

MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
GRUPO DE ESTUDOS DE ESTRATÉGIA NAVAL DA EGN - GENE

RAFAEL PIRES FERREIRA

GERENCIAMENTO DE PROBLEMAS COMPLEXOS NÃO ESTRUTURADOS,
BASEADO NO *DESIGN THINKING*

Rio de Janeiro

2022

RESUMO

Este trabalho apresenta um modelo de processamento de problemas complexos não estruturados, baseado no *design thinking*, buscando dar mais efetividade às soluções para questões dessa natureza. Nas últimas duas décadas, observamos uma intensificação das pressões sociais por respostas políticas rápidas, principalmente em decorrência da melhoria na comunicação cidadão-governo e do fácil acesso às políticas comparativas transnacionais pelas mídias sociais e internet. Entretanto, as agências responsáveis pela implementação de políticas públicas ainda não se adaptaram a tais mudanças, permanecendo enraizadas aos tradicionais e burocráticos procedimentos operacionais, o que torna a tomada de decisão lenta e ineficaz. Nessas rotinas, decisões e políticas frequentemente se tornam respostas pré-programadas para problemas de ontem. Se problemas verdadeiramente novos e complexos sucedem aos antigos conhecidos, o viés político e a inércia organizacional impedem uma solução efetiva. Assim, a singularidade, ineditismo e complexidade dos atuais problemas sociais de gestão pública irão exigir altos níveis de colaboração e interações sociotécnicas entre as agências. Nenhuma delas, atuando isoladamente, possui as capacidades e os recursos necessários para gerencia-los. A única maneira de conseguir soluções efetivas é combinar o conhecimento e a experiência de diferentes agências, afastando a tradicional abordagem linear de autossuficiência. As agências devem explorar construtivamente suas diferenças, buscando soluções inovadoras que vão além de sua própria visão limitada do que é possível, implementando-as em conjunto. Embora o correto enquadramento e definição do problema seja a força motriz para a efetividade das soluções adotadas, há pouca literatura sobre o uso do *design thinking* como ferramenta para a reestruturação de problemas complexos. Sendo pautado em um processo sociocognitivo e iterativo, o *design thinking* permite que planejadores e formuladores de políticas transformem uma situação problemática incipiente e não estruturada, em uma definição de problema progressivamente bem articulada, delimitada, e passível de práticas políticas inovadoras. Sendo imperioso e inevitável tratar os problemas sociais complexos de forma holística, foi adotada uma abordagem sistêmica para o modelo proposto, com a utilização de um método denominado mapeamento de perspectiva sistêmica com crítica de limites.

Palavras-chave: Colaboração; Crítica de Limites; *Design Thinking*; Interagências; Mapeamento de Perspectiva Sistêmica; Problemas não estruturados.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Os "9Cs" da colaboração	12
Figura 2 - Exame da Situação Problemática (ESP).....	20
Figura 3 - Matriz de Três Colunas.....	30
Figura 4 - Desenho da Abordagem Operacional.....	31

LISTA DE ABREVIATURAS

APA	Análise Pós-Ação
ESP	Exame da Situação Problemática
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
PsbAAadv	Possibilidades dos Agentes Adversos
LA	Linhas de Ação
CCOPI	Curso de Coordenação e Planejamento Interagências

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. MÉTODO DE PESQUISA	8
3. REVISÃO DA LITERATURA	10
4. RESULTADOS	19
4.1. <i>Fase 1 – Apresentação das Agências</i>	20
4.2. <i>Fase 2 – Avaliação da Situação</i>	23
4.2.1. <i>O Enquadramento e Descrição do Problema</i>	23
4.2.2. <i>O Estabelecimento de Metas e Objetivos Compartilhados</i>	28
4.3. <i>Fase 3 – Análise do Ambiente e dos Sistemas Adversários e Não-Adversários</i>	29
4.4. <i>Fase 4 – Elaboração da Resposta</i>	31
4.5. <i>Fase 5 – Estudo de Cenários</i>	32
4.6. <i>Fase 6 – Decisão e Divulgação de Planos e Ordens</i>	34
5. DISCUSSÃO	35
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, a maioria dos desafios de gestão pública passou a exigir altos níveis de colaboração e interações sociais, envolvendo diversos atores estatais e não estatais. Problemas relacionados a desastres naturais, organizações criminosas, crimes transfronteiriços, ameaças cibernéticas, pandemia, degradação ambiental, entre outros, são difíceis, se não impossíveis, de serem gerenciados de maneira efetiva por uma única agência¹. Em políticas públicas, tais problemas são intitulados como “perversos”², pois não existe uma resposta simples, objetiva, definitiva, e de curto prazo para essas questões “quase intratáveis” (SYDELKO et al., 2021).

Na categorização formulado por Simon e Newell (1958), os problemas perversos estão inseridos no grupo dos problemas mal estruturados ou não estruturados. Ao contrário dos problemas bem estruturados que podem ser descritos em termos de variáveis numéricas, escalares ou quantitativas, nos problemas mal estruturados, as variáveis essenciais são simbólicas ou verbais. Dessa forma, a pesquisa operacional e as ciências gerenciais, apesar de todas as sólidas contribuições para a administração e gestão, ainda não avançaram nas áreas de problemas mal estruturados. Esses ainda são quase, exclusivamente, dependentes da experiência dos gestores, fazendo uso da sua intuição e julgamento.

Sendo uma ramificação dos problemas mal estruturados, Larichev e Moskovich (1995) descrevem os problemas não estruturados como aqueles cujos fatores são de natureza puramente qualitativa, subjetiva, de difícil formalização e mensuração. Assim, todo o processo de análise – desde a descrição do problema, passando pela “medição” das variáveis, até a definição dos resultados desejados – é igualmente subjetiva, com a participação determinante do tomador de decisão, que assume um papel chave no processo. Além disso, os problemas não estruturados são caracterizados pela sua multidimensionalidade e interconectividade, o que impede que um único “decisor” apresente respostas efetivas, fundamentadas apenas na sua expertise, capacidades e recursos. Em última análise, as agências precisam encontrar maneiras

¹ 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).

² O termo “problema perverso” foi usado pela primeira vez por Rittel e Webber (1973) em questões sociais complexas, que devem ser entendidas como grandes sistemas abertos, interconectados em redes, de tal forma que as saídas de um se tornam entradas para outro. Nessa estrutura, torna-se menos aparente onde estão os centros dos problemas e, conseqüentemente, mais difícil de identificar onde devemos intervir. E uma ação específica, voltada para resolver um determinado problema em um nó da rede, pode induzir problemas de maior gravidade em outro nó.

de superar a cultura padrão da “autonomia de atuação”, e adotar a cultura da “unidade de esforços” para enfrentar problemas dessa natureza.

Isso porque, os problemas não estruturados exigem o comprometimento de agências com diferentes perspectivas, cada qual com sua maneira particular e individual de agir; porém, com responsabilidades sobrepostas, e a necessidade do emprego conjunto de recursos para a eficiente execução de suas atividades. Segundo Mäkipää (2006), a incerteza e a complexidade dos desafios contemporâneos podem ser tão altas, que a única maneira de conseguir soluções efetivas e consistentes é combinar o conhecimento e a experiência de diferentes partes.

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

E ao mesmo tempo que a natureza dos problemas não estruturados enfatiza a prevalência da gestão interagências, as diferenças entre culturas, perspectivas, interesses e metas podem criar grandes obstáculos para esse empreendimento. Dessa forma, os gestores públicos têm procurado desenvolver a governança colaborativa de modo a mitigar, e se possível, eliminar tais barreiras. Independente do método empregado, o correto enquadramento e definição do problema é a força motriz para a efetividade das soluções adotadas, pois busca reestruturar o problema dentro de um quadro operacional comum para todas as partes envolvidas.

Usando uma teoria sociocognitiva de processamento de problemas baseada no *design thinking*, este artigo tem por objetivo apresentar um modelo para gerenciar problemas não estruturados, reestruturando teias de “situações indesejáveis” em “oportunidades de melhorias específicas”, limitadas no tempo e no espaço. Em contraste com determinadas ferramentas centradas na resolução objetiva de problemas estruturados, o *design thinking* tem como foco o estudo detalhado do problema, buscando seu correto entendimento dentro de uma visão holística. A intenção é que essa reestruturação do problema ofereça a promessa credível de melhoria real de uma situação problemática para a maioria das partes afetadas. Em outros termos, *design thinking* busca estabelecer regras práticas que ajudam os profissionais a transformar uma situação problemática incipiente em uma definição de problema

progressivamente bem articulada, delimitada, e passível de práticas sistêmicas e inovadoras como “solução”.

De modo a atingir o objetivo acima, norteamos nosso trabalho na seguinte pergunta de pesquisa: “Como criar um entendimento comum de um problema não estruturado entre diferentes agências, de modo a apresentar respostas efetivas para questões sociais complexas, empregando ferramentas de *design thinking*?”. E com base nessa pergunta, trabalhamos com a seguinte hipótese: que o mapeamento de perspectiva sistêmica, juntamente com a crítica de limites, são métodos baseados no *design thinking* que, não apenas, permitem a obtenção de um entendimento comum de um problema complexo de gestão pública, como também, ajudam a mitigar a tensão associada à participação de uma agência em um trabalho colaborativo interagências.

