

MARINHA DO BRASIL  
Escola de Guerra Naval  
Doutorado Profissional em Estudos Marítimos

Ana Fernanda Moreira Baptista

A participação da Marinha do Brasil na resposta ao derramamento de óleo na  
costa brasileira: um estudo de caso sobre processo decisório em um  
ambiente de cooperação interagências

Rio de Janeiro  
2024

Ana Fernanda Moreira Baptista

A participação da Marinha do Brasil na resposta ao derramamento de óleo na costa brasileira: um estudo de caso sobre processo decisório em um ambiente de cooperação interagências

Tese apresentada ao Curso de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor (a) em Estudos Marítimos. Área de Concentração em Defesa, Governança e Segurança Marítimas.

Prof. Dr. Thauan dos Santos

Prof. Dr. Cintiene Sandes Monfredo Mendes

Rio de Janeiro

2024

Ana Fernanda Moreira Baptista

A participação da Marinha do Brasil na resposta ao derramamento de óleo na costa brasileira: um estudo de caso sobre processo decisório em um ambiente de cooperação interagências

Tese apresentada ao Curso de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor (a) em Estudos Marítimos. Área de Concentração em Defesa, Governança e Segurança Marítimas.

Aprovada em 29 de outubro de 2024

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Adriano Lauro  
Doutor da EGN

---

Prof. Dr. Kétia Kellen Araújo da Silva  
Doutor da EGN

---

Prof. Dr. Sabrina Evangelista Medeiros  
Doutor da Universidade Lusófona de Lisboa

---

Prof. Dr. Maria Teresa Correia Coutinho  
Doutor da UFRJ

Aos meus pais, Ana Maria e Moacyr, pelo amor incondicional e pelo exemplo de ética e dignidade.

Ao Arthur, meu filho amado. Obrigada por tudo!

## AGRADECIMENTOS

Muitas ideias surgem em diferentes lugares, a partir de conversas com pessoas que nem imaginam a importância dos seus comentários. Outras contribuições surgem do apoio que ajuda a resgatar o fôlego ao longo da caminhada. Assim, muitos são os envolvidos nesta tese, aos quais eu devo agradecimentos.

A Deus, por manter minhas forças, minha esperança e motivação ao longo da vida;

À minha família, por compreender os momentos de tensão e dar o suporte emocional necessário. Ao meu pai, Moacyr, que sempre foi modelo e inspiração. À minha mãe, Ana Maria, que continuamente me incentivou a querer sempre mais e a acreditar que era possível conseguir o impossível. Ao meu filho, Arthur, por me ouvir e apoiar nas horas mais difíceis.

Ao meu orientador, Thauan Santos, que com sua experiência profissional e personalidade dinâmica enriqueceu minha experiência acadêmica.

À minha coorientadora, Cintiene Sandes, por me auxiliar a desatar os nós e por me estimular nessa caminhada difícil que é escrever. Sempre presente, soube a hora de me estimular e também a de me fazer parar. Agradeço, ainda, pela orientação e pela amizade.

Aos meus amigos, os quais incentivaram, se orgulharam e respeitaram quando não pude me fazer presente.

Aos colegas de doutorado Valdenize Oliveira, Gustavo André e Guilherme Cantarino pelo sempre solícito apoio, pelos conselhos e palavras de incentivo que me ajudaram a tomar fôlego.

A todos os oficiais e civis da Marinha do Brasil, que disponibilizaram seu tempo e conhecimento, acolhendo minhas dúvidas, buscando soluções e indicando caminhos.

Meu muito obrigada a todos que me ajudaram e me incentivaram. Esta foi uma oportunidade única!

Para quem não sabe para onde vai, qualquer  
caminho serve. (Lewis Carroll, 1865)

## RESUMO

O incidente de derramamento de óleo na costa nordeste do Brasil em 2019 é considerado um dos maiores desastres ambientais ocorridos no país. Em função da sua amplitude, foi necessária a conjunção de esforços de várias agências governamentais e não governamentais para combatê-lo. Este arranjo institucional teve a Marinha do Brasil (MB) como Coordenadora Operacional, sendo a instituição responsável pelas ações imediatas ao acidente. Apesar das vantagens de atuar em cooperação, na prática é uma relação que apresenta dificuldades. Tem-se, então, como objetivo, entender as dificuldades e as vantagens deste tipo de atuação, no intuito de observar sua influência no processo decisório da MB. Assim, torna-se importante analisar, através de um estudo de caso, como foi realizado o processo decisório nesta arquitetura interagencial. Os resultados indicam que os obstáculos vivenciados em um ambiente de cooperação interagências podem ser minimizados com a melhoria de competências comportamentais. O presente estudo propõe um programa focado no desenvolvimento de competências comportamentais que facilitem as tomadas de decisão que ocorram em ambiente de cooperação interagências.

Palavras-Chave: Cooperação interagências, processo decisório, Marinha do Brasil, derramamento de óleo, competências comportamentais

## ABSTRACT

The oil spill incident on the northeastern coast of Brazil in 2019 is considered one of the largest environmental disasters in the country. Due to its magnitude, it required the combined efforts of various governmental and non-governmental agencies to combat it. This institutional arrangement had the Brazilian Navy (MB) as the Operational Coordinator, responsible for immediate actions in response to the accident. Despite the advantages of working in cooperation, in practice, it is a relationship that presents difficulties. The objective, therefore, is to understand the challenges and advantages of this type of collaboration in order to observe their impact on the MB's decision-making process. Thus, it is important to analyze, through a case study, how the decision-making process was carried out within this interagency architecture. The results indicate that the obstacles experienced in an interagency cooperation environment can be minimized by improving behavioral competencies. This study proposes a program focused on developing behavioral competencies that facilitate decision-making in interagency cooperation environments.

Key words: Interagency cooperation, decision process, Marinha do Brasil, oil spill

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Design de Pesquisa.....	30
Figura 2 - Relação Processo Decisório e Cooperação Interagências. ....	34
Figura 3 - Mapa das áreas do litoral brasileiro atingidas pelo óleo.....	83
Figura 4 - Estrutura organizacional do PNC em 2020. ....	86
Figura 5 - Estrutura organizacional do PNC em 2022. ....	87
Figura 6 - Base legal para resposta à incidentes de derramamento de óleo. ....	88
Figura 7 - Linha do Tempo da Instalação do PNC.....	91
Figura 8 - Arquitetura de Cooperação em Nível de Integração. ....	92
Figura 9 - Arquitetura de Cooperação no Incidente de Derramamento de Óleo. ....	93
Figura 10 - Estrutura da Coordenação Científica do GAA e seus GT. ....	97

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de Maturidade entre Agências.....	49
Quadro 2 - Evolução das manchas de óleo pelos estados.....	99
Quadro 3 - Fatores que afetam a cooperação interagência. ....	104
Quadro 4 - Fatores presentes no Incidente de Derramamento de Óleo na Costa do Brasil.....	107
Quadro 5 - Indicadores de presença/ausência de variáveis em operação em ambiente interagências.....	117
Quadro 6 – Indicadores de presença/ausência de variáveis no Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira.....	122
Quadro 7 – Matriz Curricular do Programa de Desenvolvimento de Competências comportamentais. ....	129
Quadro 8 – Correlação entre fatores que afetam a cooperação interagências e competências necessárias.....	130
Quadro 9 – Estrutura do Programa de Desenvolvimento das Competências comportamentais. ....	135
Quadro 10 – Competências necessárias ao melhor desempenho em cooperação em ambiente interagências.....	145

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARPEL	<i>Regional Association of Oil, Gas and Biofuels Sector Companies in Latin America and The Caribbean</i>
CCR	Centro de Coordenação Regional
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CTEOLEO	Comissão Temporária Externa para acompanhar as ações de enfrentamento às manchas de óleo no litoral brasileiro
CCOPI	Curso de Coordenação e Planejamento Interagências
EGN	Escola de Guerra Naval
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FA	Forças Armadas
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
GAA	Grupo de Acompanhamento e Avaliação
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes
ITOPF	<i>International Tanker Owners Pollution Federation Limited</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
ONG	Organização não governamental
PDCC	Programa de Desenvolvimento de Competências Comportamentais
PEI	Planos de Emergência Individuais
PNC	Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob jurisdição nacional
SCAT	<i>Shore Line Cleanup Assessment Technique</i>

SCI

*Incident Comand System*

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2.</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>26</b>
2.1	REVISÃO DA LITERATURA.....	31
2.2	ESTUDO DE CASO.....	32
2.3	ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	35
2.4	COLETA DE DADOS: ANÁLISE DE DOCUMENTOS E PARTICIPAÇÃO EM JOGOS.....	38
2.5	LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS.....	40
<b>3.</b>	<b>COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>
3.1	COOPERAÇÃO EM AMBIENTE NACIONAL – O MODELO INTERAGÊNCIAS.....	45
3.2	FATORES QUE AFETAM A COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS.....	52
<b>4.</b>	<b>PROCESSO DECISÓRIO.....</b>	<b>60</b>
4.	O HOMEM COMO UM SER QUE DECIDE.....	60
4.1	O CAMINHO DA TOMADA DE DECISÃO – A RAZÃO A PARTIR DAS EMOÇÕES.....	62
4.1.1	A RACIONALIDADE DA DECISÃO.....	62
4.2	O LADO SUBJETIVO DAS DECISÕES.....	65
4.2.1	A INTUIÇÃO.....	66
4.2.2	A PERCEPÇÃO.....	67
4.2.3	A PRESENÇA DE VIESES DE PENSAMENTO.....	71
4.3	O PAPEL DOS ESTEREÓTIPOS E DAS HEURÍSTICAS NA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS EM AMBIENTE DE COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS.....	73
<b>5.</b>	<b>INCIDENTE DE POLUIÇÃO POR ÓLEO NA COSTA BRASILEIRA: OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL – MAR LIMPO É VIDA.....</b>	<b>81</b>
5.1	MANCHAS DE ÓLEO NO LITORAL DO NORDESTE.....	81
5.2	ESTRUTURA DO PLANO NACIONAL DE CONTINGÊNCIA PARA INCIDENTES DE POLUIÇÃO POR ÓLEO EM ÁGUAS SOB JURISDIÇÃO NACIONAL (PNC). .....	85
5.3	HISTÓRICO DO INCIDENTE DE POLUIÇÃO POR ÓLEO.....	91
5.4	INCIDENTES OBSERVADOS.....	102
5.5	ANÁLISE DO CASO.....	103

5.6	DISCUSSÃO.....	117
5.7	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS COMPORTAMENTAIS – PDCC.....	125
5.7.1	APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA.....	125
5.7.1.1	OBJETIVO GERAL.....	127
5.7.1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	127
5.7.1.3	PÚBLICO- ALVO.....	128
5.7.1.4	CARGA HORÁRIA.....	128
5.7.1.5	METODOLOGIA DE ENSINO.....	128
5.7.1.6	RECURSOS NECESSÁRIOS.....	129
5.7.1.7	CONTEÚDO PROGRAMÁTICO.....	129
5.7.1.7.1	ÉTICA.....	131
5.7.1.7.2	EMPATIA CULTURAL.....	131
5.7.1.7.3	COMUNICAÇÃO.....	132
5.7.1.7.4	RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	133
5.7.1.7.5	RESILIÊNCIA.....	133
5.7.1.7.6	CIDADANIA ORGANIZACIONAL.....	134
5.7.1.7.7	LIDERANÇA.....	134
5.7.1.7.8	TRABALHO EM EQUIPE.....	135
5.7.1.8	REFERÊNCIAS.....	138
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>140</b>
<b>7.</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>150</b>
<b>8.</b>	<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>167</b>

## CAPÍTULO 1

### INTRODUÇÃO

O Brasil é uma área de uma riqueza natural excepcional, com uma grande diversidade de fauna e flora. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, o Brasil possui a maior biodiversidade do mundo, com 116.000 espécies animais e mais de 46.000 espécies vegetais conhecidas, o que corresponde a 20% das espécies globais. Proteger esse patrimônio é um grande desafio e exige altos níveis de colaboração que envolvam diversos atores estatais e não estatais. Em consonância com esse pensamento, o Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040), avalia que agentes sociais, ambientais e transnacionais podem ser consideradas potenciais ameaças que, no escopo deste trabalho, necessitam ser enfrentadas de modo multidimensional. Ademais, endossando a ideia de um enfrentamento conjunto, Donadelli pontua, no Dicionário de Segurança e Defesa (2018), que as questões relativas à segurança vão além de uma ótica estritamente militar. Nesse contexto, a atuação em ambiente interagências torna-se uma realidade e uma necessidade.

Em um mundo interconectado, as ameaças tornaram-se transversais, não podendo mais ser compartimentadas em caixas estanques, e para combatê-las é necessário ter a mesma visão. Isto requer o entendimento de que neste ambiente super conectado, a defesa de um Estado não perpassa apenas dentre disputa entre Estados (Raza, 2012; Marcella, 2008; Strickler, 2010) e nem se restringe às fronteiras deles, mas é relevante ter um olhar para as chamadas novas ameaças, apontadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), nos anos 2000, tais como: o crime organizado transnacional, a pobreza extrema, os desastres naturais e os de origem humana, a deterioração do meio ambiente e os ataques à segurança cibernética. Todas elas colocam em risco a segurança nacional.

A influência recíproca das situações traz a importância de se ter um olhar a partir de uma lógica de redes. Com a globalização das atividades econômicas e a consequente formação de redes entre os pequenos produtores e os compradores de mercados afluentes, permeada por subcontratantes e níveis intermediários de negociação, tem-se um impacto significativo nos segmentos informais, dentre eles a

economia do crime. A falta de uma perspectiva de crescimento social e econômico atraem, tanto na percepção de Castells (1999) como na de Castro e Abramovay (2002), a parte da população mais vulnerável às situações de risco e ao crime.

De fato, o mundo do crime organizado também se estrutura dentro da economia em rede proposta por Castells. Ao desenvolver novas lógicas de mercado, estabelecer vínculos de todas as maneiras, ultrapassando fronteiras, o crime organizado sistematiza um esquema financeiro complexo conectado à economia formal. Entende-se, então, que os crimes contemporâneos têm um alcance abrangente, e com a sua constituição em rede deixa vulneráveis os Estados, pois as questões que se apresentam deixam de se resumir a um problema local sendo mais um nó de uma trama global. Esse é um processo interligado no qual diversas faces da sociedade são afetadas, os efeitos são ramificados e tem como prolongamento final o fato de atingir a segurança nacional. Assim sendo, a cooperação com outras agências é fundamental, pois dentro desta visão holística, necessária para lidar com os problemas em questão, deve-se compreender a segurança como um sistema integrado.

Isto demanda das agências um maior preparo para saber atuar lidando com a diversidade e pluralidade de atores. Faz-se necessário que haja uma integração entre as forças militares e agências civis, governamentais e/ou não governamentais, com vistas a se buscar a melhor solução para enfrentar os complexos do mundo contemporâneo. O trabalho em situação de cooperação interagências, assim, passa a ser visto como uma das melhores formas de lidar com essa solicitação de atuação.

Concomitante a esse pensamento, Calder, Santos e Mendes (2022) apresentaram o mapeamento da participação da Marinha do Brasil em ações de cooperação no ambiente interagências. O mapeamento ocorreu dentro do escopo de um projeto de pesquisa financiado pela Fundação de Estudos do Mar (FEMAR), e teve continuidade através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (PRÓ-DEFESA IV) que objetiva promover a formação de recursos humanos de alto nível com vistas ao desenvolvimento e fortalecimento da cultura de Defesa Nacional. Os autores verificaram que ações relativas ao combate aos crimes transfronteiriços e danos ao meio ambiente cresceram nos últimos anos, tendo como destaque o incidente com poluição por óleo na costa brasileira.

Pode-se, assim, perceber que a Marinha do Brasil (MB) está consciente do seu papel como ator importante neste conceito abrangente de segurança no combate a ações danosas ao meio ambiente, assunto cada dia mais em foco e de extrema importância. O capítulo 4 do manual de Doutrina Militar Naval (EMA – 305), que trata do Poder Naval nas atividades de emprego limitado da força, elenca dentre essas ações as Ações contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais. Entretanto, esse não é seu escopo de ação principal, demandando o trabalho conjunto para uma atuação mais efetiva.

Essa atuação conjunta, embora cada vez mais valorizada, ainda requer novos arranjos institucionais que promovam maneiras mais eficazes de solucionar os problemas compartilhados por várias agências. Essa singular arquitetura de atuação deve propiciar um ambiente que saiba lidar com a diversidade de pensamentos e culturas para que as decisões sejam tomadas visando o resultado mais positivo possível.

E como chegar a essa melhor solução? Como fazer com que o processo decisório seja conduzido da melhor forma? A ideia é que as decisões sejam sempre as mais apropriadas, isto é, oportunas, pertinentes e ajustadas. Ainda que o uso da razão, pela influência do pensamento de alguns teóricos como Descartes e Aristóteles, seja considerado mais importante para conseguir a decisão acertada, a literatura mostra que tanto a razão quanto a emoção podem beneficiar o processo decisório.

A argumentação de que a razão e a dedução são mais relevantes que a emoção é derivada da filosofia e constituiu-se a base de documentos importantes como a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América e da Revolução Francesa. Ainda em tempos mais modernos, como os anos de 1980, filósofos advogavam que a emoção encobria o pensamento racional, sendo necessário detê-la (Zilincik, 2022). De acordo com VanBergen, Lurie e Chen (2021), essa ideia é reforçada pelos testes padronizados de inteligência que visam identificar as competências lógicas e de dedução que gerem o pensamento científico.

Contudo, autores como Hebert Simon, Max Bazerman, Amos Tversky, Daniel Kahneman e Dan Ariely já desconstruíram a ideia de uma racionalidade utilitária e objetiva. O cenário no qual é viável analisar todas as opções disponíveis é irreal ou impossível. Partindo deste princípio, Hebert Simon (1987, 1997) propõe a teoria da racionalidade limitada, na qual o ser humano, ao buscar e analisar informações e

dados, apresenta limitações. Essas limitações também afetam a capacidade de compreender todas as intenções dos atores envolvidos, principalmente quando, de acordo com VanBerg, Lurie e Chen (2021), há a tendência a considerar a decisão que a outra pessoa irá tomar, a partir da própria expectativa de ação.

Isso ocorre devido à influência da percepção sobre a realidade, a comunicação e o julgamento. Dessa forma, apreende-se que a influência da percepção ocorre por ela ser o processo psicológico pelo qual se cria uma imagem interna do mundo exterior.

Desta maneira, a percepção ajuda na construção da realidade pessoal ao conferir um sentido único e individual ao ambiente em que se vive. Deriva do aprendizado resultante da experiência de vida do sujeito e, por isso, a realidade torna-se aquilo que ele percebe. Cada indivíduo apreende, processa, infere, distingue as informações do ambiente exterior de modo próprio, percebendo a realidade de acordo com suas referências. A realidade é o que se é.

A existência de vieses de pensamento, que são atitudes, opiniões e valores que afetam o julgamento, é importante para o entendimento de como a parte racional do processo decisório é impactada. Kahneman *et al* (2021) já alertam para o fato de que as pessoas tendem a formar uma impressão coerente sobre um fato e, posteriormente, ter dificuldade em modificar essa maneira de pensar.

Dessa forma, o papel das emoções deve ser considerado no processo de tomada de decisão como mais um fator deste processo e não como uma entidade separada. A compreensão de que o processo decisório não é completamente lógico e racional não anula a racionalidade existente nesse processo.

É imprescindível que o sujeito busque dados e integre as informações coletadas para elaborar argumentos, empregando, assim, o pensamento deliberativo. Ao apreender a realidade, reunindo e interpretando evidências, irá compreender os riscos e incertezas, podendo melhor avaliar as opções disponíveis. A proposta de autores como Herbet Simon, Kahneman e Vergara é compreender que a união desses dois sistemas é que poderá levar a uma tomada de decisão ótima. Abandonar essa falsa dicotomia é importante ao entendimento das próprias decisões e também dos integrantes de outras agências, como necessário em uma ação de atuação em ambiente interagências.

Entretanto, por mais que haja o entendimento da necessidade de compartilhar esforços, visto que a resposta não é única, simples ou/e definitiva, as agências em

geral possuem perspectivas diferentes, modos de operação diversos, metas que às vezes são opostas, atuam de acordo com suas particularidades e, em alguns momentos, possuem responsabilidades que se sobrepõem. Todavia, é uma tarefa que deve ser empreendida, e para tal é preciso desenvolver arquiteturas colaborativas a partir do compartilhamento de informações e estratégias conjuntamente desenvolvidas, que visem alinhar o pensamento e os objetivos, no intuito de diminuir os entraves ao bom trabalho em ambiente interagências.

Uma das maneiras de operacionalizar a importância da cooperação é a realização de atividades conjuntas, nas quais é difundido o pensamento de uma cultura sobre este tipo de conduta, realçando a impossibilidade das agências, sozinhas, responderem efetivamente aos problemas enfrentados. Este novo arranjo organizacional tem sido amplamente estudado, havendo uma rica literatura internacional, como será apresentado no capítulo sobre o tema, sobre os fatores que facilitam a cooperação interagências. Todavia, a aplicação prática dos estudos, principalmente quando aplicados à área de Defesa, ainda é insuficiente. Dessa forma, pensar em um caso em que a cooperação interagencial ocorre de modo amplo e eficaz mostra-se uma escolha acertada, principalmente por ela ocorrer no âmbito de ações no meio ambiente, assunto que tem mobilizado a sociedade em geral nos últimos anos.

Assim, naturalmente, o incidente ocorrido no ano de 2019 transforma-se em um convite para esta pesquisa. Este incidente de derramamento de óleo na costa do Nordeste do Brasil foi inédito por sua duração e amplitude. Sua extensão total foi de 4.000 km tendo chegado ao litoral do Sudeste do Brasil e à região Norte.

Inclui-se entre a importância de pensar o incidente de derramamento de óleo na costa do nordeste brasileira a sua singularidade. Ela aponta que apesar de diversos exercícios simulados e treinamentos realizados em consonância com empresas de exploração de petróleo e instituições internacionais, o fato acontecido nunca surgiu como uma possibilidade, sendo considerado um “cisne negro”<sup>1</sup>. Os diversos cenários projetados em momento algum aventaram a possibilidade de acontecer um desastre que possuísse ao mesmo tempo todas essas características: origem desconhecida, de tamanha extensão, tipo de óleo encontrado e as consequências decorrentes.

---

<sup>1</sup> Conceito proposto por Nassim Nicholas Taleb para representar eventos cuja probabilidade de ocorrência é muito baixa, sendo inesperado, mas que, no entanto, possuem efeitos altamente impactantes. Dessa forma, são considerados difíceis de serem previstos ou prevenidos (Toldy, 2011).

A atuação para enfrentar tal situação emergencial demandou ações de diversos órgãos governamentais nas esferas federal, estadual e municipal, tendo sido conduzidas pelo Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA), estrutura permanente, composta pela Marinha do Brasil (MB), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e definida no Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo (PNC).

Essa operação, chamada “Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira”, teve a coordenação inicial feita pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Autoridade Nacional, que designou a Marinha do Brasil (MB) como Coordenador Operacional do GAA e, assim, a instituição que iria conduzir e coordenar as ações relacionadas a esse incidente. Essa operação contou com a participação de diferentes agências governamentais e não governamentais, além das Forças Armadas, gerando a necessidade de protocolos de interação e de conduta próprios.

A MB atua sob o comando do Ministério da Defesa (MD), que dentro do Brasil possui uma das poucas referências sobre o tema cooperação interagência, por meio do manual do Ministério da Defesa (MD-33-M-12 Operações Interagências, 2017). O Manual de Operações Interagências foi implementado no ano de 2012, tendo sua segunda edição no ano de 2017, sendo uma normativa para atuação das FA em ambiente interagências, e aponta a necessidade de se criar um referencial teórico único e autóctone. Contudo, o manual, ainda que realizado no âmbito ministerial, não possui prerrogativa para outros órgãos de ministérios diferentes, sendo abordado e conhecido apenas pelas forças.

O Exército Brasileiro (EB) também possui um Manual de Campanha de Operações em Ambiente Interagências (EB20-MC-10.201), cuja finalidade é estabelecer uma doutrina no ambiente interagência no que se refere à coordenação de ações com organizações intergovernamentais, não governamentais, agências governamentais e empresas do setor privado. A Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira seguem, em suas diretivas para cooperação interagência, o que é prescrito no Manual do Ministério da Defesa.

Destarte, o manual do MD está diretamente voltado para definições, finalidades, vocabulários, princípios norteadores e disposições gerais do modelo de operação interagência, sem necessariamente realizar um debate conceitual acerca do

que se entende como relação interagências e, portanto, também não aborda o conceito de cooperação interagências.

O manual do MD possui uma linguagem militar, sendo voltado para a realização de ações interagências em operações de paz no âmbito da Organização das Nações Unidas. Desse modo, defende conceitos voltados para esse público, não atendendo ao público mais amplo, que também faz parte de uma situação de cooperação interagências.

Mas não se pode deixar de notar que nas definições do Ministério da Defesa e do Comando do Exército há a percepção de uma necessidade de criar parcerias para enfrentar os problemas complexos a serem conjuntamente enfrentados em benefício de se atingir objetivos comuns que são de interesse nacional.

A definição de cooperação interagência é bastante ampla, representando conceitos diversos para diferentes autores. O termo cooperação interagência é utilizado, muitas vezes, como sinônimo de colaboração, atividade conjunta e coordenação, sendo possível observar a alternância entre esses vocábulos dentro de um mesmo texto.

Kaiser (2011) ainda salienta que a intercambialidade entre os termos denota uma falta de precisão e consistência. Contudo, Jones e Thomas (2007) apresentam o entendimento de que uma definição decisiva e única não é viável, pois os termos dependem de um contexto e, dessa forma, os significados irão variar ao longo do tempo e quando usado com relação a diferentes políticas públicas. Porém os termos apresentam raízes comuns que devem ser consideradas.

Entretanto, é necessário enfatizar que, independentemente do termo utilizado, os desafios ao longo das operações interagências devem ser minimizados pela proposta de cooperação em busca de um benefício comum, organizando e reorganizando as tarefas de acordo com demandas e capacidades.

Para além da necessidade de uma definição conceitual, a cooperação em ambiente interagências pode apresentar diferentes arranjos institucionais, que têm como objetivo melhorar a coordenação e deixar claro quais são as responsabilidades e as jurisdições de cada agência. Esses arranjos podem ter formatos diferentes a cada nova situação enfrentada, sendo importante observar cada caso como único, levando-se em consideração suas idiossincrasias.

Assim, o presente estudo limita-se ao Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira, e às resoluções necessárias às ações de acompanhamento e resposta ao

derramamento de óleo. Esse caso teve como arranjo institucional a formação de uma força tarefa que atuou em uma situação específica durante um determinado período, visando atingir objetivos comuns, atuando de modo complementar, porém de forma independente. As conclusões devem ser generalizadas com limitações, pois o foco do estudo foi a estrutura desenvolvida para atender as demandas desse caso abrangente e incomum.

A metodologia utilizada vem de referências de pesquisas de estudo de caso único e da revisão de literatura. Esse formato metodológico é considerado quando há uma propensão a investigar as interações sociais a partir de uma realidade atual. Esse tipo de pesquisa é legitimado pela ideia de Minayo (2012), na qual a validade de uma pesquisa que aproxima a teoria à ação, quando da interpretação dos dados produz-se conhecimento que é transposto para vida prática, aproximando o pesquisador de seu objeto de estudo.

A **justificativa** da escolha pela abordagem do processo decisório realizado pela Marinha do Brasil em um ambiente interagências deu-se por considerar que a MB atua em cooperação com as demais Forças Singulares e vem, desde os chamados Grandes Eventos em 2010, desenvolvendo atividades com outras agências, governamentais e não governamentais, sendo importante, dessa forma, entender esse processo e pensar em formas de melhorá-lo.

Todavia, o caso que será discutido nesta tese é significativo pela quantidade de agências envolvidas e ações a serem tomadas, ensejando a necessidade de lidar com atores que apresentam motivações e modos de atuação bastante variados, o que desperta a possibilidade de verificar quais variáveis estão presentes no processo decisório da Marinha do Brasil.

A partir dessa perspectiva, torna-se relevante entender como a arquitetura de interagências afeta o processo decisório da MB em situação de crise emergencial, como no caso do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira. A análise da estrutura de arquitetura dessa operação permitirá identificar as variáveis que têm impacto no processo decisório. A literatura mostra que existem variáveis que são necessárias para que a cooperação interagência ocorra da melhor maneira possível, conforme analisado posteriormente.

O **problema** que se apresenta, então, é entender se a arquitetura interagências prevista no Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo (PNC), e simulada em exercícios de treinamento, é adequada para fornecer uma

maior eficiência ao processo decisório da MB em situação de crise emergencial durante uma ação em situação em ambiente interagências.

Já a literatura sobre processo decisório advoga que as consequências de uma ação se encontram no futuro. Dessa forma, o que é possível é uma ideia, uma imagem do vir a ser, ao qual o ser humano determina um valor que é, na melhor das hipóteses, imperfeitamente antecipado. Assim, a escolha é sempre o ponto de satisfação e nunca o ponto ótimo, conforme a teoria defendida por Simon (1997). Além disso, a compreensão que se terá neste trabalho é a de que emoção e razão atuam em conjunto na melhoria do processo de tomada de decisão.

À vista disso, os **objetivos de pesquisa** do presente trabalho são identificar e analisar a arquitetura de interagências e seus efeitos no processo decisório da MB em situação de crise emergencial e bem como identificar quais são as competências comportamentais necessárias para os atores que atuam em ambiente interagências. Com base nessas identificações será proposto um programa de desenvolvimento para a capacitação de tais competências. Para tal, será realizado a análise do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira.

Uma vez estabelecido o problema e o objetivo geral, ter-se-á como objetivos específicos:

- analisar as principais teorias das relações interagências nacionais;
- detectar e analisar os potenciais obstáculos/oportunidades presentes nas relações de cooperação em ambiente interagências;
- analisar as principais teorias concernentes ao processo decisório e identificar, a partir da literatura, as variáveis deste processo que são afetadas pela arquitetura interagências;
- identificar, a partir da literatura existente, as competências necessárias ao processo decisório em um ambiente interagências;
- perquirir, a partir das variáveis, a adequação do treinamento previsto no PNC, visto os desafios levantados pelo Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira.

Este trabalho foi dividido em seis capítulos, incluindo esta Introdução. Em seguida, no capítulo dois, discorre-se sobre o percurso metodológico desenhado para

análise do caso. Nele pretendemos descrever o estudo de caso único como método que permite produzir proposições teóricas que, ao ser aplicadas em outros contextos, constroem uma “generalização analítica”.

Os dois capítulos seguintes apresentam uma revisão da literatura sobre processo decisório e sobre cooperação interagência. O capítulo três propõe os fatores percebidos como tendo forte influência no sucesso/insucesso de uma operação em ambiente interagências apresentados pelos principais teóricos dessa disciplina. Esse tema é bastante estudado em função da mudança de enquadre sobre o que é ameaça. Esse conceito, agora multidimensional, requer uma nova configuração de trabalho para combatê-lo. Assim, o trabalho conjunto, integrado e interagências tem sido visto, como será apresentado nesse capítulo, como uma das melhores maneiras de lidar com essa nova dinâmica.

O capítulo quatro, sobre processo decisório, irá apresentar as principais discussões teóricas sobre o assunto, introduzindo tanto as questões emocionais quanto as racionais como parte desse processo. Além disso, nesse capítulo, ter-se-á o entendimento de que a teoria sobre tomada de decisão que conduzirá a tese será a proposta por Hebert Simon sobre racionalidade limitada.

A revisão de literatura será apresentada de forma mais ampla devido à necessidade de compreensão dos aspectos intrínsecos à cooperação em ambiente interagências, assim como das idiosincrasias pertinentes ao processo de tomada de decisão. Dessa forma, a fundamentação teórica exposta nesta tese visa identificar e analisar os principais fatores associados ao melhor desenvolvimento de uma relação em ambiente interagências.

O capítulo cinco destina-se a fazer uma apresentação do caso a ser analisado e também a apresentar os resultados da análise e discussões do caso a partir das teorias propostas. O Incidente de Poluição por Óleo na Costa do Nordeste brasileiro foi considerado um episódio incomum. As organizações que compõem o GAA e são responsáveis pelo acompanhamento e pelas ações de resposta ao derramamento de óleo, apesar de realizarem treinamentos para lidar com tal situação, em nenhum momento contemplaram um cenário de tal singularidade. O propósito deste capítulo é, então, retratar a situação que se apresentou com seu ineditismo e particularidades, assim como as ações dela decorrentes. Nesse capítulo também se buscará demonstrar fatores que a literatura apresenta como importantes por afetarem a cooperação em ambiente interagências, os quais foram observados durante a

condução do incidente com óleo no litoral brasileiro, e como estes influenciaram o processo decisório da Marinha do Brasil, coordenadora operacional do caso estudado.

Também estará incluso no capítulo cinco o programa de desenvolvimento de competências comportamentais essenciais para a melhora da *performance* individual, mas, principalmente, na promoção de um ambiente mais colaborativo e produtivo. Também buscar-se-á, neste capítulo, demonstrar como a partir do desenvolvimento e aprimoramento de competências comportamentais pode-se preencher as lacunas observadas na discussão do estudo de caso. Dentre as competências com potencial de aprimoramento encontram-se, entre outras, a melhora na comunicação, tendo em vista a redução de mal-entendidos, a apresentação de técnicas para lidar com os desafios aprimorando a resiliência e o fortalecimento da capacidade de colaboração e de liderança.

Por fim, no sexto e último capítulo, sinalizamos as considerações finais que contêm as observações consideradas mais relevantes sobre o trabalho apresentado, ensaiando conexões entre os pontos identificados durante as análises. Nele serão explorados os elementos produzidos pela tese, apontando as contribuições acadêmicas e práticas que um estudo sobre o processo decisório em ambiente interagências possa produzir.

## CAPÍTULO 2

### **METODOLOGIA**

Neste capítulo, descreve-se a metodologia adotada nesta tese para a realização da pesquisa. Desta forma, a presente pesquisa foi desenvolvida a partir da utilização de um conjunto de técnicas e procedimentos, optando-se por uma abordagem qualitativa alicerçada no estudo de caso e na coleta de dados por meio de entrevistas, além de análise de documentos, participação em simulações e revisão bibliográfica para entender e explicar o processo decisório da MB em uma situação de cooperação interagências.

A pesquisa em ciências sociais está voltada para olhar à sociedade não só como um grupo, mas para além deste grupo. As particularidades dos indivíduos, objeto de estudo da psicologia, não serão abordadas. Este tipo de pesquisa é uma das muitas formas de construir representações da vida social, o que é feito a partir da utilização de um método científico. A utilização de termos como variáveis, conceitos, correlação e relações entre as variáveis fornece um viés científico, pois o uso de uma linguagem “científica” é entendido por alguns cientistas sociais como uma maneira de diferenciação de outras atividades que também buscam descrever os fenômenos sociais (Ragin e Amoroso, 2011).

Entretanto, apenas o uso da linguagem científica não torna a pesquisa social um método científico. É preciso formular hipóteses, fazer o design da pesquisa, coletar evidências e analisar os dados. Ragin e Amoroso (2011) argumentam que seguir este modelo nem sempre é possível em pesquisas sociais, pois muitas das teorias as quais se pretende comprovar são vagas, abstratas ou difíceis de serem medidas. Formular uma hipótese, neste caso, pode ser uma tarefa inglória. Todavia, isto não invalida a pesquisa social, pois o modelo quantitativo não deve ser considerado o único possível.

Nesta tese, em que será feito o estudo de caso único, cabe atentar para a proposição de Yin (1984) de que esse tipo de estudo pode gerar proposições teóricas, a partir dos seus resultados, que podem ser aplicáveis a outros contextos, o que ele denomina de “generalização analítica”. Dessa forma, como apontado por Stake (*apud* Gil, 2000), o estudo de caso pode ser do tipo instrumental, isto é, desenvolvido a partir

da percepção da sua utilidade para alcançar objetivos e auxiliar no conhecimento de um determinado problema.

É importante ressaltar, quando se utiliza o estudo de caso, que o pesquisador deve buscar tanto o que é compartilhado quanto o que é particular em cada caso. Para Ventura (2007), estudos de caso com abordagem qualitativa possuem as seguintes características fundamentais:

“.. interpretação dos dados feita no contexto; a busca constante de novas respostas e indagações; a retratação completa e profunda da realidade; o uso de uma variedade de fontes de informação; a possibilidade de generalizações naturalísticas e a revelação dos diferentes pontos de vista sobre o objeto de estudo” (Ventura, 2007, p. 384)

Nesta perspectiva, o fenômeno que é objeto de estudo é visto dentro de um escopo analítico que possibilite ao pesquisador enquadrar as informações que são necessárias à pesquisa e descartar as irrelevantes (Ragin e Amoroso, 2011). Este enfoque pode gerar críticas por direcionar o olhar do observador e limitar seu campo de pesquisa. Todavia, caso não haja o mínimo de direcionamento, é possível que o observador não seja capaz de coletar nenhum dado relevante, pois ficará perdido na enorme quantidade de informação que o sujeito é capaz de fornecer.

Além disso, apesar das possíveis críticas de que o sujeito não é a única via de obtenção de dados, o que pretendo salientar neste ponto é a relação do pesquisador com esse sujeito que está servindo como fonte de dados. Para amenizar esse fato, procura-se manter a ideia inicial do projeto de pesquisa o mais ampla possível, pois isso permite um maior número de *insights*. Ainda sobre o papel ativo do pesquisador, observam-se alguns questionamentos no que concerne a sua neutralidade científica, mas como sugerido por Patton (1990):

“... the human element of qualitative inquiry is both its strength and weakness – its strength is fully using human insight and experience, its weakness is being so heavily dependent on the researcher’s skill, training, intellect, discipline and creativity” (Patton, 1990, p. 433).

Dessa forma, um ponto em que o pesquisador deve tomar bastante cuidado ao conduzir um estudo de caso trata-se do que Yin (2001) chama de coleta de evidências. As técnicas de coleta e análise de dados mostram-se vitais neste processo de retroalimentação e reformulação constante, pois a construção de uma pesquisa qualitativa se desenvolve em uma interação dinâmica, não admitindo visões estanques (Triviños, 1987; Gil, 2002). Os indicadores podem vir de seis fontes

distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos (Yin, 2001; Gil, 2002; Chizzotti, 2000). Nesta pesquisa, as fontes utilizadas foram documentos ostensivos relativos ao caso estudado, realização de entrevistas com oficiais participantes do caso e outros oficiais que atuam em ambiente interagência e a participação em jogos e simulações.

A análise das evidências coletadas teve como suporte uma extensa pesquisa bibliográfica para revisão de obras consagradas de autores como Rolf Dobelli (2013), Max Bazerman (2004) e Herbert Simon (1987,1997) sobre processo decisório, e Eugene Bardach (1998), Salvador Raza (2012) e Gabriel Marcella (2008) sobre cooperação interagência. A revisão da literatura permitiu delimitar e contextualizar as questões de pesquisa que seriam exploradas por meio das entrevistas realizadas, além de contribuir para a elaboração da problemática tratada nas questões de pesquisa e na definição das diretrizes para investigação do estudo de caso. Com relação às entrevistas e à condução da pesquisadora durante as observações, seguiu-se o preconizado pelo Conselho Federal de Psicologia (CRP) em seu código de ética.

Com o intuito de identificar e analisar as variáveis que influenciam no processo decisório em uma situação de cooperação interagências, foi utilizada como metodologia de abordagem os métodos qualitativo e indutivo, realizado através de estudo de caso descritivo. O propósito do método qualitativo é explicar a dinâmica das relações sociais, preocupando-se com os aspectos da realidade que não podem ser quantificados (Minayo, 2001). Quanto ao método indutivo, propõe-se, a partir da observação da regularidade e constância dos fenômenos, produzir uma compreensão universal que é provável e não necessariamente verdadeira (Gerhard; Silveira, 2009). Ainda de acordo com Marconi e Lakatos (1992), no método indutivo o pesquisador infere uma verdade geral ou universal partindo de dados particulares.

Como procedimento metodológico, foram utilizados o estudo de caso único e a revisão de literatura. O estudo de caso único mostra-se uma alternativa preferencial quando há a intenção de investigar uma realidade presente no aqui e agora das interações sociais. Yin (2001) apresenta o estudo de caso como uma investigação do “porquê” e do “como” um fenômeno ou situação se estruturam. Assim, pode-se compreender um determinado fenômeno social pela análise do contexto da situação presente.

