

## **Nota pedagógica**

### **Colaboração em momento de crise: A atuação do Departamento de Defesa durante o furacão Katrina<sup>1</sup>**

*Elaborado por Donald P. Moynihan*

O caso se concentra na relação entre a Agência Federal de Gestão de Emergências (Fema), coordenadora-geral dos esforços federais para responder ao furacão Katrina e o Departamento de Defesa (DOD) – órgão mais poderoso e único ator que a Fema pode convocar. Vale a pena esclarecer que o objetivo do caso não é oferecer uma explicação ampla das falhas na resposta do governo ao Katrina. Tal análise deveria, de modo apropriado, incorporar muitos outros fatores, como o declínio da capacidade e da influência da Fema durante a administração do presidente Jorge W. Bush, o impacto da criação do Departamento de Segurança Interna (DHS) e as complexidades de colaboração intergovernamental (das quais algumas são mencionadas na conclusão desta nota). Em vez disso, o objetivo deste caso é entender apenas a relação Fema-DOD, ainda que crítica, na resposta ampla ao Katrina, e principalmente compreender o potencial de colaboração em condições emergenciais.

Esta nota pedagógica resume o caso, identifica uma série de questões que podem ser utilizadas no ensino do caso, bem como fornece alguns detalhes adicionais para dar ao instrutor compreensão mais profunda de alguns fatores importantes que estavam em jogo no caso.

Este caso ganhou menção honrosa durante a competição “Gerenciamento Público Colaborativo, Governança Colaborativa e Soluções Colaborativas de Problemas”, sobre estudos de caso e simulações realizados em 2008 pelo Programa para o Avanço de Pesquisas sobre Conflito e Colaboração (Parcc). Ele foi revisado em estudo duplo-cego por um comitê de acadêmicos e profissionais. Foi escrito por Donald P. Moynihan, da Universidade de Madison-Wisconsin, e editado

por Khris Dodson. Este caso deve ser utilizado para discussão em sala de aula e não pretende sugerir soluções eficazes ou ineficazes para a situação descrita. É apresentado a você pelo E-Parcc, fonte virtual de materiais de ensino desse Programa, que é da Iniciativa de Governança Colaborativa da Escola Maxwell da Universidade de Syracuse (EUA). Este material pode ser copiado quantas vezes forem necessárias, contanto que seja dado crédito total aos seus autores.

### **Pontos centrais do caso**

Uma série de fatos são centrais na narrativa do caso:

- Nos dias imediatamente anteriores e posteriores à chegada do furacão ao continente, a resposta do DOD foi lenta. Isso causou atraso na aplicação de recursos federais em Nova Orleans.
- No dia após a chegada do furacão, líderes do DOD se reuniram e decidiram que precisavam tratar o Katrina diferentemente de outros desastres normais, e responder de modo bem mais agressivo.
- A mudança para uma resposta “empurre” viu a implantação rápida de recursos militares, e foi fundamental à melhoria da resposta federal.
- Embora o DOD tenha ficado mais agressivo na resposta, ele o fez à sua maneira. Estabeleceu seu comando e muitas vezes não se coordenava com a Fema e outras agências.

O caso sugere algumas razões para tais resultados, discutidas mais detalhadamente abaixo:

- A natureza da crise dificulta o estabelecimento de relações baseadas na confiança como base para coordenação dentro das redes de resposta às crises. Alguns dos agentes estão na rede porque são obrigados, enquanto outros podem ter pouca capacidade de verdadeiramente envolver-se com a resposta formal.
- A cultura organizacional das agências envolvidas afeta sua visão e engajamento na colaboração com outros.
- As organizações podem utilizar procedimentos burocráticos estabelecidos como uma barreira para a colaboração interagencial.
- Os líderes das organizações desempenham papel fundamental no estabelecimento das condições para colaboração.