A crítica de limites relacionada ao mapeamento de perspectiva sistêmica tem como embrião a heurística dos sistemas críticos de Werner Ulrich (1983), sendo uma estrutura filosófica para apoiar a prática reflexiva. O propósito é cultivar uma consciência mais holística das situações, tornando explícitos os limites que circunscrevem nossa compreensão (ULRICH e REYNOLDS, 2020). Assim, permite considerar as opiniões e preocupações das diferentes partes, compreender mutuamente as múltiplas perspectivas, e lidar de maneira mais construtiva com essas diferenças. Sua aplicabilidade enquadrou-se acertadamente no processamento de problemas não estruturados, permitindo que as diferentes agências, com perspectivas distintas, tivessem um entendimento comum do problema, e assim, chegassem de forma conjunta, a objetivos compartilhados.

Este trabalho foi dividido em seis capítulos, incluindo essa Introdução. No capítulo dois discorreremos sobre o método de pesquisa utilizado para atingir o objetivo deste trabalho, que foi a pesquisa-ação. No terceiro capítulo, apresentamos uma síntese da revisão da literatura sobre o trabalho colaborativo interagências na implementação de políticas públicas. Em seguida, no capítulo quatro, demonstramos os resultados da pesquisa, delineando um modelo de gerenciamento de problemas complexos não estruturados, baseado no *design thinking*. No capítulo cinco, apresentamos uma breve discussão com uma interpretação dos resultados. E por fim, as considerações finais, com as observações mais relevantes sobre o nosso estudo.

2. MÉTODO DE PESQUISA

Para identificar e analisar os desafios de um trabalho colaborativo interagências e, a partir dessa análise, prototipar um modelo de gerenciamento de problemas não estruturados baseado no *design thinking*, utilizamos a metodologia da pesquisa-ação de Thiollent (2011). Esse método se aplica a projetos nos quais os profissionais buscam efetuar transformações em suas próprias práticas. Ele se baseia na avaliação e no aprimoramento de determinada prática, sobre a qual é realizado um ciclo sistemático de “observação, reflexão e mudança”. E todo esse ciclo é regido pelos conhecimentos obtidos na pesquisa científica realizada previamente, o que confere mais credibilidade às mudanças sugeridas para a prática (TRIPP, 2005). Como o planejamento de uma pesquisa-ação é muito flexível – não havendo uma obrigatoriedade sequencial de fases –, estruturamos e desenvolvemos o nosso método em três etapas, sendo a primeira a fase exploratória, seguida pela aplicação e avaliação da prática, e por fim, a divulgação dos resultados.

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

Terminada a fase exploratória, e já tendo elaborada a questão da pesquisa e sua correspondente hipótese, iniciamos a segunda fase da pesquisa-ação definindo as diretrizes de ação para a prática. Logo, de modo a investigar como os representantes das agências lidam com os desafios da colaboração no gerenciamento de um problema não estruturado, criamos um modelo de processamento baseado no *design thinking*, intitulando-o “Exame da Situação Problemática (ESP)”. Como a pesquisa-ação tem como um dos princípios a metodologia do “aprender fazendo” – para este estudo –, decidimos aplicar o protótipo de ESP no 2º Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI), realizado na Escola Superior de Defesa, em Brasília. O 2º CCOPI contou com a participação de dezesseis diferentes agências do governo brasileiro, permitindo verificar na prática os desafios enfrentados por esses representantes na elaboração de respostas efetivas para um determinado problema social complexo. E diferentemente de uma pesquisa científica experimental tradicional – que

normalmente segue os cânones de variáveis controladas –, a pesquisa-ação nos permitiu adotar uma postura mais intervencionista e deliberativa, fazendo julgamentos especializados sobre melhorias no processo que tornaria a prática mais eficaz.

Por fim, na terceira e última fase de divulgação dos resultados – como produto do ciclo de “observação, reflexão e mudança” –, concluímos como bem-sucedida a adoção de uma abordagem sistêmica, apoiada no pensamento crítico (BOYD, 2007), que foi o mapeamento de perspectiva sistêmica com a crítica de limites (SYDELKO et al., 2021).

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

3. REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura constitui o nosso quadro de referência teórica para entender e analisar os fatores que influenciam um trabalho interagências na reestruturação de problemas sociais complexos, e que devem ser considerados na estratégia aplicada do *design thinking*. Para tanto, foi estabelecido um banco de referências com cerca de 67 publicações, cobrindo uma porção razoável dos livros, artigos e trabalhos acadêmicos que tratam tanto de programas interagências, como do uso do *design thinking* em prol da gestão pública.

Embora não haja, nas publicações analisadas, uma definição precisa e consistente acordada sobre o termo “trabalho interagências”, em sentido amplo, ele significa qualquer *design* de processo de trabalho que cruza as fronteiras organizacionais de uma agência, suscitando a participação de outras (MÄKIPÄÄ, 2006). Entretanto, entendemos que essa definição é muito abrangente, e decidimos especificar melhor tal conceito, com base no conhecimento do próprio autor, após realizada esta revisão. Assim, definimos que o trabalho interagências ocorre quando pessoas de diferentes agências produzem algo de valor público por meio de um esforço unificado, com a aplicação de recursos conjuntos, tomada de decisão participativa, e responsabilidade compartilhada pelos resultados finais. Essa definição engloba seis características importantes do trabalho interagências, são elas: (1) envolve a participação de mais de uma agência; (2) tem como propósito principal entregar à sociedade produtos e serviços de relevante valor público; (3) as metas e objetivos devem ser comuns aos participantes; (4) há uma complementariedade de recursos, ou seja, uma agência depende de recursos de outra(s); (5) há um equilíbrio de poder na tomada de decisão, que se traduz no consenso; e (6) todos são igualmente responsáveis pelo resultado, seja o sucesso ou o fracasso.

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

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

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

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

De modo a atingir tais benefícios, Johnson et al. (2003) apresentam os sete fatores mais importantes para uma colaboração interagências bem-sucedida: (1) compromisso, (2) comunicação, (3) forte liderança dos principais tomadores de decisão, (4) compreensão da cultura colaborativa, (5) engajar-se em um planejamento prévio sério, (6) fornecer recursos adequados para a colaboração, e (7) minimizar os problemas de jurisdição (responsabilidades sobrepostas). Nessa esteira, outros autores como Martin et al. (2015) e Davis Jr. (2010) também apresentam suas visões sobre os principais fatores para o sucesso de um trabalho interagências, mas, de modo a aglutinar as diferentes opiniões, criamos uma estrutura própria intitulada “os 9Cs da colaboração”: coordenação, cooperação, compreensão, comunicação, confiança,

consenso, controle, comprometimento – e no centro dessa estrutura conceitual –, o compartilhamento de informações e conhecimentos (Figura 1).

Figura 1 - Os "9Cs" da colaboração



Fonte: próprio autor

Segundo Gulati et al. (2012), a coordenação é o alinhamento ou ajuste deliberado e ordenado das ações de duas ou mais agências de modo a alcançar objetivos determinados em conjunto. Ela difere da cooperação, pois essa está relacionada à implementação conjunta de metas previamente acordadas, dentro de um entendimento compartilhado sobre os recursos, contribuições e recompensas associadas a cada participante.

Já a compreensão é a faculdade de entender as capacidades e limitações das demais agências. É saber o que cada uma delas “traz para a mesa”, permitindo que os representantes das diferentes agências vejam o quadro operacional completo, com o que cada uma pode contribuir (DAVIS Jr., 2010).

A comunicação³ é o fio condutor em todo trabalho colaborativo interagências. Ela desempenha um papel crucial na construção da confiança e respeito mútuo, no fortalecimento

³ A comunicação é um elemento-chave de todo o processo, sendo o principal catalisador para a construção e fortalecimento das relações pessoais (Lee e Choi, 2003; Mitchell et al., 2015; Yang e Maxwell, 2011). Visando ao aprimoramento da comunicação em um ambiente interagências, Johnson et al. (2003) apresenta as seguintes sugestões: (1) desenvolver uma abordagem proativa para a comunicação com os parceiros de outras agências, sendo direto com os problemas, conversando sobre as diferenças, e certificando-se de que cada parte esteja ciente

das redes 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. E a confiança⁴ é um fenômeno social que funciona como mecanismo de controle organizacional, pois pressupõe uma interdependência entre as partes. Ela fornece um certo grau de segurança para lidar com riscos e incertezas nas relações de troca, pois há uma crença ou expectativa de que a vulnerabilidade resultante da aceitação do risco não será aproveitada pela outra parte no relacionamento (SYDOW, 1998).

O consenso não significa que todos tenham que concordar com a melhor solução possível, mas que eles devem respeitar e fazer cumprir, com comprometimento e responsabilidade, a decisão tomada. 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 (THOMSON e PERRY, 2006).

O controle é a capacidade de manter as ações focadas no objetivo comum, sendo mantido por meio de conhecimento compartilhado, habilidades comumente adquiridas, e o ajuste recíproco de ações para se adequar aos requisitos da situação problemática em evolução (COMFORT, 2007). Ele guarda estreita relação com o comprometimento que representa o vínculo psicológico volitivo que reflete dedicação e responsabilidade por um objetivo específico (KLEIN et al., 2013).