A escolha pelo estudo de caso deu-se em razão da possibilidade de análise de um caso concreto e único, a partir do qual poderão ser traçadas variáveis que

permitirão o conhecimento pormenorizado e amplo dos fenômenos estudados. Yin (2001) aponta a existência de três tipos de estudos de caso para fins de pesquisa: 1) estudos exploratórios; 2) estudos causais ou explanatórios; e 3) estudos descritivos. O autor entende que o método do estudo de caso é uma investigação empírica e ampla, que possui uma lógica de planejamento, de coleta e análise de dados. Todos esses tipos pressupõem que o investigador fará uma interpretação da realidade. Nesta tese, utilizando a teoria de Yin (2001), o estudo de caso aqui apresentado será explanatório ou analítico, por visar problematizar e construir uma nova teoria, a partir da confrontação com teorias já existentes.

A determinação por um caso único ocorreu devido à sua natureza extraordinária. As características do caso escolhido são peculiares, não havendo nenhum outro caso semelhante com o mesmo alcance ou que contasse com a participação da Marinha do Brasil.

Com relação à escolha do caso para esta tese, é importante ressaltar a insuficiência de estudos relativos à atuação da Marinha do Brasil em ambiente interagências. Além disso, a atuação da MB nesse tipo de ambiente é muito distinta, seja pela grandiosidade do problema, seja pela dispersão territorial que demanda abordagens diversas, ensejando maior ou menor atuação. Considerando esses fatores e para viabilizar uma análise mais próxima às situações que se apresentam, o caso selecionado é relevante para entender o posicionamento da MB e seu processo decisório quando em cooperação em ambiente interagência.

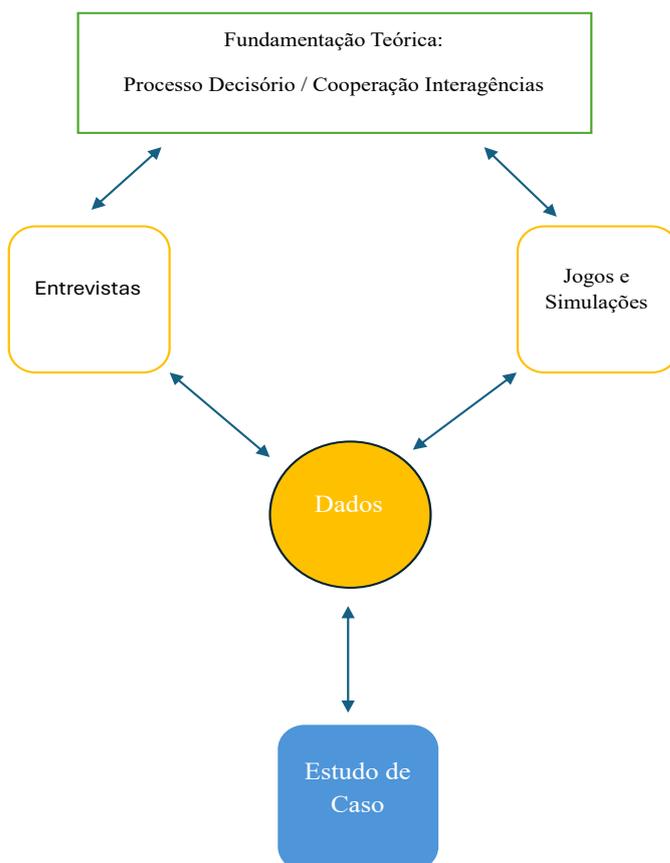
Embora a atuação em ambiente interagência não seja uma situação nova, não há regras prévias sobre qual será o papel da MB em cada cooperação, visto que as ações de cooperação são um processo em construção. A ausência de uma cultura nacional de atuação em cooperação leva à situação de que cada ação em ambiente interagência deva ser construída do zero, com características próprias, dependendo do problema a ser enfrentado.

Cada situação em ambiente interagências terá uma arquitetura própria que não poderá ser replicada mesmo em eventos semelhantes com os mesmos atores. Essa singularidade é uma particularidade que deve ser considerada na avaliação desta atuação. Sempre considerando que um dos objetivos do estudo de caso é produzir generalizações limitadas relativas a teorias observadas em um fenômeno empírico que se mostra comum a um conjunto de casos (Ragin, 1987).

Também é importante observar que as análises serão conduzidas à luz da psicologia e da teoria de cooperação interagências. Essa combinação de diferentes abordagens é um esforço de união de perspectivas diferentes sobre um tema, cuja discussão ainda é escassa, em uma análise original das bases teóricas propostas nesta tese.

Para conseguir tal objetivo, o design de pesquisa utilizado foi construído como demonstrado na Figura 1. Parte-se do arcabouço teórico (Teoria do Processo Decisório e Teoria da Cooperação Interagência) que irá sustentar os achados da pesquisa associado às técnicas empregadas (Entrevistas Semiestruturadas, Participação em Jogos e Simulações) no desenvolvimento do processo de investigação que trarão os elementos identificados ao longo da pesquisa.

Figura 1 – Design da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Para a construção do *design* da pesquisa, foram utilizados os dados resultantes da análise realizada pelas entrevistas, como também da observação gerada a partir

dos jogos aliados ao suporte teórico da teoria do processo decisório e da teoria da cooperação interagências. Assim, os dados, visando facilitar a análise, são categorizados e organizados de forma a identificar padrões e relações significativas entre as variáveis retiradas do estudo de caso e da revisão da literatura. Posteriormente, fez-se um cruzamento das informações coletadas com as teorias existentes e, desta maneira, o referencial teórico atua como um roteiro para a interpretação dos dados. Possibilitando assim que os apuramentos e investigações sejam contextualizados dentro de um conhecimento já consolidado.

## 2.1 - REVISÃO DA LITERATURA

Antes de iniciar um estudo é fundamental que seja feita uma vasta busca na literatura que produza os subsídios para o entendimento do fenômeno a ser estudado. A fase de revisão da literatura coloca-se, então, como o fator que proporcionará uma melhor compreensão do tema como salientado por Yin (2001), assim como funciona como uma introdução do pesquisador no tema em questão, preparando-o para a coleta de dados e para a análise dos mesmos.

A temática “cooperação interagência” não possui uma literatura vasta. Assim, a definição desta bibliografia foi fruto da seleção dos autores mais proeminentes e reconhecidos por sua prática e que, por serem os mais significativos, possibilitassem fornecer uma base de conhecimento robusta. Com relação ao tópico “tomada de decisão”, optou-se por pesquisar a teoria da racionalidade limitada. O olhar da psicologia irá permear toda a construção da tese por ser essa a formação inicial da autora.

Conjuntamente à preparação do referencial teórico, passou-se a buscar contribuições ao tema proposto, o que ocorreu a partir da participação em jogos e simulações que permitiram um maior alinhamento da teoria com a prática. Tendo como base o referencial teórico, pode-se verificar em campo a concordância dos conceitos com a vivência real, ou mais próxima do real, proporcionada pelos jogos e simulações.

Além disso, após contínuas reuniões de alinhamento entre orientador-coorientador-orientando, consolidou-se a escolha do caso e as dimensões que

deveriam ser observadas no mesmo. Com isso, estabeleceu-se o caso e suas dinâmicas, como será apresentado na seção seguinte.

## 2. 2 - ESTUDO DE CASO

Na perspectiva de Truzzi (2005), as pesquisas em ciências sociais, implicitamente, embutem um projeto comparativo, pois buscam explicar um determinado fenômeno em termos de representatividade ou unicidade. O estudo de caso como unidade significativa irá retratar uma realidade singular, mas também irá revelar a multiplicidade de aspectos globais do fenômeno estudado (Chizzotti, 2000). E como proposto por Yin (2001):

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos [...] Novamente, embora os estudos de caso e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências (documentos, artefatos, entrevistas e observações) além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional (Yin, 2001, p. 17).

A escolha de um único caso é validada por Yin (2001) ao olhar para uma composição única de objeto, algo singular e que tenha um valor por si mesmo. O autor define três fundamentos lógicos que funcionam como princípios que justificam sua utilização. O primeiro fundamento é quando o caso estudado é decisivo, “com circunstâncias nas quais se acredita que as hipóteses sejam verdadeiras” (Yin, 2001, p. 62). O segundo fundamento lógico é quando se trata de um caso extremo ou raro que permitirá, através de um relatório minucioso, documentar as incapacidades ou capacidades que levariam ao estabelecimento da natureza precisa do problema. E o terceiro fundamento é o “caso revelador”, aquele fenômeno que previamente não era acessível à investigação científica e que, por algum motivo, não tenha despertado o interesse de muitos pesquisadores (Yin, 2001).

O objeto de estudo escolhido encaixa-se na perspectiva de caso extremo ou raro, sendo também relevante devido à força do raciocínio explicativo que dele deriva (Yin, 2001). O Incidente de derramamento de Óleo na Costa Brasileira, pelo seu ineditismo, por suas implicações socioeconômicas e ambientais e extensão alcançada pode ser considerado um *benchmarking*. O estudo do caso em tela merece uma

atenção especial por poder conduzir à melhores práticas de procedimento, a partir da identificação das competências necessárias, para um atuação em ambiente interagências mais eficaz.

A inexistência de outros casos de derramamento de óleo que contivessem as variáveis que permitissem uma comparação dificultou o aprofundamento da abordagem, e optou-se por um estudo de caso único. Ressalta-se que, ainda que a MB registre um histórico de atuação em casos ligados ao meio ambiente, não afetos a incidentes de derramamento de óleo, a ausência de documentação sobre estes casos mostrou ser um fator decisivo, uma vez que não seria possível realizar uma avaliação e/ou comparação com os dados já consolidados.

Apesar de ser questionado por alguns pesquisadores, um número pequeno de casos pode ser analisado através da teoria de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), técnica desenvolvida por Charles Ragin em 1987.

O método desenvolvido por Ragin é apoiado na presença ou ausência de determinadas características (variáveis). Esse método só permite ao pesquisador trabalhar com variáveis do tipo binário, isto é, presentes ou ausentes, entretanto permite associar diferentes tipos de condicionantes a diferentes produtos históricos. Dessa forma, este método permite identificar quais configurações de condicionantes irão produzir determinados resultados (Ragin, 1987). Em uma análise comparativa, utilizando a lógica *booleana*, entende-se que um fator está ligado ao outro, em uma interrelação recíproca.

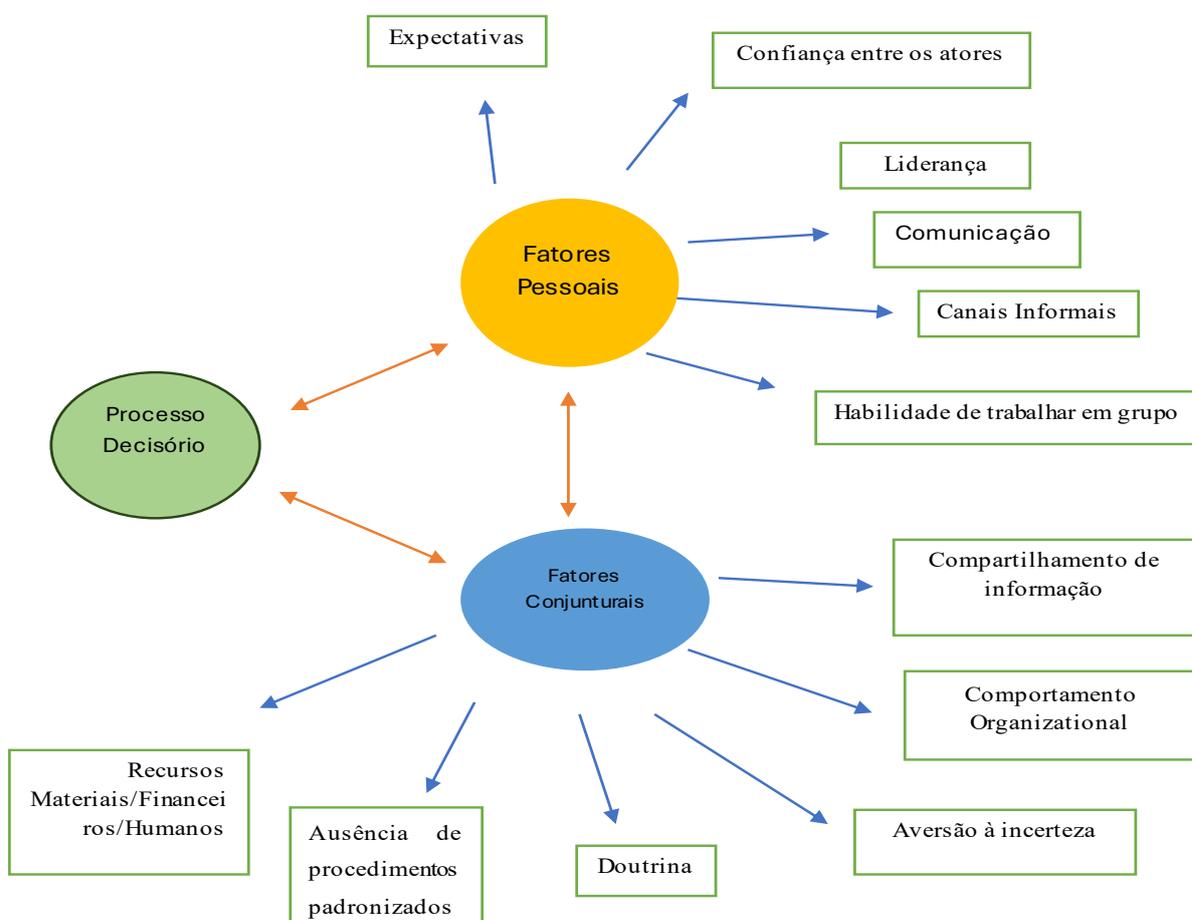
Assim, no caso selecionado, a Marinha do Brasil assume um papel proeminente, sendo a agência condutora do processo. Esse caso tem como foco o ecossistema e entende que o impacto das ações humanas sobre o meio ambiente, além dos problemas climáticos, pode ser também visto como uma questão de segurança nacional ao colocar em risco as riquezas ambientais.

Conforme analisado, cada ação em ambiente interagência possui uma singularidade, uma arquitetura própria que é estabelecida unicamente para determinada situação. Dessa maneira, a seleção do caso levou em consideração algumas variáveis para viabilizar a análise proposta por Ragin. Entre as variáveis ponderadas estão: o espaço geográfico onde o caso ocorreu; as agências envolvidas; a quantidade de agências participantes; a existência de uma documentação prévia que servisse de diretriz para o estabelecimento da ação em ambiente interagências; e o fator ambiental como uma questão de segurança nacional.

Devido à percepção de unicidade de cada ação em ambiente interagência, faz-se necessário salientar que não há uma causa única, pois o caso é entendido como configurações, cujas causas são múltiplas, conjunturais e, dependendo dos aspectos combinados, pode ser visto sob óticas diferentes, respeitando o contexto em que se situa.

Identificar os aspectos relevantes passa a ser um ponto importante para a análise do caso, pois a indicação da presença ou da ausência de um atributo é um fator que irá assinalar as possíveis combinações lógicas que promovem determinada configuração. A partir da visão e do entendimento dessas variáveis e suas relações, como será visto no capítulo cinco, é possível realizar a análise do caso de acordo com suas próprias configurações e buscar construir a teoria que irá balizar a compreensão do fenômeno estudado.

Figura 2 – Relação Processo Decisório e Cooperação Interagências



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

A figura acima ilustra a relação entre o processo decisório e as variáveis da cooperação em ambiente interagências, aqui divididas entre fatores pessoais e fatores conjunturais.

### 2.3 – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Quanto aos meios, a estratégia utilizada foi a revisão de literatura por meio da qual se embasou a estruturação das entrevistas semiestruturadas. Com relação ao procedimento de coleta de dados, foram utilizadas entrevista e análise de documentos. A análise de documentos é importante para fornecer uma melhor compreensão do conteúdo do caso estudado e como suporte ao conteúdo das entrevistas.

A entrevista é uma ferramenta de coleta de dados amplamente utilizada em pesquisas em ciências sociais (Ribeiro, 2008; Rosa e Arnoldi, 2006), podendo ser associada a outras técnicas. É considerada um instrumento que proporciona o benefício da realização de esclarecimentos das ocorrências e argumentos que aparecem durante a investigação. Para Marconi e Lakatos (1992) o objetivo da utilização da entrevista é a obtenção de informações sobre determinado tópico escolhido. Desta forma, é na entrevista que o pesquisador aprofunda o assunto a partir das informações presentes na fala do respondente.

As entrevistas foram organizadas de modo semiestruturado, o que permite que, quando necessário, informações adicionais possam surgir. A característica principal desse tipo de entrevista é a utilização de um roteiro previamente elaborado que é apoiado por teorias e hipóteses relacionados ao tema da pesquisa (Triviños, 1987; Manzini, 2003). A partir das respostas aos questionamentos realizados, novas hipóteses surgem, demandando que outras questões sejam perguntadas para complementar as perguntas iniciais.

É uma maneira mais livre de fazer emergir as informações e por não ter respostas padronizadas requer uma maior atenção e presença consciente do entrevistador. Triviños coloca que a entrevista semiestruturada "... favorece não só a

descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade...” (Triviños, 1987, p. 152).

Entretanto, a entrevista semiestruturada requer perguntas básicas e principais sem as quais o pesquisador pode não atingir o objetivo da pesquisa. O roteiro teria como função organizar o processo de coletas de informações (Triviños, 1987; Manzini, 2003). Sendo um processo de interação social, que ocorre de modo verbal e não verbal, a entrevista é um tipo de intervenção extremamente significativa para conseguir retirar do sujeito entrevistado a informação que ele supostamente possui e que possibilita o estudo do fenômeno desejado.

O público-alvo das entrevistas foi o de oficiais do Corpo de Fuzileiros Navais e do Corpo da Armada da Marinha do Brasil (MB), que no momento da entrevista faziam parte tanto do quadro da reserva quanto do da ativa da MB. De acordo com Polsky (*apud* Van Uhm et al, 2021, p. 430), o uso de referências para a realização de entrevistas é uma estratégia efetiva de recrutamento de participantes, principalmente quando o pesquisador não faz parte do ambiente estudado. Também permite ao pesquisador obter um certo grau de verificação e credibilidade junto ao entrevistado. Assim, a escolha dos participantes foi feita a partir de sugestões de nomes de oficiais que possuíam experiência reconhecida em operação em ambiente interagências por terem participado de um número expressivo de missões.

Foram entrevistados 17 (dezesete) oficiais da MB, sendo 16 (dezesesseis) do sexo masculino e 1 (um) do sexo feminino. Os postos ocupados variaram de Capitão de Corveta à Oficial General e todos os oficiais entrevistados apresentavam em sua experiência profissional uma trajetória de pelo menos 2 (dois) anos de atuação em situação em ambiente interagências. A amostra para análise ficou restrita aos oficiais da MB visto que os objetivos do presente trabalho são identificar e analisar a arquitetura de interagências e seus efeitos no processo decisório da MB em situação de crise emergencial.

Se faz necessário salientar que ocorreu uma dificuldade em estabelecer canais de acesso a profissionais de outras agências, ratificando, assim, a decisão em manter como público-alvo da pesquisa apenas os oficiais da MB.

Todos os oficiais entrevistados tiveram sua participação autorizada de forma voluntária. Todavia, não foram assinados termos de consentimento, pois os militares, tanto da reserva quanto da ativa, consentiram em realizar a entrevista desde que fosse de forma anônima e seus nomes não fossem citados no trabalho. Dessa forma, os

entrevistados sentiam-se mais à vontade para relatarem o que percebem acerca do trabalho em ambiente interagência, fornecendo detalhes que de outra forma talvez não fosse possível. Nesses casos, após o término das entrevistas foram feitas anotações extensivas com vistas a garantir que os dados coletados não fossem esquecidos, uma vez que os entrevistados não autorizaram a gravação das entrevistas. O roteiro utilizado nas entrevistas encontra-se no Apêndice A.

Os locais das entrevistas não variaram, a maior parte delas ocorreu dentro de Organizações Militares (OM). Apenas um oficial general da reserva da Marinha do Brasil preferiu que fosse conduzida em um restaurante perto de seu atual local de trabalho e na presença de um outro militar da reserva da Marinha do Brasil, o qual participou ativamente das respostas, devido a sua experiência com o tema. As entrevistas tiveram uma duração média de uma hora e meia, com poucas exceções com duração de duas horas.

Além das entrevistas, informações foram colhidas através de conversas informais, bem como da observação e análise dos jogos conjuntos e interagências realizados no Centro de Jogos da Escola de Guerra Naval e da Escola Superior de Defesa em Brasília. Dentre os jogos observados, destacam-se: (i) Jogo de Segurança do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI), ocorridos em 2023 e 2024; (ii) Jogo de Segurança *Soledad* no âmbito do Programa de Proteção Integrado de Fronteira (PPIF\GSI); (iii) AZUVER no ano de 2022; (iv) Jogo de Guerra CARIMBÓ II/2022; (v) Jogo de Guerra CARIMBÓ III/2022; e (vi) Treinamento da Diretoria de Portos e Costas (DPC) no ano de 2023.<sup>2</sup> Através da participação nos jogos, foi possível observar a influência do comportamento dos jogadores sobre o processo decisório em um ambiente interagências. Tais informações são valiosas ao permitirem a contextualização dos dados obtidos durante as entrevistas, como também contribuem para corroborar ou refutar ideias propostas e/ou informações fornecidas pelos entrevistados. De acordo com Medeiros, Mendes e Paiva (2021):

“To find appropriate definitions and patterns for detecting the models of inter-agency relations, simulations and games can offer knowledge and continuous learning, in addition to training individuals and their organizations in cooperative work, in the collaborative decision-making process, in recognition of their tasks and responsibilities.” (Medeiros, Mendes e Paiva, 2021, p.3)

---

<sup>2</sup> As informações sobre os jogos são reservadas e devido a questões éticas e de confidencialidade não serão apresentadas, apenas avaliações resultantes das observações estarão presentes nesta tese.

As entrevistas, nesta tese, tiveram duas funções diferentes. Primeiro, ocorreram como forma de subsídio à correlação da prática com a teoria de cooperação interagências, pois através delas foi possível ter uma compreensão mais ampla do processo de pensamento dos oficiais que atuam em cooperação interagência na Marinha do Brasil. Segundo, como forma de coleta de dados e informações do estudo de caso a partir da visão dos oficiais que atuaram no caso estudado.

Por fim, o tratamento dado às informações compreendeu, em um primeiro momento, o reconhecimento de um padrão de informações apresentadas pelos respondentes. Posteriormente, analisou-se as informações à luz do referencial teórico tendo como propósito atingir o objetivo da pesquisa.

#### 2.4 - COLETA DE DADOS: ANÁLISE DE DOCUMENTOS E PARTICIPAÇÃO EM JOGOS

Em um estudo de caso, Yin (2001) coloca que a utilização de várias fontes na coleta de dados, como a análise de documentos e a participação em simulações, é um ponto forte e também uma necessidade. Triangular as fontes permite que o mesmo fato possa ser corroborado por diferentes métodos.

“O uso de várias fontes de evidências [...] permite que o pesquisador dedique-se a uma ampla diversidade de questões históricas, comportamentais e de atitudes. A vantagem mais importante, no entanto, é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação [...]” (Yin, 2001, p. 121).

Ademais, outra vantagem é que o documento escrito é uma fonte preciosa na análise de um fato transcorrido e permite a sua reconstrução por ser um testemunho das atividades que se desenvolveram. A análise de um instrumento escrito que serve de registro e/ou comprovação de acontecimentos é uma prática metodológica que permite o exame de um documento no intuito de conseguir informações complementares que permitirão a ampliação das interpretações sobre os eventos. Na percepção de Sá-Silva, Almeida e Guindani, a pesquisa documental:

“...bem como outros tipos de pesquisa, propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender os fenômenos e dar a

conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos” (Sá-Silva, Almeida, Guindani, 2009, p. 14).

No que se refere aos documentos utilizados na construção desta tese, inserem-se os relatórios produzidos pelo IBAMA, pela Marinha do Brasil e pelo Ministério da Defesa que se encontram disponíveis nos sítios eletrônicos destas instituições e são de caráter ostensivo. Além destes, registros institucionais escritos também foram fornecidos pela MB e pelo Ministério da Defesa. Esses documentos foram uma fonte extremamente relevante na busca de evidências que fundamentaram as afirmações presentes no capítulo cinco.

Os relatórios e documentos perquiridos ofereceram um conhecimento válido sobre o caso pesquisado a partir da percepção dos sujeitos envolvidos nas operações, fazendo-o a partir do ponto de vista de quem o produziu. Embora existam críticas quanto a objetividade da expressão dos indivíduos presentes nos documentos, esse é um recurso metodológico relevante para a pesquisa. Através da apreciação dos documentos e protocolos, busca-se o entendimento de como o processo decisório foi construído a partir das etapas neles estabelecidas. A eficácia desses protocolos é revista durante treinamentos e jogos realizados na Escola de Guerra Naval no Rio de Janeiro.

A participação nos jogos foi uma parte fundamental para o entendimento da dinâmica que se estabelece entre as agências em uma simulação de um incidente similar ao caso estudado para essa tese.

A participação em jogos pode ser enquadrada no que Triviños (1987) entende como uma das técnicas da pesquisa qualitativa: a observação livre. O autor destaca que “Observar um “fenômeno social” significa, em primeiro lugar, que determinado evento social, simples ou complexo, tenha sido abstratamente estudado em seus atos, atividades, significados, relações etc.” (Triviños, 1987, p. 153). Dessa forma, a participação nos jogos e em simulações permitiu a observação do desenvolvimento de uma determinada situação, qual seja, como a Marinha do Brasil posiciona-se em uma situação de cooperação interagências no enfrentamento de crises relacionadas ao meio ambiente.

## 2.5 - LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

Este estudo descreveu relações entre os aspectos do processo interagências que interferem no processo decisório, apresentando limitações quanto à sua população e amostra. A população definida para este estudo foi limitada pelo pequeno número de sujeitos que teve participação em ações de cooperação interagências, em particular, participação ativa no caso estudado. Soma-se a isso, o fato de os sujeitos não se sentirem à vontade de compartilhar suas opiniões sobre a instituição, independentemente da certificação de sigilo dos dados. Outro ponto relevante foi o acesso limitado a pessoas que não fossem da Marinha do Brasil e que participaram do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira

Adicionalmente, outra limitação importante refere-se ao tamanho da amostra que, do ponto de vista estatístico, quando os procedimentos de seleção não são aleatórios, a amostra pode não ser uma garantia da representatividade dos resultados. Todavia, a não representatividade da amostra não significa que os resultados sejam inválidos.

Entende-se também que o método de coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas apresenta alguns desafios. O principal deles é sua limitação quanto ao seu poder de extrapolação e a capacidade de generalização dos resultados. Ciente desta questão, a autora buscou, durante as análises, apresentar os resultados como fonte de indícios e não como conclusões firmemente estabelecidas.

## CAPÍTULO 3

### COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

As chamadas “novas ameaças” têm sido um assunto de debate em um mundo que está em mudança. As ameaças tradicionais, ou seja, a guerra interestatal ainda está presente, todavia, os inimigos já não são apenas os outros Estados, mas forças que se organizam de modo mais ou menos sistemático e possuem múltiplas formas. Em virtude dessas transformações, a Organização dos Estados Americanos (OEA), em março de 2000, reformulou o conceito de segurança hemisférica, realizando a ampliação dessa definição para um conceito multidimensional, no qual a defesa da segurança dos Estados passa a ser entendida de maneira mais ampla com a incorporação de novas ameaças, preocupações e desafios que podem ser de foco político, econômico, sociais e estruturais, que englobam questões tais como a saúde, a pobreza e o meio ambiente como ameaças potenciais ou instigadoras de possíveis problemas na área de segurança.

Esse novo enquadre engloba terroristas, tráfico internacional de pessoas, órgãos, informações de uso e acesso confidencial, tecnologia, armas e bens, prostituição, lançamento ilegal de detritos contrabandeados de um país para outro, chantagem, sequestro, falsificação de mercadorias, crime organizado, entendido aqui de acordo com a Convenção de Palermo,<sup>3</sup> e outras atividades ilícitas. Essas atividades, por serem complexas, dispersas, invisíveis, persistentes, adaptáveis, resilientes e inovadoras, acabam apresentando uma maior dificuldade de controle. Por essas características, devem ser entendidas a partir de uma perspectiva multidisciplinar.

Observa-se que, nessa nova configuração, a presença e o aumento do quantitativo de agentes não estatais impõe novos desafios que vão impactar a segurança interna devido a uma maior vulnerabilidade. Isso, por sua vez, implica uma

---

<sup>3</sup> De acordo com Gomes (2009), a convenção de Palermo define crime organizado como “(...) grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.” (Gomes, 2009)

necessidade de mudança nos mecanismos de segurança e defesa<sup>4</sup> nacionais que precisam se adaptar às novas exigências e realidade, reinventando os modelos de combate e controle sob as ameaças transnacionais. Franchini Neto (2009) discursa sobre como vários autores têm visto essa nova vertente do entendimento da segurança a partir da incorporação de novos temas, alargando o debate sobre segurança. A reflexão que o autor faz é sobre como “aspectos práticos dos tempos atuais, especialmente o fato de que outras formas de violência que não a militar, muitas vezes impactam diretamente a vida da maior parte da população mundial” (Franchini Neto, 2009, p.20).

Nesse contexto, o processo de cooperação com dinâmicas de trabalho e diálogo conjunto, integrado, e interagências como forma de ser capaz de lidar com a dinâmica dessas novas ameaças, com a celeridade necessária a velocidade do processo de transformação e desenvolvimento das transformações, é parte importante dessa necessidade de se buscar arranjos institucionais alternativos para resolver o problema comum. A noção advogada por Ranade e Hudson (2008) é de que a cooperação busca, a partir de um propósito compartilhado, construir uma relação nova com o entendimento de um sistema holístico, cujas partes são interdependentes. Para que isso ocorra, é necessário o comprometimento de todas as agências participantes.

Esse pensamento não é algo recente, mas está ficando mais em evidência devido ao aumento da complexidade das situações enfrentadas, às limitações percebidas nas estruturas existentes, à necessidade de reduzir custos e gastos com os diversos programas governamentais, e à existência de projetos cuja responsabilidade pode ser dividida (Kaiser, 2011; Weber, 2009). A percepção é a de que há a necessidade de um arranjo institucional diferente do já conhecido no intuito de promover a solução de problemas que vão além da capacidade de uma única agência atender.

---

<sup>4</sup> Entende-se no contexto desta tese, os conceitos de segurança e defesa a partir da visão da Política Nacional de Defesa de 2024, que conceitua Defesa Nacional como “... o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” e a Segurança Nacional como “... a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.” (Brasil, PND,2024, p.11)

Pode-se pensar em termos de lógica de redes. A ideia subjacente aqui é que devido à crescente complexidade da influência recíproca das situações, à interação dela derivada e à imprevisibilidade do desenvolvimento decorrente dessa interação, a morfologia da rede coloca-se como uma possibilidade viável de compreensão do sistema. De acordo com Castells, “essa lógica de redes, contudo, é necessária para estruturar o não – estruturado, porém preservando a flexibilidade, pois o não – estruturado é a força motriz da inovação na atividade humana” (Castells, 2002, p. 108).

Observa-se, na proposta de Castells (1999, 2002), o desmantelamento do bem-estar social a partir da crise do Estado-nação somada à queda da família patriarcal com a ascensão social e de trabalho da mulher sem que houvesse, em contrapartida, um novo modelo de convivência e socialização, aliado ao surgimento de uma economia do crime global que consegue ter penetração em todos os níveis da sociedade e de suas instituições. (Castells, 1999; Haken, 2011; Weber, 2009)

O argumento subjacente à economia informacional/global em rede é o de que ela fragmenta os modos de produção, gerando vínculos entre as empresas que cooperam e competem entre si. A globalização segue uma dinâmica não-linear, mas em formato de teia, tendo nos países desenvolvidos suprimido os empregos de baixo nível de qualificação, pois os mesmos passam a ser realizados por sujeitos empregados nas empresas “parceiras”, geralmente localizadas nos países em desenvolvimento.

O agravamento das condições de pobreza somado à atividade econômica mais globalizada empurra as famílias dos segmentos mais pobres da população a buscarem estratégias de sobrevivência. O efeito percebido é um aumento da economia informal, em particular da economia do crime (Castells, 1999, 2002). A consequência é uma mudança de paradigmas quando se trata a questão da segurança, uma vez que se percebe a necessidade de um alargamento desse conceito que transcende a esfera puramente militar para abarcar o domínio econômico, social, ambiental e político (Weber, 2009).

E a economia em rede apontada por Castells se estende ao mundo do crime organizado, que estabelece vínculos de todas as formas e ultrapassa fronteiras, partilhando áreas geográficas, desenvolvendo novas lógicas de mercado e promovendo maneiras de resolução de conflitos que celebre a assistência mútua. É um fenômeno que afeta a economia, política, sociedade e segurança em todo o mundo, pois a administração dos atos ilícitos requer um esquema financeiro complexo

e sua inserção na rede de comércio internacional, o que implica em uma conexão profunda com a economia formal (Weber, 2009). Os fatores que viabilizam este novo tipo de organização são as novas tecnologias de comunicação e transportes e a globalização econômica e, dessa forma, o combate aos ilícitos também deve incluir esses fatores e diversos atores (ONU, 2004).

Coadunada com o pensamento proposto por Annan (ONU, 2004) a ideia de que as agências, para lidarem com essas tipologias de "ameaças", tenham maior preparo e capacidade de controle efetivo na operação, pois é necessário, para uma melhor atuação, saber lidar com a diversidade. Dessa forma, o trabalho interagências passa a ser uma das formas mais efetivas de lidar com essa "nova" demanda, desde que haja uma definição clara e objetiva, em que não haja espaço para ambiguidades, sobre as competências das agências envolvidas. Isso implica a criação de protocolos comuns, normativas e uma capacidade organizativa de alta gestão.

Essa nova maneira de lidar com as ameaças já foi percebida como uma necessidade pelas agências brasileiras, que seguindo a tendência mundial, buscam somar esforços para lidar com problemas que estão aquém das capacidades individuais de cada agência. Outro fator importante é a sobreposição de jurisdição que, porventura, possa vir a ocorrer, e que demandam das agências jogo de cintura e manejo para evitar desgastes. Nesse contexto, muitas são as agências que atuam contra delitos transacionais, desde as que fazem a gestão das fronteiras até as de segurança pública a nível federativo.

A Constituição Federal do Brasil não atribui às Forças Armadas (FA) o combate a essas atividades criminosas (Brasil, Constituição, 1988, Art. 142), sendo uma competência das polícias federal, civil, militar e rodoviária federal agir contra tais crimes. Todavia, a segurança doméstica é afetada por muitos destes crimes que perpassam a fronteira. Ao levarmos em consideração a extensão territorial do nosso país, podemos perceber o lugar das FA como um ator importante para a segurança integrada, pois seu conhecimento do território nacional e sua maior capilaridade atuam como um fator de importante contribuição ao enfrentamento dessas novas ameaças em uma atuação em conjunto com as outras agências.

Nesse cenário, realça-se que atuação das Forças Armadas (FA), em muitas ocasiões ocorre em conjunto com as agências de inteligência e segurança pública como Polícia Federal, Abin (Agência Brasileira de Inteligência), Polícia Rodoviária Federal, polícias auxiliares locais e outros órgãos governamentais ou não

governamentais de atuação específica para atuar em ações como segurança contra tráfico de armas, pessoas, drogas, meio ambiente, entre outros.

A integração entre as forças militares e agências civis, governamentais e/ou não governamentais, tornar-se a maneira fundamental de se buscar a solução para problemas complexos do mundo contemporâneo. O modo mais eficiente para que isso ocorra é debater o conceito de cooperação interagências.

### 3.1 COOPERAÇÃO EM AMBIENTE NACIONAL – O MODELO INTERAGÊNCIAS

A partir da mudança de paradigma quanto aos temas relacionados à segurança, cuja ideia é a de que a integração entre diferentes atores é necessária para lidar com os complexos assuntos relacionados à segurança nacional na atualidade, busca-se formar parcerias, tendo como objetivo melhorar a eficácia das operações de segurança. A ideia subjacente é a de que elas sejam mais do que uma fusão de forças e esforços que atuam de forma combinada. É pensar essa interoperabilidade como atuação estratégica frente às ameaças desse ambiente cada vez mais complexo, levando em consideração que, devido à sua missão, à sua motivação e à sua política, as agências são afetadas de modo diferente pelo mesmo evento.

O conceito de interoperabilidade tem algumas interpretações. Todavia, neste contexto, será compreendido como "*an Interoperability ... is a measure of the degree to which various organizations or individuals are able to operate together to achieve a common goal.*" (Hura et al, 2000, p.7)

A importância da cooperação faz parte da visão do Ministério da Defesa (MD), que tem como prática as atividades conjuntas das Forças Singulares que, atualmente, estão sendo realizadas de forma interagências. O Manual de Operação Interagência (2017), define as operações conjuntas como:

“interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos.” (MD33-M-12, 2017, p.14)

A necessidade de estabelecer mecanismos eficazes e céleres como resposta a uma emergência já é algo levado em consideração pelo MD33-M-12, Manual de Operação Interagência, que se encontra em sua 2ª edição no ano de 2017, e tem como objetivo minimizar os efeitos e impactos negativos de uma determinada ação contra a segurança. Para tanto, entende-se que o processo de transparência, organização e tomada de decisão conjunta são fatores essenciais à comunicação e à coordenação nos três níveis de atuação, quais sejam, estratégico, operacional e tático.

Todavia, pode-se notar que o Ministério da Defesa, responsável pela publicação MD33-M-12, não se refere ao termo cooperação interagência e nem faz uma definição do que seria uma cooperação interagência. O que está presente no referido manual é o termo operação interagência, suas definições e características, além de sinônimos como processo, coordenação ou ambiente interagências. Nele pode ser observado, também, a existência de um vocabulário próprio aos círculos militares, estando voltado a uma cultura específica. Da mesma forma, o manual do Exército, que trata de ambiente interagência, possui um código de conduta e de vocabulário característicos.

Naturalmente, tratam-se de ferramentas normativas que desenham os aspectos das relações priorizando condições existentes para o benefício da operação conjunta e interagência, mas que não dão conta da percepção e complexidade dos processos dessas relações existentes entre as agências. Parafraseando Tubin e Levin-Rozalis (2008), muito do que é feito em cooperação entre agências é como colocar um ganso, um caranguejo e uma lança em uma carruagem e esperar que ela faça o que tem que ser feito. Espera-se muito desta estrutura complexa, que oferece muitas vantagens, mas possui grandes dificuldades de implementação.

Dentre as dinâmicas mais difíceis encontramos a pluralidade da cultura institucional, a diversidade de conceitos, vocabulário e entendimentos, a dificuldade de conhecimento acerca das competências das agências e também a contrariedade em ceder suas posições quando a instituição não possui condições adequadas para determinada missão. Foley (2020) ainda aponta que a falta de uma estratégia coordenada de atuação é muitas vezes mais prejudicial que a falta de recursos financeiros ou de pessoal. Isso pode ocorrer pela falta de uma definição e de direcionamento claros do papel de cada agência, formas de implementar os recursos

existentes e falta da valorização dos esforços promovidos e que obtiveram sucesso. Em suas palavras, ao se referir à resposta interagência em um caso de biossegurança, Foley diz que *“a lack of a strategic vision as to what exactly biodefense seeks to accomplish is the greatest barrier to the success of interagency efforts at biodefense”* (Foley, 2020, p. 37).

No entanto, para que a atividade interagências tenha sucesso, é preciso reconhecer as próprias limitações de pessoal, material e operacionais, além de validar o escopo de atuação de cada agência no intuito de evitar a sobreposição de funções e atividades. A consciência das próprias capacidades e limites permite estabelecer relações mais satisfatórias com quem se estabelece a parceria durante a cooperação. É entender que a valorização do saber da outra agência não diminui as próprias capacidades e, sim, permite fazer uso das competências próprias sem o desgaste de ter que aprender sobre o desconhecido. É ganho de tempo e de eficiência.

Somar esforços é entender que cada agência tem uma especialidade e um ponto forte que a torna mais capaz, em um determinado momento, de realizar a missão de modo mais eficaz, o que é um agente catalizador de sucesso. Flexibilizar as funções, mantendo o enquadramento normativo das instituições, e manter a capacidade cooperativa, o compartilhamento de informações e, em alguns casos, de decisões, além de entender que o sucesso da missão é de todos, superando as vaidades, também são fatores de sucesso.

A definição de cooperação interagência é bem ampla e representa diferentes conceitos para diferentes autores. O termo cooperação interagência muitas vezes é utilizado como sinônimo de parceria, colaboração, coordenação e atividade conjunta, sendo esses termos usados em alternância dentro de um mesmo texto. Todavia, percebe-se que eles não possuem o mesmo significado ou, por indefinição do autor, não representam a mesma coisa dentro de um mesmo artigo. Percebe-se, também, que falta paridade entre os significados, principalmente quando se comparam diferentes autores.

