

A Dinâmica das Equipes Interagências

General de Brigada (Reserva) Raymond D. Barrett, Exército dos EUA

As organizações e os indivíduos comumente aliam-se a outros para atingir algum propósito, o qual não seriam capazes de alcançar sozinhos. Trate-se de obter alimentos, criar abrigos, adquirir bens ou defender-se contra inimigos, o ser humano precisa, frequentemente, da assistência de outros para conquistar seu objetivo. Entretanto, alinhar-se com o outro nunca é algo simples. No caso de dois indivíduos, é uma tarefa difícil decidir com quem se associar, determinar a finalidade da parceria e mantê-la ao longo do tempo. O processo aumenta em complexidade quando mais indivíduos ou grupos são envolvidos. Quando inclui, então, diversas agências federais e até países, a complexidade passa a ser praticamente incomensurável.

Este artigo trata dessa quase incomensurável complexidade. Analisa equipes interagências e as forças dinâmicas que nelas atuam, buscando identificar as principais forças que aproximam e unem seus integrantes ou os afastam. Os seres humanos e as organizações que eles criam frequentemente cooperam para alcançar um objetivo que seria, de outro modo,

atuam continuamente em qualquer equipe, de modo a uni-la e separá-la. Este artigo examina as mais importantes entre essas forças dinâmicas.

O termo “equipe interagências” pode ser confuso, com diferentes definições e distinções, decorrentes dos tipos de agência e quantidade de atores incluídos, dos interesses em jogo, das missões oficiais impostas e das autoridades envolvidas. Embora essas distinções sejam importantes em alguns casos, este artigo se concentra na dinâmica mais geral das situações de colaboração. Neste artigo, o termo “equipe interagências” descreve dois ou mais atores que representem a agência a que estejam filiados e tenham concordado em coordenar ações para produzir um resultado preferível ao que seria obtido caso agissem por conta própria. A definição geral ora utilizada engloba a cooperação bilateral e multilateral nas esferas política, militar e econômica.

Foram apresentadas várias teorias, hipóteses e proposições sobre comportamentos coordenados ou cooperativos. Um estudo de 1973, visando a examinar o cabedal de conhecimentos sobre o tema, chegou a enumerar 347 proposições separadas, relacionadas à

“

Em um ambiente de equipe, o número, a natureza e a clareza dos interesses que um ator traz à situação são de extrema importância.

”

inatingível, mas as forças da natureza se opõem a eles. A Segunda Lei da Termodinâmica, de Newton, afirma que a entropia — ou grau de desordem — dentro de um sistema sempre aumentará, a menos que se introduza ordem dentro dele intencionalmente, como uma força contrária. Entendemos isso de modo intuitivo. Reconhecemos que forças centrípetas e centrífugas

formação, estrutura, finalidade e duração de equipes¹. Muitos estudiosos enxergam as equipes compostas de integrantes de diferentes organizações, as coalizões e a política do poder como interações sociopsicológicas, em que os relacionamentos são importantes, nunca estando sujeitos a modelos matemáticos empíricos. Entretanto, alguns buscaram criar modelos para



Um capitão do Exército dos EUA, oficial do estado-maior da Força-Tarefa Conjunta-Chifre da África, e um militar do Exército de Djibuti conversam depois de uma cerimônia de formatura para os militares djibutianos que concluíram o curso de adestramento em contraterro-rismo, Arta, Djibouti, 27 Nov 06. (Marinha dos EUA, Suboficial Philip A. Fortnam)

comprovar ou refutar diversas hipóteses e identificar fatores decisivos ou dominantes. Esses modelos incluem a utilização da menor equipe possível, a minimização dos recursos dedicados ao esforço, a otimização das recompensas esperadas, o desejo por controle e a ideologia em comum. A lista é longa. Em que devemos nos concentrar, então, para melhor entendermos a dinâmica das equipes interagências?

Quatro principais forças dinâmicas permeiam as várias proposições e teorias existentes: interesses, poder/influência, recompensas e tomada de decisão. Ao examinarmos as equipes interagências a partir dessas perspectivas, podemos compreender melhor as forças que afetam seus integrantes, conforme eles buscam seus objetivos.

Embora parte da discussão neste artigo mencione interesses nacionais e relacionamentos entre países no nível estratégico, as forças analisadas e os princípios discutidos também se aplicam aos níveis operacional e tático. Os comandantes nestes níveis subordinados enfrentam a mesma dinâmica, mas a aplicam em um contexto necessariamente diferente.