E por fim, como elemento central nos trabalhos interagências, o compartilhamento de informações é a capacidade latente ofertada pela tecnologia da informação e da comunicação (TIC) de trocar informações e conhecimentos entre agências e programas governamentais, bem como descobrir padrões e interações antes ocultos em milhões de registros separados, permitindo assim tomar decisões com base em análises mais completas (DAWES, 1996).

Outro conceito, usualmente relacionado ao ambiente interagências é a governança colaborativa. Ansell e Gash (2007) definem governança colaborativa como um arranjo em que, uma ou mais agências públicas e partes interessadas não estatais se envolvem em um processo

de suas responsabilidades; (2) criar oportunidades frequentes de comunicação por meio de reuniões regulares, telefonemas, *workshops* e *e-mail*; (3) desenvolver conexões pessoais para promover uma relação de trabalho coesa, e *links* de comunicação informal. A intenção da comunicação, então, é reenquadrar as diferenças entre os colaboradores de maneira que permita que eles se concentrem nas características que os unificam, em vez de diferenciá-los uns dos outros (COMFORT, 2007). Se os processos de comunicação não produzirem entendimento compartilhado suficiente entre as partes para alinhar suas prioridades de ação, a probabilidade de alcançar uma estrutura de ação comum entre vários atores será seriamente reduzida.

⁴ A confiança é um elemento imprescindível em todas as dimensões da colaboração interagências. Como Emerson et al. (2012) explicam, uma pré-condição para a colaboração pode ser a confirmação de que os participantes em um esforço coletivo são confiáveis e credíveis, com interesses compatíveis e interdependentes. Uma vez confirmados, os colaboradores devem gerar comprometimento recíproco com as boas intenções um do outro (WAARDENBURG, 2020).

de tomada de decisão coletiva que é formal, deliberativo, e orientado por consenso, e que visa criar, implementar ou gerenciar políticas, programas ou ativos públicos. Essa definição enfatiza seis critérios importantes: (1) o fórum é iniciado por agências ou instituições públicas; (2) os participantes do fórum incluem atores não estatais que terão responsabilidade real pelos resultados das políticas; (3) os participantes se envolvem diretamente em todos os estágios do processo de tomada de decisão, não sendo, meramente, “consultados” por órgãos públicos; (4) o fórum é formalmente organizado e se reúne coletivamente; (5) o fórum visa tomar decisões por consenso (mesmo que o consenso não seja alcançado na prática); e (6) o foco da colaboração está nas políticas públicas ou gestão pública.

E diante da importância da governança colaborativa na elaboração de respostas para problemas complexos não estruturados, formulamos – a partir desta revisão da literatura –, a nossa pergunta de pesquisa. Existem poucos estudos empíricos sobre o uso real do *design thinking* na esfera pública. E apesar de não ser uma panaceia, acreditamos que o *design thinking* possa ajudar os formuladores de políticas a criar intervenções e serviços de maior valor público para a sociedade. A ideia não é anular os métodos já existentes de formulação de políticas, mas sim dar melhor efetividade aos produtos gerados em fóruns interagências. Segundo Razzouk e Shute (2012), o *design thinking* facilita a tomada de decisão e melhora a “solução” pois criam novas configurações de respostas, aglutinam alternativas concorrentes, de modo a combinar as melhores escolhas possíveis.

As origens do *design thinking* estão em Simon (1969), com foco na capacidade de iterar, testar e melhorar gradualmente projetos, permitindo que os tomadores de decisão possam “ver o mundo de uma maneira mais rica e ampla”, e assim “melhor avaliar as alternativas”. Além disso, o *design thinking* incentiva os elaboradores de políticas, organizações e agências a trabalharem de maneira colaborativa. A habilidade mais importante para quem trabalha com *design thinking* é “imaginar o mundo a partir de múltiplas perspectivas – de colegas, clientes, ou usuários finais” (Brown, 2008). E assim, criar uma maior empatia por essas diferentes visões sobre os problemas sociais complexos.

Os benefícios derivados do *design thinking* dependem de como ele é entendido e colocado em prática em cada cenário. Tradicionalmente, políticas públicas tem sido formuladas por meio de um processo racional, seguindo um caminho linear – desde a definição do problema, passando pela análise de alternativas, até o desenvolvimento de possíveis soluções. Cada vez mais, essa visão está sendo contestada devido às complexidades inerentes enfrentadas pelo gestor público. Em sistemas complexos, intervenções bem intencionadas, podem ter

nocivas consequências não intencionais. É nesse espaço que o *design thinking* surge como uma abordagem para navegar e dar sentido à complexidade (MINTROM e LUETJENS, 2016).

O *design thinking* também encoraja a transcendência de silos organizacionais e processuais, envolvendo diferentes procedimentos e conceitos para criar uma solução holística. Uma característica do *design thinking* é abordar o problema dentro de uma visão sistêmica, considerando respostas multifuncionais. Os *designers* devem considerar as múltiplas capacidades existentes, porém mantendo em mente o quadro geral do problema. Mas para tal, os *designers* precisam desenvolver habilidades interpessoais que lhes permitam se comunicar através das funcionalidades, especificidades e formas de trabalhar de cada participante (RAZZOUK e SHUTE, 2012).

Considerando as características do *design thinking*, verificamos que os principais fatores de um ambiente interagências que possam interferir na estruturação de um modelo para gerenciamento de problemas não estruturados estão associados a cultura organizacional e as questões sociais.

A cultura organizacional se refere a um sistema ou conjunto de normas, crenças, valores, procedimentos e significados compartilhados, mantido pelos membros de uma organização, que a distingue de outras (ROBBINS e JUDGE, 2013; ABUBAKAR et al, 2019). Diferenças culturais, interesses conflitantes entre as partes, expectativas desiguais e ambiente organizacional heterogêneo podem ser considerados críticos no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e uso de programas interagências (BOONSTRA e DE VRIES, 2005). Desse modo, a alta administração deve se esforçar para criar consciência e receptividade cultural, afastando os inibidores da colaboração, e dando liberdade e recompensas aos funcionários dispostos a explorar atividades colaborativas. Além disso, as organizações devem desenvolver e nutrir normas culturais, práticas e processos que construam confiança, cooperação coletiva e interações sociais positivas entre os colaboradores (CHENNAMANENI, 2006). A promoção de uma cultura organizacional aberta à colaboração abrirá os limites de trabalho das agências, e diminuirá a fragmentação cultural, maximizando assim os resultados de programas interagências (COHEN, 2018).

Isso porque, não é uma tarefa fácil ter várias agências almejando objetivos comuns, quando elas têm valores organizacionais distintos (YANG e MAXWELL, 2011). As agências não mudarão seus objetivos, e seus executivos não sacrificarão sua autonomia, sem a expectativa de obter benefícios internos, melhorar sua imagem pública ou expandir sua influência sobre os outros. Assim, a cultura organizacional deve explorar a lógica da interdependência, aliviar as incertezas que afetam as agências, e demonstrar de maneira

explícita os ganhos mútuos concretos (MITCHELL et al., 2015; THOMAS, 1997; WEISS, 1987).

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

Pardo et al. (2008) apresentam uma visão semelhante, correlacionando as mudanças culturais com as questões políticas e regulatórias (legais)⁵. Segundo eles, para que as agências alcancem a colaboração em um nível mais sistêmico e institucional, elas devem entender as missões e necessidades umas das outras. Para atingir esse nível de compreensão, elas passam por dois importantes estágios de colaboração. O primeiro estágio é conhecer as pessoas das outras agências com as quais trabalhará. O segundo estágio é coordenar o planejamento e o treinamento com as agências por meio de exercícios e respostas de rotina⁶. Somente depois de passar por esses dois primeiros estágios, as agências podem alavancar em trabalhos

⁵ As questões políticas e regulatórias (legais) referem-se às leis, normas e regulamentos que, em tese, deveriam criar um ambiente no qual a colaboração interagências se tornasse efetiva e legítima. Além da necessidade de definir de maneira clara os papéis e responsabilidades de cada agência participante, é fundamental também delinear o provisionamento de recursos e as questões afetas ao compartilhamento de informações (PARDO et al., 2006, 2008). Uma autoridade estatutária explícita ajuda a eliminar a hesitação das agências em participarem de trabalhos colaborativos, pois percebem que as circunstâncias para tal prática estão claramente definidas sob mandato legal. A normatização das atividades colaborativas interagências fornece segurança psicológica para os colaboradores, conferindo legalidade ao processo (DAWES, 1996; LAM, 2005; LANDSBERGEN e WOLKEN, 2001).

⁶ Pardo et al. (2008) defende o fortalecimento da capacidade interagências em situações de não-crise. Essa recomendação ressalta a necessidade de realizar, periodicamente, planejamentos e treinamentos, antes da ocorrência de uma situação real de crise. Uma regulamentação que trate, detalhadamente, desses exercícios e simulações, auxilia também na construção de relacionamentos, no desenvolvimento da confiança, e na formação de uma identidade social entre seus membros.

colaborativos. Construir essa capacidade de colaboração leva tempo e recursos, e apenas por meio do apoio legislativo e executivo as agências podem começar a trabalhar nas duas primeiras etapas, e estar preparadas para atuar de forma conjunta quando e onde for necessário.