Strickler (2010) e Kaiser (2011) entendem que essas denominações são modelos de cooperação que ocorrem no ambiente interagência. Kaiser (2011) apresenta seis tipos de arranjos ou modelos de cooperação que o próprio autor entende que são apenas definições teóricas, pois essas categorias muitas vezes se sobrepõem ou se complementam, não sendo estanques.

Os arranjos mencionados por Kaiser (2011) distinguem-se entre si pelo tamanho, propósito, duração, organização e estrutura, sendo definidos como: a) colaboração, com a participação voluntária e de paridade entre os membros; b) fusão, na qual ocorre a fusão ou transferência, total ou parcial, de recursos, autoridade, jurisdição pessoal de modo permanente para outra organização; c) coordenação, quando uma agência lidera a operação; d) integração, que é a formação que reúne setores ou partes relevantes das agências de forma temporária ou de longo prazo, visando à realização de um projeto, operação ou programa; e) redes, que envolvem diferentes níveis do governo e em alguns casos, países estrangeiros; f) parcerias, que são os acordos que englobam parcerias público-privadas.

No quadro 1, Strickler (2010) organiza em uma escala que começa com o nível mais básico (consulta) se estendendo até o que ele considera a forma mais avançada e elaborada de trabalho conjunto (colaboração).

E é a ideia de Strickler de operação em ambiente interagência que será utilizada ao longo desta tese. Cada um desses modelos produz um tipo de parceria, numa relação multinível entre os diferentes atores que denotam maior ou menor interdependência entre eles, diferentes graus de confiança, tipos de troca de informações e até mesmo modelos de atuação integrada singulares.

Deve-se ter um cuidado com a descrição conceitual no intuito de promover o mesmo entendimento para todas as pessoas envolvidas na operação, impedindo, assim, que haja compreensão de modo diferente por pessoas diferentes, o que gera atrito na comunicação. Outro ponto importante na normatização do conceito utilizado é que quando se utiliza uma definição vaga, abre-se a possibilidade de retirar o contexto correto do que está sendo discutido, permitindo individualizações.

Quadro 1 - Relação de Maturidade entre Agências

Nível de Maturidade Interagências	Elementos Básicos que contribuem para o Nível Geral de Maturidade Interagências		
	Relações Interagências	Compartilhamento de Informações	Objetivos das Agências
Básico (Consulta)	Mínimo	Restrito: instruções são circunscritas a ações específicas em andamento	Independente: frequentemente existem conflitos
Elementar (Cooperação)	Pessoal	Limitado: a troca de informações tem a função de evitar conflitos durante as operações e evitar atrapalhar a outra agência	Independente: mas consciente dos objetivos das outras agências
Intermediário (Coordenação)	Organizacional	Expandido: há uma vontade de compartilhar planos futuros para conseguir suporte mútuo	Independente: mas alinhado com os objetivos das outras agências
Avançado (Colaboração)	Institucional	Estendido: a informação flui livremente e dá suporte ao ciclo de planejamento e integração das operações	Mútuo e objetivos são fortalecidos e reforçados

Nível de Maturidade Interagências	Elementos Básicos que contribuem para o Nível Geral de Maturidade Interagências	
	Atitude da Agência	Processo Interagencial
Básico (Consulta)	Autocentrada	Esporádico
Elementar (Cooperação)	Agências parceiras podem ajudar	Desestruturado
Intermediário (Coordenação)	Agências parceiras são fundamentais	Organizado
Avançado (Colaboração)	Impossível realizar a tarefa sem agências parceiras	Sistemático

Fonte: Elaborado pela autora, com base no quadro proposto por Strickler, 2010.

A abordagem de Eugene Bardach, principal autor sobre o tema, é “a cooperação interagências como uma atividade integrada de duas ou mais agências que visa a aumentar a importância de seus valores públicos, priorizando o trabalho conjunto do que de maneira separada” (Bardach, 1998, p. 8). É a partir dessa definição, que é ampla e que pode ser considerada genérica por alguns, que a maior parte dos constructos teóricos sobre cooperação interagência se baseiam.

No Brasil, Salvador Raza (2012) busca construir um conceito unificado baseando-se em Bardach, onde:

“A cooperação interagências (P) seria caracterizada por um menor formalismo nos relacionamentos institucionais, fortemente influenciada por lideranças carismáticas, enquanto a coordenação (D) tenderia a assegurar que as atividades de uma agência tomassem as de outras em consideração, normalmente demandando arranjos organizacionais mais elaborados para a consecução de um propósito ou geração de um resultado... O termo colaboração (B) interagências emerge como uma síntese das funções de cooperação (P) e coordenação (D) na dinâmica entre agências, colocando o primeiro como uma condição para o segundo – para que a coordenação (D) produza seus efeitos, é necessário que exista um grau mínimo de cooperação (P) institucional.” (Raza, 2012, p. 16)

Para além da descrição conceitual, tem-se de pensar que a atuação conjunta pode ocorrer em níveis diferentes de arranjos institucionais, mas todos eles objetivam aumentar a colaboração, melhorar a coordenação e clarear quais são as responsabilidades e as jurisdições de cada agência. Dessa forma, busca-se mitigar a competição entre as agências e aumentar a eficiência e a eficácia. A mesma pode variar da formação de uma força tarefa para atuar em uma situação específica em um determinado período de tempo, possuindo objetivos comuns e empregando sua força de modo complementar, porém mantendo sua independência ao planejamento conjunto, organizado de modo centralizado e até a formação de uma nova organização que tem por objetivo um resultado final unificado. (Bardach, 1998; Raza, 2012; Kaiser, 2011; Tubin e Levin-Rozalis, 2008).

Um ponto importante levantado por Kaiser (2011) é que na presença de uma agência que determina a agenda a ser seguida, elimina-se o fator de que “uns são mais iguais que outros” que, por vezes, limita a confiança. Geralmente, a agência que assume a iniciativa de formular os planos de ação o faz por ser percebida como a mais experiente e com mais saber sobre a área em questão.

O pensamento de Raza é o de que a cooperação interagências é uma maneira eficiente de diminuir gastos públicos, pois muitas agências possuem competências

complementares, disputando recursos, uma vez que as ações para enfrentar alguns problemas acabam sendo redundantes. Esse modo de agir “individual” leva a falhas no processo decisório, causando vulnerabilidades que de outra forma poderiam ser evitadas (Raza, 2012).

Gabriel Marcella é um autor que pensa as operações interagências no contexto dos Estados Unidos da América. Ele entende a cooperação a partir de um olhar político, por haver uma disputa de poder, cuja natureza é institucional, pessoal e política, entre as agências envolvidas. Marcella (2008) também aponta a importância das diferentes culturas organizacionais na determinação dos objetivos a serem atingidos. O aspecto político é um ponto relevante, pois permite entender como cada agência pretende impor sua visão de mundo e de metas desejadas.

A complexidade envolvida nesta composição de forças peculiares, que apresentam diferenças culturais, e de objetivos que disputam por recursos escassos é um dos grandes desafios para trabalhar a interoperabilidade. As organizações precisam discutir e entrar em acordo sobre metas e responsabilidades como meio de enfrentar os intrincados dilemas que precisam de resolução (Raza, 2012).

Inserida nesta ideia encontra-se a importância de promover um pensamento comum, no qual se busca uma coalisão para a obtenção dos melhores resultados frente a situações que só podem ser combatidas, ou produzem maiores efeitos, quando há a soma de esforços. É entender que em razão da complexidade das redes em que estão inseridos os atos a serem combatidos, o arranjo estrutural de enfrentamento tem que ser multifacetado para poder aproveitar as especialidades de cada agência e suas competências específicas da melhor forma possível.

É importante notar, todavia, que a interoperabilidade também possui suas idiossincrasias, apresentando vários formatos, graus de ocorrência, níveis de atuação e custos tanto econômicos quanto políticos. Porém, os benefícios parecem ser maiores que os problemas enfrentados, principalmente quando esses são bem administrados.

A cooperação em ambiente interagências fornece a possibilidade de ações mais eficazes e eficientes ao coordenar esforços e reduzir a duplicidade de ações, como proposto pelo Manual do Ministério da Defesa. Ao racionalizar os recursos, obtém-se mais objetividade e reduzem-se os gastos financeiros e o tempo de execução das tarefas e, também, abre-se a novas perspectivas o que amplia a forma de abordagem ao problema. Soma-se a isso o fato de que ao atuar separadamente

as agências competem entre si, podendo, em alguns casos, se contrapor em diretivas não claramente propostas e tomar direções opostas de ação, o que causará prejuízos no futuro.

Encontram-se, ainda, como pontos positivos da interoperabilidade a diminuição dos conflitos entre as agências, incluindo as rivalidades pessoais e a busca por *status*. Ao aumentar a produtividade, as ações interagenciais dão maior visibilidade às agências e também as torna conscientes de suas inadequações, o que permite que haja a possibilidade de mudança e reorganização (Bardach, 2001; Kaiser, 2011).

### 3.2 FATORES QUE AFETAM A COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIA

A força da cooperação está no reconhecimento de que cada órgão participante possui habilidades, conhecimentos e capacidades que os tornam eficientes em um campo específico. Somando-se as características de cada ator envolvido no ambiente interagências é possível aumentar as forças de atuação pela combinação de conhecimento técnico. Uma definição interessante de cooperação interagências aparece no texto de Ranade e Hudson (2008), e é atribuída à Pratt *et al* (1999), que entende a cooperação como “... *the jigsaw model, where, as long as everyone shares the same picture, they can in time see how all their separate pieces fit together*” (Ranade e Hudson, 2008, p. 33).

É um processo em construção. Fatores como confiança, rede de comunicação, liderança, recursos financeiros, materiais e de pessoal têm um peso significativo para que se possa atingir um processo robusto e verdadeiro de interação. Os atores participantes devem estar dispostos a unir forças e engajados na realização da tarefa. Há um grande debate na literatura sobre administração e políticas públicas sobre como crenças, interesses institucionais e ideologias afetam e são a força motriz que conduz às mudanças políticas e à cultura organizacional.

Como colocado pelo General McChrystal, *apud* Kaiser (2011, p.8), a verdadeira sinergia de esforços ocorre quando há a comunicação coletiva, proximidade física e cultural, relações pessoais, propósito comum, processo decisório bem estabelecido e

confiança entre os agentes. A conexão verdadeira entre os atores é que promove o sucesso da operação.

A liderança, neste ponto, exerce uma função primordial ao dar legitimidade aos participantes, conectar as diferentes estratégias buscando um acordo comum, sustentar a ideia de que os esforços individuais e de cada agência estão interligados, permitir a construção da confiança mútua, além de buscar um pragmatismo funcional que atenda às necessidades de cada um sem esquecer o objetivo primário. Outro ponto afeto à liderança é sua capacidade de diagnosticar e implementar as evoluções importantes, induzir um *ethos* de crença no potencial interpessoal e espalhar as expectativas de que as próprias necessidades serão atingidas a partir do esforço comum (Bardach, 2001; Ranade e Hudson, 2008).

Entretanto, deve-se considerar que a questão da liderança não é ponto pacífico e pode, segundo Bardach (2001), nem chegar a acontecer. Isso porque as agências temem perder sua autonomia, seus recursos, sua força política e suas fontes privilegiadas de informação e, assim, buscam que haja um equilíbrio de poder entre as forças que formam a cooperação. Mas quando a liderança ocorre, pode tanto ser devido a um ato burocrático que determina uma agência ou pessoa como responsável pela condução do processo, quanto por uma agência ou pessoa que, por motivos próprios, coloca-se à disposição para conduzir a agenda. Para todos esses casos, Bardach (2001) afirma ser essencial a legitimidade sob a qual essa liderança ocorre.

Contudo, essa construção não é uma tarefa fácil. O desafio percebido é a harmonia entre culturas organizacionais que possuem táticas, técnicas, procedimentos, material, pessoal, políticas e forma de organização diferentes ainda que complementares. Outros pontos que interferem são a aversão à incerteza ou a preferência pelo risco. Quando sujeitos que lidam com esses dois fatores de modo diverso necessitam atuar conjuntamente, a possibilidade de discordância e de expectativas sobre a direção a tomar tende a afetar a estratégia para lidar com a situação em questão. Também importante é a diferença entre doutrinas e conceitos relacionados ao emprego da força e modos de atuação, ou mesmo a ausência das doutrinas e normativas. A atuação para minorar tais contrastes não é algo trivial.

O pensamento, porém, é na cooperação como parceria, com equilíbrio de forças entre as agências, para que as ações possam ser integradas e, assim, que a atuação possa ocorrer sem maiores percalços na busca de combater diferentes tipos de crime e, por isso, necessitam da conjunção de esforços de várias agências. É

preciso ter o olhar de que há ganhos para todos os envolvidos (Jones e Thomas, 2007). Essa visão multidimensional, rede-cêntrica, visa aumentar a comunicação, facilitar a sincronização de ações e informações, além de melhorar a coordenação das ações entre os diversos atores. Bardach (2001) discute o papel da oportunidade de criar um valor ou atender o interesse público de uma agência, a probabilidade de sucesso, a confiabilidade das agências a partir de ações que promovam a confiança e a reputação entre os membros como fatores que promovem a cooperação.

O dilema da integração de diferentes culturas organizacionais aparece na interoperabilidade quando se pensa na construção da confiança entre diferentes agências. A pergunta que se faz é: quanto cada agência está disposta a confiar seus sistemas, equipamentos, estratégias? Essas limitações impõem barreiras ao compartilhamento de informações, ponto fundamental para o sucesso de uma operação conjunta que teria como objetivo promover a segurança integrada. Jones e Thomas (2007) reiteram o fato de que as diferenças entre as culturas e valores organizacionais, assim como a falta de comunicação e as mudanças de pessoal, afetam negativamente o processo de cooperação interagências, pois influenciam o processo de confiança.

Todavia, deve-se salientar o quanto o trabalho em conjunto amplia o olhar sobre o próprio grupo. As agências tendem a se ver dentro de um único e singular prisma. Para modificar essa visão míope, é preciso estar disposto a entender que outras culturas, apesar de diferentes, possuem modos de operar, responsabilidade e prioridades que também são válidas. E a adaptação a esse outro modo de ser permite vivenciar uma experiência mais abrangente do problema a ser enfrentado e da própria forma de estruturar suas operações.

Kaiser (2011) propõe, como maneiras de incrementar a mudança de cultura organizacional a promulgação de incentivos e prêmios que valorizem a cooperação, treinamento e programas educacionais sobre cooperação, aumento *ad hoc* de exercícios e operações conjuntas, desenvolvimento de processos compatíveis e maior reciprocidade entre certas trocas como informação e pessoal.

A questão da cultura afeta a confiança, devido à possibilidade de gerar mal-entendidos quando procedimentos, filosofias e modos de agir são divergentes. Por isso, a necessidade de comprometimento com os objetivos tornar-se mister para o sucesso e manutenção da cooperação. Nesse contexto, a confiança pode ser entendida a partir das ideias de interdependência e risco, isto é, tem que haver o

entendimento de que para atingir as metas propostas é necessário a ajuda do outro, mesmo que haja um sentimento inicial de vulnerabilidade (Bradach e Eccles, 1989). É acreditar que o membro da outra organização irá realizar as ações previamente planejadas e destinadas à sua agência de acordo com sua competência. Tubin e Levin-Rozalis (2008) colocam que a confiança é um sentimento psicológico construído ao longo de várias interações, por meio do qual existe a crença de que o outro não irá prejudicar seus interesses justamente no momento em que você se encontra mais vulnerável e dependente.

Ter confiança é um processo demorado, pois implica assumir riscos em um universo no qual as pessoas tendem, por princípio, a desconfiar do desconhecido. Entretanto, muitas vezes as ações de cooperação interagência acontecem de modo que a relação de confiança tenha que ser construída ao longo da própria ação, sem que haja tempo para um conhecimento prévio. Porém, isso não diminui a importância de se pensar a confiança como processo.

É a frequência das trocas que irá permitir conhecer o parceiro, seu grau de engajamento, seus valores e modos de atuação. Como a confiança é construída sobre um processo cíclico que envolve o risco, a vulnerabilidade e expectativa, esses sinais ajudam a ajustar as expectativas e a moldar o tipo de cooperação que pode surgir daquela interação, principalmente no caso de alianças estratégicas em que o risco envolvido é maior. (Perks e Halliday, 2003; Vangen e Huxham, 2003; Cullen, Johnson e Sakano, 2000)

A literatura oferece várias sugestões de como criar e manter a confiança. Entre elas estão a transparência nas ações, equilíbrio de poder, reconhecimento da participação da outra agência, comunicação clara e transparente, a rede de relações interpessoais construída entre os atores, o papel do líder da ação e o envolvimento no processo decisório (Tubin e Levin-Rozalis, 2008; Perks e Halliday, 2003; Adobor, 2006; Vangen e Huxham, 2003).

Pode-se observar que muitas dessas ações estão ligadas à dimensão comportamento da confiança. Perks e Halliday (2003) salientam que a observação de como se comportam as pessoas durante as trocas interagenciais é uma maneira de construir a confiança, pois a impressão que deixa sobre sua transparência e respeito aos valores do outro atuam como um agente facilitador da troca verdadeira e recíproca.

Como citado anteriormente, a confiança é um ponto chave, porque sem ela a relação entre as agências está em risco. E a confiança advém de uma comunicação clara. Essa comunicação é a base do compartilhamento de informações e de conhecimento. Para Cerávolo (2014), o ciclo da inteligência para possuir bom funcionamento depende deste compartilhamento sincero e confiável, além da crença por parte dos sujeitos de que para que a missão seja cumprida com sucesso, as informações que possuem são pertinentes e necessárias para tal êxito. Há a necessidade de valorização do lugar de cada agência na obtenção do objetivo comum, a partir da especificidade e da competência legal que cada organização possui, sem esquecer ou negligenciar os objetivos próprios de cada agência. (Bardach, 1998, Cerávolo, 2014, Bouzo, 2017)

O fator comunicação efetiva é um compromisso essencial para o sucesso da cooperação. O desenvolvimento da tecnologia tem ajudado a implementar e melhorar a comunicação interpessoal ao promover conversas em tempo real e conversa em grupos de discussão (Jones e Thomas, 2007).

Um ponto a ser salientado é que no Brasil as relações informais têm um papel fundamental nas cooperações interagências. Paiva (2013) observa que devido ao imediatismo de algumas operações o papel das trocas entre indivíduos e não entre agências é uma prática comum. A importância das relações informais para otimizar o bom resultado da cooperação foi abordado por Jones e Thomas (2007) e pelo professor doutor David Spencer do William J. Perry Center, Center For Hemispheric Defense Studies, em Washington, em uma palestra *online* realizada pela Escola Superior de Defesa em outubro de 2021.

São os relacionamentos entre pessoas, cujos laços de amizade, respeito e confiança pavimentam as relações para a construção de uma ação. Essas redes temporárias e informais são importantes para o cumprimento das missões que necessitam de apoio e atuação conjunta. Entretanto, deve-se ressaltar que a saída de um indivíduo afeta a relação entre as partes, causando uma descontinuidade que influencia, principalmente, a confiança que necessita ser reconstruída.

Elas promovem a construção de um conhecimento de informações de inteligência necessários à ação. Contudo, Paiva (2013) salienta que as relações formais não devem ser desconsideradas, pois são pontos cruciais para a consolidação e o incentivo à formalização de um processo de integração já existente. Essa ideia de Paiva (2013) se complementa ao pensamento de Bardach (1998) de que a ação

integrada é mais efetiva a partir da comunicação exercida através dos canais informais, dando um caráter relevante às relações informais no processo de construção de uma cooperação produtiva.

Marcella (2008), por sua vez, elenca características individuais necessárias para o sucesso de uma cooperação em ambiente interagências, entre elas boa capacidade de comunicação, saber ouvir, tolerância à ambiguidade e às surpresas, habilidade de trabalhar em grupo e poder de negociação.

O fato de não haver um órgão que centralize as operações interagências, ou mesmo, normativas constituídas sobre processos e procedimentos de operações interagências que abarquem diversas agências, sob gerência de diferentes ministérios e órgãos, tem como impacto a ausência de uma forma padronizada de atuação, tanto em situações de rotina quanto em situações de crise. Espera-se que cada agência atinja o objetivo, pois os benefícios mútuos e individuais, as obrigações e as responsabilidades de cada uma são amplamente conhecidas e, dessa forma, cabe a cada uma delas agir conforme o esperado e acordado (Kaiser, 2011).

Aqui, novamente, percebe-se o papel dado à confiança na construção de uma ação em conjunto que atenda as expectativas de todos os envolvidos (Das e Teng, 1998; Tubin e Levin-Rozalis, 2008; Perks e Halliday, 2003). Todavia, nem sempre há clareza sobre o papel e as responsabilidades de cada agência e isso impacta negativamente o processo de cooperação interagencial. Isso, somado ao fato de que cada agência parece possuir uma estrutura própria em cada região em que atua, fazendo com que cada cooperação seja única, tendo que ser criada do zero, sem que haja uma história prévia que facilite e otimize o processo.

Para corroborar com esse processo que demanda a construção de relações interagências totalmente novas, mecanismos de capacitação, treinamento e simulação são relevantes para que os agentes e as agências, possam tratar da questão de forma institucional, estejam preparados a implementar, por meio do conhecimento teórico, práticas que sejam favoráveis ao ambiente interagência, independente do tema, ação ou ameaça que seja o objeto de combate.

A ausência de um órgão ou secretaria responsável pelas doutrinas, normativas e procedimentos das operações interagências traz dificuldades de compreensão acerca do processo para agências envolvidas sob diferentes coordenações. O que não deixa de ser um paradoxo, já que a premissa inicial é a de que as agências tendem a trabalhar melhor quando todas têm o mesmo poder de decisão e responsabilidade.

Não há ninguém no comando, mas essa liberdade muitas vezes torna-se uma falta, exatamente pela carência, de normativas e diretrizes comuns (Marcella, 2008). Kaiser (2011) também salienta que quando não há um líder ou uma agência responsável pela condução da ação, alguns atores podem não se sentir mobilizados a participar ou o fazem de modo inadequado, podendo causar distúrbios ao sucesso da operação interagência.

Cerávolo (2014) entende que há a necessidade de uma hierarquia no ambiente interagência por esta servir como uma vantagem que irá permitir um processo decisório mais eficaz e rápido, principalmente em situações críticas, cuja solução a curto prazo é necessária. Em cenários de longo prazo o trabalho em rede é mais eficiente, pois os agentes possuem autonomia para decidir, pensar, repensar e agir de acordo com o evento que se apresenta no momento.

Uma das questões apontadas por Kaiser (2011) sobre o esforço de criar uma coordenação no ambiente interagencial é que, por vezes, a “agência líder” não consegue obter, entre as agências participantes, a *compliance* necessária, por não ter recursos ou autoridade suficiente. Além disso, Vangen e Huxham (2003) apontam que as relações de poder têm um papel importante na construção da confiança, pois quando há a percepção de que uma agência está buscando os “holofotes” e a “glória” pelo sucesso da missão interagência, a tendência é de que as informações e os recursos não sejam inteiramente compartilhados, dado que o risco de não ter reciprocidade fica elevado.

Essa é mais uma das barreiras que devem ser ultrapassadas para o sucesso da cooperação interagência que também foi abordada por Ranade e Hudson (2008). Representada pela disputa pelos créditos, quando há sucesso na ação e a perda da liberdade de ação, principalmente quando essa implica ter que investir recursos já escassos sem que haja garantia de resultados.

Hardy *et al* (1992) *apud* Ranade e Hudson (2008) identificam cinco obstáculos: 1) estrutural, que compreende a fragmentação tanto das responsabilidades pelas ações que se intersectam, quanto por aquelas dentro da própria agência, a complexidade da relação interagencial; 2) procedimentos, que abrangem as diferenças de planejamento e ciclos de realização das atividades, além das diferenças de recursos e procedimentos; 3) financeiro, que inclui as diferenças de fluxo de recursos e de formas de financiamento e administração e captação de recursos; 4) profissional, referente às diferentes ideologias e valores, ameaças percebidas ao

próprio emprego/desempenho, visões conflitantes sobre os papéis e interesses de cada agência e interesses profissionais pessoais e; 5) *status* e legitimidade, que envolvem os interesses da organização, as diferenças de legitimidade entre as agências e preocupações com relação à autonomia e ao domínio de atuação.

Paiva (2013) ainda salienta que apesar das similaridades do processo cultural, o trabalho conjunto não é algo consolidado no Brasil. Isso se deve, em parte, ao fato de o assunto interagências não ser muito desenvolvido e analisado no país, o que exige mais do que uma mudança no processo de trabalho, sendo necessária uma modificação nas tradições das agências. A prática existe, todavia, ocorre de modo rudimentar, baseada em necessidades momentâneas, sem uma visão robusta do que é feito e de como é feito. Percebe-se que ainda vivemos a era do fazer, do conhecimento tácito, em seu sentido original, do latim, “não expresso por palavras”, sem que haja uma reflexão e uma formalização do que é feito.

Assim, entende-se no contexto desta tese que a cooperação no ambiente interagência é uma atuação em parceria entre duas ou mais agências e atores não institucionais, que visam estabelecer um trabalho conjunto, mas que mantêm uma relação com maior ou menor grau de independência, de confiança e de troca de informações. Para que isso aconteça são necessários arranjos organizacionais que favoreçam o planejamento conjunto, buscando atingir o objetivo comum com melhor utilização dos recursos e sem sobreposição de atividades.

## CAPÍTULO 4

### PROCESSO DECISÓRIO

#### 4. O HOMEM COMO UM SER QUE DECIDE

O processo decisório é um item de extrema relevância no contexto da cooperação interagências, pois é através das decisões, ou da falta delas, que podem ser alcançados os resultados. O processo decisório é foco de estudo das Ciências de Administração e da Psicologia, que buscam otimizar os resultados das decisões, no caso da primeira disciplina, e ter uma melhor compreensão de como e do porquê escolhemos, no caso da segunda. Estando vinculado a diversas abordagens que envolvem a racionalidade, o conhecimento sobre processo decisório foi desenvolvido a partir de teorias aplicadas a situações de incerteza e risco. Neste processo de compreensão de como se realiza a decisão, busca-se entender tanto o aspecto cognitivo quanto o lado subjetivo envolvido na resolução de questões (Alves, 2016; Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976; Simon, 1987, 1997).

Em virtude de as escolhas envolverem o futuro, o espaço de incertezas, não é possível que o ser humano analise todas as soluções possíveis para as questões que se apresentam, pois as possibilidades são infinitas. Desse modo, as decisões cotidianas ou repetitivas acabam ocorrendo de modo automático, sem exigir muito da atenção e da energia do tomador da decisão (Simon, 1987; Vergara, 1991).

Mas as decisões estratégicas, assim chamadas pelos autores que estudam o processo decisório em empresas, são mais abrangentes e, por consequência, apresentam mais dificuldades não podendo ser resolvidas a partir do senso comum e da experiência. Este tipo de decisão lança luz sobre as incertezas e riscos envolvidos no processo, apontando para a existência de dúvidas quanto aos resultados e gerando controvérsias que muitas vezes levam ao abandono de opções que poderiam ser valiosas e mais acertadas. (Oih Yu, 2011)

O agente decisor busca “certezas”. Essas não existem. O processo decisório carrega variáveis humanas porque é social, valorativo e interativo, sendo, portanto,

necessário ter consciência de que o acesso a métodos racionais é restrito. Contudo, o ser humano se acha lógico e assim, pensar formas não racionais de decidir parece atingir uma barreira difícil de transpor (Oih Yu, 2011; Simon, 1987, 1997).

Essa ideia de um ser humano lógico deriva de Platão e de René Descartes, que tiveram grande influência na maneira de pensar ocidental. A função da razão seria controlar as emoções e direcioná-las para uma vida de harmonia. Quando a emoção segue seu rumo com liberdade, Platão considera que o ser humano se tornará escravo dos sentimentos, sendo governado pelos impulsos, agindo como tolo (Rodrigues, 2013; Lehrer, 2010).

O pensamento de Descartes também faz uma crítica às emoções, sendo sua defesa ardorosa da razão, como maneira de dissecar a realidade das partes essenciais e assim, liberar o homem da falsidade, um marco da filosofia moderna. A razão levaria a libertação do intelecto obscurecido pelas emoções e intuições (Lehrer, 2010). As paixões, em si, não são ruins, mas precisam ser administradas para não se tornarem um mal. Esse domínio das paixões ocorre através da razão, fazendo uso da análise e reflexão (Alves, 2016).

Ratificando o pensamento de que a emoção deve ser combatida, encontra-se o fato de que a maior parte das pesquisas realizadas sobre processo decisório buscam avaliar o papel da razão na produção de boas decisões. Mesmo em problemas não estruturados, o lugar da razão está em decompor essas questões em facetas do problema que possam ser mais bem compreendidas e enquadradas em formatos acessíveis à compreensão do indivíduo, diminuindo dessa forma, seu desconforto frente a uma situação sem precedentes (Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976; Simon, 1997).

Todavia, essa racionalidade objetiva e utilitária, por meio da qual é possível antecipar os cenários e, assim, escolher as alternativas possíveis frente às condições dadas, já foi desconstruída por Hebert Simon, Max Bazerman, Amos Tversky Daniel Kahneman e Dan Ariely. Como apresentado por Vergara (1991), a essa impossibilidade de análise total e completa de todos os cenários possíveis, somam-se as decisões não analíticas, isto é, aquelas que não obedecem a racionalidade objetiva presentes nos modelos de decisão. Assim, o entendimento passa a ser que a emoção tem um papel significativo na construção do processo decisório.

São os sentimentos que permitem ao ser humano assimilar as informações que não consegue apreender diretamente, aquelas que chamamos de intuitivas (Alves,

2016; Vergara, 1991). Dessa forma, o que é possível na escolha de uma solução para um determinado problema, levando em consideração as emoções e sentimentos provocados pelas alternativas apresentadas, é a análise das alternativas viáveis, a antecipação dos efeitos futuros, das consequências previstas. Tudo isso tendo em mente que as consequências ocorrem em um determinado momento e em um contexto específico. Se houver alguma mudança no cenário atual, as consequências poderão ser diferentes e ter um outro impacto nos resultados das alternativas apresentadas (Bazerman, 2004; Simon, 1997; Vergara, 1991).

Apesar de compreender a importância das diferentes abordagens teóricas, posto que cada uma acrescentou uma contribuição relevante à construção de uma teoria de processo decisório, o debate que se estabelece neste trabalho considera as decisões como consequências de processos cognitivos intersubjetivos e, por conseguinte, as emoções como uma parte integrante e fundamental para a compreensão de como as pessoas se comportam durante o processo decisório em uma relação de cooperação interagências. Também considerará a teoria da racionalidade limitada de Herbert Simon como norte para o entendimento da construção do processo de tomada de decisão.

#### 4.1 O CAMINHO DA TOMADA DE DECISÃO – A RAZÃO A PARTIR DAS EMOÇÕES

##### 4.1.1 A RACIONALIDADE DA DECISÃO

Parece haver um consenso entre autores como Herbert Simon, Dan Ariely, Max Bazerman, Amos Tversky e Daniel Kahneman de que o coração do processo decisório se encontra no conjunto de atividades que geram os cursos de ação que levaram à decisão ótima, a saber, à pesquisa de soluções já existentes, à escolha dos critérios de decisão, à avaliação das consequências das alternativas tendo por base os critérios selecionados anteriormente, à escolha em si, ratificada e aceita.

Esse processo ocorre simultaneamente e decorre de um contínuo aprofundamento da análise das alternativas, com o olhar mais voltado para a exclusão daquelas que são completamente inapropriadas, do que buscando estabelecer os caminhos possíveis (Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976). O que é entendido como inapropriado baseia-se apenas na presunção de obtenção de um resultado desejado e não na avaliação de risco frente a uma situação de incerteza (Fleischhut *et al*, 2022).

Este modo simples de estruturar o processo de decisão incide, muitas vezes, na ideia de que há por detrás do comportamento do agente decisor, uma racionalidade que implica em escolhas consistentes, objetivas e lógicas. A ideia subjacente é a possibilidade de definir um problema claramente com metas específicas que levariam a uma escolha sólida de uma alternativa que tem por finalidade maximizar o alcance do objetivo proposto.

Todavia, tanto Herbert Simon (1987, 1997) quanto Dan Ariely (2008), Max Bazerman (2004) e Amos Tversky e Daniel Kahneman (1981) concordam que essa racionalidade, da maneira como é formulada, é uma falácia, pois pressupõe uma perfeição que não existe. A crítica feita à racionalidade do pensamento é a de que há um otimismo quanto à crença na capacidade inata do ser humano em lidar com informações. Ariely (2008) ainda afirma que somos menos racionais do que acreditamos, porém que esses comportamentos irracionais possuem um sentido para quem os realiza, sendo sistemáticos e previsíveis.

Para isso, a teoria proposta por Bazerman indica que:

“um processo racional de decisão subentende que o decisor seguiu seis fases de um modo totalmente racional, isto é, os tomadores de decisão (1) definem o problema perfeitamente, (2) identificam todos os critérios, (3) ponderam acuradamente todos os critérios segundo suas preferências, (4) conhecem todas as alternativas relevantes, (5) avaliam acuradamente cada alternativa com base em cada critério e (6) calculam as alternativas com precisão e escolhem a de maior valor percebido”. (Bazerman, 2004, p.5)

Todavia, o nível de certeza exigido pelo processo racional não existe, sendo uma tarefa impossível inferir o resultado de cada alternativa. Assim, Bazerman (2004) vai pensar a racionalidade como um processo que leve ao resultado ótimo a partir da ponderação dos fatores e das preferências de risco de quem toma a decisão. A preferência de risco está relacionada à capacidade do indivíduo de atribuir probabilidades aos resultados que podem ocorrer e, dessa forma, diminuir as incertezas envolvidas no processo. Esta capacidade de lidar com o risco é uma

característica da cultura organizacional e está presente em maior ou menor grau. Este fato é relevante ao se pensar a situação de cooperação interagências, em que diferentes culturas necessitam se harmonizar visando atingir o resultado ótimo.

O pensamento de Dean e Sharfman (1993) é o de que há um desejo de racionalidade que pode ser caracterizada pela busca por informações que serão utilizadas para prover alternativas que serão analisadas e, assim, terão um impacto na decisão final. Entretanto, a premissa de que todos os dados sobre um assunto são passíveis de serem analisados pelo sujeito é questionada por Simon (1972) e Ariely (2008). A teoria da racionalidade limitada proposta por Herbert Simon propõe que o ser humano possui limitações ao buscar e analisar dados, em prever todas as consequências possíveis e também em compreender as intenções dos atores envolvidos no processo decisório. As incertezas, isto é, a quantidade de informação que deveria ser de conhecimento do agente decisor, mas não o é, têm um papel na qualidade da decisão, pois torna difícil prever a possibilidade de um evento futuro acontecer e suas possíveis consequências.

Além da impossibilidade de análise total das possíveis consequências, a qualidade e a quantidade de informações disponíveis são fatores que afetam a racionalidade do processo decisório. No caso das ações em situação de cooperação interagências a qualidade das informações a que se tem acesso é um fator diferenciado. A necessidade de sigilo faz com que, em muitos casos, a informação seja fragmentada. Soma-se a isso a questão da confiança entre as agências, que interfere no compartilhamento das informações afetando tanto a qualidade quanto a quantidade dos dados.

Herbert Simon (1997) mostrou a necessidade de compreender as variáveis do processo organizacional de coletar e selecionar informações, incluindo entre elas o comportamento humano, para entender como se identificam opções e se faz uma seleção entre as possíveis alternativas. A ideia subjacente é a de que apesar da decisão estratégica seguir uma lógica progressiva de se buscar alcançar um objetivo, isso não ocorre sem a intervenção do humano.

As pessoas agregam à sua realidade institucional seus valores, personalidade e concepções de mundo. Esse pensamento é ratificado por Konovalov e Ruff (2021), que entendem que os sujeitos buscam maximizar a utilidade de suas ações. Todavia, o que é entendido por utilidade depende do contexto e de traços individuais de personalidade. Aplicando esse conceito à ação em situação de cooperação

interagências, a utilidade irá variar de acordo com o objetivo e a missão de cada ator envolvido. Isto afeta a decisão a partir do momento em que aquilo que uma agência entende como útil ou necessário difere do objetivo/utilidade de outra agência.

## 4.2 O LADO SUBJETIVO DAS DECISÕES

Durante muitos anos era comum contrastar aspectos emocionais e intuitivos da decisão com a razão, mas como proposto por Ariely (2008) e Bazerman (2004) é impossível deixar expurgar as emoções das decisões que, em um primeiro momento, deveriam ser guiadas por lógica dos fatos. O ponto enfatizado pelos autores é que todas as decisões refletem, de alguma maneira, o sentimento das pessoas. Mesmo que se enfatize a lógica racional, o sistema emocional e intuitivo não pode ser desconectado como fazemos com uma máquina, ele se fará presente, independente da vontade do indivíduo e, dessa forma, cada indivíduo terá uma percepção diferente do processo de decisão. De tal modo, a intenção de que haja uma racionalidade nas escolhas é permeada pelos limites e restrições impostos pela capacidade de processar dados, acessar o conhecimento e a memória. Assim, Simon (1997) entende que o processo decisório sempre ocorre em um ambiente de racionalidade limitada.

Aqui cabe lembrar o que Alves (2016), Zilinck (2022) e Damásio (1996) pontuam sobre o papel das emoções no processo decisório – de que elas têm uma importância no controle do comportamento, sendo indispensáveis para a vida racional do ser humano. Como bem colocado por Alves (2016):

“...nem sempre o bem viver consiste no controle das paixões, de acordo com a razão, não raro, falha em suas pretensas verdades. Muitas vezes uma convivência mental pacífica com certas emoções, aparentemente indesejadas, por certo tempo, inclusive contrariando ou contradizendo a própria razão, pode propiciar a sua superação, dada a sua conveniência. A tentativa de controle de certas emoções pode, por vezes, acentuar a sua inclinação, tendendo à cristalização de hábitos, gerando dor e sofrimento, em vez de alívio e saúde física e mental. Afinal das contas, a emoção, com alguma frequência, costuma ter razões incompreensíveis ou inacessíveis à própria razão.” (Alves, p. 73, 2016)

#### 4.2.1 A INTUIÇÃO

Kahneman (2015) propõe que o processo decisório humano pode ser dividido em dois sistemas: 1) instintivo, ou também chamado de intuição, que é rápido, inclinado a acreditar e a confirmar e; 2) racional, que é programado para analisar, avaliar, pensar e, então, responder. O sistema intuitivo pode levar a decisões precipitadas e, às vezes, equivocadas, por concentrarem-se nas evidências. O que o sujeito vê é o que existe. Já o sistema racional proporciona uma avaliação mais apurada, sendo mais eficiente ao olhar os dois lados de uma negociação.

Entretanto, Kahneman (2015) sustenta que nenhum dos dois sistemas é perfeito. Na verdade, são complementares e é o equilíbrio entre eles que favorece uma boa decisão, pois a lógica e os fatos puros devem ser analisados sob a ótica das circunstâncias na qual a pessoa está inserida, incluindo seu estado de espírito no momento da decisão. No tocante a cooperação interagências, por ser uma interação social, as características de um agente decisor – ser mais racional ou mais intuitivo – podem causar discordância entre membros do grupo que tenham a tendência de agir de maneira oposta. Esse fato gera a necessidade de uma maior negociação e uma melhoria dos processos de comunicação no intuito de diminuir os ruídos.

A intuição possui, então, um papel importante no comportamento de decisão. Ela é entendida como uma sensação interna, o encontro das emoções com a memória e a experiência prévia, que proporciona uma visão sobre fatos externos, um novo olhar da realidade. Simon (1987) a define como um processamento inconsciente das informações. Não se baseia em uma construção lógica ou em um processo consciente de aprendizado, sendo, muitas vezes, um reflexo do instante em que as emoções e a memória se conectam e produzem uma nova visão da realidade.

A intuição irá influir nas atitudes do agente decisor ao permitir que ele faça interconexões mentais que, por sua vez, irão delimitar a busca, a aceitação ou a rejeição e análise dos dados. Ao produzir uma visão global dos fatos, ocorre uma associação entre fatores de modo inconsciente e não necessariamente lógicos que levarão a uma escolha mais rápida devido ao fato de não haver a necessidade de processar as informações de modo analítico.

Assim, autores como Simon (1987), Kahneman (2003) e Barnard (1971) reconheceram o valor da intuição para o processo decisório, percebendo que em uma

decisão intuitiva ocorre uma extrapolação mental de algum ponto relevante concernente a uma experiência prévia e acumulada, por meio da qual acontece uma transposição para uma situação presente. Deve-se, entretanto, ter o cuidado no tocante à intuição, não a tratando como algo sobrenatural ou atribuir ao tomador de decisão mais intuitivo uma aura de mistério e superioridade. Outras características negativas importantes são a dificuldade de sistematização, a impossibilidade de verificar a acuidade e a inconsistência das informações e a impossibilidade de participação de outras pessoas na definição das opções.