Motivos para a Cooperação

Por natureza, o homem coopera para alcançar um objetivo quando isso é de seu interesse. Em um ambiente de equipe, o número, a natureza e a clareza dos interesses que um ator traz à situação são de extrema importância. Esses fatores determinarão a formação, a organização, a tomada de decisão, a manutenção e, por fim, o sucesso da equipe.

Os teóricos da afiliação enxergam as coalizões e as equipes como sendo o reflexo político de uma cultura, ideologia, valores e sistemas institucionais em comum. Descrevem-nas como sendo homogêneas². Implícita nessa visão está a ideia de que uma cultura, ideologia, etc. em comum implica um compartilhamento de interesses. Um estudo sobre 36 coalizões de guerra, de 1821 a 1967, concluiu que quanto mais próximas eram as ideologias e culturas de dois Estados, maior era a probabilidade de que eles formassem uma aliança³.

Contudo, uma quantidade considerável de evidências revela que esse fator de homogeneidade não é tão forte quanto sugerem seus defensores. Um segundo estudo,

que analisou 130 alianças políticas, militares e econômicas, concluiu que, embora a existência de características ideológicas e culturais parecidas realmente auxiliem em seu estabelecimento inicial, as semelhanças não são fortes o suficiente para prever o comportamento de formação de equipe, têm um impacto mínimo sobre a manutenção de uma aliança ao longo do tempo e não garantem o êxito⁴. Um exemplo disso é a infinidade de órgãos de segurança pública atuantes ao longo da fronteira no sudoeste dos Estados Unidos da América (EUA) e o programa unilateral “Fast and Furious” [que resultou em um escândalo, envolvendo a venda de armas para organizações criminosas, com o intuito de rastrear-las — N. do T.]. Para o chefe de uma equipe interagências, isso significa que, embora possa ser mais fácil formá-la com agências semelhantes, não se pode pressupor que a homogeneidade vá mantê-la unida nem garantir a unidade de esforços em uma iniciativa cooperativa.

Considerando o fato de que grupos heterogêneos formam equipes, é razoável perguntar que forças atuam dentro destas e por quê. A teoria da “conveniência”, que é um elemento central da visão realista, propõe que os diversos atores preocupam-se, primordialmente, com a segurança e com a obtenção de poder suficiente para atingirem seus objetivos⁵. Reconhece que a ideologia e a cultura ajudam na formação de coalizões, mas considera sua influência como sendo de menor importância. Os interesses despontam como a principal força dinâmica em ação. Por exemplo, embora o Departamento de Defesa e o Departamento de Estado dos EUA (com culturas e enfoques claramente diferentes) tenham disputado o controle sobre a formulação de políticas em Washington após a invasão do Iraque, equipes de

reconstrução provincial compostas de civis e militares cooperaram com sucesso em campo, porque era de interesse mútuo agir dessa forma.

O número, o tipo e a intensidade de interesses afetam a formação e a manutenção de uma equipe. A situação menos complexa ocorre quando seus integrantes têm um único interesse em

comum, de lidar com uma ameaça ou desafio significativo e claro. Contudo, essa situação raramente acontece. Geralmente, cada ator possui vários interesses, que não são exatamente os mesmos que os dos demais integrantes. Contudo, estabelecer um único propósito em comum é essencial para o êxito da equipe, embora ele não vá, normalmente, satisfazer a todos os diferentes interesses envolvidos. Como nos informa Clausewitz: “Nunca se viu um[a agência] que partilha a causa de outr[a] tomar esta [causa] tanto a peito como a sua própria”⁶.

Um dos laços mais fortes que uma equipe pode forjar é a vontade de preservar sua própria existência, a fim de poder alcançar seu principal propósito ou interesse coletivo. A consecução dos objetivos da política nacional é a finalidade mais importante de uma equipe interagências. A própria formação de tal equipe implica que ela só pode arregimentar capacidades suficientes para atingir esses objetivos mediante uma ação coletiva. Portanto, o interesse primordial é conservá-la unida até que ela os atinja ou modifique. O chefe da equipe interagências deve lembrar-se de que manter a equipe é fundamental.