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

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

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

Tais requisitos e capacidades para alavancar a aprendizagem organizacional são igualmente importantes para o *design thinking*. Segundo Razzouk e Shute (2012), um *designer* deve ter uma visão sistêmica, predisposição para multifuncionalidade, e afinidade para o trabalho em equipe. E para tal, deve desenvolver habilidades interpessoais que lhes permita se

comunicar através das diferentes formações, sendo capaz de explicar verbalmente e visualmente seu processo criativo. Daí a importância de se aprofundar nas questões sociais vinculadas aos trabalhos interagências.

As questões sociais incluem as relações pessoais, interações e comunicações – individuais e em grupo –, que estimulam o relacionamento, o respeito mútuo, e a confiança, de modo a promover a cultura colaborativa (MÄKIPÄÄ, 2006; YANG e MAXWELL, 2011). Segundo Constant et al. (1994), as pessoas podem, naturalmente, querer colaborar, e a melhor política organizacional pode ser, simplesmente, criar ocasiões para que elas possam conversar e trocar informações, opiniões e conselhos. Logo, um ambiente organizacional favorável à interação social, também é favorável à colaboração.

Fóruns informais costumam ser os ambientes onde ocorrem novos insights e soluções criativas e inovadoras para problemas complexos. É onde as pessoas se conhecem e se respeitam por suas habilidades e contribuições intelectuais individuais, e onde a criatividade e a inovação prosperam. Os tomadores de decisão geralmente preferem adquirir e avaliar informações por meio de discussões qualitativas em vez de relatórios quantitativos (MCNABB, 2007).

Terminada a revisão da literatura que nos forneceu um importante arcabouço de conhecimentos a ser aplicado na metodologia do *design thinking* – como instrumento para a formulação de respostas para problemas não estruturados –, no próximo capítulo delineamos o modelo proposto.

4. RESULTADOS

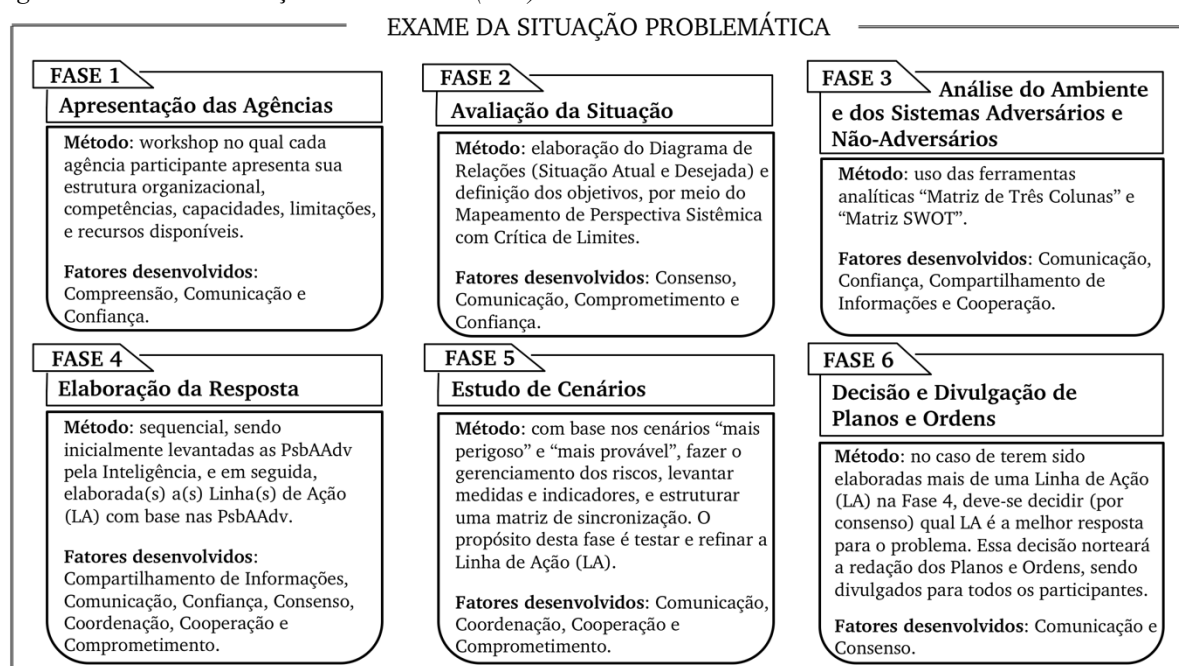
Apesar das diversas publicações analisadas na revisão da literatura tratarem – com rigor de detalhes – sobre fatores influenciadores e características dos trabalhos colaborativos interagências, há um notório “hiato” de como reestruturar problemas sociais complexos, considerando todas as diferentes perspectivas, valores e missões de cada agência participante. Tal escassez de estudos acadêmicos sobre esse tema não é à toa, pois o nível de complexidade para orquestrar os inúmeros fatores – interdependentes e covariantes –, que influenciam esse processo é elevado. Assim, identificamos que ferramentas de *design thinking* seriam úteis na modelagem de um processo para o gerenciamento de problemas não estruturados.

O *design thinking* tem o potencial de promover uma melhor compreensão da situação, tornando-se extremamente útil para um correto enquadramento e descrição de problemas complexos. Dessa forma, esse método tem sido empregado de forma mais ampla na formulação de políticas, agregando maior valor público às respostas implementadas no gerenciamento de problemas dessa natureza.

Em geral, um bom *designer* deve ser capaz de usar com flexibilidade diferentes estratégias de resolução de problemas e escolher aquela que melhor atenda aos requisitos da situação. Dessa forma, não existe uma lista engessada e específica de estratégias baseadas no *design thinking* para a formulação de políticas como respostas a problemas não estruturados. O modelo que criamos como objetivo da pesquisa é composto de seis fases, sendo intitulado “Exame da Situação Problemática (ESP)”. A ideia central foi criar um método baseado em evidências para reunir, sintetizar e interpretar informações que chamem a atenção de uma agência para novas áreas de oportunidades, ameaças e possíveis pontos cegos. É importante mencionar que o processo de *design thinking* não é linear, devendo ser adotada uma estratégia de raciocínio para frente e para trás, validando constantemente os resultados com bases em novas informações. O processo segue ciclos de ajustes mútuos entre especificações e soluções até que uma solução final seja alcançada. Isso somente é possível com o estabelecimento um conjunto de perguntas específicas que venha a estimular o pensamento crítico e criativo. O propósito é explorar o conhecimento de diferentes áreas, considerando múltiplas perspectivas. Questionar os dados e as evidências ajuda os desenvolvedores de políticas a revisitar suposições de longa data e revisar as configurações padrões atuais.

A Figura 2 apresenta um quadro resumo das seis fases do modelo proposto.

Figura 2 - Exame da Situação Problemática (ESP)



Fonte: próprio autor

A seguir, discorreremos sobre cada fase do Exame da Situação Problemática.

4.1. Fase 1 – Apresentação das Agências

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

Um dos grandes obstáculos enfrentados em um ambiente interagências é a falta de conhecimento sobre a missão, a estrutura, as capacidades (recursos), as possibilidades de apoio, e as limitações dos outros parceiros. Assim, foi observada a necessidade de uma fase para promover a compreensão mútua entre os colaboradores. Os colaboradores devem saber o que cada agência participante “traz para a mesa”. As agências apresentam seus recursos e *modus operandi*, bem como os procedimentos que, por acaso, envolvam outras agências, de modo que todos possam ver um quadro completo de capacidades, e saber com o que sua agência poderá contar e de que forma ela poderá contribuir.

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

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

Cabe ressaltar que, em um ambiente interagências, a autoridade posicional não é suficiente para convencer os representantes das demais agências. Para persuadi-los, é preciso ter evidências e argumentos sólidos para provar que o que se propõe realmente contribuirá para a solução dos problemas identificados. E não apenas para apresentar opiniões, como também para falar e levantar preocupações para outros participantes. Assim, um elevado grau de segurança psicológica dentro de uma equipe interagências é um fator importante para a formação de um plano eficaz. E há uma diferença entre segurança psicológica e confiança. Enquanto a confiança é estabelecida entre os representantes de diferentes agências, a segurança psicológica está mais voltada para se sentir confortável em levantar possíveis questionamentos e dúvidas com o restante da equipe. Nesse momento é importante que já se tenha conhecimento de qual agência irá assumir o papel de coordenadora central. O ideal é que já haja um ato normativo que previamente já tenha designado o responsável por essa coordenação. Mas caso contrário, por deliberação conjunta dos participantes, é nesse momento que irá ser escolhido o Coordenador Central⁷.

⁷ Segundo os participantes do 2º CCOPI, a emissão de um marco legal com o papel de cada agência, suas áreas de responsabilidades, e quem exerceria a coordenação central dentro de cada situação específica, já facilitaria a construção da confiança para o esforço colaborativo. Eles alegaram que essa escolha da Agência Coordenadora Central deveria “vir de cima” por um ato normativo (autoridade investida de poder legal), e não simplesmente decidida por consenso entre as agências participantes.