A intuição é considerada um fruto de uma associação entre o consciente e o inconsciente. Essa relação é característica das atividades mentais singulares de cada pessoa e produzirá um caminho e/ou uma resposta concreta e consciente. Entretanto, o método utilizado pelo sujeito para chegar a essa alternativa segue inconsciente e inacessível ao observador e também ao próprio tomador da decisão.

Devido ao fato de ser um conjunto de conceitos e representações internas, as decisões baseadas na intuição são difíceis de explicar para os demais indivíduos por serem, muitas vezes, incompreensíveis ao próprio sujeito (Motta, s/d). A intuição aparenta irracionalidade por contrariar a lógica conhecida e compartilhada sobre os fatos. Por envolver o fato de realizar conexões inconscientes, o conhecimento é criado a partir das associações inconscientes ou pelo rearranjo mental dos dados coletados anteriormente implicando na possibilidade de decisões melhores (Simon, 1987).

#### 4.2.2 A PERCEPÇÃO

Tanto a percepção quanto a limitação do processamento de informações pelo sujeito afetam a sua capacidade de reconhecer qual é a solução ótima. Tversky e Kahneman (1981), por sua vez, entendem que o enquadre da situação-problema influencia de forma significativa a maneira como esta é percebida, pois há inúmeras possibilidades de abordagem a um problema e todas sofrem interferência das normas, características pessoais e hábitos do decisor. Assim, o agente decisor escolhe a alternativa que é mais aceitável ou razoável, que será aquela que melhor satisfaça sua necessidade de desempenho, sacrificando a melhor solução (Bazerman, 2004). E também dará preferência às ações que, aparentemente, oferecem maior utilidade,

às ações que ofereçam menor risco quando confrontadas com ações com resultados esperados de sucesso muito maior e às ações que oferecem um resultado apresentado como ganho e não como perda, mesmo que o produto tenha o mesmo valor absoluto como resultado final para o sujeito – conceito também conhecido como aversão à perda tratado por Ariely, Dobelli, entre outros autores (Tversky e Kahneman, 1981). Apesar da teoria referir-se primordialmente ao sujeito, pode-se estender o conceito ao comportamento da agência, quando a referência passa a ser o sujeito que a representa e, como tal, introjetou o modo de ser e pensar que reflete essa cultura organizacional.

O que é chamado de enquadre da situação-problema pode ser entendido como o modo em que uma situação é percebida, pois o mundo exterior, dentro da teoria da percepção, é formado pela estruturação e organização de formas complexas dotadas de um sentido e não é formado pela soma de coisas isoladas. Tanto a forma quanto o sentido dado a esse mundo são inseparáveis do sujeito da percepção, fazendo parte de uma relação que dá sentido e significado ao que é visto e vivenciado pelo indivíduo (Chauí, 1999).

Outra característica defendida por Chauí (1999) é a de que a percepção é sempre uma experiência que possui significação, sendo seu sentido particular e conectado à história de vida do sujeito, fazendo parte de suas vivências e de seu mundo. Dessa forma, envolve toda a personalidade do indivíduo, seus desejos e paixões tendo uma qualidade valorativa e afetiva. De acordo com Penna (1982), perceber é conhecer situações e objetos através dos sentidos, tendo como princípio básico que para ser percebido o objeto/situação deve estar próximo no tempo e no espaço, assim como o indivíduo precisa ter acesso direto ou imediato a esse objeto.

A corrente teórica Psicologia da Gestalt, surgida por volta de 1910, tem uma abordagem de que o todo é diferente das partes, pois o sujeito percebe o ambiente de acordo com suas propriedades inerentes e relacionais, e tende a perceber as formas conexas e significativas de uma maneira holística. Há uma indissociabilidade da parte em relação ao todo e isso implica o fato de que, ao se deparar com um fragmento de um objeto, o sujeito ir buscar a restauração do equilíbrio da configuração. Ocorre uma busca pela boa-forma, pois é ela que irá permitir o entendimento do fenômeno.

A importância do conceito de boa-forma para o processo decisório reside no fato de que quando ela não existe, significa que as leis que conduzem a percepção

impedem que a realidade seja percebida como ela é. Dessa forma, cada agência irá ver a situação a partir de sua própria perspectiva, criando uma realidade que seja condizente com seu olhar sobre os fatos.

Além disso, a boa-forma irá permitir a relação figura-fundo, na qual uma situação ou objeto torna-se mais relevante (figura) frente a outra que não se destaca (fundo). Assim, a situação que é experimentada como destaque, por sua relevância, torna-se mais consciente para o sujeito e, dessa forma, influencia suas escolhas. Em uma situação de cooperação interagências, a relação figura-fundo interfere na observação dos fatos que se apresentam e, conseqüentemente, no que é considerado mais relevante para cada agência e que necessita ser atendido primeiro.

A mente dos participantes do processo decisório, quando identifica alternativas e soluciona problemas, concentra-se no grande propósito, focando no potencial criativo e nas possibilidades de realização que as novas ideias guardam em si. Essas se tornam figura, sendo o foco. Entretanto, crenças e valores já enraizados na mente das pessoas condicionam análises e propostas de solução. Dessa forma, como apresentado por Motta (s/d): "... essas crenças ou atitudes dão sentido à visão de mundo de cada colaborador e transmitem aos demais participantes do processo uma maneira peculiar de pensar, dialogar, escolher e agir". Agindo assim, os sujeitos apresentam a predisposição a raciocinar sem romper com as suas crenças ou com os seus próprios sentimentos. As ideias são vigorosamente defendidas e demonstra-se pouca vontade de contemporizar. É observado que sentimentos e racionalidades se mesclam na disponibilidade e na maneira de argumentar (Motta, s/d).

A atitude, sendo uma predisposição para a decisão, impacta a percepção sobre o julgamento, a realidade, a comunicação e sobre os subsídios utilizados por uma pessoa em seu processo de escolha. A percepção revela o modo como a mente humana ordena e interpreta as informações apreendidas do mundo exterior e assim atribui um significado ao ambiente em que se encontra (Rogers, 2017). Esse mundo externo, geralmente, é um reflexo do mundo interior e o mesmo se pode dizer que ocorre com as agências, que atuam no ambiente ao seu redor a partir de sua própria visão da realidade. Essa maneira de captar as informações depende da maneira como os conteúdos são apresentados. Alguns atributos do objeto são percebidos automaticamente, enquanto outros precisam de uma avaliação mais apurada para fazer sentido ao sujeito. E essas preferências na percepção são enormemente afetadas por variações de características aparentemente irrelevantes.

Fazem parte da construção da realidade, via percepção, a seletividade e a inexatidão. Esses fatores podem provocar distorções tanto na construção do problema a ser discutido, quanto nas análises e julgamentos necessários à escolha da opção ótima. Skagerlund *et al* (2021) apontam a percepção temporal como um fator relevante para uma boa tomada de decisão, pois uma representação do tempo acurada beneficiaria aquelas decisões nas quais a temporalidade das alternativas tem um peso significativo.

A seletividade da percepção seria um filtro que selecionaria quais informações são relevantes e devem se tornar conscientes para o sujeito. Como apontado anteriormente, cada agência dará ênfase aos dados que estejam mais alinhados a sua linha de ação. Já a inexatidão baseia-se na visão pessoal sobre a realidade e não na realidade em si, possibilitando que diferentes dimensões de um fato se apresentem sem que necessariamente apenas uma seja verdadeira, diferentes “verdades” podem coexistir (Bruner, 1957; Rogers, 2017; Skagerlund *et al*, 2021).

Kahneman (2003) aponta que na presença de estímulos ambíguos, o sujeito tende a perceber o objeto/situação como um todo, retirando a ambiguidade existente. Isso ocorre porque há uma tendência a preencher as lacunas, para completar o que está vago e, assim, diminuir a angústia causada pela ambiguidade. O contexto será importante para dar uma forma àquilo que se encontra disforme, vago. Para Bruner (1957), quando o sujeito se depara com um estímulo complexo, o que será percebido por ele são os “fatos” que ele está pronto para perceber, e quanto mais complexa ou ambígua for a situação, mais fortemente a percepção será determinada por aquilo que já existe no sujeito e não no que é pertinente ao estímulo.

Também influenciada pelas paixões, a percepção é alterada pelos estados emocionais do sujeito frente ao fato. As emoções, quando atuam de uma maneira positiva, podem trabalhar como uma força que ajuda a restringir o foco, impulsionando o sujeito em direção ao seu objetivo. Entretanto, quando desajustada faz com que o indivíduo coloque sua atenção, seu foco em um ponto específico e muitas vezes, transitório, desviando-o do seu objetivo primário (Simon, 1997). Ariely (2008) enfatiza que as emoções negativas podem ter consequências futuras, criando um padrão de comportamento: “Para o bem ou para o mal, as emoções são efêmeras... No entanto, se reagirmos impulsivamente a nossos sentimentos momentâneos, podemos arrependê-los de nossos comportamentos impetuosos para o resto da vida” (Ariely, 2010, p. 223).

Somada a essa ideia de que o que vem à consciência está relacionado ao desejo do indivíduo, está o fato de que aspectos ou características mais acessíveis tornam-se mais relevantes e conseqüentemente, têm maior influência na tomada de decisão. Todavia, nem sempre o que é mais facilmente reconhecido é o mais relevante para uma melhor decisão e isso tem um impacto na racionalidade do processo decisório (Kahneman, 2003).

#### 4.2.3 A PRESENÇA DE VIESES DE PENSAMENTO

A percepção impacta a tomada de decisão quando os valores, as opiniões, as atitudes, isto é, os vieses de pensamento afetam o comportamento e o julgamento, devido ao tema em debate tocar em pontos relativos à sua própria visão de mundo. Isso faz com que a pessoa veja o que espera ver. Chamado de viés de confirmação por Dobelli (2013), ele pode ser entendido como uma tendência do sujeito em interpretar a realidade e os novos fatos que surgem com um olhar que confirme a sua tendência de pensamento e visão de mundo. A interpretação das situações renega as informações que contradizem o próprio curso de pensamento/ ação, buscando e, principalmente, enfatizando aquelas que reforçam suas convicções e visões de mundo. VanBerg, Lurie e Chen (2021) ainda acrescentam que há a tendência de se basear as decisões em uma percepção quando a outra pessoa é semelhante a si próprio, uma vez que suas decisões irão refletir as minhas. O que não é necessariamente verdadeiro e obscurece o processo decisório.

O contrário também pode acontecer, ou seja, quando as condições impostas pelas normas sociais afetam a interpretação da realidade objetiva, conduzindo a uma interpretação dos eventos que tem como ponto de partida o que se espera que se veja. Lehrer (2010) aponta que, assim, há a distorção da percepção da realidade realçando-se os pontos que traduzem a expectativa que se possui sobre o assunto. Ao pensar demais, o sujeito se desliga da sabedoria de suas emoções e atua com menos consciência dos próprios motivos. Perde-se a capacidade de fazer uma autocrítica.

Kahneman *et al* (2021) acrescentam que, apesar do processo decisório ser dividido em instintivo e racional, o processo mental é induzido pelo viés de conclusão

ou prejulgamento, quando a decisão a qual o sujeito chega deriva de uma inclinação a se chegar exatamente a ela. Agindo dessa forma, “deixamos nosso Sistema 1 de pensamento rápido e intuitivo sugerir uma conclusão... ou mobilizamos o Sistema 2 de pensamento – empregando o pensamento deliberativo – para elaborar argumentos que apoiem nosso prejulgamento” (Kahneman *et al*, p. 166, 2021).

O que é ratificado por Ariely (2008), que defende que as expectativas do sujeito quanto ao resultado que obterá com sua escolha influenciam sua decisão. Essas expectativas dependem de características individuais, do modo como cada um lida com os aspectos temporais das consequências de suas ações. Alguns, por serem mais pacientes, conseguem avaliar os ganhos de cada alternativa de uma maneira mais generosa e optam por possibilidades cujo retorno não é, necessariamente, o mais rápido (Skagerlund *et al*, 2021).

Simon (1997) também discorre sobre o papel da expectativa, que ele chama de antecipação. O prazer que se espera obter da realização de uma ação e aquele que realmente ocorre tem um peso diferente e seguem lógicas distintas. Mesmo quando uma ação atende as consequências previstas, o prazer obtido não atinge o sujeito com a mesma força de gratificação quanto quando ainda era imaginado. E o impacto disso no processo decisório encontra-se sob a aversão ao risco. Quanto mais vívidas forem para o indivíduo as consequências negativas ou a possibilidade de perda, menos desejável será a opção por uma decisão que envolva riscos.

A questão da aversão ao risco é similarmente dependente do enquadre que o sujeito faz dos efeitos da sua decisão. Quando a proposição das consequências dos resultados é feita de maneira positiva, isto é, o estilo de descrição dos resultados é afirmativo e propõe uma “certeza” ao invés de uma alta probabilidade de ocorrência de um fenômeno, há uma tendência à adoção de uma atitude mais propensa ao risco (Kahneman, 2003; Ariely, 2008; Dobelli, 2013). Com relação à cooperação interagências, esse ponto deve ser considerado quando a agência fizer uma proposta, pois tenderá a ter mais sucesso de sua sugestão ser acatada se o enquadre da proposição for entendido como gerando maiores benefícios que perdas.

### 4.3 O PAPEL DOS ESTEREÓTIPOS E DAS HEURÍSTICAS NA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS EM SITUAÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

Quando se pensa em processo de decisão, deve-se considerar que o processo não é linear sendo parte de um intrincado processo econômico, social, político e emocional. As expectativas são responsáveis pela formação de estereótipos, que são modos de categorizar informações, sendo atalhos do sujeito para classificar as informações em caixas de semelhança que formam uma tentativa de compreender os ambientes que não são simples (Ariely, 2008).

Assim, os estereótipos atuam sobre a percepção por pré-determinar o olhar e o recorte das informações, assim como a relação com outros grupos sociais. Esses vieses presentes no processo de tomada de decisão tornam-se um ponto ainda mais relevante quando as diferentes culturas organizacionais atuam em conjunto em uma situação de cooperação interagências. MacDonald *et al* (2019) pontuam que organizações com normas e valores díspares ou heterogêneos tendem a passar por conflitos devido a mal-entendidos causados por visões diferentes da situação. Isso implica que, para que o processo decisório seja satisfatório, haja a necessidade de que sejam criadas formas que propiciem uma relação amistosa e a criação de uma comunicação que facilite o diálogo e o entendimento mútuo (MacDonald *et al*, 2019)

Similar ao que Ariely chama de estereótipo, Bazerman (20004) nomeia de heurística da representatividade. Heurísticas são estratégias que simplificam a tomada de decisão, sendo regras práticas ou simplificadas de lidar com um mundo complexo (Bazerman, 20004; Tversky e Kahneman, 1974). Em si mesmas não são boas ou más. No geral, ajudam, na maior parte do tempo, na produção de julgamentos corretos ou o mais próximo possível de serem corretos. Tversky e Kahneman (1974) apresentam três heurísticas gerais presentes em toda a população (representatividade, disponibilidade e ancoragem/ ajustamento) e Bazerman (2004), além dessas três, não descarta que existem outras específicas para cada indivíduo.

A heurística da representatividade impacta no processo decisório por tratar da subjetividade dos participantes, que tendem a avaliar os eventos com base em sua similaridade com fatos já conhecidos, não levando em consideração a probabilidade estatística desse evento ocorrer. O julgamento fica enuviado e o indivíduo estabelece uma previsão baseada em sua intuição sobre a probabilidade de ocorrência do evento (Kahneman e Tversky, 1972; 1973; Tversky e Kahneman, 1974). Este ponto reflete na

ação interagencial quando o agente decisor atua em prol de suas expectativas sobre a probabilidade de um evento desconsiderando as reais chances de ele ocorrer e mobiliza a ação conjunta a partir deste ponto de vista enviesado. E sua convicção e confiança na adequação de sua escolha serão maiores, quanto mais essa ideia for próxima de um evento significativo para o sujeito, além de reforçar os estereótipos associados a cada situação representada que é encaixada em uma categoria pré-existente (Kahneman e Tversky, 1973).

A heurística da disponibilidade trata da facilidade em acessar na memória eventos ou fatos e a partir dessa lembrança, formular um julgamento. A familiaridade com um fator ou a temporalidade, isto é, a característica de que quanto mais recente um fato, mais fácil ele é de ser lembrado, aumenta a probabilidade de ele ser lembrado e, assim, influenciar o processo de tomada de decisão. Esse viés, para Tversky e Kahneman (1974), direciona os mecanismos de pesquisa de que o sujeito se utiliza. A heurística da disponibilidade é um fator que corrobora a necessidade de haver protocolos conhecidos e compartilhados pelas agências, pois minimizaria a necessidade de articular um novo entendimento a cada ação, bem como promover a agilidade de conduta. A disponibilidade, além da representatividade do estímulo, é incitada por estados emocionais e motivacionais. O acesso a pensamentos relacionados a necessidades momentâneas e/ou emoções fortes é mais intenso e obscurece o acesso a outros pensamentos que não são correlatos a tais sensações (Kahneman, 2003).

A pesquisa de Boetsch *et al* (2022) corrobora esta ideia ao demonstrar que o sujeito busca sempre informações adicionais, principalmente se forem de fácil acesso, mesmo quando já de posse de um número suficiente de dados que subsidiem sua decisão. Essa busca incessante tem a função de aumentar a confiança do decisor de que está fazendo a melhor escolha. Quando a nova informação é inconsistente com o já observado, há um questionamento do próprio julgamento, o que gera uma piora à precisão da resposta.

E por último, mas não menos importante, a heurística da ancoragem/ajustamento pressupõe que uma ideia funciona como base a partir da qual os valores seguintes irão se ajustar. É um ponto de partida que irá nortear o processo de pensamento posterior. Isso pode levar a minimização de alguns fatores ou a que o indivíduo superestime outros pontos que são preponderantes para a tomada de decisão podendo, assim, ter um impacto significativo na construção da problemática

a ser resolvida (Tversky e Kahneman, 1973; Kahneman *et al*, 2021). Um exemplo do que pode acontecer em cooperação interagências com a ancoragem/ ajustamento é que ao avaliar a necessidade de material ou pessoal para uma determinada ação, pode-se realizar o planejamento e a estimativa alicerçado em dados não condizentes com a realidade atual.

Devido à importância dos efeitos das heurísticas sobre o processo decisório Clegg *et al* (2015) questionam a possibilidade de treinamento dos indivíduos para reconhecerem seus vieses e, dessa forma, poderem diminuir sua influência na tomada de decisão.

Entender que o processo de decisão não é totalmente racional e lógico não significa anular o fato de que há uma racionalidade neste processo. As análises racionais são indispensáveis, pois a partir delas é que há a apreensão da realidade, compreensão dos riscos e incertezas que possibilitam a avaliação das opções disponíveis. Conjugando os recursos do lado intuitivo e do racional é o ponto nevrálgico do processo decisório, o que possibilita a convivência entre elementos opostos que somados oferecem uma visão diferenciada da realidade enfrentada (Vergara, 1991; Simon, 1997; Motta, 2022).

Quando Ariely (2008) e Dobelli (2013) apontam para a previsibilidade das ações irracionais, destacam o fato de que a posse de um objeto ou ideia aumenta seu valor para aquele que o possui. Isso se dá em parte pela aversão à ideia de perda, da fragilidade sentida quando o indivíduo precisa descartar/deixar para trás ideias ou situações que lhes são caras. A previsibilidade da irracionalidade também é apontada por Bonder *et al* (2023), que assinalam que o sujeito tende a tomar a decisão baseado em experiências prévias semelhantes e são influenciados pela origem da fonte dos dados. Quanto mais “qualificada” a fonte, maior o nível de confiabilidade nos dados providos e menor a checagem da veracidade dos mesmos. Em situação de cooperação interagências isso pode ocorrer principalmente quando há concorrência pelo poder e/ou recursos.

A racionalidade encontrada nas decisões de grupos é entendida por Simon (1997) a partir de como a meta do indivíduo se relaciona com os objetivos do grupo. O sujeito deve entender que seu objetivo depende do curso de ação dos outros participantes. Assim, sua escolha já não é mais independente, ela precisa estar em relação com a seleção feita pelo entorno. Contudo, o conjunto de alternativas que se apresenta para o grupo é distinto das alternativas apresentadas ou que estão no foco

do indivíduo. O que o sujeito vê está, muitas vezes, inserido no todo maior. Sua percepção está modificada. Assim, sua escolha pode ser determinada por sua crença de como o outro irá agir. Nem sempre irá escolher aquilo que lhe satisfaz, pois tenta ajustar-se ao que espera que o grupo decida. Todavia, não é esse o pensamento de Simon que entende que:

“Since his own decision, to be rational, must be related to his expectations rather than his wishes, he must aim not at that alternative among all those possible for the group which he prefers, but at that alternative among all those possible for him which he prefers” (Simon, 1997, p. 114).

Esse ponto se coaduna com o que Bazerman (2004) chama de egocentrismo – o Ego em psicanálise é a consciência de si próprio construída a partir das vivências e de acordo com os grupos sociais dos quais se faz parte. Nesses casos, a percepção de uma situação pode ser dramaticamente diferente em função do papel que o indivíduo desempenha, ou seja, as mesmas informações são interpretadas de maneiras diferentes a partir do olhar da pessoa/grupo. E Kahneman *et al* (2021) ainda apontam uma outra distorção de pensamento – “ilusão de concordância” – na qual há uma crença inquestionável de que a nossa visão de mundo é única, e de que os outros enxergam o mundo com os mesmos olhos que os nossos.

Este ponto está em concordância com o que Bazerman (2004) chama de “maldição do conhecimento”, que nada mais é que a incapacidade do indivíduo em reconhecer que a outra pessoa não possui o mesmo tipo e nível de conhecimento que ela em um assunto. Parte-se do princípio de que o saber do outro é similar e, por isso, não precisa de maiores explicações. Esse comportamento acaba criando mensagens ambíguas, baseado em informações que se pressupõem que o outro possui, mas que na realidade não as têm, impedindo que a comunicação ocorra sem transtornos.

Outro fator que também ocorre relacionado à “maldição do conhecimento” é a dissonância cognitiva, isto é, quando o sujeito sofre um desconforto emocional ao perceber que certos conteúdos mentais (atitudes, crenças, comportamentos e opiniões) estão em contradição (Bazerman, 2004; Kahneman *et al*, 2021). Assim, quando há a dissonância, o sujeito tende a racionalizar os pensamentos conflitantes, buscando a justificativa para sua crença, ou seja, ele filtra as informações, como um meio de bloquear as que lhe são desagradáveis. Apenas aquelas que confirmem as crenças são percebidas e as que desconstróem o pensamento existente, descartadas.

O problema maior aqui é que a certeza significa que não existe um pensamento sobre a possibilidade de estar errado, pois desconsidera-se rapidamente as possibilidades dissonantes. E ainda como aponta Kahneman (2015), o foco em uma atitude gera uma seleção do que é visto, deixando o ser humano cego para o óbvio e, mais importante, “cegos para a nossa própria cegueira” (Kahneman, 2015, p. 29), fato que tem uma grande implicação na conduta interagencial.

Outro ponto em que fica clara que essa mente extremamente poderosa, que atua como um grande computador de poder ilimitado, é uma falácia, é o que Bazerman (2008), Ariely (2008) e Dobelli (2013) descrevem como o fenômeno da ancoragem. A ancoragem é o fato de que a decisão é tomada com os acontecimentos disponíveis no ambiente e que servem como uma referência a partir da qual as escolhas serão tomadas. Lehrer (2010) pondera que o uso de uma referência ocorre porque o cérebro é incapaz de descartar informações relevantes, e para amenizar a discrepância utiliza-se de um padrão conhecido que lhe permitirá eliminar a profusão de dados que, devido à sua estrutura biológica, é incapaz de analisar. Essa primeira “âncora”, que por vezes é arbitrária, influencia não só a decisão atual, mas também decisões futuras justamente por atuar como um parâmetro através do qual avaliam-se as opções disponíveis.

Como apontado por Simon (1997), o sujeito tem suas concepções de mundo, as quais ele soma à sua realidade institucional, criando assim vocabulários e normas de conduta próprias que interferem em sua maneira de realizar escolhas. Dessa forma, a ideia criada sobre seu interlocutor tem interferência sobre a maneira como o indivíduo irá se colocar ao participar de diálogos estratégicos. Esse ponto é afeto tanto à confiança institucional quanto ao papel da liderança e converge com a ideia proposta por North-Samardzic, Kan e Edwards (2023) de como relações prévias impactam os padrões de influência exercidos em uma relação interagências. Esses autores entendem, a partir do pensamento de Bourdieu, que o capital social é um mecanismo importante no equilíbrio das forças de liderança e influência que ocorrem em uma situação de colaboração.

Além disso, ele coaduna com o pensamento de Dean e Sharfman (1996) sobre a influência do comportamento político na efetividade da tomada de decisão. Os autores entendem como política os atos ou as atividades que visam aumentar ou proteger interesses individuais ou de grupos, usando o poder ou outros recursos para conseguir o resultado desejado. Este comportamento político irá afetar a dinâmica das

relações entre as agências ao minar o fluxo de informações podendo ter como resultado uma escolha menos acertada pela falta de dados pertinentes ao assunto a ser discutido. Além disso, ao priorizar os próprios objetivos, que podem estar em conflito com as metas do grupo, a tendência é que as decisões tomadas sejam menos efetivas e possam produzir desfechos menos favoráveis.

Também deve ser incluído, nesse ponto, o entendimento de Dean e Sharfman (1993) de que caso não haja acordo sobre o objetivo a ser atingido pelo grupo, a racionalidade do processo fica ainda mais delimitada, pois os agentes decisores não terão como acordar sobre quais informações são necessárias para alcançar a meta e desta maneira, não é possível fazer uma análise confiável que guiará as condutas dos agentes. E não é possível apelar para valores morais para buscar o consenso.

Filósofos, como Descartes, pensavam a moral como isenta de emoção e, assim, realizar a ação apropriada seria uma consequência do raciocínio lógico. Mas Lehrer (2010) entende que as decisões morais, ou “fazer a coisa certa”, implicam ter empatia, isto é, em considerar outras pessoas, o que só é possível utilizando as emoções. Em uma situação de cooperação interagências, isso implica considerar o ponto de vista da outra agência, observando suas metas, o que só é possível com um fluxo de informações verdadeiro. Este fluxo apenas ocorre quando há uma relação de confiança entre as agências.

O tópico com relação a construção de uma relação de confiança quando não há conhecimento prévio entre os sujeitos foi exaustivamente discutido na literatura e pressupõe um cálculo racional das possíveis consequências e dos valores de utilidade esperados. É notório o entendimento de que a confiança em pessoas estranhas baseia-se na combinação de considerações morais e racionais. Evans, Ong e Krueger (2021) apontam que as pessoas tendem a confiar mais quando há uma sensação de proximidade social que reforça o sentimento de obrigação normativa, isto é, quando o sentimento que permeia a relação é de que a confiança deve existir por ser a coisa certa a fazer e isso será mais forte devido a uma identificação com as características pessoais.

O fenômeno da identificação foi tratado por Freud (1921) e entendido como um mecanismo fundamental para a coesão grupal. No texto *Psicologia de Grupo e Análise do Ego*, Freud (1921) dedica-se a explorar a interferência do grupo na vida mental do sujeito. E entende a identificação como uma aliança emocional com um objeto, mediante a introjeção desse objeto. Sua hipótese principal é que por intermédio do

processo de identificação que ocorre no interior do grupo é que ele se forma. Freud (1921) coloca:

“Já começamos a adivinhar que o laço mútuo existente entre os membros de um grupo é de natureza de uma identificação desse tipo, baseada numa importante qualidade emocional comum, e podemos suspeitar que essa qualidade comum reside na natureza do laço com o líder” (Freud, 1921, p. 136).

A identificação é um fator que permite um vínculo com a liderança. Esta é exercida quando existe a capacidade de delegar poder àqueles que possuem o conhecimento necessário para tomar a decisão mais adequada à situação. Simon (1997) debate que uma das formas de fazer uso da *expertise* do indivíduo que é mais bem preparado, por possuir as competências ou conhecimentos específicos à tarefa, é colocá-lo em um nível formal de hierarquia que o habilite a se pronunciar sem ser intimidado e que tenha acesso à maior parte das informações disponíveis sobre o assunto em questão. Para que esse último ponto aconteça, é necessário, mais uma vez, que as linhas de comunicação tenham um bom fluxo.

O pensamento subjacente é que entender as variáveis da teoria de cooperação interagências que impactam ou beneficiam o processo decisório é um ponto primordial para que esse processo procure produzir a escolha das melhores alternativas que se apresentam, visando diminuir os ruídos existentes na situação de cooperação com múltiplas agências.

A partir do exposto, a compreensão de que as decisões programadas estão relacionadas a processos repetitivos e rotineiros, e como tal não apresentam grandes dificuldades de gerenciamento, buscar-se-á ter o entendimento das decisões estratégicas como o foco desta tese. Para isso, o olhar será sobre como foi estabelecida a estrutura organizacional ao combate ao Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira, em que velocidade e como os problemas foram identificados e definidos em níveis de importância e entender, como foram geradas alternativas para trabalhar os diferentes problemas a partir do modo como ocorreu a coleta e o processamento de informações.

O entendimento desta estrutura terá como base a ideia de racionalidade limitada, entendendo-se que o pensamento do agente decisor sempre sofrerá o impacto das emoções, mas que nem por isso deixará de ser racional. Seu julgamento, incapaz de avaliar todas as possibilidades existentes, dar-se-á buscando a solução

ótima, sendo influenciado pelos vieses que atuam sobre a percepção ao pré-determinar o olhar e o recorte das informações.

Portanto, após a revisão da literatura, entende-se, no contexto desta tese, que o processo decisório é uma consequência de processos cognitivos que se efetivam entre sujeitos humanos, sendo perpassados pelas emoções. Depreende-se que a razão e a emoção desempenham papéis cruciais na tomada de decisão, sendo interdependentes e complementares.

Nesse sentido, a abordagem de entendimento sobre o processo decisório apresentada nesta tese contemplará como a razão é utilizada para estruturar e analisar opções, atendo-se à noção de racionalidade limitada, isto é, o ser humano toma as decisões satisfatórias devido às informações incompletas e à capacidade limitada de processar informações e analisar todas as alternativas possíveis (limitação cognitiva). A essa abordagem soma-se a compreensão do papel das emoções sobre o comportamento das pessoas, influenciando as atuações e as relações em uma operação em ambiente interagências.

## CAPÍTULO 5

### **INCIDENTE DE POLUIÇÃO POR ÓLEO NA COSTA BRASILEIRA: OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL – MAR LIMPO É VIDA**

Este capítulo é dedicado à apresentação detalhada do estudo de caso e retrata a visão obtida através do processo decisório em ambiente de cooperação interagência. No decorrer do capítulo, será apresentado o histórico do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira com uma descrição do contexto em que esse incidente ocorreu, seguido pela descrição da estrutura do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC) que é a principal referência para ações a serem executadas em caso de incidentes de poluição por óleo.

Mais adiante, relata o histórico do incidente iniciando com a articulação do Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA) e a conseguinte ativação do PNC com a subsequente apresentação dos eventos observados. Após será feita a análise do caso seguida de uma discussão sobre a presença de variáveis que afetam o processo decisório em uma situação de cooperação em ambiente interagências.

#### 5.1 MANCHAS DE ÓLEO NO LITORAL DO NORDESTE

Em 30 de agosto de 2019, no litoral da Paraíba, apareceram os primeiros sinais do óleo que veio a se tornar um dos maiores casos de emergência ambiental no litoral do Brasil. Este incidente, considerado inédito tanto em extensão quanto em duração, demandou ações emergenciais de diversos órgãos governamentais nos níveis federal, estadual e municipal.

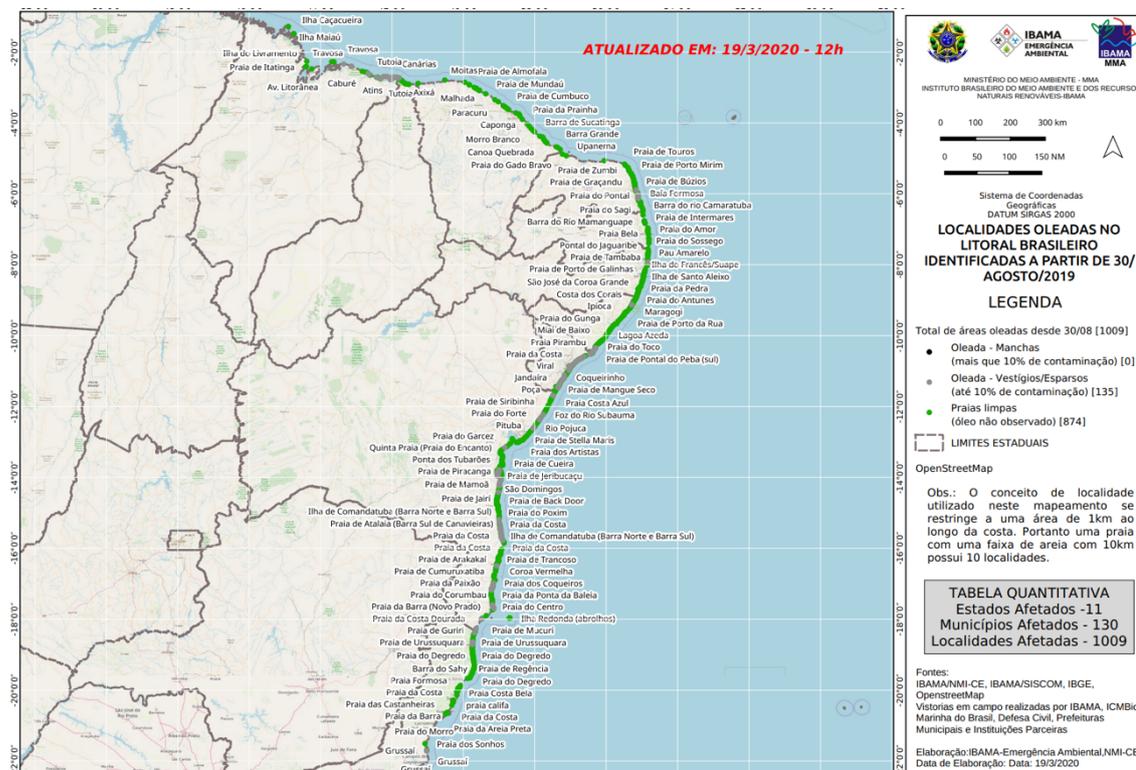
Por ser um ameaça ao meio ambiente em um momento em que este tema tem chamado a atenção e demandado soluções, o derramamento de óleo causou grande preocupação ao público e ao governo. É um incidente que requer muitos procedimentos em seu combate e, para tal, exige um nível de informação alto. A troca e processamento destas informações têm que ser disponibilizados prontamente, pois influenciam nas prioridades e nas estratégias de resposta.

A mancha surgida no litoral brasileiro é de origem desconhecida, e mesmo enquanto essa tese era finalizada, em meados de 2024, ainda não havia uma definição da origem do óleo. Essa mancha, ao longo dos meses após seu primeiro aparecimento, atingiu toda a costa do Nordeste, chegando ao litoral do Sudeste do Brasil, e teve como ocorrência mais ao Norte a Reserva Extrativista do Cururupu, no Maranhão, e como ocorrência mais ao Sul o Arquipélago de Abrolhos. Com uma extensão total de 4.000 km, a poluição causada pelo óleo alcançou, de modo não uniforme, os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro, atingindo 1009 (um mil e nove) localidades, em 130 municípios, com um total de 4.300 toneladas recolhidas (Brasil, 2020a).

De acordo com um levantamento feito pelo ICMBio, pelo menos 14 unidades de conservação terrestres como Reservas Biológicas, Reservas Extrativistas, Parques Nacionais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico foram afetadas pelo petróleo cru, assim como a primeira unidade de conservação marinha – o Parque Nacional de Abrolhos –, também considerado um dos principais berços de biodiversidade do Atlântico Sul (Brasil, 2020c).

Um ponto relevante é que a ausência de uma localização da origem do derramamento do óleo impediu a previsão, a partir de técnicas de modelagem, da possibilidade de dispersão da mancha. Isso dificultou as respostas de combate com maior eficiência, por não haver delimitação dos locais de atuação em função do padrão descontínuo de deriva da mancha.

Figura 3 - Mapa das áreas do litoral brasileiro atingidas pelo óleo.



Fonte: Brasil, 2020d.

As principais características das manchas do óleo encontrado foram um perfil químico compatível com petróleo bruto, sendo uma borra oleosa que não corresponde a petróleo cru produzido em território nacional, ou que seja comercializado e transportado pela PETROBRAS (Brasil, 2020a; Brasil, 2020c; Brasil, 2022a). O óleo era pesado e altamente intemperizado, isto é, que passou por processos químicos, físicos e biológicos ao ser derramado na água, por um longo período. Também tinha como propriedades alta densidade, alta viscosidade, altas concentrações de hidrocarbonetos de cadeia média e longa, baixo potencial de biodegradação e concentrações baixas de compostos voláteis (Brasil, 2020a; Brasil, 2020c; Brasil, 2022b).

O fato de que as manchas se deslocavam abaixo da superfície do mar, não podendo ser identificáveis por imagens de satélite ou por esclarecimento aéreo, e revelavam-se muito próximas à costa, pode ser atribuído à classificação do óleo como de Grupo 4 – “Óleos Pesados” (Brasil, 2020a). Este tipo de óleo tem como comportamentos predominantes:

- “baixos níveis de evaporação do óleo flutuando no mar ou depositado na costa e, conseqüentemente, baixas concentrações de hidrocarbonetos no ar nas proximidades do óleo;
- o óleo é persistente, ou seja, é provável que permaneça no ambiente por um longo período se não for coletado;
- o óleo tem uma densidade próxima à da água do mar e, portanto, pode afundar ao encontrar água salobra ou ao se misturar com material sedimentar ou resíduos;
- os baixos níveis de compostos aromáticos no óleo estão relacionados a uma baixa toxicidade potencial para organismos marinhos; e
- a alta viscosidade e densidade implicam em recobrimento e potencial sufocação física de organismos marinhos na costa se entrarem em contato direto com o material” (Brasil, 2020 a; Brasil, 2022a).

Com tais características levantou-se, a princípio, as possíveis origens do óleo: derramamento acidental, derramamento intencional, operação “*ship to ship*” (STS)<sup>5</sup> e naufrágio de navio petroleiro (Brasil, 2020a). De acordo com o Relatório Final do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira, estudos realizados ao longo do processo apontam que o óleo foi descarregado a uma grande distância da costa brasileira.

As características desta mancha de óleo tiveram como efeito que técnicas, equipamentos e estratégias, tradicionalmente empregadas em respostas a derramamento de óleo, não obtivessem o mesmo sucesso.

---

<sup>5</sup> Operação *Ship-to-ship* (STS) é a transferência de carga de petróleo e seus derivados entre embarcações localizadas em águas jurisdicionais brasileiras, podendo ocorrer com as embarcações em movimento ou fundeadas (Brasil, 2022a)

## 5.2 ESTRUTURA DO PLANO NACIONAL DE CONTINGÊNCIA PARA INCIDENTES DE POLUIÇÃO POR ÓLEO EM ÁGUAS SOB JURISDIÇÃO NACIONAL (PNC).

O Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC) foi instituído pelo Decreto nº 8.127 de 22 de outubro de 2013 e concentra as regras que devem ser seguidas quando de um incidente de poluição por óleo, e estava em vigência durante o incidente de óleo. Entretanto, foi revogado pelo Decreto 10.950 de 27 de janeiro de 2022.

O PNC, pelo Decreto nº 8.127 de 22 de outubro de 2013, estava estruturado com uma coordenação exercida pela Autoridade Nacional (Ministério do Meio Ambiente), e inclui um Comitê-Executivo, o Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA) e um Comitê de Suporte. A partir do Decreto 10.950 de 27 de janeiro de 2022, o Comitê de Suporte passou a se chamar Rede de Atuação Integrada e o Comitê Executivo foi excluído da estrutura organizacional, entretanto, como estava vigente durante a ocorrência do caso estudado é importante entender sua estrutura<sup>6</sup>.

O Comitê-Executivo, primordialmente, estabelece diretrizes para implementação do PNC, era formado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), Marinha do Brasil (MB), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), do Ministério da Integração Nacional, Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério dos Transportes, e Secretaria Nacional de Portos da Presidência da República (Brasil, 2018).