### **Utilizando o caso em sala de aula**

O caso foi utilizado em turmas de mestrado em Relações Públicas. A estrutura do caso não segue o modelo de tomada de decisão forçada de muitos estudos, já que a decisão correta (se o DOD precisava se engajar

agressivamente ou não) é bastante óbvia em retrospecto. O caso pode ser usado para direcionar uma variedade de questões analíticas, descritas abaixo. Por essas razões, as questões específicas a que o aluno deve abordar não estão exatamente no texto do caso em si (embora insinuadas brevemente, um pouco antes da conclusão). A expectativa é a de que o instrutor identifique uma ou mais questões específicas e as associe à tarefa a ser desenvolvida.

Quando ensinei o caso, pedi aos alunos que escrevessem uma nota de duas páginas abordando um dos aspectos de colaboração discutidos abaixo (cultura, burocracia excessiva, liderança e a lógica de coordenação em meio à crise) e, posteriormente, o caso foi discutido por aproximadamente uma hora em sala de aula. É útil pedir que os alunos leiam sobre os temas-chave antes da discussão, para que o caso seja colocado em amplo referencial teórico. A seção seguinte apresenta uma série de questões que configuraria um referencial adequado para que os alunos elaborassem uma nota sobre o caso ou simplesmente para introduzir uma discussão em sala de aula. Para cada questão, indico leituras específicas que fornecem aos alunos parâmetros teóricos para responder à questão.

### **Questões para discussão em sala / Notas sobre o caso**

#### ***1. O que o caso nos diz sobre o potencial de colaboração em situações de crise?***

A coordenação de diferentes atores no processo de resposta à crise é inerentemente complicada. Colaboração é normalmente algo desenvolvido com o passar do tempo, baseada em adaptação mútua incremental e consenso entre organizações. Os membros das redes aprendem a confiar uns nos outros a partir de relações de trabalho compartilhadas, que fornecem evidências de confiança e respeito mútuo. Mas, frequentemente, os encarregados por responder a crises têm limitado contato prévio. Em tese, eles devem se unir com rapidez e coordenar-se para desempenhar uma série de tarefas difíceis e incomuns, sobre as quais eles têm pouca experiência.

As políticas de gestão de crise representadas pelo Plano Nacional de Resposta (agora Sistema Nacional de Resposta) e o Sistema de Comando de Incidentes não resolvem totalmente esses problemas. Pré-designando responsabilidades federais, tais políticas procuram esclarecer as diferentes funções envolvidas no processo. Essa abordagem possui três problemas.

Primeiro: Ela confia em uma abordagem conhecida como “puxar” para desastres, o que supõe que a Fema e os encarregados do Estado identificarão as necessidades e as comunicarão às outras agências. Esse

modelo não funciona bem em uma catástrofe como o Katrina, em que o tempo é limitado, as necessidades são extraordinárias e a capacidade de um coordenador central para comunicar todas as necessidades em detalhe pode se tornar rapidamente sobrecarregada. A primeira postura do DOD durante o desastre do Katrina ilustrou a fragilidade dessa abordagem. Esperar por solicitações e exigir que tais pedidos fossem corretos e detalhados, de acordo com os procedimentos, foi uma prova da falta de habilidade do DOD para a predisposição de recursos.

Segundo: O caso ilustra o quanto o verdadeiro engajamento das agências nas redes de resposta à crise depende da vontade dessas organizações de colaborar. O DOD não foi o único encarregado federal que não correu rapidamente para cumprir suas responsabilidades (o caso também observa que o Departamento de Saúde e Serviços Humanos foi devagar ao executar sua função de lidar com cadáveres, e que até mesmo as ações dos oficiais do DHS foram marcadas por lentidão no oferecimento de respostas). O fato de que as responsabilidades são pré-designadas e de que existe um comando de incidente não significa que o comandante do incidente tem controle hierárquico sobre as agências envolvidas. Estas retêm um alto nível de discernimento para determinar como, e até que ponto, engajam-se na rede de resposta.

Terceiro: O Plano Nacional de Resposta negligenciou aspectos emergentes da rede. Como a conclusão do caso observa, qualquer desastre grande contará com grande volume de ajuda voluntária, oferecida aos encarregados de responder à crise. A maioria das organizações não tem contato anterior com o comando do incidente, tampouco conhece o conceito de ICS. No meio do desastre, torna-se difícil, portanto, incluir essas instituições no esforço de resposta.