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

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

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

4.2. Fase 2 – Avaliação da Situação

A Fase 2 de “Avaliação da Situação” pode ser dividida em duas subfases, sendo a subfase 2.1 denominada “O Enquadramento e Descrição do Problema”; e a subfase 2.2 “O Estabelecimento de Metas e Objetivos Compartilhados”. Apesar de guardarem uma estreita relação entre elas – com os resultados obtidos na primeira influenciando diretamente o sucesso da segunda –, o grau de importância de cada uma dessas subfases é tão elevado que justifica uma análise sequencial e separada.

4.2.1. O Enquadramento e Descrição do Problema

A Fase 2 do ESP começa com a análise da situação atual, seguida da identificação de uma situação desejável específica⁸, e posterior definição do problema e de suas causas raízes⁹. Dentro das equipes, os colaboradores examinam o contexto, e usam suas experiências e os conhecimentos existentes para identificar “evidências” que sinalizam a necessidade de mudanças ou adaptações. No entanto, isso é notoriamente difícil para os problemas não estruturados, complexos ou “perversos”, que são inerentemente resistentes a uma definição clara e uma solução acordada. Ademais, os diferentes propósitos, perspectivas e valores entre as agências participantes complicam ainda mais o enquadramento e descrição do problema. Pontos de vistas conflitantes dificultam a obtenção do consenso quanto aos principais atores e relações existentes na situação estudada. Isso gera um desgaste desnecessário na confecção dos diagramas¹⁰, levando a discussões infrutíferas, pequenos conflitos entre os participantes, e a

⁸ A situação atual é a representação visual do que realmente está acontecendo no momento em que é conduzida a análise, com todos os atores e relações relevantes para aquele contexto. Em outros termos, é a compreensão contextual da situação vigente, produzindo uma visão holística dos sistemas que – direta ou indiretamente –, afetam o problema em questão; e buscando também identificar comportamentos, tensões e tendências dos atores mais relevantes. Normalmente essa análise é conduzida tendo como base os fatores gerais (políticos, econômicos, psicossociais e científico-tecnológicos). Já a situação desejada, são todas as inclusões, exclusões e alterações que devem ser feitas na situação atual, visando moldá-la, dentro daquilo que acreditamos ser um resultado de sucesso (BRASIL, 2020).

⁹ O problema são os “obstáculos” que impedem a situação atual de ser a situação desejada.

¹⁰ Modelagem visual que materializa a análise feita sobre a situação atual e a situação desejada.

marginalização de determinadas agências. Ademais, as divergências no enquadramento do problema também reverberam na tentativa de identificação de metas e objetivos compartilhados entre os representantes. Como as agências possuem distintas missões e tarefas, diferentes *modus operandi*, e pontos de vistas dispares da situação, é natural que os objetivos individuais não coincidam com os objetivos conjuntos da colaboração. Entretanto, a própria ideia de colaborar é combinar as perspectivas dos diferentes parceiros, para reestruturar o problema, e encontrar abordagens sinérgicas e inovadoras. Se a formulação de uma compreensão do problema complexo for feita sem referência a múltiplas perspectivas, essa compreensão provavelmente será prejudicada. Assim, os problemas devem ser enquadrados de forma a tornar a colaboração atraente para todos os participantes. E conseqüentemente, há a necessidade de adotar uma abordagem mais ampla e mais estratégica de modo a associar valor público à resposta. E a recomendação é o emprego de uma ferramenta que ao mesmo tempo permita mapear sistematicamente os elementos do problema e seus relacionamentos, bem como aumentar o entendimento mútuo, reduzir o conflito, e criar confiança entre os participantes.

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

Para o nosso modelo de ESP, decidimos adotar como método de reestruturação de problemas o mapeamento de perspectiva sistêmica de Sydelko et al. (2021). Diversas são as características que tornam esse método útil e vantajoso no contexto de problemas sociais 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, reconhecendo com clareza o grau de risco ao qual a sociedade está exposta. Isso permite que o trabalho interagências passe de um simples conjunto estático de procedimentos vinculados entre diferentes organizações, para um processo dinâmico, baseado em abordagens inovadoras, e adaptáveis às condições de mudanças.

Corroborando essa ideia, Sibbet (2012) afirma que as abordagens expressas em uma modelagem visual são mais úteis e produzem um melhor pensamento sistêmico em torno de problemas complexos do que o uso apenas do diálogo verbal. E para tornar nossa abordagem mais crítica – demarcando o que é ou não relevante dentro de um construto específico –,

integramos algumas ferramentas da crítica de limites de Ulrich (1983) ao nosso mapeamento de perspectiva sistêmica. Assim, esse método foi projetado para capturar uma perspectiva sistêmica da situação (e, conseqüentemente, do problema), permitindo que o representante de cada (ou vários membros da mesma agência) adicione, remova, reorganize ou altere facilmente os elementos e as interdependências à medida que desenvolve sua perspectiva sobre a estrutura do problema.

Em suma, esse método de pensamento crítico permite aumentar a visão dos representantes das agências quanto às interconexões do problema, gerando um diálogo construtivo em torno das ponderações sobre os principais atores e relações na situação analisada. Isso leva a uma maior valorização das missões, capacidades e responsabilidades de cada agência participante, resultando em melhores níveis de respeito mútuo entre elas. E também oferta uma grande quantidade de aprendizagem colaborativa, particularmente durante os *workshops* de crítica de limites.

Existem duas formas de aplicação desse método, e o que definirá qual forma será empregada é o tempo disponível para a realização dessa abordagem sistêmica. O ideal é dividi-la em dois passos, onde, inicialmente, as agências trabalham individualmente, e em seguida, consolidam suas perspectivas. Entretanto, caso o tempo seja escasso, essa abordagem será conduzida em um único *workshop*, já com a presença de todos os representantes das diferentes agências, buscando uma visão comum da situação e do problema. Independente da forma empregada, o importante é que ao final dessa fase, os seguintes propósitos tenham sido atingidos: (1) todas as diferentes perspectivas, mesmo as conflitantes, foram consideradas¹¹; (2) houve uma redução, e se possível neutralização, dos desequilíbrios de poder e influência; e (3) com a concretização dos itens anteriores, as agências se mostram dispostas a participar voluntariamente do esforço colaborativo.

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

1º Passo: Para enquadrar e definir o problema, há a necessidade de, previamente, realizar uma análise exploratória do contexto (situação) da intervenção. Tal análise deve ser apresentada sob a forma de um mapa mental, um diagrama de relações, ou qualquer outra modelagem visual que apresente os principais elementos (atores) e interconexões existentes na situação estudada.

¹¹ É fundamental a aceitação de que todos os participantes têm interesses legítimos, e que todos são corresponsáveis pelos resultados. Tal responsabilidade compartilhada precisa ser muito bem entendida pelos gestores públicos, pois permite que eles avancem com unidade de esforços na solução de problemas, sem ficar atribuindo a glória do sucesso, ou a culpa do fracasso, a uma agência individualmente (THOMSON e PERRY, 2006).

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

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

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

2º Passo: Nesse momento, as múltiplas perspectivas são reunidas em um *workshop* para fornecer um enfoque ampliado e um aprendizado mais profundo sobre a situação do problema e as possíveis maneiras de abordá-lo. Assim, enfatizamos a importância das interações sociais que se desenvolvem durante esse *workshop*. Deve-se ter cuidado especial para evitar que as agências que detenham “mais poder” (ou mais influência), simplesmente considerem seus limites e valores como garantidos e os imponham aos demais. A ideia de reunir os representantes de todas as agências em uma análise exploratória colaborativa é torna-los mais abertos a outras perspectivas, levando-os a perceber que o seu conhecimento individual é, inevitavelmente, parcial. Isso ocorre, principalmente, quando eles começam a explorar aspectos

menos familiares da situação problemática, sendo forçados a admitir áreas de ignorância. Todas as agências que mapearam individualmente o problema e avaliaram os aspectos que consideraram mais importantes, agora devem observar o quanto suas perspectivas diferem das demais. Embora possam se considerar especialistas, as agências normalmente trazem suas próprias agendas ao descrever como percebem o problema. A prioridade absoluta de uma agência, decorrente dos propósitos e objetivos perseguidos, pode ser percebida como de menor importância por uma outra agência com uma agenda diferente. É neste ponto que a crítica de limites se torna uma ferramenta relevante para os participantes estruturarem sua compreensão do problema, explorando e justificando seus pesos preferidos por meio do diálogo. Como os propósitos e valores das agências diferem, o mesmo ocorre com seus julgamentos de limites sobre o que é relevante para o problema complexo em questão, o que muitas vezes gera conflito. A crítica de limites busca transcender os conflitos por meio do diálogo e da exploração coletiva de diferentes possibilidades, para delimitar o sistema de preocupações. Ademais, o método da crítica de limites também pode ser usado para minimizar os conflitos decorrentes da questão de orçamento, impulsionando de forma construtiva o uso inovador dos recursos. Deve-se buscar uma boa negociação quanto às prioridades e possibilidades no emprego dos recursos disponíveis, ajudando os participantes a consolidar sua identidade de equipe.

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

para auxiliar na interpretação dos diferentes pontos de vistas, e chegar a um acordo comum sobre os diferentes pesos.