O fato de os integrantes possuírem um propósito ou interesse em comum não anula a importância de identificar e buscar satisfazer aos diferentes interesses de cada um deles. Todos entendem que, ao entrarem para uma equipe, talvez atuem para realizar o interesse de outro integrante. Contudo que este não esteja em conflito direto com os interesses de outros integrantes, a equipe não entrará em colapso. Contudo, o chefe da equipe interagências precisa reconhecer que a existência de interesses individuais distintos representa uma força de desintegração. Deve, portanto, resolver quaisquer problemas advindos desse fato durante a fase de formação e permanecer atento a eles no decorrer das operações.

Lidar com essa força de desintegração requer tratar de dois problemas. Primeiro, a existência de interesses divergentes não precisa destruir os esforços de uma equipe. Ela pode sobreviver, contanto que seus integrantes reconheçam isso e identifiquem e respeitem as diferenças, enfatizando, ao mesmo tempo, o propósito em comum. Considere-se, por exemplo, o trabalho das forças-tarefas conjuntas de combate ao terrorismo. Os componentes de segurança pública dessas equipes interagências desejam adquirir e preservar evidências a serem utilizadas em processos

O General de Brigada

Raymond D. Barrett, da Reserva Remunerada do Exército dos EUA, é membro fundador do conselho da Fundação da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA. É, atualmente, Vice-Diretor do Centro Simons para a Cooperação Interagências, da referida Fundação.

jurídicos, porque seu interesse é obter condenações em ações penais. Os elementos de Inteligência querem informações que levem a fontes de ameaça, para então abalá-las, desestruturá-las ou destruí-las. O fato de que os interesses específicos dos elementos constituintes da equipe não sejam idênticos não precisa resultar em seu colapso. Enfatizar o propósito comum de derrotar o terrorismo lhes permite respeitar suas diferenças e buscar formas de conciliá-las.

Essa questão serve de base para a segunda. Comunicar os interesses é fundamental, para gerar e manter unidade de esforços e efeitos coordenados. A incapacidade de comunicar efetivamente com os demais integrantes da equipe, seja em geral ou individualmente, dificulta o compartilhamento de informações e estratégias para a realização de interesses em comum. Por último, mesmo enquanto conservam o objetivo da política nacional, os membros de equipes interagências precisam reconhecer que os interesses geralmente mudam com o tempo, especialmente quando seus integrantes individuais, a liderança das agências, os planos e as políticas forem dinâmicos. Portanto, quanto mais durar a equipe, mais importante será a comunicação.

O Poder e a Influência dos Cooperadores

Em todos os sistemas, o poder é buscado, contestado e empregado para determinar resultados e o curso dos acontecimentos. O poder desempenha um papel central na formação de equipes cooperativas e em sua manutenção, conforme buscam realizar seus interesses e distribuem recompensas. Alguns estudiosos observam que o poder é a condição *sine qua non* da política, porque muitos indivíduos e grupos só participam de equipes a fim de obtê-lo, conservá-lo ou aumentá-lo⁷. Outros estendem essa noção sobre a busca de poder ao campo da psicologia social, sugerindo que a base de toda interação é a tentativa de aumentar o próprio poder em relação ao do outro⁸. Ainda outros enxergam a filiação a uma equipe apenas como um meio de realizar um interesse e nada mais. Essa questão permanece em aberto. Independentemente disso, o poder é uma força fundamental e dinâmica — tanto positiva quanto negativa — em qualquer configuração de equipe.

Três aspectos do poder são importantes para o estudo da dinâmica de equipes mistas: a influência, como seu aspecto dinâmico; o efeito que sua distribuição e o tamanho têm sobre a formação da equipe; e seu



Militares norte-americanos simulam assessoramento a soldados iraquianos na condução de possíveis terroristas, durante treinamento no Centro Nacional de Adestramento, no Forte Irwin, Califórnia, 09 Nov 09. (Força Aérea dos EUA, Cb Asha McMakin)



Comandante da Companhia de Resposta a Desastres das Forças Armadas da Libéria apresenta uma atualização sobre a Operação *Onward Liberty* a delegação composta pelo C Alte Paul W. Brier, Comandante do CFN dos EUA na África, representantes do Departamento de Estado dos EUA e outros militares, Monróvia, Libéria, 09 Set 10. (CFN dos EUA, Cb Cullen J. Tiernan)

impacto sobre a estabilidade. Há dois tipos de poder em toda equipe interagências: o oficial e o influente. O poder oficial é seu aspecto estrutural formal e se refere ao direito sancionado de tomar decisões finais. É unidirecional, fluindo de cima para baixo. Vale-se de sistemas jurídicos e da estrutura da equipe como fonte, e seus limites são claramente delineados e fixos.