#### **Leituras relevantes à questão:**

*Link para o Sistema Nacional de Resposta dos Estados Unidos:* <http://www.fema.gov/emergency/nrf/>

McGuire, Michael. 2006. *Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. Public Administration Review 66* (edição especial): 33-43

Milward, H. Brinton e Keith Provan. 2006. *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Frameworks*. Centro IBM para Negócios do Governo. <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/ProvanReport.pdf>

Moynihan, Donald P. 2008. *Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management. Governance 21* (2): 205-229.

## **2. O que o caso nos diz sobre o efeito da cultura organizacional na colaboração?**

O caso observa aspecto particular da cultura militar, que é um desejo por autonomia e uma desconfiança em relação a missões não militares. A relutância inicial do DOD em sair de uma postura reativa reflete uma preocupação com os riscos de trabalhar com outras agências, o que o relatório do Senado sobre o Katrina descreveu como “relutância cultural” em comprometer os ativos do departamento em apoio a missões civis a não ser quando absolutamente necessário”.

Em depoimento no Congresso, os funcionários do DOD foram muito diplomáticos em relação a outras agências, exceto o subsecretário de Defesa Interna, Paul McHale, quando lhe foi perguntado sobre coordenação dos recursos do departamento com outras agências. Ele sugeriu que ter um funcionário da Fema ou do DHS como responsável pelas ações do DOD era uma “péssima ideia”, alegando ao Senado que “cabe a vocês decidirem se teria sido uma boa ideia ou não que o secretário Brown tivesse autoridade sobre as forças do general Honoré em Nova Orleans”.

Desejo por autonomia e relutância em engajar-se em operações não militares não são os únicos aspectos da cultura militar. Os militares também veem a si mesmos, nas palavras de Samuel Huntington, como “o ‘quebra-galho’ obediente do governo, desempenhando sem questionar ou hesitar os trabalhos que lhes são delegados”. No mundo militar, a obediência é caracterizada não apenas pela aderência à regra, mas também pela busca agressiva dos objetivos organizacionais, uma atitude “poder-fazer” que por vezes se choca com obstáculos formais (Romzek e Ingraham, 2000). Essa cultura se tornaria evidente no segundo período da resposta do DOD. Naquele dado momento, o departamento não esperava mais pelas solicitações da agência para alocar recursos. Para acelerar o processo, o DOD utilizou comando verbal. Honoré incorporou esse estilo, buscando uma estratégia de agir primeiro em vez de esperar por ordens específicas ou solicitações de auxílio.

Um aluno atento deve estar apto a compreender que desejo por autonomia não explicaria a energia com a qual o DOD atuou no segundo período do caso. O aspecto “poder-fazer” da cultura militar é mencionado ao longo do texto, mas vale a pena trazer para discussão em mais detalhes.

É muito simplista dizer que um aspecto da cultura organizacional dominou o outro. Embora o período pós-furacão Katrina tenha se caracterizado pelo aspecto “poder-fazer” por parte do DOD, o atributo da autonomia cultural subjacente manteve-se, surgindo em novas formas. Apesar de o departamento ter sido sensível em ajudar a Fema, ele definiu os termos e o tempo de sua assistência. Em suma, precisamos

entender a autonomia e o aspecto “poder-fazer” da cultura do DOD a fim de compreender plenamente sua resposta no caso.

#### **Leituras relevantes para a questão:**

KHADEMIAN, Anne M. 2002. *Working with Culture: The Way the Job Gets Done in Public Programs*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

(Como alternativa, KHADEMIAN, Anne M., 2000. Is Silly Putty Manageable? Looking for Links Between Culture, Management and Context. In: J. Brudney, L. O’ Toole, and H.G. Rainey, (Ed.) *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*.

ROMZEK, Barbara e INGRAHAM, Patricia. 2000. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*. 60 (3): 240-253.

SCHEIN, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership*. 2ª Ed. São Francisco, CA: Jossey-Bass (esp. ch1-2).