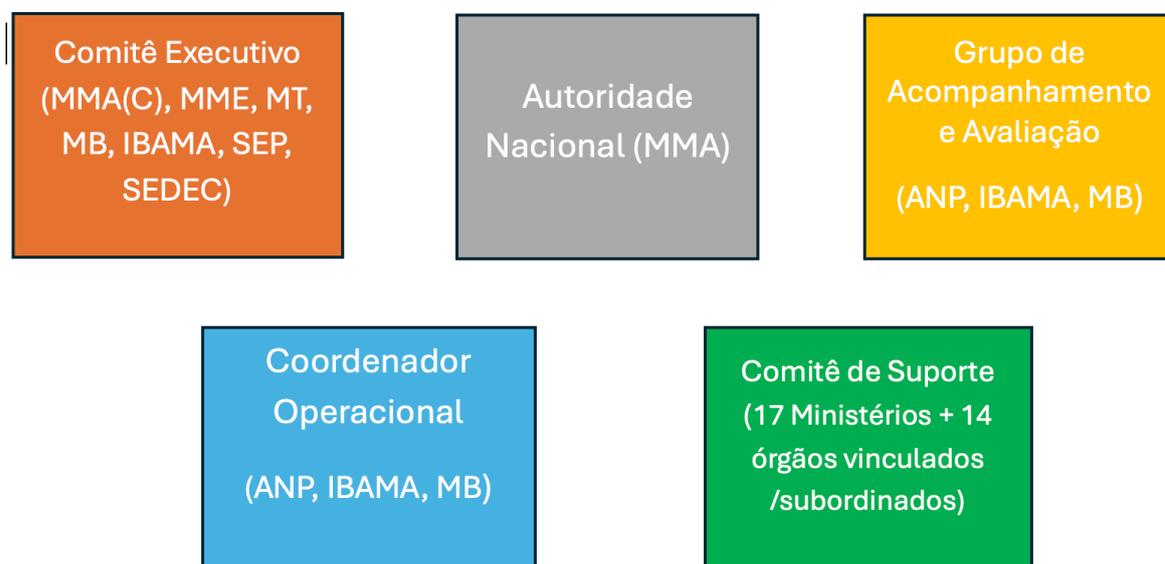
O Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA) é uma estrutura permanente que atua quando acionado pela Autoridade Nacional ou por qualquer um dos seus componentes. É formado pela Marinha do Brasil, IBAMA e ANP, sendo responsável pelo acompanhamento e avaliação de todo e qualquer acidente, independente do porte (Brasil, 2018).

---

<sup>6</sup> É importante notar que toda a estrutura do PNC estudada por esta tese está baseada na configuração em vigência durante o incidente de óleo.

O Comitê de Suporte fornece apoio como disponibilização de recursos humanos e materiais aos demais agentes envolvidos no PNC, além de sugerir procedimentos de avaliação e atualização do PNC. É composto por diversos órgãos e instituições do Governo Federal como Casa Civil da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Meio Ambiente; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Pesca e Aquicultura e Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – SEP/PR. As atribuições de cada órgão participante da Rede de Atuação Integrada estão definidas no art. 12 do Decreto nº 10.950/2022.

Figura 4 - Estrutura organizacional do PNC em 2020.



Fonte: Brasil, 2020a.

O Decreto Federal nº 8.127 de 22 de outubro de 2013 e, posteriormente, o Decreto Federal nº 10.950 de 27 de janeiro de 2022 estabelecem a estrutura organizacional, definindo responsabilidades, diretrizes, procedimentos e ações que

ampliem a capacidade de resposta, em incidentes de poluição por óleo, de entidades públicas e privadas em uma atuação coordenada.

Além dos Decretos supracitados, a Lei nº 9.966/2000 dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo em águas sob jurisdição nacional e oferece o suporte legal ao PNC que é adotado em acidentes de grandes proporções e que demandam a atuação integrada de vários agentes.

Figura 5 - Estrutura organizacional do PNC em 2022.

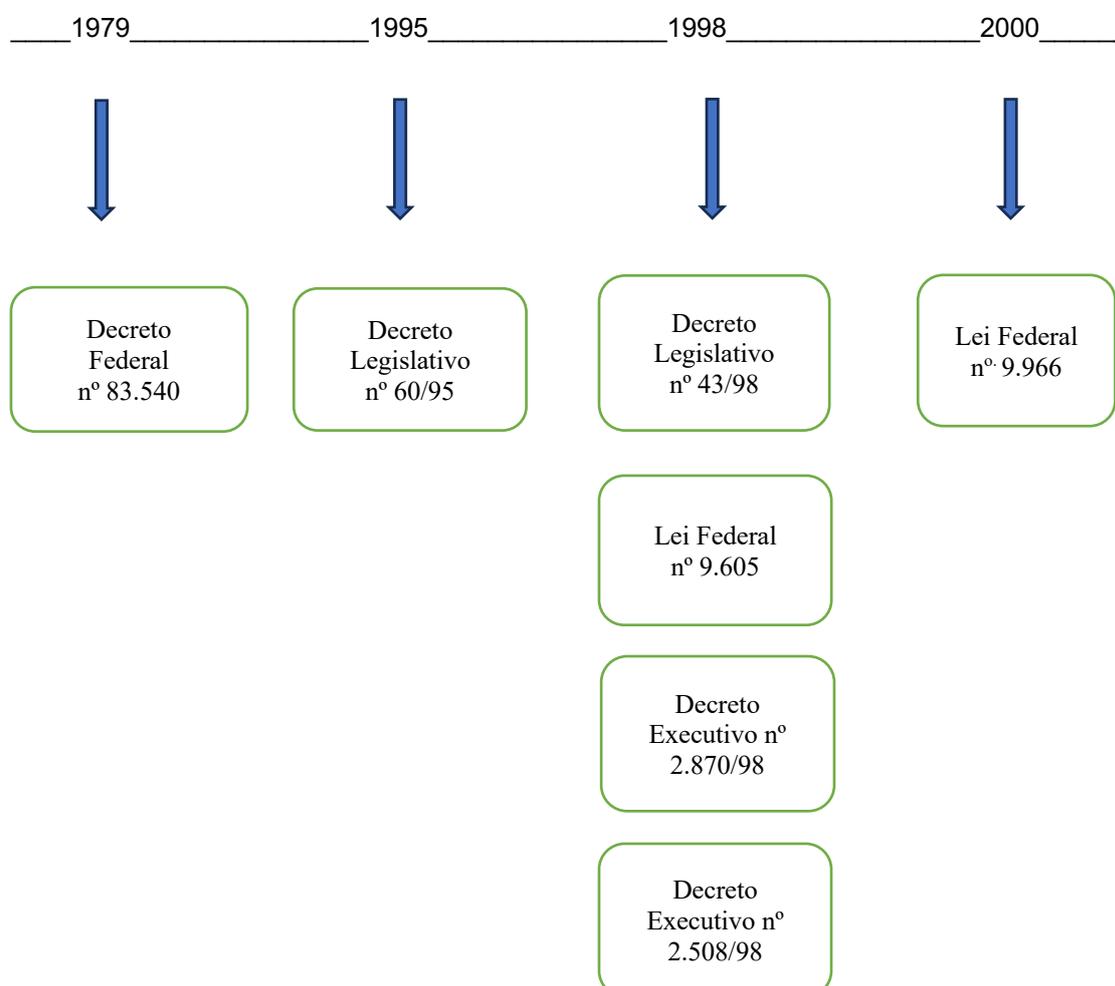


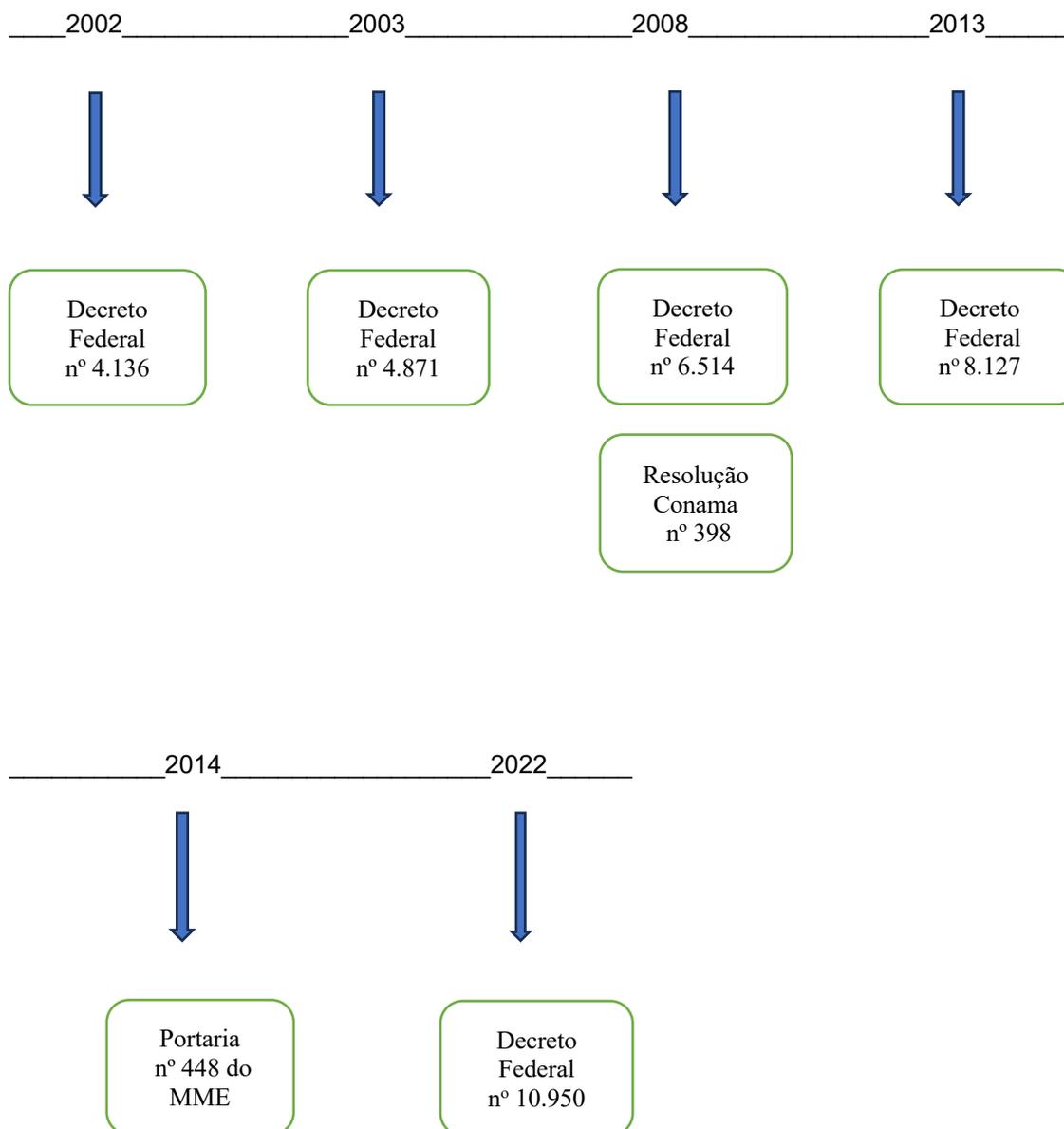
Fonte: Brasil, 2022.

Em adição a Lei nº 9.966/2000 e do Decreto Federal nº 8.127 de 22 de outubro de 2013, a base legal ainda dispõe dos seguintes dispositivos: Decreto Federal nº 4.871, de 6 de novembro de 2003, que dispõe sobre a instituição dos planos de áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional; Resolução Conama nº 398, de 11 de junho de 2008, que dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual para incidentes de poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional; Decreto Federal nº 83.540, de 4 de junho de 1979, que regulamenta a aplicação da Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil de Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC 69); Decreto Legislativo nº 60/95 e Decreto Executivo nº 2.508/98 que, respectivamente, aprova, promulga e trata da Convenção Internacional para Prevenção da Poluição causada por Navios (Marpol 73/78 – *Marine Pollution it.*); Decreto Legislativo nº 43/98 e Decreto Executivo nº

2.870/98 que, respectivamente, ratificou e promulgou a Convenção Internacional sobre Preparo, Responsabilidade e Cooperação em Casos de Poluição por Óleo (OPRC 90); Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; Decreto Federal nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional; Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração dessas infrações e dá outras providências; e Portaria nº 448 de 18 de dezembro de 2014 do Ministério do Meio Ambiente, que publica o regimento interno do Comitê Executivo do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob jurisdição nacional.

Figura 6 - Base legal para resposta à incidentes de derramamento de óleo.





Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O GAA aciona o PNC somente em caso de incidente de poluição por óleo que seja de significância nacional e comunica o fato à Autoridade Nacional. Cabe também ao GAA designar o Coordenador Operacional, entre um de seus integrantes (Brasil, 2018). Outra responsabilidade do GAA é a convocação e coordenação do Comitê de Suporte durante o acionamento do PNC em busca de facilitar as ações de resposta (Brasil, 2018).

A coordenação pelo GAA visa articular os órgãos da administração pública e entidades públicas e privadas para ampliar a capacidade de resposta e minimizar

danos ambientais. Quando o PNC é acionado, a Autoridade Nacional deve informar aos Comitês Executivo e de Suporte (Brasil, 2018).

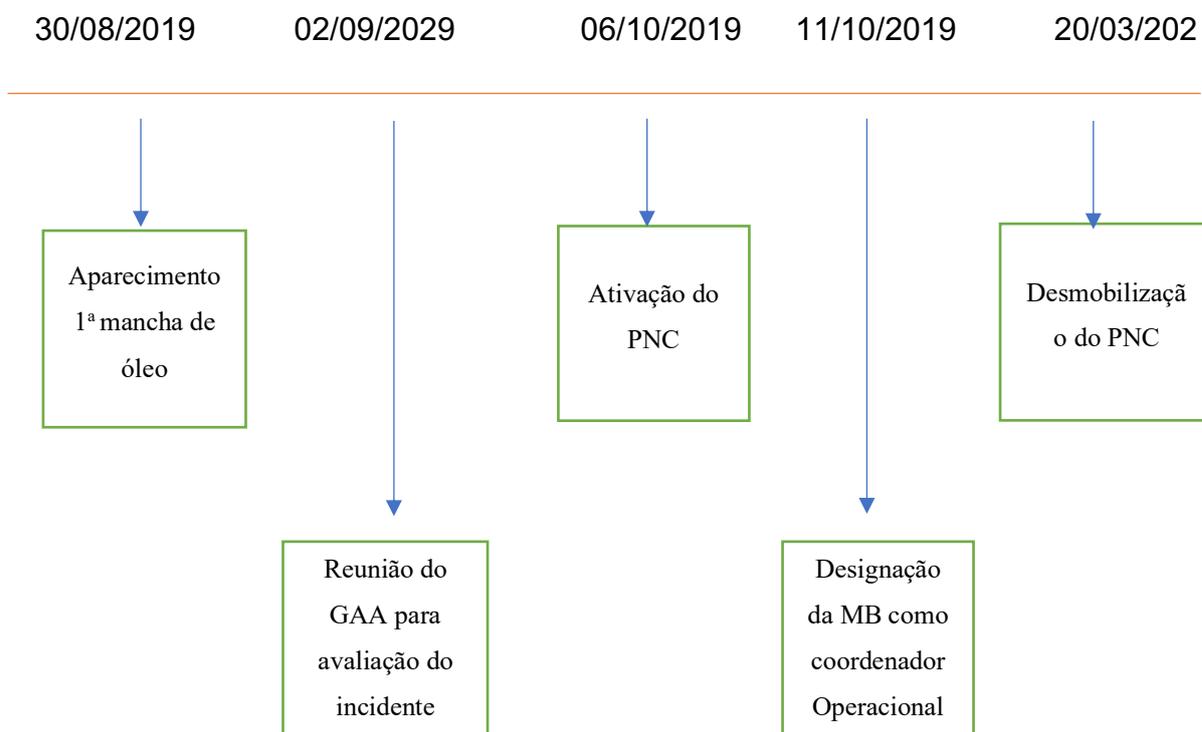
Cabe ao GAA atuar em coordenação com os Comitês Executivo e de Suporte. É da competência do GAA determinar o acionamento do Plano de Área e a implementação do PNC. Cabe, ainda, ao GAA propor, caso seja necessário, o acionamento do Plano Nacional de Contingência e designar um Coordenador Operacional que irá coordenar o acompanhamento do acidente. Posteriormente, informar essas decisões à Autoridade Nacional (Brasil, 2018).

É da competência do Coordenador Operacional coordenar a segurança da vida humana e a proteção do meio ambiente, estabelecer o centro de operações para órgãos da administração pública e entidades públicas e privadas envolvidas na resposta em incidentes de poluição por óleo, e assegurar que a comunicação seja adequada, assim como os recursos materiais e humanos (Brasil, 2018).

O Coordenador Operacional será o responsável pelo comando das ações imediatas ao acidente e será, preferencialmente, função da Marinha do Brasil nos casos que ocorram em águas abertas e em águas interiores compreendidas entre a costa e a linha de base reta, a partir da qual se mede o mar territorial. Para incidentes em águas interiores situadas no interior da linha de base do mar territorial, a coordenação deve ser feita, preferencialmente, pelo IBAMA, e pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) quando estruturas submarinas de perfuração e produção de petróleo estão envolvidas (Brasil, 2018).

No caso estudado, o Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA) foi acionado após o recebimento da comunicação pelas instituições competentes em agosto de 2019, conforme determinado pelo PNC. No dia 06 de outubro de 2019, o PNC foi acionado e foi, formalmente, desmobilizado em 20 de março de 2020, mas as agências envolvidas permanecem em ação observando suas competências institucionais, embora já não façam mais parte da coordenação unificada.

Figura 7 - Linha do Tempo da Instalação do PNC.



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

As ações resposta, acompanhamento e avaliação foram conduzidas pelo Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA) como estabelecido no PNC. De acordo com o relatório final do Coordenador Operacional de 2020, foi constituído no GAA uma Coordenação Científica, mesmo não estando previsto no PNC. Isso ocorreu porque foi percebida a necessidade de diálogo com a comunidade científica nacional em proveito de promover melhores respostas ao incidente de derramamento de óleo.

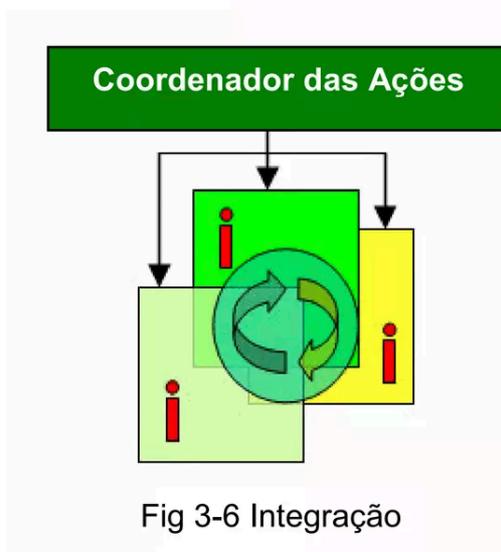
### 5.3 HISTÓRICO DO INCIDENTE DE POLUIÇÃO POR ÓLEO

Em sua aparição inicial no final de agosto de 2019, o incidente com óleo não tinha características que indicassem que seria uma situação de alcance nacional. Na realidade, as pequenas quantidades que chegavam às praias não foram motivo inicial de suspeita da ocorrência de um episódio incomum. Todavia, desde o início do

surgimento das primeiras manchas, os membros do GAA se articularam para executar as ações incluídas no PNC (Brasil, 2020a, Brasil, 2020e).

O Manual de Campanha de Operações em Ambiente Interagências (2013) propõe, ao tratar desse tipo de operação, modelos de níveis de colaboração entre as agências. O nível chamado de integração entende que as agências desenvolvem atividades apoiadas mutuamente, porém de modo descentralizado, mas com a presença de um coordenador de ações que expediria protocolos e orientações conforme encontra-se desenhado no diagrama apresentado na Figura 8. Este Manual destaca as características de multifuncionalidade, complexidade e interdependência entre as agências, enfatizando a necessidade de haver um compromisso entre todos os atores para que o estado final desejado seja atingido.

Figura 8 - Arquitetura de Cooperação em Nível de Integração.

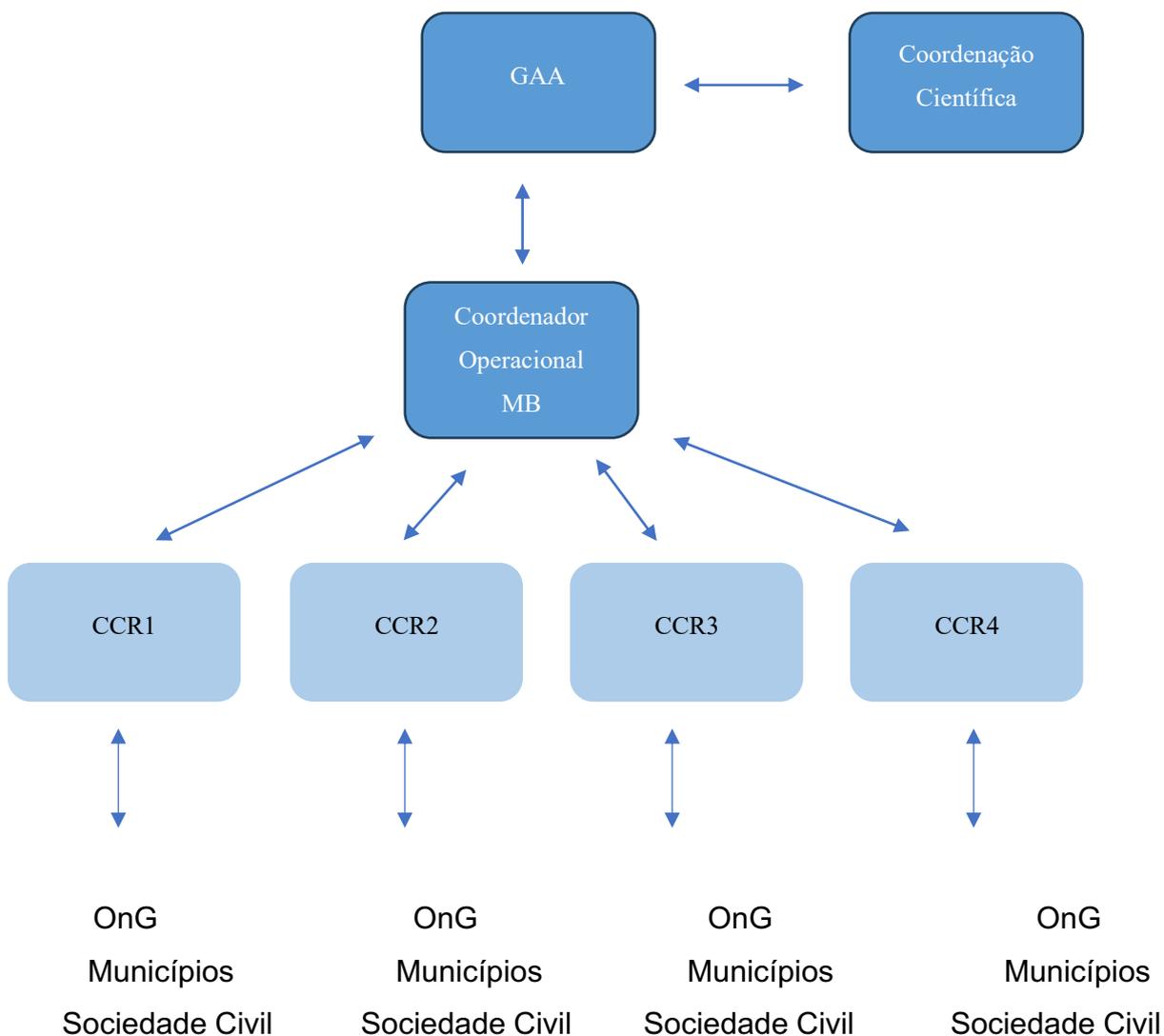


Fonte: Brasil, 2013.

O diagrama que representa a arquitetura de cooperação desenvolvida durante o Incidente de Derramamento de Óleo permite analisar que o nível de cooperação ocorrida foi de integração na concepção do Manual do EB, com nível de maturidade avançada (colaboração) a partir da definição de Strickler (2010).

A estrutura de um Centro de Comando em Brasília e os quatro Centros de Coordenação Regionais (CCR), associados à existência de uma Coordenação Científica que atuava diretamente junto ao GAA, envolve vários componentes que permitem que os diversos atores envolvidos atuem conjuntamente, incrementando suas competências individuais na busca do objetivo comum. A arquitetura que se desenhou para enfrentar esse grande desafio de interesse da sociedade é apresentada na Figura 9.

Figura 9 - Arquitetura de Cooperação no Incidente de Derramamento de Óleo.



Com a quantidade, a extensão e o volume aumentando com o tempo, houve a necessidade de reunião do GAA para que passasse a operar conjuntamente com o acionamento do Plano Nacional de Contingência no dia 06 de outubro de 2019. A Marinha do Brasil foi designada como Coordenador Operacional do GAA em 11 de outubro de 2019 por intermédio do Ofício Circular nº 1.132/2019, do Ministério do Meio Ambiente.

O GAA teve como sede, inicialmente, as dependências do Comando do 2º Distrito Naval em Salvador, passando às instalações do Centro de Operações Conjuntas no Ministério da Defesa em Brasília, sendo transferido em 29 de novembro de 2019 para o Comando do 1º Distrito Naval no Rio de Janeiro. Dentre suas principais funções, encontram-se:

- i. “articulação com autoridades estaduais, municipais, institutos de pesquisa e representantes da iniciativa privada e de organizações civis;
- ii. limpeza e destinação de óleo nas áreas contaminadas;
- iii. treinamento do pessoal envolvido;
- iv. monitoramento contínuo do litoral;
- v. elaboração e divulgação de orientações técnicas;
- vi. divulgação de notas situacionais diárias; e
- vii. resposta a demandas judiciais” (Brasil, 2020a).

Devido à longa extensão da costa atingida, foram criados pelo Coordenador Operacional 4 (quatro) Centros de Coordenação Regionais: um no Comando do 4º Distrito Naval, que englobava as capitânicas de Santana – AP, São Luiz – MA, Parnaíba – PI, Santarém – PA; um no Comando do 3º Distrito Naval, que englobava as capitânicas de Fortaleza – CE, João Pessoa – PB, Recife – PE, Maceió – AL; um no Comando do 2º Distrito Naval, que englobava as capitânicas de Aracajú – SE e Salvador – BA ;e um no Comando do 1º Distrito Naval, que englobava a capitania de Vitória – ES. Além de Centros de Coordenação Locais, instalados nas sedes das Capitânicas do Portos e suas Delegacias e Agências, nas localidades atingidas. Os Centros Regionais tinham como função a coordenação regional das atividades a serem desenvolvidas nas atividades de limpeza, monitoramento e vistoria (Brasil, 2020a).

Os Centros de Coordenação Regionais (CCRs) possuíam um comando coordenado com os demais entes federativos e eram compostos pela MB, IBAMA e órgãos estaduais como Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, e Secretarias do Meio Ambiente. Estavam subordinados ao Coordenador Operacional, cuja localização estava na cidade de Brasília, que já possuía um Centro de Comando e Controle. Essa estrutura já existente permitiu uma maior celeridade na condução do incidente. Os CCRs possuíam uma autonomia de condução das atividades, podendo organizar a distribuição de material conforme a necessidade de cada localidade. Entretanto, reportavam-se ao Coordenador Operacional para aquisição de material e direcionamento estratégico e de conduta (Brasil, 2020a; Brasil, 2022b).

Os CCRs recebiam as informações e demandas dos municípios, das Organizações não-Governamentais e da sociedade civil (principalmente colônias de pescadores) e tinham como função coordenar as atividades empreendidas por essas entidades, muitas vezes de modo rudimentar, levadas pela vontade de ajudar, mas sem a devida preparação técnica. Cabia aos CCRs, então, capacitá-los, quando possível, para exercer a atividade de limpeza com material apropriado e com as necessárias precauções com manuseio, higiene e descarte. As orientações técnicas para o manejo e descarte dos resíduos, para a limpeza de praias, de áreas rochosas e de manguezais, assim como as orientações sobre a fauna oleada, foram disponibilizadas pelo IBAMA. A Marinha do Brasil tornou-se o foco de coordenação e armazenamento de material dos CCRs devido à maior estrutura e capacidade operacional (Brasil, 2020a).

Neste processo, cujo objetivo era determinar os procedimentos para mitigação de danos, orientar a população e investigar a origem do vazamento, foram envolvidas mais de 46 (quarenta e seis) agências, entre elas os governos dos estados e municípios atingidos com suas secretarias de meio ambiente, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Defesa, Ministério da Saúde, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTIC), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Instituto Chico Mendes (ICMBio), IBAMA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Polícia Federal (PF), *International Maritime Organization* (IMO), PETROBRAS, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), ANP, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE UFRJ), Universidade Federal do Rio

Grande (FURG), Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), NOAA (*National Oceanic and Atmospheric Administration*), ITOPF (*International Tanker Owners Pollution Federation Limited*), e Defesa Civil dos estados e municípios.

As ações empreendidas foram monitoramento nas praias, monitoramento via satélite e radar, monitoramento por navios da Marinha do Brasil e da PETROBRAS, monitoramento aéreo por aviões da Força Aérea Brasileira e do IBAMA e por helicópteros da MB, IBAMA e PETROBRAS, limpeza de praias, mangues e estuários, recolhimento e análise das amostras, destinação dos resíduos, e intercâmbio de informações. As informações diariamente produzidas eram encaminhadas ao GAA como forma de material de referência à tomada de decisões.

O decreto nº 8.127/2013 determina a adoção do Sistema de Comando de Incidentes<sup>7</sup> (SCI, do termo em inglês *Incident Command System – ICS*) como um dos instrumentos para o funcionamento do PNC. O SCI é uma ferramenta de reconhecimento internacional, de gerenciamento de incidentes padronizada, com responsabilidades, regras, procedimentos e recursos bem definidos.

O SCI permite a construção de uma estrutura organizacional integrada, viabilizando que diferentes órgãos e entidades possam atuar conjuntamente. Essa estrutura integrada dará o suporte para que as demandas e complexidades inerentes a incidentes a emergências possam ter um controle efetivo e eficiente. Essa ferramenta também é importante ao determinar a elaboração de formulários e a montagem de um organograma flexível (Brasil, 2020a; Brasil, 2018).

O GAA contou com a participação de cientistas que forneceram um aporte de conhecimento científico às ações de resposta, acompanhamento e avaliação. Esta participação não está prevista na estrutura do GAA, todavia foi considerada importante para prover respostas às demandas relacionadas aos aspectos científicos do incidente com o óleo, além de possibilitar a padronização dos protocolos de limpeza. A Coordenação Científica do GAA fazia a articulação com a comunidade científica e realizava reuniões diárias com os representantes da MB, do IBAMA, da Defesa Civil e com membros do Comitê de Suporte.

---

<sup>7</sup> Para mais informações sobre o SCI ver o site da *Federal Emergency Management Agency* (Fema), disponível em: <https://www.fema.gov/incidentcommand-system-resources>.

Foram criados Grupos de Trabalho (GT), integrando a comunidade científica com as pessoas que atuavam na área de derramamento de óleo. Tais GT fizeram o monitoramento ambiental e geravam informações essenciais para os procedimentos de resposta do GAA. Como apresentado no relatório do IBAMA (Brasil, 2020d), os GT foram constituídos da seguinte forma:

GT1 – Modelagem Numérica e Sensoriamento Remoto – desenvolver e utilizar metodologias para determinar a dimensão e o alcance do incidente de derramamento de óleo;

GT2 – Avaliação de fatores bióticos e abióticos – padronização das análises evitando resultados conflitantes e sobreposição de ações;

GT3 – Avaliação de impactos socioeconômicos;

GT4 – Áreas protegidas – ações de preservação das áreas protegidas visando ao aumento da resiliência, conservação da biodiversidade e repartição sustentável de seus benefícios;

GT5 – Praias;

GT6 – Manguezais;

GT7 – Recifes.

Figura 10 - Estrutura da Coordenação Científica do GAA e seus GT.



Fonte: Brasil, 2020a.

Ao mesmo tempo, as ações de vistoria e limpeza ocorreram, de acordo com o IBAMA (BRASIL, 2020b), divididas em três fases: na **Primeira Fase** ocorre uma ação reativa de limpeza em localidades recém atingidas, normalmente com camadas espessas de óleo. Nessa fase é vital um sistema eficiente de comunicação e mobilização para que as ações possam começar de modo seguro. Para isso, há o treinamento pelo IBAMA das equipes de resposta sobre orientações técnicas de limpeza, além de cuidados de segurança. É comum, nesse momento, surgirem animais envoltos em óleo, o que demanda tratamento especializado. Também é a etapa em que quantidades grandes de resíduos necessitam ser movimentadas de forma segura.

Esse monitoramento ativo adotou a metodologia SCAT (*Shore line Cleanup Assessment Technique*) para auferir o grau de contaminação dos locais vistoriados. Foi estabelecido que o trecho SCAT de divisão da praia em unidades de trabalho seria de 1km. Todavia, devido ao enorme contingente e diversidade de agentes atuando nas vistorias, a classificação SCAT foi simplificada para diminuir ruídos na comunicação, sendo composta por três níveis de contaminação ao invés dos seis iniciais, sendo eles: mancha – quantidade de óleo livre superior a 11%, representando as áreas prioritárias de limpeza; vestígio/óleo esperso – até 10% de recobrimento de óleo; e não observado (Brasil, 2020b).

O apontamento das vistorias era feito diariamente por meio de comunicação eletrônica. Os vistoriadores preenchem o formulário eletrônico e tiravam 3 (três) fotos de cada ponto vistoriado. A primeira foto era um registro do fragmento que representava o óleo para a área, uma foto da vista longitudinal e outra da vista transversal da linha de praia (Brasil, 2020a). Todas as fotografias deveriam ser tiradas utilizando-se um objeto de referência de escala, como uma caneta ou trena, assim como era necessário o registro de data e coordenada geográfica através do uso de aplicativos (Brasil, 2020a).

Inicialmente foi utilizado o formulário ICS 209<sup>8</sup>, porém esse formulário foi substituído, em 20 de outubro de 2019, pelo formulário *online Jotform*<sup>9</sup> visando à

---

<sup>8</sup> Link para o modelo do relatório ICS 209 [https://training.fema.gov/emiweb/is/icsresource/assets/ics%20forms/ics%20form%20209,%20incident%20status%20summary%20\(v3\).pdf](https://training.fema.gov/emiweb/is/icsresource/assets/ics%20forms/ics%20form%20209,%20incident%20status%20summary%20(v3).pdf)

<sup>9</sup> Link para o modelo do relatório preenchido pelos profissionais [https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/manchasdeoleo/arquivos/2022/2022-12-16\\_apendice\\_8\\_rel\\_jotform.pdf](https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/manchasdeoleo/arquivos/2022/2022-12-16_apendice_8_rel_jotform.pdf)

padronização das informações. Este formulário permitia que os dados fossem passados ao GAA diretamente, por meio do aplicativo. Entretanto, devido a erros de geolocalização, por falta de acesso à rede de dados de muitos dos locais vistoriados, assim como por limite de armazenamento, foi criado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM – o aplicativo “Olhos de Águia”,<sup>10</sup> cuja principal vantagem é o registro das coordenadas de localização mesmo sem rede celular disponível (Brasil, 2020a).

Quadro 2 - Evolução das manchas de óleo pelos estados.

Data de verificação	Estado mais ao Norte	Estado mais ao Sul
02/09/2019	Ceará	Pernambuco
17/09/2019	Piauí	Alagoas
01/10/2019	Maranhão	Sergipe
15/10/2019	Maranhão	Norte da Bahia
01/11/2019	Maranhão	Bahia
14/11/2019	Maranhão	Espírito Santo
30/11/2019	Maranhão	Rio de Janeiro

Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos dados do IBAMA, (Brasil, 2020b).

A **Segunda Fase** consiste na sistematização da vistoria de acompanhamento, que se torna mais detalhada devido ao menor volume de óleo encontrado e também é mantida a limpeza de praias de modo manual e, se necessário, utilizando técnicas mais sofisticadas. O objetivo maior desta fase é estabelecer “*end point*” ou “pontos de término”, ou seja, locais onde a limpeza foi concluída ou por não terem sido mais observados vestígios de óleo, ou quando há a avaliação de que as técnicas ativas de limpeza seriam mais danosas ao meio ambiente do que “não fazer nada”. As diretrizes sobre o que deve ser considerado um “ponto de término”<sup>11</sup> foram estabelecidas pelo GAA em conjunto com representantes de diferentes órgãos ambientais e estão formalizadas em dois documentos: Diretrizes para a Vistoria de Áreas com Potencial

<sup>10</sup> O aplicativo “Olhos de Águia” está disponível nas lojas de aplicativo dos aparelhos celulares. Para realizar o *download* é preciso procurar por “Censipam”

<sup>11</sup> Os critérios adotados neste caso para determinar os “*end point*” foram de que o óleo remanescente não deve apresentar risco significativo a) para a saúde pública e b) para a fauna; e que nenhum óleo móvel que levasse risco de remobilização ou causasse impacto em outras localidades deveria permanecer no ambiente (BRASIL, 2020b).

Presença de Óleo e Guia para Definição dos Pontos de Términos da Limpeza em Locais Afetados pelo Derrame de Óleo. Por fim, a Segunda Fase ainda estabelece a “formalização do término” que consiste em confirmar que os pontos de término de limpeza foram cumpridos ou se há a necessidade de um plano de limpeza adicional (Brasil, 2020a).

O objetivo da **Terceira Fase** é manter a vistoria de acompanhamento e limpeza de óleo residual que se acredita que continuarão a chegar à costa em baixas concentrações. E caso isso venha a ocorrer, a capacidade de resposta deve ser rápida visando minimizar impactos ambientais e econômicos (BRASIL, 2020b).

Todavia, com o decorrer dos meses, essas fases tornaram-se quase simultâneas, devido ao fato de o surgimento de manchas ao longo da costa não ter sido homogêneo e constante. Por sua extensão, o acompanhamento acaba sendo amplo e nele estão inclusos todos os procedimentos necessários para compreender o comportamento de uma mancha de óleo, o que inclui os efeitos, o destino, as respostas exigidas e seus resultados. Assim, o acompanhamento demanda uma organização das informações coletivas, de modo que as mesmas possam ajudar a definir as prioridades, estratégias e métodos de resposta, fazendo com que as informações necessitem estar sempre atualizadas, padronizadas e de fácil acesso.

O IBAMA estabeleceu no documento “Orientação Técnica: Vistoria de acompanhamento e limpeza do litoral” (Brasil, 2020b) o Anexo I, “Diretrizes para o acompanhamento de áreas com potencial presença de óleo”, com as condutas e os objetivos que devem ser observados e atingidos nesta Terceira Fase. É importante salientar que essas diretrizes não se referem à segurança alimentar dos frutos do mar nem à balneabilidade das praias, ou seja, questões relacionadas à saúde pública não são abrangidas pelas diretrizes do IBAMA.

De acordo com o relatório da Comissão Temporária Externa do Senado Federal (Brasil, 2022b), a questão de acompanhamento, monitoramento e avaliação da qualidade do pescado e os eventuais riscos ao consumo ficou a cargo do MAPA, através da Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP e da Secretaria de Defesa Agropecuária – DAS. A FIOCRUZ, junto ao Ministério da Saúde, desenvolveu um conjunto de medidas para avaliação dos riscos e impactos à saúde que deveriam ser tomadas a curto, médio e longo prazos, o que incluía a análise de amostra de peixes, crustáceos, moluscos e água marinha, sedimentos e poços.

O PNC estabeleceu como competências do Ministério da Saúde (art. 13, inciso IX):

a) mobilizar o Sistema Único de Saúde - SUS, para atuar em apoio às ações de prevenção, preparação e resposta; b) apoiar o Comitê Executivo e o Grupo de Acompanhamento e Avaliação na proposição de diretrizes para a implementação do PNC, quanto aos aspectos de prevenção, preparação e resposta; c) apoiar o Comitê Executivo e o Grupo de Acompanhamento e Avaliação na definição dos componentes do Sísnoleo necessários à execução de ações de prevenção, preparação e resposta; e d) orientar e apoiar as esferas de gestão do SUS na definição, execução, avaliação e monitoramento das ações de prevenção, preparação e resposta. (PNC, 2013, p. 10)

Houve um questionamento, por parte de pesquisadores de universidades federais, sobre o fato de não ter sido decretada uma situação de Emergência em Saúde Pública, fato que poderia ter ajudado a mitigar efeitos negativos a longo prazo pela exposição ao tipo de produto encontrado. Além disso, acredita-se que ao não decretar o estado de emergência em saúde, danos ambientais, culturais e socioeconômicos de médio e longo prazos deverão ocorrer, mas não serão associados ao incidente de derramamento de óleo (Pena *et al*, 2020; ABRASCO, 2020).

A desmobilização das equipes do governo federal que trabalharam nas ações de resposta e monitoramento ocorreu em 20 de março de 2020. Apesar do aparente controle, ainda é possível que pequenos fragmentos de óleo possam ser avistados e necessitem ser removidos como ocorreu em 24 de junho de 2020 em uma praia no estado do Rio Grande do Norte. Isso é decorrente, possivelmente, de fatores meteorológicos que reviraram os sedimentos, permitindo com que os resíduos ressurgissem (Brasil, 2022b).