Entretanto, mesmo em equipes extremamente estruturadas, todos os atores e a autoridade estabelecida estão sujeitos à influência — o aspecto informal do poder. Fontes de influência são a personalidade, a perícia e a oportunidade. Sua base é o conhecimento ou informação. A influência é multidirecional e pode fluir para cima, para baixo e para os lados. A influência não é sancionada; é informal e não implica nenhum direito organizacional. Por natureza, a influência é ambígua e dinâmica, muitas vezes mudando com o tempo e as circunstâncias, como base para a inovação e a transformação dentro da equipe.

Quer aceitemos quer não a ideia de que o poder esteja na base de toda dinâmica de grupo, o impacto que ele exerce sobre a formação de uma equipe efetiva não pode ser desconsiderado. O “princípio do tamanho”, formulado inicialmente por William Riker, sintetiza a

essência do impacto do poder. Riker assevera: “Os participantes formam coalizões apenas grandes o suficiente para lhes assegurar a vitória, e nada mais”⁹.

O tamanho é importante porque afeta diretamente a distribuição de poder e recompensas. Em outras palavras, a distribuição de poder e recompensas depende do número e tipos de integrante que compõem a equipe.

De acordo com o “princípio do tamanho”, os atores buscam, conscientemente, minimizar a quantidade de integrantes e recursos (ou capacidades) de uma equipe, limitando-a à que seja suficiente para garantir poder efetivo sobre grupos concorrentes. Com isso, os integrantes maximizam as recompensas ao mesmo tempo que reduzem a complexidade da formação e manutenção da equipe.

Essa teoria tem limitações na prática. Primeiro, apoia-se na teoria de jogos de soma zero, em que o vencedor leva tudo. Segundo, pressupõe que os atores tenham uma comunicação perfeita e, assim, conhecimento dos custos e recompensas envolvidos em todas as possíveis combinações de equipe. Embora nunca aconteça, se a situação aproximar-se dessa condição, o princípio entrará em vigor. No caso das equipes

interagências, em que raramente há uma situação do tipo “o vencedor leva tudo”, essas limitações também incluem o desejo de incluir quantas capacidades forem possíveis para que alcancem seus objetivos, ao mesmo tempo que buscam administrar a distribuição de poder.

O “princípio do tamanho” é menos aplicável na área da guerra e do conflito. Equipes envolvidas em situações hostis costumam ser maiores que as presentes em ambientes de baixo risco. Como essas situações são extremamente complexas, com um alto grau de incerteza, é difícil determinar o tamanho mínimo para o êxito. Além disso, a comunicação entre muitos integrantes, espalhados em áreas extensas, nunca é perfeita, como pressupõe o princípio.

Embora a discussão anterior reduza um pouco a importância do “princípio do tamanho”, não se pode desconsiderá-lo completamente. Há mérito em sua observação geral. As equipes menores oferecem a cada integrante uma parcela maior de recompensas — influência sobre os resultados, promoção do plano de uma agência, reconhecimento pelo sucesso, recursos orçamentários —, e sua formação é mais fácil e rápida. Quanto menor for a equipe, maiores serão a visibilidade e a influência sobre decisões que afetem os interesses de cada integrante.

A influência é outra força que afeta a estabilidade de uma equipe. Se a soma total da influência de todos os integrantes dentro de uma equipe for igual a um, um deles só conseguirá aumentar sua influência à custa de alguns ou de todos os demais. Portanto, dentro da equipe, as mudanças de influência — o aspecto dinâmico do poder — podem criar eventuais períodos de instabilidade. Uma visão realista da dinâmica de equipes interagências enxerga o conflito e a instabilidade como sendo inerentes aos relacionamentos entre integrantes e suas agências, caso não haja um entre eles que seja extremamente poderoso. Entretanto, quando um integrante possui demasiado poder, a equipe começa a adotar uma postura calcada na noção de soma zero. O integrante hegemônico força os interesses individuais a se subordinarem ao interesse coletivo. Com o tempo, os integrantes menos poderosos passam a enxergar essa subordinação de seus interesses individuais como uma perda, e a cooperação existe apenas por curtos períodos. A menos que a equipe possa adaptar-se a transformações com a mudança de influência, uma postura de “soma zero” alimenta a insatisfação e leva a uma instabilidade

maior e a um possível colapso, à medida que aumenta a tendência de deserção de integrantes.