### **3. Como a liderança afeta a colaboração?**

O momento-chave deste caso é a reunião dos dirigentes do DOD na manhã seguinte à chegada do furacão, quando foi decidido reorientar os esforços do departamento de uma abordagem “puxar” para uma “empurrar”. Ao passar para o comando verbal, deixando claro para os encarregados pela resposta que eles deveriam agir onde fosse necessário, os líderes incitaram todo o poder do Exército americano. Ao lançar mão de tal estratégia, eles abandonaram um curso de ação coerente com alguns aspectos da cultura organizacional (desejo por autonomia e desconfiança em relação à colaboração interagencial), enquanto aproximavam-se de outros (o espírito “poder-fazer” e a vontade de desviar de algumas regras para atingir um objetivo).

As evidências do caso não sugerem que os dirigentes da agência possam criar ou facilmente modificar culturas organizacionais (um ponto citado por Khademian, 2002). Os dois grandes atributos culturais do DOD, discutidos anteriormente, precedem qualquer um dos dirigentes envolvidos. Estes não teriam sido capazes de inventar do dia para a noite quaisquer atributos culturais inexistentes. Ao contrário, eles reconheceram a necessidade de alternar entre os dois aspectos culturais e foram capazes de bancar a alternância.

Ninguém deve subestimar a importância ou dificuldade da mudança cultural. Ela requer capacidade de reconhecer que atributos culturais estão presentes dentro de uma organização, e quando cada um deles é

conveniente. Nesse caso, é necessária capacidade de reconhecer quando os procedimentos do Apoio Militar Conjunto Jdoms representavam a adesão apropriada aos procedimentos, e quando se tratava de pura burocracia excessiva. O que as provas do caso deixam claro, e o que a direção do departamento reconheceu, é que regras procedimentais devem ser observadas em algumas situações e abandonadas em outras.

A aptidão dos dirigentes de ajustar sua resposta exigiu conhecimento organizacional detalhado. É de pouca utilidade oferecer grandes demandas por responsividade – Michael Brown, por exemplo, frequentemente encorajava os encarregados de expandir os limites – sem compreensão detalhada de como os procedimentos operacionais-padrão das organizações limitarão ou promoverão essa responsividade. No caso do DOD, os líderes organizacionais mudaram gradualmente suas suposições básicas em relação à natureza do Katrina e ao seu papel na tragédia para reconhecer que: a) não era uma crise normal; b) a ação imediata do DOD era necessária; e c) se eles (os líderes) quisessem ser eficazes, não poderiam confiar em procedimentos-padrão para incorporar a resposta do departamento.

A importância de tal conhecimento organizacional se torna mais clara quando consideramos outros atores envolvidos no Katrina. Os dirigentes do DHS não conseguiram compreender a importância desse fenômeno natural a tempo. O secretário Chertoff não declarou Incidente de Significância Nacional até a tarde do dia seguinte à chegada do furacão (horas após os dirigentes do DOD decidirem utilizar uma abordagem mais agressiva). Contudo, mesmo quando os dirigentes do DHS reconheceram a gravidade da situação, faltou conhecimento organizacional detalhado de seus recursos e capacidade. Houve confusão, por exemplo, em relação às funções e responsabilidades do diretor federal e do coordenador federal em campo, limitando a capacidade de estabelecer unidade de comando. Em grande parte, essa falta de conhecimento organizacional se deu em função de o próprio DHS, à época, ser uma organização nova e as políticas de gestão de crise, introduzidas em 2004, não terem sido testadas. Além disso, o DHS sofreu renovação significativa nos quadros de carreira e nos quadros políticos antes do Katrina. Isso limitou a capacidade dos dirigentes de desenvolverem o tipo de experiência e conhecimento em cultura e procedimentos organizacionais que a contraparte do DOD apreciava.

#### **Leituras relevantes para a questão:**

O conceito de mudança cultural não é algo que tenha sido explorado em qualquer outro lugar, até onde me consta. Entretanto, o trabalho de Khademain mencionado acima nos

fornece argumentos úteis sobre a dificuldade de utilizar cultura para gerenciar. Além disso, o trabalho de Karl Weick sobre “criação de significado” pelos líderes é útil para explicar as diferenças entre os líderes do DHS e do DOD.