Em *design thinking*, esse processo desenvolvido na Fase 2 recebe o nome de “*sensemaking*”. A “criação de sentido” – tradução nossa para *sensemaking* – requer conexões a serem forçadas entre questões aparentemente não relacionadas por meio de um processo de poda seletiva e organização visual. O diálogo é fundamental para a “criação de sentido”. Uma vez que os dados e insights tenham sido externalizados (por exemplo, na forma de *post-its* na parede), os *designers* podem começar a tarefa mais intelectual de identificar relacionamentos explícitos e implícitos, extraindo fisicamente essas afinidades por meio do processo de organização. O *designer* começa a movimentar o conteúdo, fisicamente, colocando os itens relacionados um ao lado do outro. Todo o conteúdo está relacionado de alguma forma, mas as conexões importantes são frequentemente aquelas multifacetadas e complexas. Uma vez que os agrupamentos começam a surgir, eles podem ser rotulados e compreendidos. Significados implícitos e ocultos podem ser revelados relacionando blocos de dados distintos entre si. A “criação de sentido” requer percepção, julgamento e flexibilidade (MINTROM e LUETJENS, 2016).

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

4.2.2. O Estabelecimento de Metas e Objetivos Compartilhados

Metas e objetivos compartilhados é o primeiro grande domínio que emerge da própria definição de rede de colaboração. Quanto mais alinhados estiverem os objetivos individuais de cada agência com as metas do esforço colaborativo, maior será a probabilidade de as agências investirem os recursos necessários na solução do problema. Dessa forma, um dos momentos críticos do ESP é alcançar uma compreensão compartilhada sobre metas e objetivo. O desafio é delinear estrategicamente as metas de modo a capturar os interesses e alavancar o comprometimento das agências com o esforço colaborativo. Colaboradores altamente comprometidos com as metas acordadas exercem maior esforço e persistência para atingi-las;

e são mais propensos a desenvolver estratégias relacionadas a elas. Cabe ressaltar também que, não somente as metas devem ser compartilhadas, mas arranjos de governança bem-sucedidos também compartilham a responsabilidade pelos resultados. Em outros termos, todas as agências são igualmente responsáveis pelo sucesso ou pelo fracasso de um esforço colaborativo.

E uma forma de substituir as soluções lineares de cada agência por uma abordagem sinérgica e inovadora – focada em objetivos comuns –, é através do diálogo aberto e concessões mútuas. Daí a importante relação entre objetivos compartilhados e o consenso. Essas conversas são menos sobre a análise das opções existentes e mais sobre a criação de novas opções e o questionamento da base fundamental das estruturas existentes. Uma maneira de facilitar o consenso é perguntar: “Como podemos...?”. O “Como” pressupõe coletividade de atuação; sinaliza colaboração e construção conjunta de ideias para encontrar soluções criativas. A capacidade de fazer com que todos concordem, para construir um consenso, é um talento significativo que deve ser dominado para o ambiente interagências. O consenso é “uma opinião coletiva”. As decisões interagências só funcionam assim. Se uma agência não achar que um consenso foi alcançado, a agência pode não participar da solução proposta. Assim, a disposição para transigir é essencial para o sucesso do esforço colaborativo. Significa abrir mão de alguns pontos, para se chegar a uma solução de compromisso. E na prática observada durante o 2º CCOPI, constatamos que tal solução de compromisso só será obtida se as agências forem capazes de atingir seus próprios objetivos, ao mesmo tempo que colaboram para os objetivos coletivos do trabalho interagências.

4.3. Fase 3 – Análise do Ambiente e dos Sistemas Adversários e Não-Adversários

Na Fase 3 do ESP os *designers* devem empregar duas ferramentas analíticas para aprofundar seus estudos sobre o ambiente onde serão implementadas as possíveis “soluções” para o problema, 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”. É uma ferramenta simples, mas que metodologicamente, consegue explorar o pensamento crítico dos colaboradores, alcançando conclusões que serão úteis ao planejamento. Os fatos são dados ou acontecimentos, reais ou comprováveis (evidências), que devem estar diretamente ligados ao cumprimento das metas e objetivos estabelecidos. Ou seja, só deveremos considerar na análise os fatos “pertinentes”, que são aqueles diretamente vinculados ao problema em questão. As 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 na construção das “soluções”, fruto da dedução aferida. Ela poderá ser um procedimento ou ação a ser introduzida na resposta (ou na política pública), ou a identificação de um risco que deva ser gerenciado, ou até mesmo uma necessidade de informação ou conhecimento que deve ser buscado para a melhoria da “solução”.

Figura 3 - Matriz de Três Colunas

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

Fonte: próprio autor

A análise utilizando a “Matriz de Três Colunas” deverá ser feita tanto para os fatos pertinentes associados ao Ambiente, como também para aqueles relacionados aos Sistemas Adversários e Não-Adversários. Assim, concluída essa análise, o próximo passo é montar a Matriz SWOT¹².

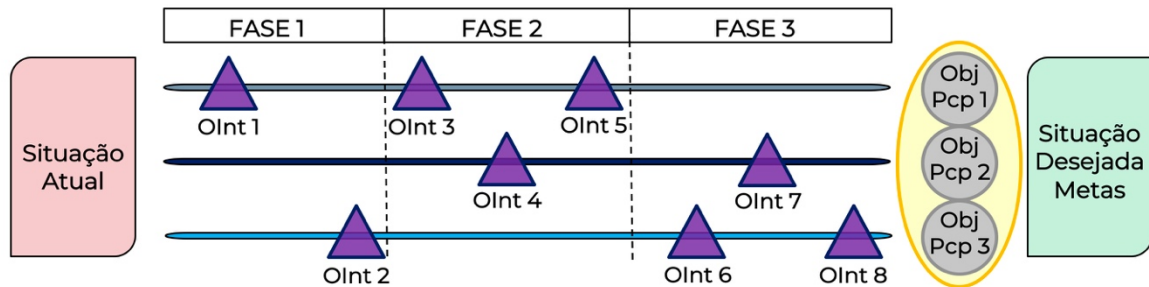
A Matriz SWOT representa a síntese das conclusões mais relevantes obtidas pela “Matriz de Três Colunas”. Ela indicará quais são as fraquezas e ameaças (vulnerabilidades) que devem ser mitigadas, e quais são as forças e oportunidades que devem ser exploradas. Geralmente são expressas em termos de facilidades,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

Esses fatores de força, fraqueza, oportunidades e ameaças servirão de base para o levantamento de “Objetivos Intermediários”. Resultados intermediários ou “pequenas vitórias” impulsionam uma colaboração bem-sucedida, encorajando um círculo virtuoso na construção da confiança e do comprometimento (WARD et al, 2018). A ideia é que o somatório desses “Objetivos Intermediários” conduza ao atingimento dos objetivos conjuntos mais amplos. Ademais, os resultados da Matriz SWOT também serão úteis na próxima Fase de Elaboração da Resposta.

¹² Matriz SWOT é uma abreviação das palavras em inglês *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *threats*, que significam forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, respectivamente. Em português, é chamada “Matriz FOFA”.

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

Figura 4 - Desenho da Abordagem Operacional



Fonte: próprio autor

4.4. Fase 4 – Elaboração da Resposta

Um aprendizado importante adquirido durante a prática realizada no 2º CCOPI foi o elevado grau de importância que as agências conferem a Inteligência, e o quanto as informações e os conhecimentos advindos dela são essenciais para a elaboração das repostas. Logo, antes da elaboração da(s) Linha(s) de Ação (LA), as agências devem formular as Possibilidades dos Atores Adversos (PsbAAdv). Isso requer um esforço integrado de todos os representantes, no intuito de consolidar todas as informações e conhecimentos disponíveis sobre os agentes adversos (ou sistemas adversários). Para uma 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.

E de posse das PsbAAdv¹³, bem como das informações retiradas da Matriz SWOT (feita na fase anterior), os colaboradores já possuem material suficiente para dar início a elaboração da(s) LA. As LA são as possíveis alternativas ou soluções para o problema identificado na Fase 2. Elas se caracterizam por um conjunto de ações, adotadas pelas diferentes agências participantes do esforço colaborativo, e que de alguma forma estarão explorando uma oportunidade ou fator de força, ou então, mitigando uma ameaça ou fator de fraqueza

¹³ A equipe interagências deve refinar as LA, fazendo uso das possíveis interferências dos agentes adversos, mitigando ou eliminando seus efeitos na resposta que está sendo desenvolvida.

(identificados na Fase 3). A quantidade de LA que serão elaboradas pode variar de acordo com cada situação problemática específica. As LA também podem conter “variantes”¹⁴ de modo a dar mais flexibilidade na implementação das ações.

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.

4.5. Fase 5 – Estudo de Cenários

Segundo Perla (1990), *wargaming* é um modelo ou simulação de guerra que não envolve as operações de forças reais, e na qual, o fluxo de eventos molda e é moldado por decisões tomadas por um ou mais jogadores humanos. Ele oferta uma série de oportunidades que levam a um melhor planejamento, tais como: gerenciar riscos; explorar as capacidades conjuntas, combinadas ou interações; revelar consequências não intencionais; testar hipóteses¹⁵; construir confiança; explorar a inovação; instigar perguntas do tipo “e se”; desenvolver e refinar estruturas de força e *modus operandi*; entre outras. E uma dessas técnicas de *wargaming* recebe o nome de “Estudos de Cenários”.