Para que uma equipe possa durar, sua liderança precisa reconhecer e ajustar-se à influência como um aspecto natural e positivo do poder. Um integrante hegemônico pode facilitar a formação de uma coalizão pela simples força de seu poder, mas as situações acabam mudando. Quanto mais durar uma coalizão, maior será a probabilidade de que ele perca seu poder controlador. Quando isso ocorrer, aquele integrante que era inicialmente poderoso precisará lidar com a boa ou má vontade gerada por sua influência.

Integrantes pequenos e aparentemente fracos podem exercer grande influência. Um integrante com uma posição moderada ou central no espectro de poder e interesses da equipe normalmente possui um grau de influência que ultrapassa sua contribuição em termos de recursos, porque suas preferências podem determinar as decisões. Da mesma forma, os integrantes de uma coalizão que controlem recursos essenciais exercerão uma influência além da que poderia ser prevista com base em seu tamanho ou posição na hierarquia estrutural. É esse, muitas vezes, o caso dos representantes do Departamento de Justiça nas equipes interagências. Suas conclusões ou determinações jurídicas influenciam as decisões. Em equipes compostas de integrantes de várias organizações, a busca de influência pelo controle de posições centrais ou recursos essenciais é dinâmica e contínua.

Cabe mencionar um último aspecto do poder e da estabilidade de equipe. Quanto mais perigosa for a ameaça, mais séria a situação ou mais graves as consequências da inação, mais estabilizador será seu efeito na equipe. Como afirmou, certa feita, Henry Kissinger:

Enquanto o inimigo for mais poderoso que um único membro da coalizão, a necessidade de união pesará mais que todas as considerações de ganho individual. Contudo, caso o inimigo fique debilitado a ponto de possibilitar que cada aliado alcance seus objetivos por conta própria, a coalizão ficará à mercê de seu integrante mais determinado¹⁰.

Embora Kissinger se refira, em geral, a coalizões internacionais, o conceito também se aplica a situações interagências nacionais, como as equipes de resposta ao Furacão “Katrina” e ao vazamento de petróleo da plataforma “Deepwater Horizon”. Vários departamentos e

agências federais, estaduais e municipais, além de diversas empresas e organizações não governamentais, formaram inúmeras equipes interinstitucionais para a resposta inicial, visando a ajudar as regiões afetadas a se recuperarem desses acontecimentos devastadores. As equipes se converteram rapidamente em grupos estáveis, subordinando muitos de seus interesses individuais ao objetivo comum. Conforme a resposta voltou-se para a recuperação, esses interesses distintos ficaram mais acentuados, introduzindo instabilidade nas operações das equipes.

Recompensas Esperadas da Cooperação

Muitos teóricos acreditam que o desejo de maximizar recompensas (ou seja, “o que eu ganho com isso”) é a dinâmica predominante no comportamento de equipe. Independentemente de os esforços de cada parte visarem a minimizar o tamanho, maximizar o poder ou controlar as decisões, o efeito pretendido é aumentar as recompensas¹¹. O foco nas possíveis recompensas tem alguns efeitos não tão surpreendentes sobre a decisão de fazer parte de uma equipe interinstitucional. Em geral, quanto maior a certeza e a rapidez de uma recompensa, maior será a pressão para integrar uma equipe. Além disso, a probabilidade de que os esforços desta terão êxito afeta a decisão de um ator quanto a aderir à iniciativa. A perspectiva de vitória e a expectativa de recompensa constituem um fator determinante mais forte na formação de equipes do que apenas o tamanho. É melhor obter algo participando de um esforço bem-sucedido do que maximizar o potencial de ganho unindo-se a uma equipe menor, com uma menor garantia de vitória, ou não aderindo a equipe alguma. Isso não elimina, de todo, o “princípio do tamanho” discutido anteriormente, já que os integrantes de uma equipe ainda tentarão minimizá-lo para proteger seus interesses individuais e aumentar seu poder, mas coloca em perspectiva a probabilidade de recompensa e o tamanho.