Quando um fato como esse ocorre, a Marinha do Brasil é chamada a avaliar as características do óleo para verificar se, realmente, é derivado do incidente de 2019, além de tomar as devidas providências para a remoção dos fragmentos.

## 5.4 INCIDENTES OBSERVADOS

Possivelmente, por ter sido o primeiro grande incidente enfrentado pelo GAA, com enorme repercussão na mídia, este acabou sofrendo algumas críticas. O relatório do Senado Federal, realizado pela Comissão Temporária Externa para acompanhar as ações de enfrentamento às manchas de óleo no litoral brasileiro (CTEOLEO), finalizado em junho de 2022, aponta que alguns estados tomaram a iniciativa de agir e, apenas posteriormente, articularam suas ações com a MB. Isto foi devido ao medo do impacto que as manchas poderiam causar na economia por afetar diretamente os setores de turismo e de pesca, além da preocupação com efeitos no meio ambiente e socioeconômicos.

O mesmo relatório pontua que em alguns estados, como Pernambuco, Rio Grande do Norte e Bahia, o governo federal apenas enviou o material para a coleta no início de novembro e, mesmo assim, em um quantitativo abaixo do necessário, sendo preciso recorrer aos governos estaduais e a iniciativa privada para obter os *kits* de Equipamentos de Proteção Individual -EPI (Brasil, 2022b).

Todavia, após a implementação do PNC as ações de coordenação tiveram uma melhora significativa, de acordo com os depoimentos colhidos pelos senadores. Atenta-se para o fato de que apesar da crítica de que o governo federal não teve uma atuação preventiva, as ações de resposta e de remediação foram consideradas efetivas para a redução dos efeitos negativos do óleo.

O GAA solicitou aos estados que acionassem o Plano de Área<sup>12</sup> para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional que estão previstos no Decreto nº 4.871, de 6 de novembro de 2003. Este decreto foi alterado pelo Decreto Nº 8.127, de 22 de outubro de 2013 e têm justamente como função a consolidação dos Planos de Emergência Individuais (PEI), que devem ser elaborados estabelecendo os mecanismos de ação conjunta a serem implementados. Os Planos de Área devem estar em conformidade com o PNC e são desenvolvidos sob a coordenação do órgão ambiental competente (Brasil, 2020b).

---

<sup>12</sup> “Trata-se de documento ou conjunto de documentos que contenham as informações, medidas e ações referentes a uma área de concentração de portos organizados, instalações portuárias, terminais, dutos ou plataformas e suas respectivas instalações de apoio, que visem integrar os diversos Planos de Emergência Individuais da área para o combate de incidentes de poluição por óleo, bem como facilitar e ampliar a capacidade de resposta desse Plano e orientar as ações necessárias na ocorrência de incidentes de poluição por óleo de origem desconhecida” (Brasil, 2003 art. 2º, inciso VII).

O acionamento do Plano de Área facilitou a unificação estratégica das ações, pois contém informações importantes quanto a critérios para disponibilização e reposição de recursos; cartas náuticas; malha rodoviária, aeroviária e ferroviária; informações meteorológicas; facilidades portuárias; planos de comunicações, abrangendo recursos e procedimentos; delimitação geográfica com a localização das instalações e infraestrutura de apoio; procedimentos de resposta e de articulação coordenada entre as instalações e instituições envolvidas; e os PEI das instalações integrantes do Plano de Área, incluindo as análises de risco (Brasil, 2003; 2020b).

## 5.5 ANÁLISE DO CASO

Este tópico busca condensar a análise realizada a partir da coleta dos dados nas entrevistas realizadas e na análise dos documentos do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira, tendo como foco o processo de tomada de decisão em uma situação de cooperação em ambiente interagências, sendo baseado na literatura sobre esses dois assuntos.

Conforme previamente analisado na literatura, a cooperação em ambiente interagências, com o intuito de atingir um objetivo comum, é um tipo positivo de relação entre diferentes setores da administração pública (Kaiser, 2011; Weber, 2009). Como apontado por Kapucu e Hu (2014) e Sienkiewicz-Malyjurek (2022), a atuação em ambiente interagências é ainda mais profícua quando o assunto é a segurança pública, pois as agências possuem competências complementares que são vitais para o funcionamento da sociedade.

Todavia, apesar das vantagens desse tipo de atuação, é sabido que, na prática, é uma relação que apresenta algumas dificuldades a serem vencidas. Isso ocorre, muitas vezes, devido a culturas organizacionais diversas e a olhares diferentes sobre a situação enfrentada, que refletem a sua própria perspectiva no modo de interpretar e atuar sobre o evento. No caso estudado é possível observar esse ponto através dos relatos nas entrevistas.

Destarte, como apresentado por Calder; Santos e Mendes (2022), existem diversos fatores que são relacionados ao sucesso ou ao insucesso de uma ação em

cooperação interagências. Por ser um processo em construção, há um aprendizado constante sobre como chegar ao resultado mais satisfatório. Os seguintes fatores foram tabulados pelos autores, visando apresentar quais afetam com maior intensidade a cooperação interagência.

QUADRO 3 - Fatores que afetam a cooperação interagência

<b>Autores</b>	<b>Fatores</b>	<b>Impacto</b>
Beatrice 2008 Tomlinson 2003	Aversão à incerteza	As agências apresentam diferentes modelos de conduta frente ao risco, impactando o grau de conservadorismo de suas decisões.
Hura <i>et al</i> 2000	Ausência de procedimentos padronizados	A ausência de padrões de conduta significa que a cada nova situação há a necessidade de estabelecer uma nova rotina e um novo fluxo de trabalho.
Bardach 1998; 2001	Comunicação	A clareza e a concisão das mensagens ajudam a evitar mal-entendidos, ambiguidade da informação e a sobreposição de ações.
Bradach and Eccles 1989 Bardach 2001	Confiança	Construída ao longo do tempo, permite a troca de informação, além da aceitação de que a outra agência irá agir de acordo com o que foi previamente estabelecido, sem a necessidade de controle.
Bardach 1998; 2001 Beatrice 2008	Comportamento Organizacional	Conjunto de crenças, valores, leis, que identificam, definem e guiam o modo de conduta das pessoas em face das situações enfrentadas.
Marcella 2008 Hura et al. 2000	Doutrina	Quando os princípios e ideias do modo de agir das agências são contraditórios, existe a tendência de surgirem conflitos sobre a melhor maneira de atuar.
Atkinson et al. 2002	Expectativas	Cada agência possui seus próprios objetivos em uma atuação conjunta, os quais interferem na forma como cada uma engaja em uma cooperação, pois as expectativas podem ser diferentes.
Bardach 1998; 2001	Habilidade de trabalhar em grupos	A disputa por poder e recursos pode interferir na habilidade de dividir as tarefas e de compartilhar informação.

Strickler 2010	Canais Informais	Basear a cooperação em relação informal entre os membros das agências pode criar inconsistência e fraqueza nas ações. São necessários procedimentos padronizados criados a partir de relações formais.
Bardach 1998; 2001	Liderança	A ausência de uma liderança formal pode ser tanto um fator positivo quanto negativo. Isso depende de como cada agência entende seu próprio papel dentro da ação de cooperação.
Beatrice 2008	Recursos Financeiros / Materiais / Pessoal	Recursos são escassos e disputados pelas agências. E ainda, os atores também participam de outras atividades além da cooperação em curso.

Fonte: Calder; Santos e Mendes, 2022.

As Forças Armadas, de modo geral, e a Marinha do Brasil, em particular, atuam a partir de uma estrutura hierarquizada, na qual uma ordem não é questionada, apenas cumprida. Já entre as instituições civis e organizações não-governamentais, as ordens, no geral, para serem cumpridas necessitam fazer sentido para quem as executa. Além disso, há espaço para negociação sobre o que deve ser feito e como deve/pode ser feito.

Essa diferença entre as culturas gerou alguns atritos com relação ao enfrentamento das situações, principalmente associado ao modo de conduta. Os militares atuaram em conformidade com as normas determinadas pelos superiores, enquanto os membros de instituições civis tendiam a agir de acordo com as próprias crenças sobre qual seria a melhor maneira de enfrentar o problema.

Esse ponto é ratificado por Ariely (2008), que aponta o quanto as expectativas do sujeito quanto ao resultado desejado irão influenciar sua decisão. E essas expectativas dependem tanto de características individuais de lidar com as consequências de suas ações, quanto das estratégias e visão do problema estabelecidas por cada instituição envolvida. Cada agência possui expectativas quanto ao resultado que deseja alcançar, o que pode ser divergente entre elas. Além da existência de níveis de cobrança, tanto de gestores quanto da sociedade, que afetam sua capacidade de lidar com resultados considerados aquém do desejado.

A sociedade civil, representada aqui pelos pescadores, agentes de turismo e cidadãos autônomos, apresentou certa dificuldade em aceitar as orientações dos especialistas sobre a necessidade do uso de equipamento de proteção individual (EPI) e, principalmente, sobre os *end points*. Isso foi demonstrado por questionamentos sobre a limpeza das praias, consideradas tendo atingido o “ponto de término” pelo IBAMA, mas que aos olhos deste público eram consideradas impróprias.

Foram observadas também, após a análise dos documentos e dados consolidados nas entrevistas, que existem divergências entre esses atores e os agentes de campo. Isto acontece porque o critério utilizado pelo IBAMA não era o de que a localidade não deveria apresentar manchas de óleo, mas o de que o óleo remanescente não deveria apresentar risco significativo para a saúde pública e/ou para a fauna. Essa diferença de entendimento gerou críticas quanto à atuação das agências envolvidas, aumentando o desgaste dos profissionais que estavam diretamente envolvidos com a tarefa.

Com relação ao uso dos EPIs, a ausência de conhecimento associado à quantidade inadequada ao número de pessoas dispostas a ajudar fez com que aqueles profissionais da pesca, do turismo e catadoras de marisco quisessem realizar a limpeza sem seguir as normas técnicas. Essa questão é representativa do que foi apontado por Beatrice (2008) quanto à escassez de recursos materiais, fator que afeta as relações entre os diferentes atores. Pescadores, marisqueiras, profissionais do turismo e indivíduos autônomos são atores importantes no caso analisado, devendo ser entendidos como mais uma peça no quebra-cabeça da cooperação em ambiente interagências.

No tocante à cooperação em ambiente interagências, a questão do grupo se apresenta como um fato a mais no processo de tomada de decisão (Simon, 1997), principalmente quando há o debate sobre a melhor maneira de se chegar a um mínimo denominador comum. Quando, inicialmente, nesse grupo não estão considerados atores que são importantes, chegar ao ponto de equilíbrio sobre qual é a melhor decisão torna-se uma tarefa que demanda mais negociação. Esperar que a outra agência atue conforme as próprias necessidades, ou de acordo com suas preferências de atuação, é um erro comum e que interfere no resultado esperado e nas expectativas de colaboração, o que ocorreu justamente com os atores representantes da sociedade civil. O ideal é identificar o que cada agência considera essencial, os pontos dos quais não pode abrir mão, bem como valores e objetivos comuns que

podem ser alcançados em conjunto. Isso permitirá que cada agência compreenda o seu papel, saiba o que é esperado dela e possa, assim, executar sua função de modo eficaz. A racionalidade, nesse contexto, está em equalizar a noção de ótimo e identificar as alternativas que possam atender a essa demanda conjunta.

A racionalidade da decisão, então, neste caso, materializava-se no processo de limpeza das praias e manguezais, visando diminuir os riscos ambientais e, por conseguinte, socioeconômicos. As expectativas de cada agência/atores eram frequentemente debatidas nos Centros de Coordenação Regionais (CCRs) buscando encontrar os objetivos partilhados e a melhor maneira de atingi-los, a partir das áreas de *expertise* de cada ator.

Visando acolher as demandas para atingir o objetivo comum, os CCRs concentravam os esforços e os pedidos para atender as necessidades. Agindo assim, os CCRs funcionaram como uma liderança formal dentro da arquitetura de cooperação criada para atuar neste caso. Os CCRs passaram a ser o centro de captação de demandas e, assim, a organizar o papel de cada agência dentro da ação de cooperação. A Marinha do Brasil, por sua vez, coordenava os CCRs, dentro dessa arquitetura mais vertical.

Quadro 4 - Fatores presentes no Incidente de Derramamento de Óleo na Costa do Brasil.

Fatores	Impacto
Aversão à incerteza	As FFAA tendem a ter uma postura mais conservadora, o que reflete nas suas decisões. Todavia, as demais agências tendem a ser mais abertas aos riscos. Os atores da sociedade civil tenderam a agir sem pensar nos riscos. Essas posturas diferentes geraram, em alguns momentos, embates sobre as condutas a serem tomadas e sobre a velocidade com que deveriam acontecer.
Ausência de procedimentos padronizados	Nesse caso havia procedimentos padronizados presentes no PNC que foram previamente estudados. Entretanto, com a singularidade do caso, existiram problemas relacionados à ausência de padrões de conduta para aquela situação específica. A falta de treinamento dos voluntários e membros da sociedade civil, como os pescadores e marisqueiras, foi um fator que afetou a relação entre as agências e esses atores, que são extremamente relevantes.

Comunicação	A clareza das mensagens melhorou com o aplicativo, pois diminuiu mal-entendidos e ambiguidade da informação. Os CCRs também funcionaram como um fator facilitador da comunicação com a padronização dos relatórios e comunicados.
Confiança	Construída ao longo do tempo nas atividades de simulação e treinamentos prévios, foi um fator importante para a troca de informação e para o gerenciamento das atividades sem a necessidade de controle.
Comportamento Organizacional	A questão da cultura organizacional esteve presente com relação tanto a seguir as ordens superiores, quanto com relação à falta de flexibilidade das organizações militares em debater os cursos de ação após esses terem sido estabelecidos. As organizações civis, por mais que tivessem seus saberes respeitados, tiveram maiores dificuldades em lidar com a hierarquia e com o debate mais restrito sobre as condutas a serem tomadas.
Doutrina	A existência de um plano de ação (PNC) foi um fator importante para diminuir os conflitos sobre a melhor maneira de atuar. Entretanto, houve ideias divergentes sobre qual a melhor abordagem, distribuição de recursos, comunicação com a população e <i>end points</i> .
Expectativas	O objetivo, no caso estudado, era comum a todas as agências, o que facilitou a forma como cada uma engajou no processo de cooperação. Entretanto, membros da sociedade civil (profissionais do turismo, pescadores e marisqueiras em particular) apresentaram expectativas diferentes quanto ao que era considerado “praia limpa”. Os “ <i>end points</i> ” nem sempre eram compatíveis com as expectativas desse grupo.
Habilidade de trabalhar em grupos	No incidente de poluição por óleo, possivelmente por ter afetado uma enorme área do país, pode-se perceber que a habilidade de dividir as tarefas e de veicular informação foi compartilhada. O objetivo comum – limpar a área o mais rápido e da maneira mais eficiente possível – impactou positivamente na capacidade de trabalhar em grupo
Canais Informais	Ao contrário do preconizado por Strickler, a relação informal entre os membros das agências não criou inconsistência e fraqueza nas ações. Na verdade, ela ajudou a agilizar as trocas de informação, baseada na confiança devida a um conhecimento prévio entre alguns atores. Todavia, esses canais são importantes para dar maior celeridade à troca de informações enquanto aguarda-se a burocracia dos canais formais.

Liderança	A MB exerceu a liderança formal a partir da determinação do Ministério do Meio Ambiente. A existência de contatos prévios estabelecidos pelas simulações e ações determinadas no PNC facilitou o estabelecimento de uma liderança mais participativa, que agia de acordo com a <i>expertise</i> de cada agência envolvida
Recursos Financeiros / Materiais / Pessoal	No caso em tela, os recursos eram administrados pela MB, que os distribuía de acordo com as necessidades levantadas pelos agentes de campo e governos municipais. As demandas eram levadas aos CCRs que, com orientação do IBAMA, as avaliava, solicitava os recursos e depois os distribuía

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A cultura organizacional terá, neste caso, um forte impacto sobre as expectativas e a forma de lidar com posicionamentos discordantes. A pluralidade das culturas envolvidas tem um impacto na racionalidade do processo decisório, tanto no modo de coletar e selecionar as informações quanto na confiança em compartilhá-las. Um exemplo da relevância deste tópico refere-se à confiança tão necessária para o desenvolvimento de um processo de cooperação eficiente e eficaz. De acordo com dados colhidos nas entrevistas, algumas agências possuem a credibilidade quanto ao seu processo de confidencialidade de informações e integridade de seus agentes, todavia, outras não tem o mesmo apelo. Dessa forma, os entrevistados alegam que ao tratar com essas agências tendem a restringir ou filtrar o compartilhamento das informações baseadas apenas nas referências prévias que possuem.

Soma-se a isso o fato de que uma das características deste tipo de atuação é a falta de padronização. A cada evento que é necessário atuar em ambiente interagências é preciso organizar uma nova configuração de relações e de formas de atuar conjuntamente (Sienkiewicz-Malyjurek, 2022). As circunstâncias modelam o comportamento das agências, tornando cada atuação única. No caso do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira, apesar de todo o treinamento anterior e da existência de um protocolo (PNC), como descrito no relatório final produzido pelo Coordenador Operacional (Marinha do Brasil) em 2020, a singularidade do ocorrido, gerou a necessidade de construção de uma arquitetura específica para o caso.

Isto é visível na discussão do caso em questão quando, apesar de já existirem diretrizes e documentos que estabeleciam cursos de ação em situações de

derramamento de óleo, o inusitado do caso devido ao seu tamanho e falta de informações sobre ponto de início e tipo de material, fez com que as decisões tivessem que ser tomadas diariamente, a partir das informações coletadas nos locais, com a avaliação das consequências das alternativas baseada em critérios anteriormente selecionados, mas que, todavia, deveriam ser validados e modificados no decorrer da situação de cooperação. Como visto no capítulo sobre processo decisório, ratificar uma escolha faz parte do conjunto de atividades que determinam os cursos de ação que produzem a decisão. É um processo cíclico.

Todavia, a falta de uma heurística da ancoragem pode ter afetado o planejamento, pois não havia um ponto de partida sobre como atuar neste tipo de situação. A aquisição e distribuição do material precisou ser feita no decorrer da operação a partir das necessidades apresentadas. As estimativas foram construídas ao longo do processo e, assim, alguns fatores, tais como a abrangência do fenômeno e seus impactos na economia e na saúde, foram inicialmente minimizados, bem como a repercussão no turismo foi superestimado, de acordo com os entrevistados. Essa visão diferente é da apresentada no relatório do Senado (Brasil, 2022b), que aponta que o auxílio pecuniário não foi suficiente para compensar os prejuízos financeiros, materiais e de saúde das pessoas que sobrevivem da pesca artesanal e da coleta de frutos do mar. Com relação à saúde, o mesmo relatório questiona as medidas, ou a falta delas, que poderiam ter assegurado um maior controle de risco e minimizado os efeitos decorrentes da contaminação pelo óleo e também da segurança de consumo do pescado.

Essa divergência de olhar sobre o problema pode ser compreendida sob o entendimento de que as emoções proporcionam uma base fundamental para o raciocínio, não necessariamente o encobrindo. As emoções podem ser um fator que ajuda a promover uma maior agilidade na tomada de decisões, porém, na situação mencionada acima, podem ter atuado negativamente.

Como apresentado no capítulo quatro, Ariely (2008, p. 81) entende que “as emoções podem embaçar o limite entre o certo e o errado, e que mesmo a pessoa mais experiente age de modo diferente da maneira que acharia que agiria sob a ação da emoção”. Isso tem impacto na relação com o outro que ocorre durante o processo decisório em uma situação de cooperação interagências. Não é possível prever como o outro irá reagir e qual será seu comportamento em momentos de forte tensão emocional, como o que pode acontecer durante a ação de cooperação. Neste ponto,

ênfatiza-se a questão da confiança, tão necessária para criar um ambiente de cooperação efetivo, pois mesmo que a previsão sobre o comportamento do outro não seja possível, o conhecimento prévio pode diminuir as inseguranças quanto ao desenvolvimento de possíveis ações “impensadas”.

Como também visto no capítulo quatro, as heurísticas assumem um papel importante na formulação do julgamento pessoal. Por mais que haja um entendimento de que repetir uma forma de decisão não necessariamente gerará o mesmo resultado, visto que o momento e o próprio sujeito não são os mesmos, ainda se acredita no papel das heurísticas como ferramentas que auxiliam o sujeito a lidar com um ambiente complexo.

A ancoragem é uma heurística que pode influenciar a decisão de modo negativo por criar vieses emocionais e de raciocínio. Isso porque durante a negociação das ações ela pode fundamentar o modo como cada agência irá se posicionar frente às colocações da outra instituição. O pensamento que atua como âncora é que será o fio condutor para novas ações e postura frente ao posicionamento da agência. Temos como exemplo o fato de que quando o pensamento âncora é o de que a agência não tem uma conduta confiável, as trocas de informação ocorrem com mais filtros, impossibilitando uma real transferência de dados que seria importante para o melhor desempenho na missão.

Os indivíduos possuem um repertório variado de ações estratégicas que serão utilizadas dependendo do contexto, relações interpessoais e clima entre as agências. Entender como essas variáveis se apresentam ao longo da situação de cooperação é um desafio que visa melhorar a dinamicidade do processo, tornando-o mais responsivo ao momento e, assim, a seleção da estratégia de ação mais adaptada à situação que se apresenta (Sienkiewicz-Malyjurek, 2022).

É imprescindível compreender que o indivíduo se identifica com a agência na qual atua, e esse é um fator de conexão com o grupo ao qual pertence, conforme apontado por Freud (1921) e descrito no capítulo quatro. Esse laço emocional criado pela identificação afeta a cooperação interagências quando o indivíduo, identificado com sua agência, passa a ter um olhar segmentado e voltado para os objetivos específicos da agência. Sua percepção fica enviesada, focada apenas nas suas metas, aliando-se às agências que partilham a mesma visão de mundo, ignorando as informações e necessidades daquelas que pensam diferente.

Na operação estudada, o tema (meio ambiente) pode ser gerador de paixões acaloradas que podem vir a ser um empecilho na tomada de decisão mais objetiva, pois quanto maior o investimento emocional na situação, menor a chance de olhar os fatos com clareza.

Esse ponto faz com que o papel da liderança seja ainda mais relevante. É importante compreender que o posicionamento do sujeito frente à sua participação em diálogos estratégicos, deve ser visto a partir do entendimento de como a liderança exerce sua função na tomada de decisão. Ela o faz alicerçada no quesito influência de atitudes e crenças nas escolhas. Isto se dá devido a condições impostas por fatores dominantes, como a interpretação dos eventos e as normas sociais e organizacionais – elementos externos e internos de interpretação da realidade objetiva –, que atuam na percepção do sujeito que vê aquilo que esperam que seja visto.

A Marinha do Brasil, ao delegar poder àqueles que possuem maior *expertise* e possuem os conhecimentos específicos para melhor realizar a tarefa, traz uma maior celeridade no processo. Todavia, a agência precisa ter acesso à maior parte das informações disponíveis sobre o assunto. Para isso é necessário que as linhas de comunicação tenham um bom fluxo.

No caso estudado pode-se perceber que essas relações de longo prazo requeriam uma comunicação formal, assim como uma análise multilateral. Também era necessário a busca de um consenso sobre a melhor forma de enfrentar o problema observando as especificidades de cada agência. Ao ser delegado à Marinha do Brasil o papel de coordenadora da operação, coube a MB administrar as opiniões diferentes sobre como agir, visando ao sucesso da operação.

Relacionado a isso, observou-se, então, a dificuldade gerada por prioridades e estruturas hierárquicas diferentes, uma questão discutida por Ranade (2008) e Sienkiewicz-Malyjurek (2022). O Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira, apesar de ter uma estrutura organizacional bem definida no PNC, enfrentou dificuldades no tocante às prioridades dos pescadores e pessoas ligadas ao turismo, que em busca de uma solução rápida para a limpeza, nem sempre recorriam aos métodos apropriados, o que gerou uma preocupação maior com o treinamento desses agentes. Esses atores da sociedade civil (associação de pescadores, Ongs, voluntários etc.) não fazem parte do planejamento do PNC, todavia mostraram-se de suma importância na condução das atividades, tendo sido incluídos ao longo do processo.

Este ponto é relevante ao demonstrar na prática como, influenciado pela percepção, cada agência tende a ver os fatos dentro da sua própria perspectiva, sendo incapaz de olhar o mesmo “fato” sob um diferente ponto de vista. Em uma situação de cooperação interagências, entender a função do apego às próprias ideias e à dificuldade em descartá-las é importante no momento de negociação de compromissos conjuntos, no qual muitas vezes o que se espera é chegar a um caminho comum. Foi preciso uma intervenção da MB, como coordenadora, para que a indústria do turismo e os pescadores assimilassem o mérito da atuação conjunta e dos protocolos que estavam sendo seguidos.

A atuação inicial da indústria do turismo e pescadores é resultado da dissonância cognitiva que impedia que esses atores olhassem as evidências que corroboravam o pensamento dos outros atores (ICMBio, IBAMA, MB), quando tal pensamento não estava de acordo com os seus próprios objetivos. Dessa forma, tomaram uma decisão a partir dos fatos que eram convergentes com o pensamento daqueles atores e não tendo como base todos as informações disponíveis.

Ao acertarem essas arestas, tais atores com, teoricamente, menor influência, passam a ter um papel relevante no processo decisório levando-se em consideração sua *expertise*. O conhecimento tácito que possuem permite uma análise das situações enfrentadas que não perpassa o pensamento racional tradicional, sendo importante até mesmo por permitir uma maior celeridade ao processo. Kapacu e Hu (2014) já haviam destacado o papel de atores não estatais na resposta a desastres e situações de emergência. Isso endossa o que Sienkiewicz-Malyjurek (2022), Strickler (2010), Tomlinson (2003) colocam quando salientam que nem sempre a cooperação ocorre como planejado, mas isso não é, necessariamente, um problema.

Também é relevante apontar que cada agência possui uma atribuição específica de atuação e que essas, algumas vezes, se entrelaçam. A existência de um organograma que defina o que é esperado de cada instituição é um passo para evitar conflitos, pois busca-se integrar princípios operacionais e uma interpretação mais holística dos eventos. No caso do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira, a delimitação de papéis presentes no PNC colaborou para que a Marinha do Brasil pudesse realizar a coordenação do planejamento das atividades com menos percalços, ainda que conflitos tenham existido.

Na opinião dos entrevistados, no Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira, o nível de rivalidade entre as agências foi considerado baixo,

possivelmente, devido ao conhecimento prévio entre as agências que possuem uma mentalidade de treinamento conjunto e de construção de uma parceria permanente, o que aumenta o nível de comprometimento e de confiança. Interpretação de falas como “... fulano (da agência Y) é tranquilo, já sei como ele faz as coisas” (sic) ou “sicrano da agência X se tornou meu amigo, quando precisava de uma informação ligava diretamente para ele que sempre me respondia com presteza” (sic) apareceram com frequência ratificando tal análise.

A existência de protocolos compartilhados associados à prática de treinamentos conjuntos agiliza a conduta ao minimizar a necessidade de articulação para cada nova ação. Isso minimizou o que foi apontado no estudo de Sienkiewicz-Malyjurek (2022), sobre a ausência de regras de cooperação aumentar o risco de problemas e conflitos em ações no ambiente de cooperação interagências. Os conflitos podem influenciar o fluxo de informações, o que faz com que o processo decisório seja mais lento e menos eficiente. Sem todas as informações necessárias, o agente decisor atua com um viés limitando sua eficácia. Ao utilizar a temporalidade como facilitador do processo decisório, isto é, ao entender que o sujeito tem a tendência de buscar informações mais recentes para tomar sua decisão e formular um julgamento, os protocolos e treinamentos conjuntos são exemplos da utilização da heurística da disponibilidade de modo positivo.

Outro ponto que pode ter facilitado a cooperação entre as agências foi o enquadre da situação-problema. Todos os envolvidos apresentavam um olhar convergente. Não houve as diferenças de entendimento que, em algumas situações, levam em consideração o quanto o indivíduo/grupo é favorecido por aquele modo de entender a situação que se apresenta.

A percepção da situação a partir de uma perspectiva comum foi a tônica da condução do processo de acordo com as informações obtidas nas entrevistas. Esse fato minimizou a questão da boa-forma, na qual o que era considerado como relevante (relação figura-fundo discutida no capítulo quatro) não suscitou maiores discordâncias entre as agências. Excetuando-se, claro, a demanda dos pescadores, que apresentou um viés cognitivo devido à questão social, extremamente relevante pela qual estavam passando. Conforme exposto acima, a situação dos pescadores, presente, tanto nos relatórios quanto nas informações obtidas durante as entrevistas, provocou alguns erros no processo decisório, conforme exposto acima.

Além disso, esta operação foi formulada tanto com uma estrutura hierárquica como estabelecida no PNC, mas também em rede, como visto nos Centros de Coordenação Regionais. A estrutura hierárquica tem como vantagens a rapidez na tomada de decisão, assim como na implementação das resoluções. Já o formato em rede permite uma maior flexibilidade e um maior debate entre as agências, o que fortalece a cooperação, pois todos se sentem como parceiros com o mesmo peso.

A questão da paridade de poder no processo decisório configura-se como um ponto que necessita ser abordado. Com os atores atuando de acordo com a própria *expertise*, sendo respeitados em seu conhecimento, limitam-se os conflitos. Além de evitar que fosse dada maior ênfase aos dados que estivessem de acordo com a linha de ação de cada agência, comportamento que afetaria o processo decisório.

A partir do que foi analisado, os treinamentos prévios e a arquitetura pré-definida no Manual do PNC parecem ter atuado para minimizar os possíveis conflitos que poderiam prejudicar o processo decisório. Este fato ratifica a ideia de que se já existir uma vivência anterior, o planejamento é feito de modo mais rápido.

Todavia, questões relativas às competências<sup>13</sup> comportamentais surgiram ao longo da operação conforme dados obtidos nas entrevistas e na observação do treinamento do PNC e o efeito destas questões sobre os indivíduos participantes abre espaço para se pensar em melhorias no processo decisório. Um bom exemplo está presente na divergência sobre a construção de uma relação de confiança entre os atores e o estabelecimento de uma comunicação com poucos ruídos. No relatório final essa relação aparece como tendo ocorrido sem problemas, entretanto, na visão de dois entrevistados os problemas ocorreram, principalmente devido ao “desafio de vencer situações pré-concebidas com relação a outra agência” (sic). Apesar de não ser um número significativo quanto a quantidade, estes dois respondentes exerceram

---

<sup>13</sup> Entende-se competência como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que fundamentam um alto desempenho. A coordenação dessas capacidades relacionadas ao saber e aprendizagem (conhecimento), à mestria que um indivíduo adquire ao desempenhar uma tarefa e a capacidade de utilizar seu conhecimento e transformá-lo em uma ação (habilidades) e ao querer fazer ou decisão consciente de agir e reagir em relação a outras pessoas e aos fatos (atitudes) é a base do entendimento do que é competência (Parry, 1996; Fleury e Fleury, 2001; Ridley, Mollen e Kelly, 2011). Este conceito proposto por Parry (1996) entende que as competências são manifestadas na forma de agir, pensar e sentir do sujeito. Além disso, compreende que a inteligência e a personalidade das pessoas respaldam os melhores desempenhos sendo a competência, então, um “estoque de recursos, que o indivíduo detém.” (Fleury e Fleury, 2001, p.187).

um papel de estaque na estrutura montada no combate ao Incidente de derramamento de óleo, apresentando um entendimento relevante da prática em cooperação em ambiente interagências.

Dessa forma, é importante ter um olhar mais apurado quanto às expectativas de cada ator sobre com quem deveria ter sido estabelecida uma relação de confiança, o que é compreendido como uma relação de confiança e o que esperavam compartilhar de informações. Outro ponto que deve ser considerado dessa fala é a capacidade de trabalhar em equipe quando existem vieses de julgamento que permeiam as trocas entre as agências.

Outra competência comportamental em evidência no caso estudado é a liderança. Competência que, em um ambiente interagências, requer aptidões únicas, pois o contexto cultural do meio onde se está atuando influencia a postura do líder. Como apresentado no estudo de Davis Jr. (2023), não é possível transpor um tipo de liderança de um ambiente para um outro. É preciso observar o meio e adaptar-se à situação apresentada. Dessa forma, a partir do discurso apresentado durante as entrevistas, foi observado que a liderança baseada em uma estrutura hierárquica como a das FA enfrentou dificuldades ao lidar com ONGs e instituições civis nas quais o modelo *top-down* não é o padrão utilizado para tomar decisões. Entender que o lugar de saber também é relevante favorece a interação nesse ambiente que não é familiar ao militar.

Normalmente, os problemas em ambiente interagências são voláteis, incertos, complexos e ambíguos (VUCA), o que enseja a necessidade de um treinamento para melhor lidar com esse tipo de situação (Davis Jr., 2023). Essa ideia coaduna-se à proposta desse estudo refletindo sobre a importância de desenvolver competências comportamentais que aumentem o sucesso do trabalho em situação de ambiente interagências.

A ideia subjacente a esse pensamento é criar, nos tomadores de decisão que participam de operações como no caso estudado, a compreensão da necessidade de integrar o conhecimento teórico à aplicação prática, de onde a utilização de casos reais, com os seus "*lessons learnings*", promove o ganho de conhecimento maior devido a complexidade dos problemas e questões que surgem na vida real. Além disso, o treinamento pode propiciar um espaço para que a ambiguidade apareça e não seja desconsiderada por seu efeito assustador. É vital que, em ambientes complexos, nos quais não se possuem todas as informações necessárias e múltiplos

fatores têm seu impacto, aqueles que tomam as decisões estejam confortáveis com a falta de certeza e fiquem desconfortáveis com respostas simples que não se mostram inadequadas na vida real.

Conclui-se que ao enfrentar os mesmos riscos e vulnerabilidades presentes em ambientes complexos, a cooperação em ambiente interagências é uma resposta válida, mas não a única. Além disso, entende-se que a existência de políticas públicas que orientem a conduta das agências, principalmente no nível estratégico, visando diminuir o trabalho *ad hoc* de resposta às demandas recorrentes é um instrumento importante para criar condições mais estáveis e minimizar a ambiguidade deste espaço complexo que é o da operação em ambiente interagências.

## 5.6 DISCUSSÃO

A partir do método desenvolvido por Ragin, no qual a presença ou ausência de determinadas características (variáveis) permite analisar as características do caso, buscar-se-á nesta discussão determinar a presença de variáveis que afetam o processo decisório em uma situação de cooperação interagencial.

As variáveis identificadas pelos teóricos de cooperação interagências apresentadas no capítulo 3 (três) serão consideradas como condicionantes que produzirão os resultados que influenciarão a eficiência das decisões tomadas no caso em questão, entendendo-se que há uma relação recíproca entre os fatores.

Quadro 5 - Indicadores de presença/ausência de variáveis em operação em ambiente interagências.

<b>Variável</b>	<b>Resultado</b>
Aversão à incerteza	Presença = opções por resultados mais previsíveis Ausência = opções por resultados com desfecho incerto
Ausência de procedimentos padronizados	Presença = inconsistência nas decisões e incerteza quanto a quais ações são apropriadas Ausência = consistência nas decisões e clareza quanto a quais ações são apropriadas

Comunicação	<p>Presença = processo decisório mais inclusivo e eficaz</p> <p>Ausência = ineficiência na troca de informações, mal-entendidos e ações descoordenadas</p>
Confiança	<p>Presença = maior compartilhamento de informações e delegação de tarefas</p> <p>Ausência = controle sobre as tarefas e informações compartimentadas</p>
Comportamento Organizacional	<p>Presença = cultura organizacional rígida com grupos coesos tomam decisões mais rápidas</p> <p>Ausência = cultura organizacional flexível com camadas adicionais de revisão</p>
Doutrina	<p>Presença = presença de um arcabouço teórico e prático que fundamenta as decisões em contextos diversos</p> <p>Ausência = decisões tomadas sem a legitimidade do conhecimento especializado e princípios recomendados</p>
Expectativas	<p>Presença = expectativas semelhantes quanto ao resultado almejado</p> <p>Ausência = objetivos diferentes gerando conflitos na execução e quanto ao que é considerado o melhor resultado</p>
Habilidade de trabalhar em grupos	<p>Presença= tarefas compreendidas e compartilhadas. Maior colaboração e engajamento</p> <p>Ausência = capacidade reduzida de entender a perspectiva da outra agência, problemas de comunicação, foco nos próprios objetivos</p>
Canais Informais	<p>Presença = as simulações e exercícios anteriores promoveram a existência de relações interpessoais entre os atores, o que permitiu a troca mais célere de informações através do uso de canais informais</p> <p>Ausência = ações perdem em celeridade enquanto aguarda-se o ritmo do tráfego de informações dos canais formais.</p>
Liderança	<p>Presença = conjunção de esforço, ausência de retrabalho, ações coordenadas</p> <p>Ausência = cada ator age de acordo com suas agendas, surgem conflitos</p>

Recursos Financeiros Materiais Pessoal	/ / / /	Presença = equilíbrio de distribuição de recursos  Ausência = há uma maior disputa e descontentamento
---	------------------	---

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Aplicando a teoria do papel das emoções no processo decisório às relações construídas em uma situação de cooperação interagências, entende-se que as agências, assim como os indivíduos que a compõem, possuem a tendência de ter mais consciência dos problemas e questões relacionados à sua área de atuação e que podem ser resolvidos a partir de sua *expertise*. Entretanto, como assinalado por Kahneman (2003), nem sempre a questão mais aparente é a que necessita ser combatida, pois situações subjacentes podem ter uma maior pertinência para a efetividade das ações. O formato em rede adotado pelos Centros de Coordenação Regionais permitiu dirimir esse ponto, ao favorecer o diálogo mais próximo entre as agências.

Todavia, isso não implica dizer que não houve problemas entre as agências durante o Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira. Pode-se observar que aconteceram divergências sobre o melhor curso de ação devido a questões de entendimento do que seria o melhor resultado. Entretanto, fundamentado em análises técnicas, as decisões tiveram por base minimizar os riscos ao meio ambiente, mesmo frente ao questionamento público por tais escolhas. Nesse ponto, a aversão ao risco foi trabalhada de modo afirmativo para que os atores compreendessem que as consequências levariam a um resultado positivo, apesar do risco de ser visto como se “nada estivesse sendo feito”, como no caso de *end points* que não contemplavam a limpeza total da praia por ser considerada mais danosa ao meio ambiente.

Lidar com as diferentes culturas organizacionais foi um ponto relevante ressaltado nas entrevistas, assim como observado no treinamento conjunto realizado na Escola de Guerra Naval, no Centro de Jogos de Guerra. O treinamento ocorreu com a participação de atores e agências que atuaram no Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira e que fazem parte da estrutura de resposta do PNC e contribuiu, sobremaneira, para coleta de informações através das conversas informais e da observação do comportamento durante as atividades realizadas. A falta de um

vocabulário comum interfere na compreensão e na boa comunicação, pois termos semelhantes possuem significados diferentes entre as agências.

Outro viés importante a ser considerado dentro do processo decisório é a maldição do conhecimento. Esse fator afeta a comunicação ao dispensar explicações, uma vez que espera que a outra agência possua o mesmo tipo de conhecimento/informações. Conforme apontado por Bazerman (2004) e descrito no capítulo quatro, tal fator, em relação à cooperação interagências, é crucial para o bom desenrolar das ações. A falta não só de um vocabulário comum, mas também a presença de crenças próprias à cultura de cada instituição podem ser fatores que têm uma influência negativa sobre a troca de informações. Logo, ao organizar uma missão é importante a divisão e conscientização dos papéis dos agentes. É preciso estar claro que todos entendem o seu papel e o que está sendo planejado, não se pode “acreditar” que o que está sendo dito é partilhado por todos, que todos atribuem o mesmo significado às palavras e ações. É necessário checar se isso ocorre realmente.

A Marinha do Brasil optou por montar o Centro de Controle em Brasília, onde já havia uma estrutura pronta e, apesar da distância do Centro de Controle dos locais onde ocorriam as ações, os entrevistados colocaram que não houve problemas na comunicação. A justificativa foi a utilização de um aplicativo de mensagens que visava padronizar as informações. O uso da tecnologia pode ser entendido como uma tentativa de minimizar os efeitos negativos nos ruídos da comunicação. A padronização diminui a ambiguidade e busca que se instaure uma comunicação autêntica e de compreensão compartilhada. Entretanto, de acordo com um entrevistado, quando havia a necessidade de preenchimento de dados em “modo livre” - sic, as experiências pessoais eram trazidas para a interação, intervindo na busca de um sentido compartilhado.

A presença de procedimentos padronizados na comunicação e nas rotinas de limpeza foram fatores importantes para evitar a inconsistência nos critérios que auxiliam na tomada de decisão. Quando há inconsistência, a qualidade e a uniformidade dos resultados é pior em função do aumento dos riscos, da duplicidade de esforços e de processos.