No “Estudo de Cenários” são empregadas abordagens probabilísticas, baseadas em tendências para identificar futuros prováveis. Os cenários devem ser plausíveis, ou seja, deve haver algum fundamento no presente para sugerir que eles possam acontecer. Existem dezenas de métodos diferentes de construção de cenários, mas o que todos eles têm em comum é permitir imaginar vários futuros possíveis e, com isso, fornecer uma estrutura para avaliar como agir no presente. Normalmente no ESP 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 desenvolvimento do Sistema de Monitoramento.

¹⁴ As variantes são opções ao plano básico e podem incluir mudanças de prioridades, de organização na estrutura, ou na própria natureza da operação (diferentes ações ou efeitos). Por propiciarem flexibilidade ao antecipar situações que poderiam alterar o plano básico, as variantes normalmente são decisivas para o resultado da operação, pois permitem atuar mais rapidamente do que o adversário. Uma variante, em essência, consiste em uma rota diferente para chegar ao mesmo fim (metas e objetivos). (BRASIL, 2020)

¹⁵ Hipótese é uma suposição acerca da situação existente ou uma pressuposição sobre o futuro curso dos acontecimentos.

O Gerenciamento de Riscos é o processo utilizado para administrar os riscos¹⁶ presentes em operação interagências. Compreende a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos (ameaças). As etapas de identificação e análise consistem em identificar fontes de risco, eventos, suas causas e suas consequências potenciais, num esforço de compreensão da natureza de determinado risco. Na avaliação, o risco será enquadrado dentro de uma escala de probabilidade de ocorrência e gravidade do impacto. E na última etapa de tratamento são formuladas as medidas para o seu controle, com a implementação de ações de mitigação ou de cobertura, e posterior supervisão quanto à eficácia de tais medidas. Tanto as ações de mitigação, quanto as ações de cobertura têm como propósito reduzir o risco identificado. A diferença é que as ações de mitigação atuam reduzindo a probabilidade de ocorrência da ameaça, e as ações de cobertura diminuem a gravidade no caso de concretização da ameaça. Podemos também depurar alguns benefícios do Gerenciamento do Risco associando-os com os conhecimentos obtidos na revisão da literatura. Tal processo melhora a confiança dos colaboradores, estabelece uma base confiável para a tomada de decisão, aumenta a probabilidade de atingimento dos objetivos (controle), e fornece subsídios para o incremento da aprendizagem organizacional, culminando com a formulação de uma resposta mais efetiva para o problema.

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

Outra atividade conduzida durante a Fase 5 é o desenvolvimento de um Sistema de Monitoramento. Ele tem como propósito apoiar na avaliação e no controle da resposta após a sua implementação. Dessa forma, deverão ser identificadas formas de medição das alterações no ambiente, bem como informações específicas necessárias a inferir se tais mudanças ocorrem em direção à situação desejada. Para tal, serão criadas medidas e indicadores de desempenho e de eficácia¹⁷. As medidas de desempenho têm por 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 verificar se os efeitos esperados com a realização

¹⁶ Risco é “o efeito da incerteza nos objetivos”. Um risco pode ser expresso pela combinação percebida da sua probabilidade de ocorrência e do impacto resultante da ameaça ou oportunidade. É a quantificação da insegurança, por meio da combinação da probabilidade, com a gravidade de ocorrência de um evento. (ABNT, 2009)

¹⁷ As medidas e indicadores de eficácia também são conhecidos como medidas e indicadores de resultados, assim como as medidas e indicadores de desempenho também são conhecidos como medidas e indicadores de esforço ou performance.

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

Cabe ressaltar que, desde a Fase 4, de Elaboração da Resposta, a equipe também deverá levantar “ações corretivas ou defensivas” para serem implementadas durante a execução da resposta, 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 do ESP, que consiste em formalizar e divulgar todo o trabalho que foi desenvolvido até aquele momento para todas as agências participantes.

4.6. Fase 6 – Decisão e Divulgação de Planos e Ordens

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

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

De um modo geral, os planos e ordens devem ser os mais sucintos e objetivos possíveis, pois espera-se que sejam implementados o quanto antes. O próprio dinamismo e complexidade do ambiente interagências incita um caráter adaptativo e incremental aos planos.

5. DISCUSSÃO

Nesse modelo de ESP apresentado no capítulo anterior, nos focamos em dirimir os seguintes desafios: (1) adequada compreensão das capacidades e recursos disponíveis de cada organização em prol da solução a ser implementada; (2) enquadramento do problema, que compreende o trabalho tecnicamente e politicamente difícil de definir o problema sobre o qual o trabalho será conduzido; (3) reconciliação de diferentes perspectivas e interesses, de modo a identificar metas e objetivos compartilhados; e (4) construção da confiança.

Para tal, o mapeamento de perspectiva sistêmica com crítica de limites se mostrou uma ferramenta útil em nosso modelo de gerenciamento de problemas complexos, baseado no *design thinking*. Ele considerou as diferentes perspectivas, mostrando os “pontos de contato” entre elas, e oferecendo um conhecimento mais amplo, sofisticado e holístico sobre a situação problemática.

Reestruturar um problema complexo é, na verdade, abordar, da maneira mais plausível possível, o problema como um conjunto de lacunas potencialmente transponíveis, com soluções eficazes e viáveis. Dessa forma, alguns pontos importantes devem ser observados pelos representantes das agências seja na formulação ou implementação de políticas públicas:

Estimular o pensamento crítico e criativo tentando mitigar a automatização das respostas - Normalmente dentro de cada agência, há a tendência de respostas prontas, como blocos de conhecimentos, para determinadas perguntas. Isso impede a inovação nas práticas e abordagens. Esse estoque de conhecimento como respostas prontas e disponíveis pode levar a uma compreensão equivocada sobre o problema, pois, embora busque se afastar da situação problemática, não necessariamente, esteja levando à situação mais desejável. Dessa forma, deve-se buscar perguntas desencadeantes e respostas inovadoras. Especialistas devem tentar modelar a cadeia de vínculos causais ativos entre perguntas e respostas. E também buscar empregar designers reflexivos e interativos de modelagem participativa, cruzando as fronteiras de conhecimento entre as organizações. O objetivo é força os participantes a serem precisos e transparentes na distinção e esclarecimento das relações entre causas e consequências. Ao envolver participantes que normalmente trabalham sob uma divisão de trabalho dada por limites organizacionais assumidos, um design interativo aumentará a conscientização sobre dependências mútuas e, provavelmente, vontade de cooperar.

A pluralidade de crenças, valores, atitudes e práticas entre as organizações pode gerar visões divergentes, ou até conflitantes, sobre fatos relevantes, evidências, e soluções potenciais para um problema - Assim, a reestruturação do problema deve ser feita de maneira holística e articulada, por meio da participação igualitária de todos os representantes das organizações. Deve-se buscar priorizar as relações e atores mais importantes do problema. O enquadramento é um processo de questionamento que destaca as principais causas da situação problemática, suprime outras propriedades menos importantes e, assim, direciona respostas permitidas e legítimas. Dessa forma, deve-se construir um equilíbrio interpretativo entre as perspectivas de mapeamento do problema. Isso é condição essencial para a criação de novas combinações de abordagens entre as agências. Ouvir e registrar as narrativas das partes interessadas sobre suas percepções e experiências do problema é a única maneira viável de delimitar corretamente o problema. Métodos e técnicas de produção conjunta de conhecimento podem ser utilizados de forma lucrativa nessa etapa. Porém, uma grande preocupação é saber se os envolvidos na implementação dessa abordagem inovadora são capazes e dispostos a mudar ou adaptar suas rotinas já padronizadas de trabalho. A deseabilidade de resultados efetivos e a criatividade na elaboração das respostas não podem ser tomadas como reféns pela inércia e resistência organizacional.

Buscar a interdependência ou complementariedade de recursos - As agências devem compensar as deficiências uma das outras. No setor público, as agências precisam sobreviver na luta política, devendo ser capazes de justificar sua existência em termos de interesse público. Com isso, cada representante processa as percepções sobre os problemas de modo a ajustá-los aos seus quadros organizacionais, repertórios de ações, e recursos. O ponto crucial para se atingir essa interdependência é fazer com que os participantes pensem – não em termos de metas políticas idealistas, nem em abordar as causas profundas dos problemas, nem em kits de ferramentas disponíveis e procedimentos padronizados –, mas em termos de acoplamentos realistas de solução de problemas. Este é exatamente o ponto de confluência entre o enquadramento e a resolução de problemas.