Em acordos políticos, se há igual probabilidade de vitória entre diferentes equipes, os atores tendem a escolher a que exija o menor esforço ou contribuição de recursos, conforme determinado por uma análise custo-benefício. Portanto, a decisão de ingressar em uma equipe em particular decorre das recompensas esperadas com base tanto na probabilidade de êxito quanto no valor líquido do que possa ser obtido.

Depois que uma equipe se forma e alcança seus objetivos, como ela determina qual seria a distribuição adequada de recompensas? Historicamente, três modelos têm sido utilizados: o baseado em perdas de combate, o comunitário e o centrado em contribuições. O primeiro se restringe a coalizões de guerra e define a distribuição de recompensas com base nas perdas sofridas por um país, como baixas ou a perda de indústria, território ou outros recursos nacionais. Esse modelo postula que quanto maiores forem as perdas de um Estado, maior será a parcela de espólios que ele receberá. Equipes interagências e intergovernamentais que trabalhem junto a coalizões ou como parte delas devem ficar atentas a essa expectativa em termos de dinâmica.

O modelo comunitário apoia-se em uma visão idealista do comportamento de equipes, que prevê que, quando os diferentes atores formam coalizões com base em valores compartilhados e relações amistosas, eles distribuem as recompensas de maneira equitativa. O grau de equidade corresponde ao grau de amizade e semelhança ideológica. Esse modelo é, raramente, utilizado na prática, embora ele possa aplicar-se quando uma equipe é formada com base na semelhança cultural e ideológica.

O modelo final de distribuição de recompensas baseia-se na participação e no grau de contribuição. Em resumo, esse modelo baseia a distribuição de recompensas no grau de contribuição de um integrante para a consecução dos objetivos da equipe: quanto maior ela for, maior será sua cota de recompensa. Na formação de equipes políticas, o modelo de contribuição não distribui recompensas (como orçamentos, poder, influência, pessoal) de forma rígida e matemática. Os participantes com contribuições maiores obtêm uma recompensa maior, mas não necessariamente de modo proporcional aos recursos contribuídos. Esse é um reflexo do caráter de dependência inerente a essas equipes. Embora esperem recompensas maiores, esses integrantes não poderiam alcançar seus objetivos sem a assistência dos demais integrantes menores. Em consequência, estes últimos geralmente têm mais influência e uma parcela maior de recompensas do que seria proporcional ao total absoluto de suas contribuições.

Qualquer que seja o modelo utilizado para determinar a distribuição de recompensas, cada integrante avalia a que ele recebe em comparação com a realização de seus interesses. Interesses e recompensas são dois lados da mesma moeda e não podem ser separados. O modelo predominante aplicado em situações de formação

de equipes interagências é o de contribuição. Pressupõe que a quantidade e os tipos de recurso que um integrante proporciona à equipe sejam proporcionais aos seus interesses. Infelizmente, estes últimos nem sempre

Não é realista esperar que haja uma comunicação perfeita entre os integrantes. Ela deve ser contínua e efetuada por meios diversos e redundantes. Isso se aplica especialmente a equipes interagências, nas



Interesses e recompensas são dois lados da mesma moeda e não podem ser separados.



são comunicados de forma clara e precisa; são difíceis de quantificar; ou não são sempre levados em consideração pelos que decidem como será a distribuição das recompensas. Quando isso ocorre e há uma incompatibilidade entre os interesses e as recompensas, surgem a hostilidade e o ressentimento como resultado. É preciso que o chefe de uma equipe interagências entenda essa dinâmica e considere suas implicações.

Tomada de Decisão

A forma pela qual uma equipe toma decisões tende a facilitar ou dificultar sua coesão e desempenho. Em um ambiente interagências, uma estrutura organizacional e decisória que leve à cooperação pode advir tanto da política existente de uma agência ou de acordos negociados entre elas. Quando isso ocorre, a capacidade da equipe para estruturar seu próprio esquema decisório diminui. Por exemplo, se a legislação ou a política interagências especificarem uma agência principal, na função de liderança, a estrutura da cooperação será assimétrica. Contudo, em muitas equipes interagências, o poder de tomar decisões é compartilhado.