Entretanto, mesmo como a existência do PNC, que seria um norteador de rotinas, surgiram questões relativas às expectativas à atuação de cada agência e quanto ao resultado desejado. Isso talvez se deva a um ponto importante observado no estudo deste caso que foi o ineditismo do ocorrido. A Marinha do Brasil (MB), como

apresentado em seu relatório final, realiza exercícios simulados conduzidos por empresas de exploração de petróleo como Petrobras, *British Petroleum* (PB), Shell, Equinor etc., e treinamentos conjuntos com instituições internacionais como ITOPF (*International Tanker Owners Pollution Federation Limited*) e ARPEL (*Regional Association of Oil, Gas and Biofuels Sector Companies in Latin America and The Caribbean*). Entretanto, apesar dos inúmeros exercícios simulados, em nenhum momento foi pensado um cenário semelhante ao ocorrido, o que reafirma a necessidade de se criar cenários que englobem “cisnes negros”, como o caso em tela.

Em casos como o estudado, a distribuição dos recursos é fundamental para o sucesso da ação. A MB atuou junto aos agentes de campo e governos municipais na verificação de demandas que eram atendidas com presteza e eficiência, de acordo com os entrevistados, após uma avaliação da necessidade. Por ser um caso inédito e com graves implicações para o meio ambiente e a economia, além da atenção internacional que despertou, a disputa por recursos financeiros, de pessoal e material não se constituiu um grave problema.

A MB conseguiu estabelecer uma liderança aceita pelas outras agências, não apenas por sua função de Coordenador Operacional, mas também por conciliar a presença de atores que contribuíram com seu conhecimento técnico, como no caso das universidades. A capacidade de trabalhar em grupos foi favorecida pela existência de conhecimento prévio entre alguns atores devido aos treinamentos e exercícios simulados. A confiança derivada de uma relação de trabalho e, em alguns casos, de uma amizade existente antes do incidente permitiram que o trabalho, em vários momentos, fluísse com mais celeridade. Isso ocorre devido à delegação de tarefas associada à crença de que as mesmas serão cumpridas sem necessidade de controle e averiguação. Ao conhecer as pessoas com as quais se trabalha, a tendência é a de que se compartilhe mais informações e a de que o trabalho em conjunto seja mais eficaz em função da segurança psicológica proporcionada. O quadro 5 apresenta as variáveis presentes e/ou ausentes no caso estudado e elenca as consequências observadas.

Quadro 6 - Indicadores de presença/ausência de variáveis no Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira.

<b>VARIÁVEL</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS</b>
<b>Aversão à incerteza</b>	Presença = opções por resultados mais previsíveis
<b>Ausência de procedimentos padronizados</b>	Ausência = consistência nas decisões e clareza quanto a quais ações são apropriadas
<b>Comunicação</b>	Presença = processo decisório mais inclusivo e eficaz. Maior eficiência na troca de informações, evitando-se mal-entendidos e ações descoordenadas
<b>Confiança</b>	Presença = maior compartilhamento de informações e delegação de tarefas, menor controle sobre as tarefas
<b>Comportamento Organizacional</b>	Presença = cultura organizacional rígida com grupos coesos tomam decisões mais rápidas
<b>Doutrina</b>	Presença = presença de um arcabouço teórico e prático que fundamenta as decisões em contextos diversos
<b>Expectativas</b>	Ausência = objetivos diferentes gerando conflitos na execução e quanto ao que é considerado o melhor resultado
<b>Habilidade de trabalhar em grupos</b>	Presença = tarefas compreendidas e compartilhadas. Maior colaboração e engajamento Ausência = capacidade reduzida de entender a perspectiva da outra agência, problemas de comunicação, foco nos próprios objetivos
<b>Canais Informais</b>	Presença = as simulações e exercícios anteriores promoveram a existência de relações interpessoais entre os atores, o que permitiu a troca mais célere de informações através do uso de canais informais
<b>Liderança</b>	Presença = conjunção de esforço, ausência de retrabalho, ações coordenadas Ausência = cada ator age de acordo com suas agendas, surgem conflitos
<b>Recursos Financeiros / Materiais / Pessoal</b>	Presença = equilíbrio de distribuição de recursos

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A partir de todos os pontos observados e contrastados com a teoria, pode-se inferir que as decisões estratégicas necessárias ao trabalho desenvolvido no Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira foram estabelecidas tendo como base o processamento de informações buscando a solução ótima. Apesar de sofrer a influência dos vieses e hermenêuticas que determinam a seleção das informações e ser impactado pelas emoções dos atores envolvidos, o processo decisório foi favorecido pelo acordo sobre o objetivo comum a ser atingido.

Todavia, é importante ressaltar que, como dito nas entrevistas e observado nos Jogos, a presença de fatores comportamentais foi um fator complicador. Dessa forma, o desenvolvimento das *soft skills*<sup>14</sup> é preponderante. O treinamento efetuado conforme preconizado pelo PNC é relevante para o aprimoramento de questões técnicas e amadurecimento das relações interpessoais. Entretanto, as competências comportamentais também precisam ser melhor desenvolvidas para uma melhor arquitetura de cooperação no ambiente interagências.

Como proposto ao longo deste trabalho, a razão é um caminho para um processo decisório efetivo. E ela tem sido trabalhada nos treinamentos conjuntos, que visam consubstanciar o conhecimento técnico, dando-lhe robustez, donde conclui-se que não falta o conhecimento técnico para lidar com casos semelhantes ao Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira ou outros que demandem uma resposta conjunta em ambiente interagências.

A existência do curso da Escola Superior de Defesa de cooperação interagências – Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI) e as simulações representadas pelos Jogos desenvolvidos no Laboratório de Simulação e Cenários da EGN são ferramentas úteis que ajudam a promover uma consciência das dificuldades e obstáculos à construção de uma relação interagências.

Entretanto, ambos trabalham a questão teórica e a parte técnica da cooperação em ambiente interagências, não havendo um olhar específico para o desenvolvimento das competências comportamentais tão necessárias ao sucesso de uma arquitetura interagências robusta, com um processo decisório eficiente.

---

<sup>14</sup> “*Soft skills* são traços de caráter, atitudes e comportamentos – em vez de aptidões ou conhecimentos técnicos. (...) São as valências intangíveis, não técnicas e específicas da personalidade que determinam os pontos fortes de um líder” (Robles, 2012, p. 457) São consideradas competências genéricas de caráter pessoal e interpessoal relacionadas a habilidades comportamentais.

Essas competências são fundamentais para o sucesso no ambiente de trabalho e extremamente necessárias quando falamos em atuação em ambiente interagências. Também conhecidas como *soft skills*, as competências comportamentais promovem o crescimento profissional do sujeito e englobam competências tais como liderança, resolução de conflitos, comunicação e trabalho em equipe.

No intuito de sanar essa lacuna do treinamento, propõem-se, neste trabalho, aliar ao treinamento técnico uma área voltada ao desenvolvimento de tais competências. Para isso, é necessário identificar quais são esses hiatos e propor conjuntos de ações que visem a minimizá-los. O programa de desenvolvimento dessas competências será descrito no próximo item desse capítulo. Implementá-lo é um passo importante para transformações significativas no ambiente organizacional, tornando-o mais harmonioso.

O desenvolvimento das *soft skills* é importante para valorizar os profissionais, estimulando-os a entender como se relacionam e lidam com desafios e, a partir daí, a desenvolver os *gaps* de competência que são necessários para um processo decisório eficaz em uma situação de cooperação em ambiente interagências.

A partir da compreensão de que as emoções têm um papel relevante na apreensão das informações que não são assimiladas diretamente pela razão, trabalhá-las é um diferencial para gerar uma *performance* melhor. Assim, o desenvolvimento de competências como comunicação (capacidade de ouvir atentamente e com empatia e não apenas o “falar bem”), empatia (capacidade de se colocar no lugar do outro e de compreender as suas emoções), resiliência (manter determinado mesmo frente ao estresse e desafios), flexibilidade (saber se adaptar às mudanças), pensamento crítico e autorresponsabilidade (assumir a responsabilidade por suas ações, compreendendo que elas têm consequências) é uma parte que não deve mais ser negligenciada quando pensamos em uma melhor arquitetura de cooperação em ambiente interagências. Necessário ter em mente que esse processo é longo e contínuo, demandando tempo e constância, principalmente para enfrentar a resistência dos profissionais.

Assim, pensar em uma estrutura permanente, que não atue apenas por projetos, é uma possibilidade que se aventa. Essa estrutura de comandos conjuntos permanentemente ativados pode possibilitar que as agências, além de assessorarem o nível político a tomar as decisões quanto às ações que irão ocorrer, possam também contribuir para as decisões estratégicas – o como fazer.

## 5.7 Programa de Desenvolvimento de Competências Comportamentais – PDCC

A partir da análise do Incidente do Derramamento de Óleo na Costa Brasileira, verificou-se a oportunidade de incrementar as competências necessárias às agências, durante ação de cooperação entre agências, por meio de um programa de desenvolvimento. O PDCC foi elaborado levando em consideração as variáveis, definidas pelos autores de cooperação interagências, utilizadas na avaliação do caso em questão.

### 5.7.1 Apresentação do Programa

O desenvolvimento de competências comportamentais, também chamadas de *soft skills*, é uma ferramenta bastante utilizada pelas organizações, visando criar um ambiente mais harmonioso, colaborativo e, conseqüentemente, mais produtivo. Nas ações em ambiente interagências, essas competências são frequentemente empregadas e podem exercer um papel essencial no sucesso ou não da operação.

Dentro das competências consideradas relevantes por profissionais que atuam em ambiente interagências, destacam-se a capacidade de resolução de problemas através da identificação de alternativas e da seleção da solução mais eficaz; habilidade de comunicação, buscando a compreensão por todos os envolvidos das decisões, por meio de uma troca de informação clara e concisa; liderança, fundamental para a implementação das decisões e para garantir um ambiente colaborativo; empatia, visando a uma decisão que considere que todos os pontos de vista foram ouvidos; resiliência com a capacidade de adaptação às mudanças e de lidar com os obstáculos; ética para assegurar decisões responsáveis e transparentes; cidadania organizacional, que visa o envolvimento e o compromisso. Assim, elaborar um programa de desenvolvimento de tais competências é vital, em consequência das complexas dinâmicas envolvidas no processo de interação entre as diferentes instituições.

Existem diversos aspectos críticos que evidenciam a relevância desse tipo de trabalho focado no desenvolvimento de tais competências, entre eles: a) a diversidade e a complexidade de perspectivas, devido às diferenças de culturas organizacionais e

de estrutura hierárquicas; b) a premência de uma comunicação eficaz, visando minimizar mal-entendidos a partir de uma comunicação transparente e aberta, a fim de que possam construir laços de confiança entre os atores; c) a melhor administração de conflitos os quais surgem em função de objetivos, métodos de trabalho e prioridades diferentes; d) a competência para tomar decisões que reflitam as necessidades das múltiplas agências envolvidas; e) a necessidade de alinhar objetivos e estratégias que levem a uma alocação e utilização de recursos mais eficaz.

As competências comportamentais são necessárias à atuação em ambiente interagências, sendo importantes para o êxito no ambiente de trabalho. Desenvolver tais competências torna-se um diferencial. O Programa de Desenvolvimento de Competências Comportamentais (PDHC) tem o intuito de capacitar os indivíduos para lidar com os desafios profissionais presentes em situação de ambiente interagências, minimizando os efeitos indesejados que advém de atuações inadequadas ou disfuncionais.

De fato, o trabalho em interagências tem sido mais amplamente implementado nos últimos anos, e em reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar a atuação conjunta, capacitações referentes ao tema Relações Interagências têm ocorrido. Como exemplo, podemos citar o curso da Escola Superior de Defesa (ESD) de Cooperação Interagências – Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI) e as simulações e Jogos desenvolvidos no Laboratório de Simulação e Cenários (LSC) da Escola de Guerra Naval (EGN). Ambos são ferramentas importantes na promoção de uma consciência de problemas e óbices inerentes à construção de uma relação interagências. Todavia, como apontado anteriormente, os exemplos acima tratam da parte técnico/teórica do trabalho em cooperação em ambiente interagências.

O PDHC surge como um contraponto ao propor o enriquecimento das competências para além do conhecimento teórico/técnico. A ênfase será não apenas na compreensão de conceitos das relações interagências, mas também, e principalmente, na reflexão crítica e posterior aplicação prática, dos comportamentos que facilitam a obtenção de resultados mais eficazes.

A literatura, como tratado no capítulo três, identificou os fatores que afetam a cooperação interagências. A avaliação desses fatores mostra que a maior parte deles refere-se ao comportamento humano, sendo um indicador de como as competências

comportamentais são significativas para uma atuação em ambiente interagências mais harmônica.

É imprescindível compreender que as competências sociais impactam nos relacionamentos, sendo necessário buscar maneiras de lidar com as diferenças individuais e grupais, refletidas nas diversas culturas organizacionais. Inclusive, observar como as distintas percepções afetam os relacionamentos e a comunicação, fatores necessários ao sucesso do processo interagencial. Isso não significa que não haverá conflitos, apenas que as decisões serão tomadas a partir da análise do ambiente, observando a ética, estilo de liderança pertinente ao momento, adaptando-se ao contexto. Ao identificar os estilos de relacionamento interpessoal, procuram-se formas de enfrentar cada estilo na busca de relações saudáveis, harmoniosas e eficazes.

A partir da identificação de lacunas relativas à presença desses fatores observados no Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira (2019), buscar-se-á, neste programa de desenvolvimento, propor um conteúdo pedagógico que se disponha a minimizá-las. O Programa de Desenvolvimento de Competências Comportamentais, por sua vez, foi desenhado pensando em ser um curso independente. Todavia, pode ser adaptado visando a sua inclusão em um curso ou simulação já existente.

#### **5.7.1.1 Objetivo Geral**

Desenvolver competências comportamentais indispensáveis à excelência de *performance* em atuação em cooperação em ambiente interagência.

#### **5.7.1.2 Objetivos Específicos**

- Melhorar a comunicação interpessoal promovendo a redução de mal-entendidos e uma maior transparência nas interações entre os atores envolvidos na ação de cooperação;

- Compreender as diversidades de culturas entre as agências envolvidas e fomentar o respeito mútuo;
- Contribuir para uma relação entre os atores mais íntegra e confiável;
- Promover o trabalho em equipe com a construção de relacionamentos profissionais saudáveis; e
- Desenvolver competências de tomada de decisão que levem em consideração a multiplicidade de expectativas, sendo mais inclusivas.

#### **5.7.1.3 Público- Alvo**

- Oficiais superiores das Força Armadas;
- Civis das Força Armadas;
- Civis e oficiais das Forças Auxiliares;
- Civis vinculados às instituições que desenvolvem atividades de cooperação com a Marinha do Brasil

#### **5.7.1.4 Carga Horária**

O Programa de Desenvolvimento de Competências comportamentais terá a duração de 24 (vinte e quatro) horas na modalidade presencial. As atividades podem ser feitas ao longo de 1(uma) semana, e devem ser divididas em 4 (quatro) períodos de 5 (cinco) horas e 1 (um) período de 4 (quatro) horas, ou em 3 (três) dias dependendo do Cronograma do Curso.

#### **5.7.1.5 Metodologia de Ensino**

A metodologia visa proporcionar uma aprendizagem dinâmica e eficaz, integrando diferentes abordagens pedagógicas. Aspira-se suscitar no público-alvo, através da combinação dessas metodologias, uma compreensão teórica associada a uma reflexão crítica com posterior aplicação prática dos conhecimentos adquiridos.

### 5.7.1.6 Recursos Necessários

- Facilitadores: Psicólogos(as) especialistas em competências comportamentais
- Material Didático: Apresentações, textos, estudos de caso
- Infraestrutura: Salas de aula, espaço para debates e recursos audiovisuais.

Quadro 7 - Matriz Curricular do Programa de Desenvolvimento de Competências comportamentais.

Disciplina	Conteúdo Programático	Carga Horária	Coordenador		
<b>Competências Comportamentais</b>	1.1	Ética	2	Profissional de Psicologia	
	1.2	Empatia cultural	4		
	1.3	Comunicação em situação de cooperação interagência	3		
	1.4	Resolução de conflitos – técnicas de negociação	3		
	1.5	Adaptabilidade e Flexibilidade – capacidade de se adaptar a novas situações, novas culturas e métodos de trabalho	3		24
	1.6	Comportamento de cidadania organizacional	1		
	1.7	Liderança em ambiente interagência	4		
	1.8	Trabalho em equipe em ambiente interagência	4		

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

### 5.7.1.7 Conteúdo Programático

Esse Programa caracteriza-se por contemplar aspectos humanos essenciais à otimização do desempenho entre agências. Para tanto, serão abordadas as seguintes competências comportamentais: ética, empatia, comunicação, resolução de conflitos, resiliência, cidadania organizacional, liderança e trabalho em equipe. Tais dimensões impactam na efetividade das ações conjuntas e integradas. O aprendizado por meio

de reflexão, conscientização e desenvolvimento de novas competências, permite o aperfeiçoamento e a melhoria das relações entre atores envolvidos nas ações desenvolvidas em ambientes interagências. As competências escolhidas para serem abordadas são aquelas nas quais verificou-se que ocorre uma interdependência entre os elementos que atuam no processo decisório e que trabalham as competências indispensáveis no aperfeiçoamento desse processo. Dessa forma, expõe-se no quadro abaixo quais competências, a serem desenvolvidas no PDCC, favorecem o aprimoramento da tomada de decisão considerando os fatores que, de acordo com a literatura, afetam a cooperação interagências.

Quadro 8 - Correlação entre fatores que afetam a cooperação interagências e competências necessárias.

<b>Variáveis analisadas</b>	<b>Competências a serem desenvolvidas</b>
Aversão à Incerteza	Adaptabilidade e Flexibilidade Resolução de Conflito
Ausência de Procedimentos Padronizados	Comunicação Resolução de Conflitos
Comunicação	Comunicação Ética Empatia Cultural
Confiança	Liderança Empatia Trabalho em Equipe
Comportamento Organizacional	Comportamento de Cidadania Organizacional Ética
Doutrina	Resolução de Conflitos Comunicação
Expectativas	Resolução de Conflitos Comunicação Empatia Cultural
Habilidade de Trabalho em Equipe	Trabalho em Equipe interagências Empatia Cultural Comportamento de Cidadania Organizacional
Canais informais	Comunicação

	Ética Trabalho em Equipe Confiança
Liderança	Liderança Trabalho em equipe
Recursos Financeiros e Pessoal	Adaptabilidade e Flexibilidade Ética

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

#### 5.7.1.7.1 Ética

##### RESUMO

A disciplina irá contemplar o conceito de ética, seus princípios fundamentais e sua importância nas interações humanas dentro do contexto organizacional. Reflexão conceitual analítica com discussões atreladas à realidade e às práticas éticas na atualidade.

##### OBJETIVO

Apresentar os principais autores e suas contribuições visando explorar, a partir da teoria, a aplicação prática da ética no dia a dia da atuação em cooperação em ambiente interagências. Introduzir questões que emergem nesse ambiente, analisando suas interfaces com a produção de uma prática conduzida por valores éticos. Examinar questões, através de debate, sobre virtude, dever, justiça e responsabilidade para com os outros.

#### 5.7.1.7.2 Empatia Cultural

##### RESUMO

Este módulo contemplará o conceito de empatia cultural. Apresentará os fundamentos éticos que envolvem a compreensão das particularidades culturais. Buscará desenvolver o entendimento do esforço consciente de conhecer uma cultura diferente e que engloba entender novas perspectivas, comportamentos e valores,

promovendo relações mais colaborativas em ambientes com múltiplas culturas, como o encontrado nas ações em ambiente interagências.

#### OBJETIVO

Explorar a relação entre empatia, ética, trabalho em equipe e processo decisório. Buscará também estimular a reflexão sobre como a empatia se aplica a situações do cotidiano das operações interagências e suas consequências. Entender o papel da empatia na construção de relações e, a partir de uma perspectiva diferente, melhorar a comunicação com maior clareza de conteúdo. Compreender o papel dos estereótipos, ideias pré-concebidas e diferenças na comunicação como empecilhos à construção de uma relação em ambiente interagências mais harmônica.

#### 5.7.1.7.3 Comunicação

#### RESUMO

A disciplina irá abordar o conceito de comunicação estratégica, seu papel na construção e manutenção de confiança entre agências, o valor da transparência na comunicação aberta e honesta entre as agências. Além disso, busca apresentar a importância de valorizar e compreender as diferenças nas interações e de entender como a percepção individual afeta a comunicação.

#### OBJETIVO

Contribuir para a melhoria da habilidade de se comunicar, entendendo que comunicar envolve, além das palavras, a linguagem corporal e as expressões faciais. Desenvolver competências de comunicação claras e eficazes. Favorecer a capacidade de interação, expressão e compartilhamento de ideias de modo a evitar a falta de clareza e os ruídos que afetam a interação social e o trabalho em ambiente interagências. Desenvolver técnicas de comunicação em situações de conflito.

#### 5.7.1.7.4 Resolução de Conflitos

##### RESUMO

Introdução a uma visão geral sobre conflitos (definição, tipos e causas comuns de conflitos) e sobre a importância da resolução de conflitos (o impacto de um conflito não resolvido e os benefícios de uma resolução de conflitos eficaz). Apresentar as teorias fundamentais e os principais modelos utilizados na resolução de conflitos.

##### OBJETIVO

O objetivo dessa disciplina será abordar estratégias de gestão de crise e adversidades. Capacitar os alunos a identificar, analisar e gerenciar conflitos. Abordar os conflitos no ambiente de trabalho e os conflitos culturais. A partir do debate, buscar-se-á consolidar a aprendizagem sobre formas eficazes de resolver conflitos no ambiente interagencial. Desenvolver competências práticas como comunicação eficaz com escuta ativa; negociação e mediação. Sublinhar a importância da tomada de decisão ética e estimular como implementá-las. Incentivar a utilização de soluções colaborativas na gestão de conflitos.

#### 5.7.1.7.5 Resiliência

##### RESUMO

A disciplina irá abordar o conceito e as principais teorias sobre resiliência e buscará integrar a teoria e a aplicação prática, através do estudo de caso, visando incitar nos alunos uma compreensão significativa e aplicada do assunto dentro da cooperação em ambiente interagências.

##### OBJETIVO

Possibilitar o desenvolvimento da capacidade de adaptação a situações adversas, propiciando experiências, através do estudo de caso, que visem à aplicação do autoconhecimento como forma de administrar as próprias emoções. Favorecer o entendimento das mudanças e das críticas com um olhar positivo. Aprimorar a capacidade de lidar com desafios e manter o equilíbrio em situação de estresse. Propiciar a utilização da criatividade na busca de novas soluções, assim como o

exercício de uma postura mais flexível e empática. Apresentar técnicas de regulação emocional que ajudem a lidar com situações de desconforto.

#### 5.7.1.7.6 Cidadania Organizacional

##### RESUMO

Este módulo irá abordar o conceito de cidadania organizacional, identificando seus principais componentes e analisando os fatores que incentivam ou dificultam o estabelecimento da cidadania organizacional durante uma operação em ambiente interagências. Contemplará os comportamentos voluntários, que somados às responsabilidades esperadas pela organização, fortalece a cultura organizacional.

##### OBJETIVO

Introduzir questões que emergem do processo de cidadania organizacional, em especial os comportamentos que englobam o envolvimento ativo do sujeito na organização, dentre eles a iniciativa e a proatividade. Depreender como o comportamento discricionário, que vai além das exigências formais, pode facilitar a atuação em ambiente interagencial. Ainda buscar-se-á compreender os desafios e benefícios promovidos pela cidadania organizacional, analisando diferentes aspectos desse fenômeno e sua conexão com uma atuação em ambiente interagências que seja mais cooperativa.

#### 5.7.1.7.7 Liderança

##### RESUMO

A disciplina irá contemplar o conceito de liderança abordando os estilos de liderança e o conceito de liderança situacional. Também procurará identificar as principais competências e habilidades de liderança, analisando como a mesma varia em diferentes contextos culturais e organizacionais, incluindo a influência das relações prévias no exercício da liderança em uma ação de cooperação interagências.

## OBJETIVO

Fornecer os fundamentos para o exercício do pensamento crítico sobre as práticas de liderança. Estimular uma liderança ética, responsável fundamentada no respeito e na transparência. Enfatizar a importância de uma liderança adaptada ao contexto, incentivando o exercício das boas práticas. Fazer a conexão entre integridade, ética e uma liderança eficaz. Compreender as responsabilidades de líderes éticos.

### 5.7.1.7.8 Trabalho em Equipe

## RESUMO

A disciplina oferecerá uma ampla compreensão do trabalho em equipe, partindo da formação de equipes e discutindo as etapas do desenvolvimento de equipes eficazes. Visará à compreensão da comunicação e da colaboração, além de analisar o papel da liderança para o sucesso do trabalho em grupo.

## OBJETIVO

Refletir sobre o papel do grupo na geração de ideias, promovendo a eficiência e a produtividade. Compreender a importância de uma comunicação clara para que todos estejam alinhados com os objetivos e entendam seu papel na operação em ambiente interagências. Promover a confiança e a responsabilidade entre os atores visando ao comprometimento com o objetivo final e uma atuação mais eficiente.

Quadro 9 - Estrutura do Programa de Desenvolvimento das Competências comportamentais.

E/U	H/A	TE	Objetivos		
			Título	Específicos	Conteúdo Programático
1.1	2	AE /DE	Ética	Promover pensamento crítico Compreender teorias éticas	Conceito de ética Princípios Éticos Fundamentais:

				Aplicar a ética de ação em ambiente interagência	Beneficência Não Maleficência Autonomia Justiça Dilema ético
1.2	4	AE /EC	<b>Empatia cultural</b>	Compreender as diversidades culturais das agências envolvidas no processo Fomentar o respeito mútuo Trabalhar estereótipos relacionados às agências Refletir sobre identidade e cultura	Introdução ao conceito de empatia cultural Desafios e barreiras à Empatia Cultural Estudo de caso elaborado pelos participantes
1.3	3	AE /EC	<b>Comunicação em situação de cooperação interagência</b>	Desenvolver competências para coordenar esforços e para atingir metas e estratégias Melhorar eficiência operacional Promover apoio à tomada de decisão Melhorar a transparência das ações	Fundamentos da Comunicação Estratégia para construção e manutenção de confiança na comunicação entre agências Princípio de Transparência na comunicação interagencial Comunicação em situação de crise
1.4	3	AE / DE	<b>Resolução de conflitos</b>	Identificar e analisar as causas de potenciais conflitos entre as agências	Conflito e sua inevitabilidade nas relações humanas

				Favorecer trocas de informações entre as agências envolvidas Apresentar técnicas de mediação	Tipos de conflitos: causas e dinâmicas Técnicas de resolução de conflitos
1.5	3	AE /DE	<b>Adaptabilidade e Flexibilidade</b>	Conceituar adaptabilidade e flexibilidade Identificar a importância da adaptabilidade nas ações em ambientes interagência Identificar a aplicar estratégias para manter o foco em situações de conflitos Fomentar a resiliência diante das dificuldades	Importância da capacidade de adaptação e flexibilização no ambiente interagência  Teoria da resiliência e Modelo de Ajustamento a Mudanças  Fatores que influenciam a adaptabilidade  Desenvolvimento de competências para lidar com incertezas e adversidades
1.6	1	EC	<b>Comportamento de cidadania organizacional</b>	Apresentar o conceito de Comportamento de Cidadania Organizacional (CCO) Fomentar o Comportamento de Cidadania Organizacional	Dimensões da CCO  Fatores que influenciam no CCO  CCO e seus impactos nas cooperações interagência
1.7	4	AE /EC	<b>Liderança em ambiente de interagência</b>	Apresentar os estilos de liderança Analisar o impacto da liderança nos resultados obtidos em ação em ambiente interagência	Liderança autêntica - Adaptativa e Inclusiva  Liderança e Cultura Organizacional

				Identificar e analisar o papel da liderança no desempenho de equipe	Práticas Éticas na Liderança
1.8	4	AE/EC	<b>Trabalho em equipe ambiente interagência</b>	Desenvolver competências colaborativas Valorizar as diversas competências e <i>expertises</i> Analisar a importância da integração entre os diferentes atores	Expectativas e resultados desejados em ambiente interagência Formação de equipe - papéis e responsabilidades dos atores Importância da sinergia entre as agências

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O conteúdo será ministrado por meio de aulas expositivas (AE), estudos de caso (EC) e debates (DE).

#### 5.7.1.8 REFERÊNCIAS (A serem utilizadas nas disciplinas do PDCC)

BELBIN, M. Team roles at work: a strategy for human resource management. Amsterdam: Elsevier Science & Technology Books, 1996, 160p. (trabalho em equipe)

BLANCHARD, K.; HERSEY, P. **Psicologia para administradores**: a teoria e as técnicas da liderança situacional. São Paulo: Editora EPU, 1992, 456 p. (Liderança)

BOLINO, M. *et al.* "Well, I'm tired of tryin'!" Organizational citizenship behavior and citizenship fatigue. **Journal of Applied Psychology**, v. 100, n. 1, p. 56-74, 2015. (cidadania organizacional)

BRIDGES, W.; MITCHELL, S. Leading transition: A new model for change. **Leader to leader**, v. 16, n. 3, p. 30-36, 2000. (Liderança)

COLEMAN, P.; FERGUNSON, R. **Making conflict work**: harnessing the power of disagreement. New York: Harper Editora, 2015, 304 p. (Resolução de conflitos)

FISHER, R.; URY, W. **Como chegar ao sim**: como negociar acordos sem fazer concessões. Rio de Janeiro: Editora Solomon, 1994, 214 p. (Resolução de conflitos)

- KRZNNARIC, C. **O poder da empatia**: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2015, 289 p. (empatia)
- LA TAILLE, Y. Moral e Ética: uma leitura psicológica. **Revista: Teoria e Pesquisa**, v. 26, n. especial, p. 105-114, 2010. (ética)
- LENCIONI, P. **Os 5 desafios das equipes**. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2015, 208 p. (comunicação)
- MARTINS, L.; VEIGA, H. Comportamentos de Cidadania Organizacional: Revisão sistemática de literatura no período de 2010 a 2020 dos artigos indexados nas plataformas CAPES e PsycINFO. **Revista Gestão & Conexões**, v. 11, n. 2, mai/ago, 2022 (cidadania organizacional)
- MASTEN, A. Ordinary magic: Resilience processes in development. **American Psychologist**, v. 56, n. 3, p. 227-238, 2001. (Resiliência)
- MIRANDA, A. L.; VASCONCELOS, C. A “Teoria da Equipe” de Meredith Belbin na percepção de gestores decisores. **Revista Pretexto**, v. 21, n. 3, p. 31-48, jul/set, 2020. (trabalho em equipe)
- SCOTT, K. **Empatia assertiva**: como ser um líder incisivo sem perder a humanidade. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2021, 320 p. (empatia)
- SENGE, P. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2013, 644 p. (Liderança)
- SINGER, P. **Ética Prática**. Rio de Janeiro: Martins Fontes Editora, 2019, 480 p. (ética)
- WATZLAWICK, P., BEAVIN, J.; JACKSON, D. **Pragmática da comunicação humana**: um estudo dos padrões, patologias e paradoxos da interação. São Paulo: Cultrix Editora, 1967, 270 p. (comunicação)
- WINNICOTT, W. Comunicação e falta de comunicação levando ao estudo de certos opostos. In: WINNICOTT, W. **O ambiente e os processos de maturação: estudos sobre a teoria do desenvolvimento emocional**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1983, p. 163-174. (comunicação)

## CAPÍTULO 6

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo contemporâneo tem lidado com problemas que são interconectados e multidimensionais. As ameaças como conhecidas anteriormente não deixaram de existir, mas dentro da realidade global de velocidade de informação, ausência de fronteiras virtuais, outras surgiram. Para lidar com esses desafios, que são em sua maioria complexos e cheios de incerteza, faz-se necessário combinar experiência e conhecimento. A visão é a de que não é mais possível lidar com essas ameaças sozinhos e, por isso, as organizações precisam compartilhar recursos e informações. A partir de um olhar holístico e abrangente da situação enfrentada, pode-se agir de modo mais efetivo para atingir seus objetivos.

Com esse entendimento, a ideia de atuar em interagências, a partir de atividades coordenadas e estratégias que sejam mutuamente consistentes e benéficas, torna-se mais forte no intuito de obter uma prática mais robusta. Entretanto, não há um consenso sobre o uso do termo “interagência”, o que pode gerar alguns desgastes devido às diferentes interpretações sobre como atuar em cooperação interagências.

Ainda que não seja uma prática nova, a cooperação em ambiente interagências ainda encontra alguns desafios, entre eles a capacidade de criar redes adequadas de colaboração; o estabelecimento da confiança entre as agências; a aceitação dos objetivos compartilhados em detrimento das questões individuais; a desigualdade no relacionamento, uma vez que todos, independente do *status*, têm uma contribuição importante.

Dentro desse espaço compartilhado, o processo decisório toma uma relevância ainda maior ao requisitar que diferentes atores com experiências e níveis de informação diversos necessitam encontrar a solução mais adequada que atenda ao objetivo comum.

Quando se pensa em processo de decisão, o entendimento é o de que a lógica que o rege apresenta barreiras representadas pelos vieses mentais cognitivos, preferências emocionais e lealdades pessoais do agente decisor, que irão influenciar

suas escolhas de alternativas. Esse processo faz parte de um intrincado processo social, econômico, emocional e político, não sendo linear.

A existência de modelos que auxiliam a busca pela melhor decisão é uma evidência do quanto o ser humano trabalha para ser mais racional e eficiente nesse processo. Entretanto, a racionalidade do homem é sempre limitada. Seja por questões emocionais, experiências de vida, incapacidade de processar todas as informações disponíveis, pressão de tempo para analisar as informações presentes etc. Assim, as decisões são tomadas para atingir o nível ótimo, que não é necessariamente o único ou o melhor, mas é aquele possível de fazer.

As questões subjetivas como a percepção, a emoção e a intuição influenciam o processo decisório tanto quanto a razão. O ser humano entrelaça a razão e a emoção ao realizar suas decisões, e é justamente essa característica que permite que elas sejam razoáveis e satisfatórias.

O ponto fundamental está no reconhecimento de que apesar das pessoas acreditarem que são racionais, lógicas e analíticas, elas na realidade não o são da maneira que imaginam. As dimensões emocionais e intuitivas têm um papel no processo decisório, pois os indivíduos mesclam, de modo consciente ou não, a razão e a intuição, gerando assim decisões satisfatórias e razoáveis.

A chamada racionalidade limitada implica dizer que não é possível identificar todas as alternativas, preferências, possibilidades e consequências, pois os decisores tendem a maximizar algumas alternativas e a minimizar ou ignorar outras. Isso porque pressupõem que o total conhecimento de todos os fatos é algo inexecutável. O que se sabe, portanto, é um fragmento dos fatos e suas consequências.

Assim sendo, o sujeito é influenciado por alguns fatores (heurísticas), não sendo a decisão fruto de uma simples análise, por mais que a pessoa busque basear-se em critérios claramente definidos ao tomar a sua decisão. As heurísticas são regras cujo objetivo é descrever o processo de resolução de problemas e, como tal, podem ajudar os indivíduos a produzirem escolhas eficientes e efetivas.

Contudo, os vieses cognitivos por elas provocados podem ser a causa de erros sistemáticos no processo decisório. Por sua característica inconsciente e automática, os vieses cognitivos influenciam o comportamento afetando o processo decisório. Assim, treinar as pessoas para que reconheçam seus vieses pode ser uma maneira de diminuir sua influência na tomada de decisão.

No tocante à cooperação em ambiente interagências, também é possível perceber a influência dos vieses nas situações relacionadas ao compartilhamento de informações. Em situações de crise, como no caso estudado, a quantidade de informações é elevada e saber quem deve recebê-la é extremamente importante. Esse tráfego de informações tem influência no desenrolar da operação, pois é determinante para diminuir a incerteza. Esse aspecto é altamente baseado na confiança, que é um traço necessário para que as agências atinjam seus objetivos.

Como visto, na crise, todos querem resolver a situação-problema, nem sempre da melhor maneira e em muitos momentos de forma desorganizada. A existência de um arcabouço legal como o PNC cria padrões e facilita a cooperação, minimizando a vulnerabilidade política do processo. Entretanto, fatores comportamentais afetam as relações entre as agências, sendo considerado um desafio e um exercício diário combater as ideias pré-concebidas com relação às outras agências.

Essa questão torna-se ainda mais relevante quando é necessário harmonizar culturas organizacionais diferentes. Modos de pensar, valores e arquiteturas institucionais próprias, e nem sempre convergentes, interferiram na boa comunicação ao longo do processo de construção de um mecanismo eficiente para lidar com os efeitos nocivos do incidente de derramamento de óleo no meio ambiente e na saúde da população. Deve-se lembrar que a ausência de um vocabulário minimamente comum afetou a compreensão e a comunicação entre os atores.

Outro fator que teve efeito para uma comunicação mais fluída e uma melhor eficiência na tomada de decisão foi a chamada “maldição do conhecimento”. Ao esperar que a outra agência possua o mesmo tipo de conhecimento/ informação, age-se conforme essa expectativa. Todavia, ao dispensar explicações, criaram-se ruídos no entendimento das diretrizes, o que gerou atrasos e mal-estar entre as agências/atores.

A sociedade civil, principalmente através da comunidade de marisqueiras, pescadores e indivíduos autônomos com desejo de ajudar, foi um ator importante na condução do caso e com os quais os problemas de comunicação foram mais significativos. Isso devido a uma abordagem diferente do problema em questão. Esse grupo estava focado na própria subsistência e sobrevivência e, dessa forma, havia uma premência em agir, muitas vezes de maneira descoordenada e contrária às orientações dos órgãos ambientais. As diferentes expectativas sobre o que seria resultado final desejado tiveram um peso na execução das tarefas de limpeza e no

entendimento do que seria um *end point*. Os profissionais do IBAMA e ICMBio apresentavam uma visão crítica e generalista, analisando as manchas além do momento presente e pensando em possíveis danos ao meio ambiente em caso de continuação dos procedimentos de limpeza. A comunidade de marisqueiras e os pescadores, principalmente, demandavam uma continuação desses processos. Essa diferença de conduta ocorreu devido tanto à “maldição do conhecimento”, quanto às expectativas desiguais e uma comunicação deficiente entre os atores.

Visando minimizar o papel das expectativas, torna-se importante identificar como os canais informais impactaram o trabalho. É sabido que as relações pessoais são um dos fatores relevantes na cooperação em ambiente interagências, pois é a confiança entre os atores, construída ao longo de trabalhos anteriores, um pilar de sucesso de uma operação. Os exercícios, realizados como forma de preparação para um eventual incidente, foram necessários para edificar as relações de amizade e respeito profissional que permitiram “aparar as arestas” quanto às expectativas, à utilização de recursos e dificuldades e, conseqüentemente, à necessidade de adaptação das ações em função do progresso dos acontecimentos.

Esses canais de troca e de relacionamento informais atuam também na facilitação da aplicação dos procedimentos padronizados previamente estabelecidos. No caso do Incidente de Derramamento de Óleo na Costa do Nordeste, a execução dos procedimentos padronizados que haviam sido “testados” em simulações e exercícios prévios demonstrou que, em função da singularidade da situação, o preparo ainda precisa de maiores ajustes. As agências diretamente envolvidas no Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo (PNC) através do Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA), isto é, Marinha do Brasil (MB), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), pelo conhecimento prévio do plano, demonstraram um esforço maior para construir coletivamente respostas específicas de ação.

A presença de atores da sociedade civil que buscava agir de modo independente e nem sempre de acordo com os procedimentos foi um ponto que deve ser considerado em eventos futuros. Considerar a diversidade de pensamentos, os comportamentos independentes e a inserção desses atores não como um obstáculo, mas como uma riqueza, permitirá construir procedimentos mais robustos e que reflitam a sociedade de modo mais próximo da realidade. O envolvimento de todos é

importante para melhorar a capacidade de resposta e o treinamento das competências e distribuições de tarefas prescritas no PNC deve ser algo constante e não pontual, como o ocorrido.

A atenção que o caso recebeu na mídia, além dos fatores relacionados à segurança alimentar e de saúde da população diretamente atingida, provocou demandas por respostas rápidas. Este fato impôs a exigência de formulações estratégicas que fossem baseadas tanto na lógica e na previsibilidade para prever e entender as informações que chegavam diariamente, quanto baseadas nas emoções, principalmente na intuição, que permitem uma velocidade de resposta mais rápida.

Nesta perspectiva, o emprego dos recursos materiais/financeiros/ humanos baseou-se na necessidade de uma intervenção imediata, de modo proativo, em confluência com a realidade apresentada. Em virtude da exigência de respostas imediatas, o processo decisório demandava uma reconstrução contínua, e era corrigido ao longo do caminho. A extensão da área atingida e a falta de pessoal com o preparo técnico necessário à limpeza adequada fez com que a utilização, principalmente, dos recursos materiais e humanos tivesse que ser pensada durante o percurso, com mudanças de planejamento de acordo com o aparecimento dos desafios.