WEICK, Karl E. 2001. *Making Sense of the Organization*. Oxford, Reino Unido: Blackwell Ltd.

#### **4. Como as organizações utilizam regras para limitar a colaboração? Como a cultura organizacional atenua o efeito da burocracia excessiva?**

Do ponto de vista do DOD, o Jdoms fornece mecanismo que garante que o departamento não assuma missões inapropriadas ou engaje-se em ações interagenciais desnecessárias. Mas o efeito dos procedimentos criados pelo Jdoms foi dificultar para a Fema no sentido de saber quando, de que maneira e até que ponto o DOD ofereceria ajuda.

Do ponto de vista da Fema, o Jdoms representa uma forma de burocracia excessiva. Mas o que constitui burocracia excessiva depende de onde você está. A perspectiva do DOD acerca de o JDOM ter constituído ou não burocracia excessiva mudou apenas quando o objetivo organizacional também foi alterado e os seus dirigentes decidiram buscar resposta mais agressiva ao Katrina. Durante o primeiro período do caso, os procedimentos do Jdoms não eram vistos como burocracia excessiva pelos funcionários do DOD, porque serviam efetivamente para seu propósito de manter a autonomia organizacional.

No segundo período, os líderes organizacionais decidiram que responder ao Katrina era o principal objetivo organizacional e que as regras usuais tinham de ser deixadas de lado. Nesse período, o aspecto cultural “poder-fazer” do DOD mencionado anteriormente foi também associado à tendência de superar regras organizacionais a fim de realizar o trabalho. Romzek e Ingraham (2000) observam tal tendência cultural em outro contexto militar – o acidente aéreo com o secretário de Comércio de Clinton, Ron Brown. Eles notaram que a quebra de regras para realizar um trabalho pode ser problemática caso ocorra falha, pois os líderes devem explicar suas ações de forma coerente com as regras de prestação e contas. Pandey et al. (2007) também identifica uma tendência maior, em cenários não militares, de organizações públicas, com culturas mais empresariais, se desviarem de regras a fim de atingir um objetivo.

A natureza contingencial das regras administrativas torna-se mais significativa quando consideramos a crescente natureza em rede de não apenas respostas a crises, mas também de quase todas as formas de governança. Contrastar visões do que constitui burocracia excessiva em uma rede de atores moldará os custos de coordenação, um fator central no cálculo de cooperação da qual as redes dependem. As



organizações podem criar e utilizar regras de procedimento para limitar ou definir a natureza da colaboração. No que diz respeito a isso, as regras de procedimento podem tornar-se barreiras entre as organizações. Ou as organizações podem revisar, interpretar ou ignorar as regras a fim de obter uma colaboração maior.

#### **Leituras relevantes para a questão:**

PANDEY, Sanjay K.; COURSEY, David e MOYNIHAN, Donald P.. 2007. Overcoming Barriers to Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multi- Method Study. *Public Performance and Management Review*, 30(3): 371-400.

ROMZEK, Barbara e INGRAHAM, Patricia. 2000. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60 (3): 240-253.

#### **5. Qual é a lógica de coordenação que leva à colaboração?**

Pesquisas sobre redes enfatizam a importância da confiança e da reciprocidade e, em menor escala, da aquisição de recursos, como lógica central de coordenação. Como discutido acima, é difícil desenvolver confiança no momento de resposta a uma crise. Como crises reais são raras, os encarregados emergenciais tendem a construir relações virtuais de experiências, como pré-planejamentos e simulações, mas esses não são substitutivos perfeitos para um trabalho em conjunto de verdade.

Enquanto a maior parte da pesquisa sobre redes foca nas organizações cujo envolvimento na rede é voluntário, as redes de serviço público envolvem alguns atores com responsabilidades designadas, ou seja, eles não podem se retirar da rede caso sintam que não estão tendo benefícios. Para respostas às crises, o Sistema Nacional de Resposta delega responsabilidades específicas a diferentes agências federais, que, por sua vez, têm responsabilidade política de comprometer recursos para a resposta.