O primeiro imperativo do processo decisório, a começar pela opção em formar ou ingressar em uma equipe, é a comunicação. A menos que os interesses e papéis em apoio a estes sejam comunicados claramente durante a formação da equipe, todas as decisões subsequentes poderão ofender um ou mais integrantes. Além disso, haverá falhas em futuras tomadas de decisão, devido ao fato de os integrantes desconhecerem os interesses existentes. Isso prejudica o desempenho da equipe e pode acabar frustrando seus integrantes. Depois que a equipe estiver formada, comunicar os interesses não se torna menos importante. Ao contrário: com o tempo, os chefes de equipe precisam adaptar e apurar os interesses em resposta a eventos e condições internos e externos.

quais os integrantes muitas vezes têm de comunicar-se com sua organização antes de comprometer-se com o resto da equipe. A comunicação aberta costuma unir os integrantes ao reduzir suspeitas, mal-entendidos e sentimentos de desconfiança. Em suma, a comunicação dentro de uma organização deve ser contínua, para tornar fácil manter a equipe e atingir os objetivos.

A estrutura institucional pode facilitar a comunicação. Alguns exemplos de estruturas que contribuem para uma efetiva comunicação e tomada de decisão são os diversos grupos de trabalho especializados em áreas de interesse bem definidas para a equipe, órgãos conjuntos ou interagências em sessão permanente, comissões interinstitucionais responsáveis pela recomendação de políticas, uma secretaria especializada com um quadro permanente e grupos de ligação. Contudo, a estrutura de uma organização e a comunicação que ela facilita são apenas dois aspectos do processo de tomada de decisão.

Para buscar seus objetivos efetivamente, é preciso que a equipe defina como tomará decisões, entenda as regras estabelecidas e as siga. Os métodos para conceder autoridade decisória incluem: contribuição de recursos, contribuição funcional, unanimidade e maioria. Esses métodos não são mutuamente excluídos necessariamente. Por exemplo, a contribuição de recursos — poder e influência — pode ter um efeito significativo nos votos da maioria e até na unanimidade. Contudo, independentemente das regras selecionadas, é imprescindível consultar todas as partes, para que nenhuma delas se sinta desvalorizada ou desprovida de oportunidades para manifestar sua opinião.

Constituindo um método de tomada de decisão preferido historicamente, a contribuição de recursos consiste em uma proposta simples: o peso de um integrante baseia-se nos recursos por ele contribuídos. Aquele que

contribuir mais para a equipe terá a maior influência sobre o resultado. Esse método tem seus perigos. Se os demais membros não acharem que as decisões tomadas satisfazem seus interesses ou pelo menos atendem às suas preocupações, independentemente do nível de contribuição, a tendência de evitar ou destruir o esforço pode tornar-se irresistível.

Um método relacionado ao citado acima é o de contribuição funcional, no qual os integrantes da equipe têm a maior influência sobre aquelas áreas em que suas contribuições sejam mais significativas. Caso sua contribuição consista em fornecer transporte ou Inteligência, a expectativa será de que esses integrantes tenham a maior influência nessas áreas específicas, mesmo que seu impacto na abordagem geral de cumprimento do objetivo seja limitado.

A abordagem funcional claramente aumenta a coesão da equipe e reforça o relacionamento de longo prazo entre os integrantes. Sua maior aplicação ocorre em grandes equipes interagências que atuam em ambientes complexos e busquem satisfazer uma variedade de interesses. Aliado a outros modos de tomada de decisão,

o método funcional pode reforçar a manutenção e o desempenho da coalizão. Sem ele, o ressentimento dos integrantes menores pode aumentar.

Os dois métodos mais comuns de tomada de decisão são a unanimidade e a maioria. Há uma importante necessidade prática de unanimidade dentro da equipe, mesmo nos casos em que as regras formais permitam decisões tomadas com base na hierarquia, cadeia de comando ou voto da maioria. Embora discutamos, com frequência, métodos baseados na unanimidade ou na maioria como sendo contrapontos um do outro, há uma dinâmica voltada à geração de consenso em ambos.

A unanimidade é o método decisório mais comumente empregado nas coalizões internacionais. A unanimidade requer a anuência de todos para a aprovação de uma decisão. Isso tem diversos efeitos positivos sobre a equipe. Promove um espírito de consenso, minimiza as oportunidades para que atores externos explorem divergências entre os membros e previne que qualquer um destes tenha de aceitar um resultado ao qual se oponha fortemente. Estabelece objetivos,



Militares norte-americanos proveem segurança a funcionários do Departamento de Estado dos EUA após reunião na Universidade de Bagdá, no Iraque, 17 Jan 10. (Exército dos EUA, Sgt John Stimac)

políticas, abordagens operacionais e distribuição de recompensas de maneira minimamente aceitável pelo menos, de modo que nenhum integrante sinta que as decisões lhe estão sendo impostas. A unanimidade também estimula a implantação de decisões ao assegurar que todos os integrantes compartilhem de um senso de responsabilidade por elas, o que previne que eles se recusem a cooperar em decisões futuras ou deixem a equipe.