Ao passo que este estudo apresente importantes conhecimentos sobre a arquitetura de processo decisório da Marinha do Brasil em uma ação em ambiente interagências, ele apresenta limitações. O estudo de caso único é uma forma bastante útil de explorar e compreender o complexo processo que se desenrola em ações em ambiente interagências. Entretanto, a generalização é limitada. É desejável que outros estudos sejam feitos no intuito de entender o processo decisório em outras situações. De qualquer modo, mantém-se relevante a conclusão sobre a dimensão dos fatores comportamentais na arquitetura de processo decisório, que pode ajudar a propor e manter propostas que lancem um novo olhar sobre esse dado.

Em busca de minimizar os efeitos dos fatores comportamentais presentes nesse fenômeno multifacetado que é o ambiente interagências, é necessário, associado ao treinamento das competências técnicas, um programa de desenvolvimento das capacidades cognitivas e comportamentais.

As competências comportamentais têm uma grande importância no sucesso no ambiente de trabalho. Incluir competências como empatia, comunicação, liderança e resolução de conflitos é essencial na promoção do crescimento pessoal e profissional

dos indivíduos. Assim, empreender um programa de desenvolvimento de *soft skills* pode realizar profundas transformações nas ações realizadas em ambiente interagências.

A ementa do programa de desenvolvimento das competências comportamentais tem como propósito associar as competências comportamentais necessárias a uma atuação mais harmônica em ambiente interagências às variáveis identificadas pelos teóricos de cooperação interagências. Como apresentado a seguir, no quadro 9, o conteúdo de cada disciplina tem como objetivo estimular a reflexão e o autoconhecimento que podem gerar uma mudança de comportamento, pois como foi identificado ao longo deste trabalho, estimular o aprimoramento dessas competências ajuda a construir uma base sólida, promovendo um ambiente positivo, produtivo e mais eficaz.

Quadro 10 - Competências necessárias ao melhor desempenho em cooperação em ambiente interagências.

Competências a serem desenvolvidas	Variáveis analisadas
<p>Envolve o estímulo a uma visão da mudança como oportunidade de aprendizado e crescimento, reduzindo o medo da incerteza. Os conflitos tendem a surgir quando não há um direcionamento a seguir. É a partir da identificação das causas de potenciais conflitos que serão apresentadas técnicas de mediação e de resolução de conflitos. Associado a esse tema, será trabalhada a importância da adaptação e da resiliência com a apresentação de estratégias para manter o foco e incentivar a resiliência. A existência de planos de contingência que possam ser adaptados favorece o desenvolvimento da competência de enfrentar mudanças com uma atitude positiva.</p>	<p>Aversão à Incerteza</p>

<p>Desenvolvimento de competências para melhorar a comunicação e a transparência nas ações, o que tem impacto na mediação durante a resolução de conflitos. Também é necessário que os atores entendam as expectativas e diretrizes da operação, o que é feito através de uma comunicação direta e clara. O envolvimento de todas as partes permite o alinhamento de condutas na ausência de procedimentos padronizados, evitando modos divergentes de atuação. Competências de mediação e de comunicação assertiva permitem que soluções eficientes ocorram sem criar animosidades.</p>	<p>Ausência de procedimentos padronizados</p>
<p>Objetivará promover o pensamento crítico através de conceitos de beneficência, justiça e autonomia e, assim, buscará compreender as diversidades de culturas fomentando o respeito mútuo, visando melhorar a eficiência operacional através de uma comunicação mais eficaz e ajustada ao contexto e nível de entendimento de quem a recebe. O diálogo mais inclusivo permite que a interação entre pessoas de origens diferentes seja respeitosa e clara.</p>	<p>Comunicação</p>
<p>Ao refletir sobre identidade e cultura organizacional, trabalhando os estereótipos busca-se desenvolver atividades mais colaborativas. O estímulo à liderança com práticas éticas auxilia no desenvolvimento da confiança entre os atores das diferentes agências, incluindo o incentivo à colaboração e ao respeito mútuo, que ajuda na construção de relações positivas. Evitar ambiguidades com metas claramente definidas evita</p>	<p>Confiança</p>

<p>conflitos e favorece a construção de relações de confiança entre os atores</p>	
<p>Buscar-se-á desenvolver uma cultura de colaboração, responsabilidade e respeito por meio de uma liderança ética, incentivo à colaboração e à comunicação aberta e honesta, incluindo o estímulo a práticas justas e equitativas, com a tomada de decisão transparente e justa. Fomentar uma cultura de integridade e honestidade nas interações interpessoais, fortalecendo a confiança e a eficiência do desempenho.</p>	<p>Comportamento Organizacional</p>
<p>Envolve o desenvolvimento de um ambiente no qual os conflitos são vistos como oportunidade de crescimento e aprendizado, com canais de comunicação eficazes e acessíveis. A existência de protocolos de resolução de conflitos permite lidar com eles de modo mais imparcial, sendo necessário, também, um ambiente que promova a resolução de conflitos em seu início, evitando um escalonamento do problema.</p>	<p>Doutrina</p>
<p>Desenvolver um ambiente no qual se estabelece uma base sólida de entendimento e respeito mútuo, por meio do estabelecimento de objetivos e papéis bem definidos; realização de reuniões de alinhamento de expectativas; promoção de diálogo constante e de um sistema de <i>feedback</i>; adaptação da comunicação ao contexto de cada organização respeito às diferenças culturais.</p>	<p>Expectativas</p>
<p>Envolve uma abordagem integrada na qual todos saibam suas funções e</p>	

<p>responsabilidades; estabelecimento de metas comuns com um senso de propósito; adaptação a diferentes estilos de trabalho; estímulo à escuta ativa, percebendo as diferenças de linguagem ou de estilo de comunicação.</p>	<p>Habilidade de Trabalhar em Grupo</p>
<p>Valorização do uso responsável dos canais informais, estabelecendo estratégias para melhorar essa prática, dentre elas a criação de limites, buscando a segurança das informações, e o estímulo à integridade, ao respeito e aos padrões éticos nessas comunicações. Envolve o entendimento da importância desses canais para fomentar o espírito de equipe e facilitar a integração entre equipes, e a construção de laços de confiança e amizade. Os canais informais podem ser uma ferramenta valiosa na resolução de problemas e fortalecimento das relações interpessoais.</p>	<p>Canais Informais</p>
<p>Adoção de práticas que fortaleçam a comunicação, colaboração e liderança. A utilização de <i>feedback</i> construtivo e contínuo associada à transparência nas condutas e a uma postura de escuta das preocupações, sugestões e ideias, assim como a resolução de conflitos de modo rápido e justo são competências que promovem uma liderança mais eficaz, capaz de assumir a responsabilidade e reconhecer o esforço e sucesso da equipe. O respeito à autonomia dos membros do grupo favorece o desenvolvimento de uma relação de confiança. Essas competências permitem equipes com um nível mais alto de desempenho e sucesso.</p>	<p>Liderança</p>

<p>É essencial garantir que os recursos sejam usados de modo eficaz e responsável. Para isso, o ajuste às mudanças é uma competência importante. Aproveitar o melhor de cada força de trabalho a partir da utilização das diferentes competências e ter uma abordagem flexível na distribuição de responsabilidades ajuda a um melhor ajuste às capacidades de cada agência.</p>	<p>Recursos Financeiros\ Materiais\ Pessoal</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Esse programa de desenvolvimento, conduzido por uma profissional com formação em Psicologia, servirá como uma ferramenta, associado aos métodos de aprendizado já utilizados, que irá visar à potencialização das mudanças na dinâmica em ambiente interagências. Em função de um aprimoramento das relações interpessoais ao estimular o autoconhecimento, o fortalecimento de vínculos devido a uma comunicação mais clara entre os indivíduos, além de aumentar a propriedade de melhor adequação a mudanças, torna o sujeito mais apto a tomar decisões mais assertivas e ponderadas. A ideia subjacente é a de que ao gerar *insights* sobre características e comportamentos, o indivíduo comece a fazer análises e recomendações mais pensadas e críticas.

Por fim, o derramamento de óleo na costa do Nordeste do Brasil deve nos trazer lições a serem assimiladas. Ao tratar de desastres ambientais, as ações de cooperação necessitam apresentar uma resposta rápida que é favorecida quando da existência de um plano de ação como o PNC. O incidente destacou a importância da existência de uma coordenação interinstitucional nas esferas federal, estadual, municipal junto à participação de instituições privadas, da academia e da sociedade civil. Além de enfatizar o papel da comunicação clara e transparente, evitando desinformação e medo. Pode-se também acrescentar a importância do envolvimento da academia no desenvolvimento de pesquisas, assim como o fortalecimento da legislação e de políticas relacionadas à prevenção e à resposta a casos semelhantes que, porventura, possam acontecer.

## REFERÊNCIAS

ABRASCO. **Vazamento de petróleo no Nordeste**: é necessário declarar estado de emergência em saúde pública. Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), 2020. Disponível em <https://abrasco.org.br/outras-noticias/ecologia-e-meio-ambiente/vazamento-de-petroleo-no-nordeste-e-necessario-declarar-estado-de-emergencia-em-saude-publica/43662/> Acesso em: 30 mai. 2020.

ADOBOR, Henry. Optimal Trust? Uncertainty as a determinant and limit to trust in interfirm alliances. **Leadership & Organizational Development Journal**. v. 27, n. 7, p. 537-553, 2007. Disponível em: <http://emeraldinsight.com/0143-7739.htm>. Acesso em: 10 dez. 2021.

ALVES, Marcos Antonio. Uma análise crítica das relações entre cognição, paixões e ação na perspectiva cartesiana. **Revista Estudos Filosóficos**, n. 16, p. 55-74, 2016. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/Uma%20analise%20critica%20das%20relacoes%20entre%20cognicao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

ARIELY, Dan. **Previsivelmente irracional**: como as situações do dia a dia influenciam as nossas decisões. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2008. 304 p.

ARIELY, Dan. **Positivamente irracional**: os benefícios inesperados de desafiar a lógica em todos os aspectos de nossas vidas. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2010. 312 p.

BARDACH, Eugene. **Getting Agencies to Work Together** – The practice and theory of managerial craftsmanship. Washington: Brookings Institution Press, 1998.

BARNARD, Chester. **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1971. 352 p.

BAZERMAN, Max. **O processo decisório**: para curso de Administração, Economia e MBAs. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004. 222 p.

BETSCH, Tilmann; LANG, Anna; LINDOW, Stefanie. When even the smartest fail to prioritise: overuse of information can decrease decision accuracy. **Journal of Cognitive Psychology**, v. 34, n. 5, p.675-690, 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20445911.2022.2055560> Acesso em: 18 jan. 2023.

BONDER, Taly *et al.* (2023). The common origin of both oversimplified and overly complex decision rules. **Journal of Behavioral Decision Making**, v.36, n.4, p. 1–15, e2321. <https://doi.org/10.1002/bdm.2321> Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/bdm.2321> Acesso em: 13 mar. 2022.

BOUZO, Ramon Matheus. **Sistema de Monitoramento Integrado de Fronteiras e Cooperação Interagências**: Os Desafios do SISFRON na Amazônia. Rio de Janeiro. UFRJ, 2017. Trabalho de Graduação em Bacharel. Disponível em: < [https://www.academia.edu/34192307/Sistema\\_de\\_Monitoramento\\_Integrado\\_de\\_Fronteiras\\_e\\_Cooperacao\\_A3o\\_Interagencias\\_Os\\_Desafios\\_do\\_SISFRON\\_na\\_Amazonia](https://www.academia.edu/34192307/Sistema_de_Monitoramento_Integrado_de_Fronteiras_e_Cooperacao_A3o_Interagencias_Os_Desafios_do_SISFRON_na_Amazonia)>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRADACH, Jeffrey e ECCLES, Robert. Price, Authority and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. **Annual Review of Sociology** v. 15, p. 97-118, 1989. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2083220>> Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL, Casa Civil. **LEI Nº 9.966, de 28 de abril de 2000**. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9966.htm#:~:text=LEI%20No%209.966%20DE%2028%20DE%20ABRIL%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20preven%C3%A3o%20o,nacional%20e%20d%C3%A1%20o,utras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9966.htm#:~:text=LEI%20No%209.966%20DE%2028%20DE%20ABRIL%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20preven%C3%A3o%20o,nacional%20e%20d%C3%A1%20o,utras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 06 jul. 2022.

BRASIL, Casa Civil. **LEI Nº 4.871, de 06 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob

jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4871.htm) Acesso em: 06 jul. 2022.

BRASIL. Comandante da Marinha. **Ofício nº 30-279 do CM**. Incidente de poluição por óleo na Costa Brasileira. Relatório Final do Coordenador. Brasília: Marinha do Brasil, 2020a. 138 p. Disponível em: [https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/manchasdeoleo/arquivos/2023/20230118\\_Of\\_Ext\\_30\\_279\\_2020\\_CM\\_MA\\_An\\_Incidente\\_Poluicao\\_Oleo\\_Relatorio\\_final.pdf](https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/manchasdeoleo/arquivos/2023/20230118_Of_Ext_30_279_2020_CM_MA_An_Incidente_Poluicao_Oleo_Relatorio_final.pdf) Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Decreto Legislativo nº 61 de 23 de maio de 2024. Brasília, DF: Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf) Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL, Estado Maior da Armada. **Doutrina Militar Naval - EMA-305** (1a Edição/2017). Brasília, 2017.

BRASIL, Estado Maior do Exército. **Manual de Campanha de Operações em Ambiente Interagências - EB20-MC-10.201**. Brasília, 2013.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Manual do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional** – PNC. Brasília, 2018.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Orientação Técnica: vistoria de acompanhamento e limpeza do litoral**. IBAMA. 2020b. Disponível em: <http://www.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2019/manchasdeoleo/10.pdf> Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Manchas de Óleo** – litoral Brasileiro. Cartilha. IBAMA, 2020c. Disponível

em:

[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/ibama-manchasdeoleo-desmobilizacao-cartilha\\_v2.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/ibama-manchasdeoleo-desmobilizacao-cartilha_v2.pdf) Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Localidades Atingidas**. IBAMA, 2020d. Disponível em: [https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/manchasdeoleo/arquivos/2020/2020-03-19\\_LOCALIDADES\\_AFETADAS.pdf](https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/manchasdeoleo/arquivos/2020/2020-03-19_LOCALIDADES_AFETADAS.pdf) Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Localidades Atingidas**. IBAMA, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/petroleo-e-derivados/pnc> Acesso em: 05 dez. 2022

BRASIL, MARINHA DO BRASIL. **Operação Amazônia Azul – Mar limpo é VIDA**. 2020e. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/manchasdeoleo> Acesso em: 25 mai. 2022

BRASIL, MARINHA DO BRASIL. **Combate às manchas de óleo no litoral do nordeste**. NOMAR. Edição Especial. Online. s/d. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/nomar\\_especial\\_-\\_combate\\_as\\_manchas\\_de\\_oleo\\_no\\_nordeste.pdf](https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/nomar_especial_-_combate_as_manchas_de_oleo_no_nordeste.pdf) Acesso em: 03 mar. 2021

BRASIL, Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04 (2ª Edição)**. Brasília, 2007. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/135/1/MD51\\_M04.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/135/1/MD51_M04.pdf) Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Conjuntas– MD30-M-01 (1oVolume/2011)**. Brasília, 2011.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Portaria Normativa no 32/MD de 30 de agosto de 2017**: Operações Interagências – MD33-M-12 (2a Edição/2017). Brasília, 2017. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33\\_m\\_12\\_op\\_interagencias\\_2\\_ed\\_2017.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf) > Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. **DECRETO Nº 10.950 de 27 de janeiro de 2022**. Dispõe sobre o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/decretos/2022/decreto-n-10-950-2022.pdf/view#:~:text=Decreto n 10.-,950%2D2022,em%20%C3%81guas%20sob%20Jurisdi%C3%A7%C3%A3o%20Nacional>. Acesso em: 06 jul. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Comissão Temporária Externa para acompanhar as ações de enfrentamento às manchas de óleo no litoral brasileiro (CTEOLEO)**. RELATÓRIO FINAL. Brasília, 2022 (b). 119 p.

BRUNER, Jerome. On perceptual readiness. **Psychological Review**. v. 64, n. 2, 1957. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/127052905/On-Perceptual-Readiness-by-Jerome-Bruner> Acesso em: 23 set. 2021.

CALDER, Ana Fernanda; SANTOS, Thauan; MENDES, Cintiene Monfredo. Mapping the Inter-Agency Cooperation of the Brazilian Navy (2010-2020). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 9, n.1, p. 15-42. 2022. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75262> Acesso em: 14 nov. 2022

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 591 p.

CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio**. Volume III 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 874 p.

CASTRO, Mary e ABRAMOVAY, Miriam. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências. **Cadernos de Pesquisa**. n. 116, p. 143-176, jul. 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cp/a/TvShMLYjsKJ8FDZfbBvrMKN/?format=pdf&lang=pt>

Acesso em: 29 nov. 2021.

CERÁVOLO, Túlio Marcos Santos. **A integração da atividade de inteligência nas operações interagências e conjuntas por meio da central de inteligência**. 2014. 41 f. TCCP (Especialização em Ciências Militares) - ECEME, Rio de Janeiro, 2014

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. Rio de Janeiro: Ática, 1999. Disponível em: [https://home.ufam.edu.br/andersonlfc/Economia\\_Etica/Convite%20%20Filosofia%20-%20Marilena%20Chaiui.pdf](https://home.ufam.edu.br/andersonlfc/Economia_Etica/Convite%20%20Filosofia%20-%20Marilena%20Chaiui.pdf) Acesso em: 21 set. 2021.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000 Disponível em: [http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2010-1/2SF/Claudio/5Pesquisas\\_em\\_Ciencias\\_Humanas\\_Sociais.pdf](http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2010-1/2SF/Claudio/5Pesquisas_em_Ciencias_Humanas_Sociais.pdf) Acesso em: 11 ago. 2023.

CLEGG, Benjamin et al. Effective mitigation of anchoring bias, projection bias, and representativeness bias from serious game-based training. **Procedia Manufacturing**, n. 3, p. 1558-1565, 2015. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2351978915004394?token=2418D2C772DC1540CC3F218C64E4F2F11E4731A7A01A558E1371B70392BA2B9C9FA8F86C70A5E2042C59C94B20CFAC3C&originRegion=us-east-1&originCreation=20210917142109> Acesso em: 13 set. 2021.

COSTA NETO, Pedro Luiz (Org.) **Qualidade e competência nas decisões**. São Paulo: Edgar Blücher, 2007

CULLEN, John; JOHNSON, Jean; SAKANO, Tomoaki; Success through commitment and trust: the soft side of strategic alliance management. **Journal of World Business**, v. 35, n. 3, p. 223-240, 2000. Doi: 10.1016/s1090-9516(00)00036-5 Disponível em: [https://sci-hub.se/10.1016/s1090-9516\(00\)00036-5](https://sci-hub.se/10.1016/s1090-9516(00)00036-5) Acesso em: 11 dez. 2021.

DAMÁSIO, Antônio. **O erro de Descartes**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DAS, T. K. e TENG, Bing-Sheng. Between trust and control: developing confidence in partner cooperation in alliances. **The Academy of Management Review**. v. 23. n.3, p. 491-512, 1998. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/259291> Acesso em: 11 dez. 2021.

DAVIS JR., William. Creating a Learning Environment for the Development of Interagency Leaders. **InterAgency Journal**, v. 13, n.1, p.58-66, 2023. Disponível em: <https://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2023/06/IAJ-13-1-pg58-66.pdf> Acesso em: 20 fev. 2024

DEAN, James; SHARFMAN, Mark. Procedural rationality in the strategic decision-making process. **Journal of Management Studies**, v. 30, n. 4, p. 587-610, 1993.

DEAN, James; SHARFMAN, Mark. Does decision process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. **Academy of Management Journal**, v. 39, n. 2, p. 368-396, 1996.

DOBELLI, Rolf. **A arte de pensar claramente**: como evitar as armadilhas do pensamento e tomar decisões de forma mais eficaz. Objetiva, Rio de Janeiro. 2013.

DONADELLI, Laura. Segurança multidimensional. In: SAINT-PIERRE, Héctor e VITELLI, Marina (orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2018

EVANS, Anthony; ONG, How; KRUEGER, Joachim. Social proximity and respect for norms in trust dilemmas. **Journal of Behavioral Decision Making**, v. 34, n. 5, p. 609-741, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/bdm.2238> Acesso em: 10 set. 2021.

FLEISCHHUT, Nadine *et al.* Not all uncertainty is treated equally: Information search under social and nonsocial uncertainty. **Journal of Behavioral Decision Making**, v.35, n.2, p. 1-14 abr. 2022 e3350. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/bdm.2250> Acesso em: 10 fev. 2024.

FLEURY, Maria Tereza; FLEURY, Afonso. Construindo o Conceito de Competência. **Revista de Administração Contemporânea**. v. 5, Edição Especial, 2001. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552001000500010> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/C5TyphygpYbyWmdqKJCTMkN/#> Acesso em: 01 nov. 2024.

FRANCHINI NETO, Hélio. As novas ameaças e os mecanismos de segurança hemisférica no âmbito da OEA: uma avaliação. Carta Internacional, set. 2009. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/download/517/269/1644> Acesso em: 05 out. 2021.

FOLEY, John. A Nation Unprepared: Bioterrorism and Pandemic Response. **InterAgency Journal**, v. 11, n. 1, 2020. Disponível em: <http://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2020/03/IAJ-11-1.pdf> Acesso em: 27 dez. 2021.

FREUD, Sigmund. **Psicologia de grupo e análise do ego** (1922). Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud. v. VXIII. Imago, Rio de Janeiro. 1980

FREUD, Sigmund. **O ego e o id**. (1923). Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud. v. IX. Imago, Rio de Janeiro. 1980

GARCIA, Pedro Benjamin. Paradigmas em crise e a educação. In: BRANDÃO, Z. (Org.). **A crise dos paradigmas e a educação**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

GERHARD, Tatiana; SILVEIRA, Denise (Orgs). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf> Acesso em: 20 jul. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em:

[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_-\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf) Acesso em: 11 ago. 2023.

GIL, Antônio Carlos; **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Luiz Flávio. **Definição de crime organizado e a Convenção de Palermo**. 2009. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/06> de maio de 2009. Acesso em: 05 mai. 2022.

HAKEN, Jeremy. Transnational Crime in the Developing World. **Global Financial Integrity** fev. 2011. Disponível em: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/12/GFI-Transnational-Crime-in-the-Developing-World-2011.pdf> Acesso em: 01 nov. 2021.

HURA, Myron *et al.* **A continuing challenge in coalition air operations**. RAND, 2000. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a385788.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

KAHNEMAN, Dan; A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality. **American Psychologist**, v. 58, n. 9 p. 697- 720, 2003. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1037/0003-066x.58.9.697> Acesso em: 13 set. 2021

KAHNEMAN, Dan; **Rápido e devagar**: Duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2015. 608 p.

KAHNEMAN, Dan; TVERSKY, Amos. Subjective probability: a judgment of representativeness. **Cognitive Psychology**, n. 3, p. 430-454, 1972. Disponível em: <https://pages.ucsd.edu/~mckenzie/Kahneman&Tversky1972CogPsych.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

KAHNEMAN, Dan; TVERSKY, Amos. On the psychology of prediction. **Psychological Review**, p. 237-251, 1973. Disponível em: <http://faculty.econ.ucdavis.edu/faculty/nehring/teaching/econ106/readings/kahneman-tversky-on%20the%20psychology%20of%20prediction.pdf> Acesso em: 13 set. 2021.

KAHNEMAN, Dan; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass. **Ruído** – uma falha no julgamento humano. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2021. 426 p.

KAISER, Frederick M. Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations. **Interagency Paper**, n. 5, 2011. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41803.pdf> Acesso em: 05 out. 2021.

KAPUCU, Naim e HU, Quian. Understanding Multiplexity of Collaborative Emergency Management Networks. **The American Review of Public Administration**, v. 46, n. 4, oct. 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Farp.sagepub.com%2Fcontent%2Fearly%2F2014%2F10%2F23%2F0275074014555645? tp=eyJjb250ZXh0ljp7ImZp cnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uliwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uln19> Acesso em: 10 jun. 2023.

KONOVALOV, Arkady; RUFF, Christian. Enhancing models of social and strategic decision making with process tracing and neural data. **WIREs Cognitive Science**, v. 13, n. 1, jan. 2022. Disponível em: <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/wcs.1559> <https://doi.org/10.1002/wcs.1559> Acesso em: 17 jan. 2023.

LEHRER, Jonah. **O momento decisivo**: o funcionamento da mente humana no instante da escolha. São Paulo: Best Business, 2010. 332p.

MACIEL, Tadeu Morato. As teorias das relações internacionais pensando em cooperação. **Revista Ponto de Vírgula**, n. 5, p. 215-229, 2009 Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/14087/10373> Acesso em: 20 ago. 2022

MacDONALD, Adriane; CLARKE, Amélia; HUANG, Lei. Multi-stakeholder partnerships for sustainability: Designing decision-making processes for partnership capacity. **Journal of Business Ethics**, v. 160, n. 2, p. 409-426, 2019. Disponível em:

<https://www.proquest.com/docview/2039024730/C5FAF438690040FAPQ/1?accountid=173708> Acesso em: 18 jan. de 2023.

MARCELLA, Gabriel (Org.). **Affairs of State**: The Interagency and National Security. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008. 491p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4ª ed. São Paulo :Atlas, 1992. 256 p.

MANZINI, Eduardo. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In: MARQUEZINE: Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amélia; OMOTE; Sadao. (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina:eduel, p.11-25, 2003. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Consideracoes\\_sobre\\_a\\_elaboracao\\_do\\_roteiro.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Consideracoes_sobre_a_elaboracao_do_roteiro.pdf) Acesso em: 13 set 2022.

MEDEIROS, Sabrina, MENDES, Cintiene, PAIVA, Ana Luiza. Learning Process for Collective Decision-Making in Defense and Security: Inter-Agency Policy Building. **Journal of Higher Education Theory and Practice**. v. 21, n. 4, p.111-122, 2021 <https://doi.org/10.33423/jhetp.v21i4.4213> Disponível em: <https://articlegateway.com/index.php/JHETP/article/view/4213> Acesso em: 18 nov. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001. 114 p.

MINTZBERG, Henry; RAISINGHANI, Duru; THÉORÉT, André. The structure of “unstructure” decision processes. **Administrative Science Quarterly**. v. 21, n. 2, p. 246-275, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2392045> Acesso em: 25 set 2021.

MOTTA, Paulo. **Processo decisório estratégico**. Texto de apoio para cursos de pós graduação e MBAs, Rio de Janeiro, FGV, s/d. Disponível em: [https://cmssol.fgv.br/api/anexos/view/16406/processo\\_decisorio\\_estrategico.pdf](https://cmssol.fgv.br/api/anexos/view/16406/processo_decisorio_estrategico.pdf) Acesso em: 13 mar. 2022. 80 p.

MOTTA, Paulo. A era da instantaneidade e a gestão contemporânea. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 80, p. 200-209, mai/ago. 2022

NORTTH-SAMARDZIC, Andrea; KAN, Melanie; EDWARDS, Gareth. Leadership by cavea: The social processes of interorganizational collaborative leadership. **Journal of Management & Organization**. Published online 2023, p. 1-17. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-management-and-organization/article/leadership-by-cavea-the-social-processes-of-interorganisational-collaborative-leadership/F58B1F95BF61BF2FAF5F50A8913A796E> Acesso em> 01 de ago 2024.

OIH YU, Abraham. (org) **Tomada de decisão nas organizações**: uma visão multidisciplinar. Ed. Sarens, São Paulo, 2011. 336 p.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio; PAGLIARI, Graciela (Org). **Defesa e Cooperação Interagências**. Recife: Editora UFPE, 2015. 226 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto. New York, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf> Acesso em: 13 mai. 2021.

PAIVA, Marcelo de. **A Atividade de Inteligência em ambiente interagências no combate aos delitos transnacionais na fronteira Brasil-Colômbia**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – ECEME, Rio de Janeiro, 2013.

PARRY, Scott. The quest for competencies. *Training*, v. 33, n. 7, p. 48-56, 1996 Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/203398191?sourcetype=Trade%20Journals> Acesso em: 03 nov. 2024.

PATTON, Michael. **Qualitative evaluation and research methods**. 2 ed. Los Angeles: Sage Publication, 1990. 688 p.

PENNA, Antônio Gomes. **Percepção e realidade** – introdução ao estudo da atividade perceptiva. Mércurio Star Editora, Rio de Janeiro, 1982. 183 p.

PERKS, Helen. HALLIDAY, Sue. Sources, Signs and Signalling for Fast Trust Creation in Organisational Relationships. **European Management Journal**. v. 21, n. 3, p. 338-350, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/227416273\\_Sources\\_Signs\\_and\\_Signalling\\_for\\_Fast\\_Trust\\_Creation\\_in\\_Organisational\\_Relationships](https://www.researchgate.net/publication/227416273_Sources_Signs_and_Signalling_for_Fast_Trust_Creation_in_Organisational_Relationships). Acesso em: 09 dez. 2021.

POWNER, Leanne. **Empirical Research and Writing** - a political science student's practical guide. Los Angeles: SAGE Publications, 2015. 320 p.

RAGIN, Charles.; AMOROSO, Lisa. **Constructing Social Research** – The unity and diversity of method. 2 ed. Los Angeles: SAGE Publication, 2011

RAGIN, Charles. **The comparative method** – Moving beyond qualitative and quantitative strategies. 1 ed. Los Angeles: University of California Press, 1987. 185 p.

RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Por que e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.1, n.1, p.7-37, jan/abr. 2012.

RANADE, Wendy; HUDSON Bob. **Conceptual issues in inter-agency collaboration**. Local Government Studies, v.29, n.3, p. 32-50, 2008.

RIBEIRO, Elisa Antônia. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá/MG. n. 04, p.129-148, mai. 2008.

RIDLEY, Charles. MOLLEN, Debra, KELLY, Shannon. Beyond Microskills: Toward a Model of counselling Competence. **The Counseling Psychologist**. v. 39, n. 6, p.825-864, 2011. <https://doi.org/10.1177/0011000010378440> Disponível em: <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1177/0011000010378440>. Acesso em: 01 nov. 2024.

ROBBINS, Stephen; JUDGE, Timothy; SOBRAL, Filipe. **Comportamento Organizacional** - teoria e prática no contexto brasileiro. 6 ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014. 489 p.

ROBLES, Marcel. Executive Perceptions of the Top 10 Soft Skills Needed in Today's Workplace. **Business Communication Quarterly**. v. 75, n. 4, p. 453-465, 2012  
Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/258126575\\_Executive\\_Perceptions\\_of\\_the\\_Top\\_10\\_Soft\\_Skills\\_Needed\\_in\\_Today's\\_Workplace](https://www.researchgate.net/publication/258126575_Executive_Perceptions_of_the_Top_10_Soft_Skills_Needed_in_Today's_Workplace) Acesso em: 01 nov. 2024.

RODRIGUES, Lourdes. **Dioniso e o cavalo negro**. Site Traço Freudiano Veredas Lacanianas Escola de Psicanálise – Oficina de Criação Literária Clarice Lispector. 29/05/2013. Disponível em: <https://www.traco-freudiano.org/blog/tag/mito-do-cocheiro/> Acesso em: 21 de set. 2021.

ROGERS, Brian. **Perception**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2017. 162 p.

ROSA, Maria Virgínia; ARNOLDI, Marlene. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para a validação dos resultados**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006. 112 p.

SÁ-SILVA, Jackson; ALMEIDA, Cristovão; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. São Leopoldo, RS. Ano 1, n. 1, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf> Acesso em: 20 mai. 2023.

SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 46, n. 2, p. 161-176, 2003.

SIENKIEWICZ-MALYJUREK, Katarzyna. Interpretive structural modelling of inter-agency collaboration risk in public safety networks. **Quality and Quantity**, Dordrecht, v. 56, n. 3, p. 1193-1221, 2022. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/2659818406/fulltextPDF/BAAF4389DB9F40EAPQ/2?accountid=173708> Acesso em: 20 mai 2023.

SIMON, Herbert. **A capacidade de decisão e liderança**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1972. 76 p.

SIMON, Herbert. Making management decisions: the role of intuition and emotion. **Academy of Management Executive**, Pittsburgh, v. 1, n. 1, p. 57-64, 1987.

SIMON, Herbert. **Administrative Behavior**: a study of decision-making processes in administrative organizations. 4. ed. The Free Press, New York, 1997.

SKAGERLUND et al, Decision-making competence and cognitive abilities: Which abilities matter? **Journal of Behavioral Decision Making** p. 1-18, 2021. Disponível em: < <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/bdm.2242>>. Acesso em: 10 set 2021.

STRICKLER, Ted. Interagency Cooperation: Quo Vadis?. **InterAgency Journal**. Fort Leavenworth: Kansas, v. 1, n. 1, p. 3-9, fall. 2010. Disponível em: < <http://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2010/11/IAJ-1-1-pg03-09.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020

TOLDY, Teresa. Outras crenças, outras consciências – a era do “cisne negro”? **Consciências**. Lisboa, n. 4, p. 197-207, 2011. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/2397/3/197-207.pdf> Acesso em: 10 jun. 2024.

TOMLINSON, Kathryn. **Effective Inter-agency Working**: a Review of the Literature and Examples from Practice. (LGA Research Report 40) Slough: National Foundation for Educational Research, 2003. Disponível em: < <https://www.nfer.ac.uk/publications/91081/91081.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 176 p.

TRUZZI, Oswaldo Mário. Método Comparativo no Campo dos Estudos Migratórios. In: DERMATINI, Zeila de Brito & TRUZZI, Oswaldo Mário Serra (orgs). **Estudos Migratórios** – perspectivas metodológicas. São Carlos: EdUfscar, 2005. Disponível

em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt12-19/3732-otruzzi-notas/file> Acesso em: 10 abr. 2023.

TUBIN, Dorit. LEVIN-ROZALIS, Miri. Interorganizational cooperation: the structural aspect of nurturing trust. **International Journal of Public Sector Management**. v. 21, n. 7, p. 704-722, 2008. Disponível em: <http://levin-rozalis.com/wp-content/uploads/2015/05/Interorganizational-cooperation-the-structural-aspect-of-nurturing-trust.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2021.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. **Science**, v. 211, n. 4481, jan. 1981. Disponível em: <http://www.stat.columbia.edu/~gelman/surveys.course/TverskyKahneman1981.pdf> Acesso em: 09 dez. 2021.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Dan. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**. p. 1124-1131, 1974. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1017/cbo9780511809477.002> Acesso em: 13 set. 2021.

VanBERGEN Noah, LURIE Nicholas H, CHEN Zoey. More Rational or More Emotional Than Others? Lay Beliefs About Decision-Making Strategies. **Journal of Consumer Psychology**. v.32, n. 2, p. 274–292. 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/350860800\\_More\\_Rational\\_or\\_More\\_Emotional\\_Than\\_Others\\_Lay\\_Beliefs\\_About\\_Decision-Making\\_Strategies](https://www.researchgate.net/publication/350860800_More_Rational_or_More_Emotional_Than_Others_Lay_Beliefs_About_Decision-Making_Strategies) Acesso em: 28 nov. 2023. <https://doi.org/10.1002/jcpy.1244>

VAN EVERA, Stephen. **“What are Case Studies?”** Guide Method for Students of Political Science. Cornell University Press, 1997.

VAN UHM, Daan; SOUTH, Nigel; WYATT, Tanya. Connections between trades and trafficking in wildlife and drugs. **Trends Organ Crime** v.24, p. 425-446, 2021. <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09416-z>  
<https://link.springer.com/article/10.1007/s12117-021-09416-z#citeas>

VANGEN, Siv e HUXHAM, Chris. Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. **Journal of Applied Behavioral Science**. v. 39, n.

5, 2003. Disponível em: <http://jab.sagepub.com/content/39/1/5>. Acesso em: 09 dez. 2021.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**. v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007. Disponível em: [http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007\\_05/a2007\\_v20\\_n05\\_art10.pdf](http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf) Acesso em: 14 mar. 2023.

VERGARA, Sylvia. Razão e intuição na tomada de decisão: uma abordagem exploratória. **Revista de Administração Pública**. v. 3, n. 25, p. 120-138, 1991. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8941/7848>. Acesso em: 13 set. 2021.

WEBER, Guilherme. **O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

YIN, Robert. **Case study research: design and methods**. Londres: Sage, 1984. 312 p.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2a ed. Porto Alegre: Bookman; 2001. 320 p.

ZILINCIK, Samuel. "Emotional and Rational Decision-Making in Strategic Studies: Moving Beyond the False Dichotomy." **Journal of Strategic Security**. v. 15, n. 1, p. 1-13, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5038/1944-0472.15.1.1974> Disponível em: <https://digitalcommons.usf.edu/jss/vol15/iss1/1> Acesso em: 13 jan. 2023.

Sítios visitados:

Organização dos Estados Americanos (OEA). Disponível em: <http://www.oas.org/CSH/portuguese/novosdoc%20relat%20da%20presid.asp> Acesso em: 18 fev. 2021.

NOTA TÉCNICA À IMPRENSA: Resíduos de óleo encontrados em agosto no litoral do Nordeste. Publicado em 09/09/2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2022/09/nota-tecnica-a-imprensa-residuos-de-oleo-encontrados-em-agosto-no-litoral-do-nordeste> Acesso em: 10 mar. 2023.

## APÊNDICE A

## Perguntas aos participantes das entrevistas

- 1) Como o senhor percebe sua experiência com cooperação interagência?
- 2) Das operações interagências das quais o senhor participou foi possível perceber experiências comuns? Quais?
- 3) O que, na sua opinião, facilita o sucesso de uma operação em ambiente interagência? E quais são os fatores que atrapalham ou impedem o sucesso?
- 4) Experimentou situações em que o processo decisório parecia não funcionar? O que aconteceu? Foi solucionado? Como?
- 5) Na sua opinião existem fatores que facilitam as decisões? Saber elencar quais?
- 6) Como são realizados os novos acordos de cooperação? Existe um agente de ligação que acompanha a entrada das novas agências? Existe algum protocolo para o estabelecimento de novas cooperações? Ou algum manual de conduta/procedimentos?
- 7) A teoria diz que “ensaios” ou treinamentos são parte importante para a construção de uma situação de cooperação interagencial mais eficaz e com menos ruídos na comunicação, mesmo que haja a consciência que uma situação real nunca é semelhante ao ensaiado. Esses treinamentos ocorrem? Com qual frequência? E o qual sua opinião sobre o tema?
- 8) Qual é, em sua opinião, a melhor arquitetura de cooperação interagências? Qual é a melhor maneira de estruturar uma cooperação eficaz e eficiente? Quantos níveis de coordenação o senhor considera que funcionam melhor?
- 9) Como o senhor considera ser a melhor maneira de lidar com membros que não acreditam que a cooperação interagências seja a melhor maneira de lidar com uma situação, mas estão alocados para o trabalho? Muitas vezes, essas pessoas tendem a boicotar ou criar dificuldades extra, como o senhor acha ser o melhor modo de abordá-la?
- 10) Como lidar com as disputas que ocorrem sobre a coordenação de uma operação? Como é feita a distribuição de coordenação?
- 11) A teoria também aborda a importância da confiança, como o senhor considera ser a melhor maneira de criar laços de confiança com agências e instituições? E como lidar com aquelas agências/instituições onde não há credibilidade tanto quanto a maneira de agir quanto em relação a segurança das informações? Existe, em sua experiência, uma forma de expandir as relações interagências, principalmente quando há a percepção de que elas não estão funcionando como o proposto?

- 12) Outro ponto importante é a comunicação, como o senhor entende que ela possa se estabelecer de modo claro e com confiança? Como evitar erros de compreensão de vocábulos e termos que muitas vezes por se tratarem de um assunto comum (segurança) parecem ter um significado unívoco, mas na realidade não os tem?
- 13) Qual a sua avaliação do papel dos canais informais em uma operação em ambiente interagências?
- 14) Qual a sua percepção sobre o papel das expectativas durante o processo decisório?
- 15) Qual sua opinião sobre a criação de uma norma de cooperação interagências da MB? O MD possui um manual, o senhor acredita que ele atende as demandas específicas da MB? O que poderia ser implementado no manual sobre operações interagências do MD que possam surtir um efeito mais amplo para a MB?
- 16) Em sua opinião, um marco jurídico iria facilitar a cooperação interagencial?
- 17) Como o senhor entende as diferentes culturas entre as agências e como minimizar o efeito dessas diferenças no momento de planejar/atuar em uma operação?
- 18) Na teoria as cooperações são divididas pelo seu grau de coesão (colaboração/ coordenação / integração) em sua experiência qual a maneira que o senhor percebeu funcionar melhor e por quê?
- 19) Como funciona em relação a divisão de orçamento e material?