Responsabilidade política é uma relação de colaboração diferente daquela baseada em confiança e reciprocidade ou em aquisição de recursos. Por obrigação, o DOD ajuda a Fema. Isto é, o departamento não nutre expectativa de que conseguirá ganhar algo em troca. Uma lógica de coordenação baseada em responsabilidade política tem implicações distintas. Significa que dirigentes da agência estão mais preocupados com o potencial para responsabilização política do que com a manutenção de boas relações com outros membros da rede. Isso geralmente obriga a agência a tentar trabalhar com outros para evitar ser vista como aquela que está se esquivando das responsabilidades.

Mas se os dirigentes da agência percebem que a resposta está falhando, eles têm um grande incentivo para: a) responsabilizar outros membros da rede; e b) separar-se da rede se acreditar que podem ser mais eficazes com ações independentes. Nota-se elementos desses dois comportamentos na resposta do DOD durante o Katrina. Em audiências no Congresso, alguns membros da Fema culpavam o departamento por ser muito lento e burocrático na hora de providenciar auxílio durante os estágios iniciais do desastre. O DOD, em resposta, culpou a Fema de falhar em apresentar solicitações de ajuda detalhadas e rápidas. Quando os dirigentes do DOD decidiram que não poderiam confiar na agência para fornecer orientação apropriada, eles se engajaram fortemente por meio de ações independentes que mostraram resposta ativa e agressiva, mas não sua plena colaboração.

Um fato que vale a pena discutir é se teria sido possível para o departamento buscar resposta agressiva que fosse ao mesmo tempo colaborativa. Ou o julgamento implícito do DOD estava correto? (ou seja, que houve uma troca entre sua efetividade em responder ao Katrina e o nível de colaboração no qual se engajaram).

O caso foca a relação DOD-Fema, mas também é válido notar que a falta de mecanismos de reciprocidade não é limitada à colaboração entre agências federais. Esta falta também se aplica a relações intergovernamentais. O nível federal ajuda estados e municípios porque trata-se de uma responsabilidade política, e não porque a instância espera receber algo em troca. Estados e municípios recebem bem o auxílio quando este traz recursos, mas têm receio de perder o controle sobre a resposta e de serem responsabilizados por uma falha.

No caso do Katrina, a governadora Blanco e sua equipe acreditavam que a Casa Branca queria responsabilizar o Estado de Louisiana pela resposta ineficaz. Quando a Casa Branca tentou convencê-la a federalizar a Guarda Nacional, Blanco recusou. Seu chefe de Gabinete disse que “foi uma proposta para permitir que o governo federal ganhasse os créditos pela superação da tragédia no território de Nova Orleans”. A própria Blanco culpou a Fema por atrasos no provimento de ônibus para evacuação.

Semanas após o Katrina, preocupações em relação à autonomia e transferência de culpa afetaram a relação entre governo federal e estado durante a resposta ao furacão Wilma na Flórida. Os funcionários do estado que haviam assistido à resposta ao Katrina recusaram-se a aceitar a autoridade do DHS ou a nomeação de um diretor federal e nomearam seu governador (o irmão do então presidente dos EUA, Jeb Bush) como comandante do incidente para impedir que um agente federal tentasse comandar a resposta.

Em contrapartida, é interessante olhar para os dois exemplos mais surpreendentes de coordenação positiva em larga escala durante o Katrina.

1) O apoio massivo dado por outros estados a Louisiana, Mississippi e Alabama: quase 50 mil homens da Guarda Nacional e quase 20 mil civis foram ativados por meio de um acordo preestabelecido, chamado Pacto de Ação em Gestão de Emergências. Os estados fornecem apoio na expectativa de que o ente auxiliado cobrirá os custos de tal assistência; e que ajuda similar será fornecida caso o estado, que está auxiliando, enfrente algum tipo de emergência. O apoio é, portanto, regido por normas de reciprocidade.