A unanimidade apresenta impactos negativos. É o método decisório mais demorado, que leva a decisões minimamente aceitáveis e depende fortemente do desejo dos integrantes em manter a equipe. Essas observações são importantes porque implicam que os chefes de equipe precisam despende uma energia considerável para negociar acordos, a fim de que a equipe possa manter seu propósito central. Isso pode ser difícil em um ambiente dinâmico e, por isso, a unanimidade não é, necessariamente, o melhor método decisório para todas as equipes.

Os efeitos do voto da maioria são quase o inverso da unanimidade. As decisões podem ser tomadas rapidamente, o que facilita a ação durante crises e a resolução de problemas. Mais problemas e interesses são expressos e trabalhados. As decisões não ficam limitadas às que sejam apenas minimamente aceitáveis para todos. Além disso, esse método representa melhor a contribuição que os integrantes maiores oferecem ao grupo. Contudo, a decisão pela maioria estimula a preponderância de um único integrante ou subgrupo maior, arrisca o enfraquecimento de alguns membros e fomenta a não conformidade pelos dissidentes.

Os Interesses Afetam as Recompensas

O comportamento de colaboração e cooperação é um tema complexo. Várias forças que não são bem compreendidas nem facilmente sujeitas a um estudo empírico afetam as equipes interagências. Quatro categorias principais dessas forças internas afetam o comportamento de equipes: os interesses, o poder e a influência, as recompensas e a tomada de decisão. Cada força atua sobre as demais, estando, por sua vez, sujeita à ação destas. Os interesses afetam as recompensas, que são influenciadas pelo poder, o qual é um reflexo da tomada de decisão, a qual é, de modo geral, determinada pelos interesses. Reconhecer e entender as origens dessas forças dinâmicas facilita sua administração enquanto se buscam objetivos comuns.

Influências cruzadas afetam essas quatro forças dinâmicas. As ambições das agências, os estilos de liderança, as personalidades individuais, as experiências prévias e as estratégias de longo prazo: tudo isso influencia a formação e manutenção de uma equipe interagências bem-sucedida. Não obstante, as importantes forças dinâmicas de interesse, poder, recompensas e tomada de decisão permanecem constantes em todas as configurações de formação de equipe. Quando devidamente entendidas e administradas, essas forças são a chave para a consecução dos objetivos da equipe.

Indivíduos, entidades privadas e órgãos governamentais sempre buscaram formar equipes para apoiar seus interesses e atingir fins que não estariam ao seu alcance de outro modo. Isso não mudará no futuro. Ao entenderem as forças dinâmicas que unem e destroem essas equipes, os chefes estarão mais bem preparados para geri-las e cumprir suas responsabilidades. ■

Referências

1. Holsti, Ole; Hopmann, P. Terrence; Sullivan, John. *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies* (New York: John Wiley & Sons, 1973), p. 3.
2. *Ibid.*, p. 220.
3. Starr, Harvey. *Coalitions and Future War: A Dyadic Study of Co-operation and Conflict* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1975), p. 38.
4. Groennings, Sven. "Notes Towards Theories of Coalition Behavior in Multiparty Systems: Formation and Maintenance", in Sven Groennings, E.W. Kelly e Michael Leiserson, eds., *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970), p. 454-65.
5. Holsti, et al., p. 53.
6. Von Clausewitz, Carl, *On War*, editors Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 608. [No trecho traduzido, utilizou-se, parcialmente, a tradução de Maria Teresa Ramos (São Paulo: Martins Fontes, 1996) — N. do T.]
7. Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations*, 5th ed. (New York: Alfred A Knopf, 1978), p. 29.
8. Bacharach, Samuel B.; Lawler, Edward J. *Power and Politics in Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass, 1980), p. 44.
9. Riker, William H. *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, CT: Yale University Press, 1962), p. 32.
10. Kissinger, Henry. *A World Restored* (New York: Grosset and Dunlap, 1964), p. 109.
11. Bacharach; Lawler, p. 49.