As respostas devem ser elaboradas como soluções temporárias - Isso porque “novos” problemas podem surgir com a implementação das respostas. Segundo Simon (1992), decompor um problema complexo em problemas parciais mais ou menos solucionáveis de forma independente é a base de toda solução de problemas. Mas, ao fazê-lo, deve-se ter cuidado para que a soma dos problemas parciais mantenha viva uma consciência holística do problema complexo maior. Essa é a importância da decomposição e categorização desses problemas parciais, pois eles podem se mostrar mutuamente incompatíveis ou contraditórios, sendo

necessário priorizar a solução daqueles potencialmente transponíveis. Ou seja, alguns desses problemas parciais devem apresentar soluções efetivas e viáveis. Diante da quase impossibilidade de solucionar totalmente um problema não estruturado, é preferível uma solução aproximada para o problema certo, do que uma solução totalmente elaborada para o problema errado. Em outras palavras, deve-se identificar as partes solucionáveis do problema.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Embora muitos estudos já tenham se aprofundado em “o que deve” e “o que não deve” ser feito em um trabalho colaborativo interagências, ainda há uma lacuna sobre “como” as agências podem apresentar respostas mais efetivas a problemas complexos não estruturados. Assim, o componente “como fazer” do processo de reestruturação de problema dessa natureza ainda é uma “incógnita” para os gestores públicos. Diante da necessidade de operacionalizar um esforço colaborativo, este trabalho apresentou um modelo de gerenciamento de problemas sociais complexos, baseado nas ferramentas de *design thinking*. Esse modelo intitulado “Exame da Situação Problemática (ESP)” incorporou o mapeamento de perspectiva sistêmica com crítica de limites para melhorar o enquadramento e descrição do problema, bem como a definição de metas e objetivos compartilhados. Forjar uma compreensão interorganizacional dos complexos problemas sociais é vital para qualquer programa bem-sucedido de colaboração interagências. E para tal, é fundamental respeitar e considerar as diferentes, e às vezes conflitantes, perspectivas e valores das agências envolvidas, buscando gerar um entendimento comum entre os participantes.

Diversas descobertas e ensinamentos colhidos na revisão da literatura foram significativos para a criação da proposta de ESP. Começando pela premência dos representantes das agências compreenderem a missão, a estrutura, a cultura, as capacidades e limitações dos demais participantes. Daí a necessidade de se reservar um tempo para que os eles possam explorar informações relevantes um dos outros. Uma outra forma de ampliar a compreensão mútua entre os colaboradores são os programas de empréstimo de pessoal, no qual um representante de uma agência é emprestado a outra e, por um período pré-estabelecido, acompanha a rotina de trabalho daquela agência (programas compatíveis e recíprocos de intercâmbio de conhecimentos e pessoas). Tal prática permite a imersão no *modus operandi*, nos padrões de comunicação (linguagem técnica), e de um modo geral, na cultura

organizacional da agência de destino. Por isso, a necessidade de fortalecer a capacidade interagências em situações de não- crise, intensificando a realização de treinamentos, programas educacionais, e exercícios integrados entre as agências.

Quanto às questões sociais, a comunicação densa é necessária para que os colaboradores identifiquem oportunidades de ganho mútuo. O diálogo inicial e aberto, assim como o *networking* e a troca de experiências face a face, é o cerne de um processo de obtenção do consenso, respeito mútuo, e compromisso com o processo. Ademais, a cultura organizacional também deve ser reformulada para assimilar as transformações necessárias decorrentes do ambiente interagências. Foi observado que os participantes podem, naturalmente, querer colaborar, e a melhor política organizacional pode ser, simplesmente, criar ocasiões para que eles possam conversar e trocar informações, opiniões e conselhos. Logo, um ambiente organizacional favorável à interação social, também é favorável à colaboração.

Quanto às limitações da pesquisa, várias dificuldades surgem na tentativa de avaliar de forma precisa e confiável o sucesso das ferramentas de *design thinking* em trabalhos colaborativos interagências. Temos conhecimento de que a proposta de ESP desenvolvida neste trabalho é um modelo inicial e experimental, tendo sido submetida a apenas uma rodada de “observação, reflexão e mudança”. Assim, não podemos enquadrá-la como uma ferramenta generalizável de gerenciamento para qualquer problema não estruturado, 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 ESP não somente em cursos, como também em operações reais que exijam o planejamento interagências. Só dessa forma será possível validar tal processo que será muito útil na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT NBR ISO 31000: Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes, Rio de Janeiro, 2009.
- ABUBAKAR, A. Mohameed et al. Knowledge management, decision-making style and organizational performance. **Journal of Innovation & Knowledge**, v. 4, n. 2, p. 104–114, abr. 2019.
- AGRANOFF, Robert; e MCGUIRE, Michael. **Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments**. Georgetown University Press, 2003. 232 p.
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 543–571, 2007.
- BOONSTRA, Albert; DE VRIES, Jan. Analyzing inter-organizational systems from a power and interest perspective. **International Journal of Information Management**, v. 25, n. 6, p. 485–501, dez. 2005.
- BOYD, A. et al. Systemic evaluation: a participative, multi-method approach. **Journal of the Operational Research Society**, v. 58, n. 10, p. 1306–1320, out. 2007a.
- BRASIL. Ministério da Defesa (Brasília - DF). Publicado no D.O.U. nº 175 de 12 de setembro de 2017. **MD33-M-12: OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS**, Brasília - DF, 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa (Brasília - DF). Publicado no D.O.U. nº 178 de 15 de setembro de 2020. **MD30-M-01: DOCTRINA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS**, Brasília - DF, v. 2, 2020.
- BROWN, Tim et al. Design thinking. **Harvard business review**, v. 86, n. 6, p. 84, 2008.
- BURKE, C. Shawn et al. What type of leadership behaviors are functional in teams? A meta-analysis. **The leadership quarterly**, v. 17, n. 3, p. 288-307, 2006.
- CHENNAMANENI, Anitha. **Determinants of Knowledge Sharing Behaviors: Developing and Testing an Integrated Theoretical Model**. Orientador: M. K. Raja and James T. C. Teng. 132 p. Tese de Doutorado (Filosofia) - The University of Texas at Arlington, 2006.
- COHEN, Galia. Cultural Fragmentation as a Barrier to Interagency Collaboration: A Qualitative Examination of Texas Law Enforcement Officers Perceptions. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 8, p. 886–901, nov. 2018.
- COMFORT, Louise K. Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. **Public administration review**, v. 67, p. 189-197, 2007.
- CONSTANT, David et al. What's Mine Is Ours, or Is It? A Study of Attitudes about Information Sharing. **Information Systems Research**, v. 5, n. 4, p. 400–421, dez. 1994.
- DAVENPORT, Thomas. H.; PRUSAK, Laurence. **Working knowledge: how organizations manage what they know**. Boston, Mass: Harvard Business School Press, 1998.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- LARICHEV, O. I.; MOSKOVICH, H. M. Unstructured problems and development of prescriptive decision making methods. In: **Advances in multicriteria analysis**. Springer, Boston, MA, 1995. p. 47-80.
- LEE, Heeseok; CHOI, Byounggu. Knowledge Management Enablers, Processes, and Organizational Performance: An Integrative View and Empirical Examination. **Journal of Management Information Systems**, v. 20, n. 1, p. 179-228, 2003.
- LIEBOWITZ, Jay; CHEN, Yan. Knowledge Sharing Proficiencies: The Key to Knowledge Management. In: HOLSAPPLE, C. W. (Ed.). **Handbook on Knowledge Management 1**. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, p. 409–424, 2004.
- LINDELL, Michael K.; PERRY, Ronald W. Planning and preparedness. **Emergency management: Principles and practice for local governments**, p. 113-139, 2007.
- MÄKIPÄÄ, Marko. Inter-organizational information systems in cooperative inter-organizational relationships: Study of the factors influencing to success. In: SUOMI, R. et al. (Eds.). Project E-Society: Building Bricks. **IFIP International Federation for Information Processing**. Boston, MA: Springer US, v. 226, p. 68–81, 2006.
- MARSICK, Victoria J.; WATKINS, Karen E. Demonstrating the Value of an Organization's Learning Culture: The Dimensions of the Learning Organization Questionnaire. **Advances in Developing Human Resources**, v. 5, n. 2, p. 132–151, maio 2003.
- MARTIN, Eric C. et al. Communication, Cooperation, Coordination, Collaboration-The 4Cs: Interorganizational Partnering in Haiti. **Disasters**, 2015.
- MCNABB, David E. **Knowledge management in the public sector: a blueprint for innovation in government**. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, 2007.
- MINGERS, John; ROSENHEAD, Jonathan. **An overview of related methods: VSM, system dynamics and decision analysis**. 2001.
- MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. **Australian Journal of Public Administration**, v. 75, n. 3, p. 391-402, 2016.
- MITCHELL, George E. et al. Collaboration and Performance: Perspectives From Public Managers and NGO Leaders. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 4, p. 684–716, 2 out. 2015.
- O'LEARY, Rosemary et al. The Skill Set of the Successful Collaborator. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. S70-S83, nov. 2012.
- ORASANU, Judith et al. **Decision making in action: Models and methods**. Norwood, NJ: Ablex, 1993.
- PARDO, Theresa A. et al. Knowledge sharing in cross-boundary information system development in the public sector. **Information Technology and Management**, v. 7, n. 4, p. 293–313, dez. 2006.

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

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

PERLA, Peter P. **The art of wargaming: A guide for professionals and hobbyists**. Naval Institute Press, 1990.

RAZZOUK, Rim; SHUTE, Valerie. What is design thinking and why is it important?. **Review of educational research**, v. 82, n. 3, p. 330-348, 2012.

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

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

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

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

SIMON, Herbert Alexander; NEWELL, Allen. Heuristic problem solving: The next advance in operations research. **Operations research**, v. 6, n. 1, p. 1-10, 1958.

SIMON, Herbert Alexander. **The sciences of the artificial**. Cambridge, MA. 1969.

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

SIMON, Herbert Alexander. **Scientific discovery as problem solving: Reply to critics**. 1992.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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