2) Coordenação da Guarda Nacional e forças ativas: tensões entre a Casa Branca e a governadora Blanco sobre o papel da Guarda Nacional de Louisiana foram resolvidas em grande parte porque o general Honoré e o chefe da Guarda, general Bennett C. Landreneau tinham uma amizade de longa data que estimulou um acordo de trabalho informal em relação ao uso das tropas. Em seu depoimento no Senado, Honoré assinalou que “a arte do comando é pegar a situação como você a encontra e esclarecer as pessoas...”. “E foi isso que eu e o general Landreneau fizemos ao ficarmos na mesma barraca do lado de fora do Superdome, trabalhando juntos em colaboração para atingir uma unidade de esforço, não através de uma equipe, não por distância, mas sim da forma mais pessoal que pode acontecer, cara a cara, e com decisões conjuntas”, disse o general Honoré.

Os dois exemplos de colaboração demonstram os benefícios da reciprocidade e da existência de relações anteriores, mas tais condições não foram comuns durante a resposta ao Katrina, e o caso menciona que as mudanças na política pós-09/11 comprometeram as possibilidades de colaboração intergovernamental. Antes do Katrina, a capacidade da Fema foi severamente prejudicada, resultando em relações frágeis com funcionários estaduais. Após 09/11, a agência tornou-se parte do novo DHS, perdendo acesso direto à Casa Branca e algumas responsabilidades essenciais. Ela também perdeu a responsabilidade de consolidar planos emergenciais de resposta em um único plano coordenado. Esse papel era crucial, já que o Plano Nacional de Resposta incorporou novos conceitos de gestão de crises e estruturas, como o Incidente de Significância Nacional e o Diretor Federal. Essas eram alterações evidentes referentes à política anterior, que confundia funções e responsabilidades durante a resposta ao Katrina.

A Fema perdeu uma função-chave – preparação. O desenho básico de um sistema de gestão de crises – mitigação de riscos, preparação, resposta e recuperação – assume uma abordagem coerente e integrada dessas funções. A perda da função de preparação limitou a habilidade da agência de influenciar a preparação do estado e enfraqueceu as relações com os encarregados estaduais. As subvenções de preparação tornaram-se responsabilidade do Departamento de Preparação Local,

que utiliza os recursos federais mais para enfatizar a preparação contra eventos terroristas do que para desastres naturais.

A Fema perdeu ainda recursos de planejamento – outro meio de construir relações entre os encarregados federais e estaduais. A agência solicitou U\$ 100 milhões para planejamento catastrófico no ano fiscal de 2004 e U\$ 20 milhões para um plano habitacional pós-catástrofes em 2005. Os dois pedidos foram negados pelo DHS. Em um nível mais específico, a Fema lutou para custear o exercício do furacão Pam (que previu o evento real do Katrina com uma precisão surpreendente) por cinco anos. Até mesmo naquela época, o exercício não foi suficientemente custeado para cobrir problemas como evacuação pré-chegada do furacão e um workshop foi adiado até pouco tempo antes do Katrina porque a Fema não tinha U\$ 15 mil para pagar despesas de viagem. Outro efeito adicional do declínio da Fema consistiu na debandada de experientes diretores em protesto moral, que levaram consigo anos de experiência e relações de longa data com encarregados estaduais, reduzindo ainda mais o potencial de usar relações anteriores como meio de estimular a colaboração quando o Katrina ocorreu.

#### Leituras relevantes para a questão:

MILWARD, H. Brinton and PROVAN, Keith. 2006. *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Frameworks*. Centro IBM para Negócios do Governo. 2006. Disponível em: <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/ProvanReport.pdf>

O' LEARY, Rosemary e BINGHAM, Lisa B. 2007. *A Manager's Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks*. Centro IBM para Negócios do Governo. Disponível em: <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/olearybinghamreport.pdf>

WEAVER, R. Kent. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6 (4): 371–98. 1986.

## Bibliografia

### ***Cultura organizacional***

BAN, Carolyn. *How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture and the Potential for Reform*. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1995.

KHADEMIAN, Anne M. *Working with Culture: The Way the Job Gets Done in Public Programs*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press. 2002.

SCHEIN, Edgar H. *Organizational Culture and Leadership*. 2ª Ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1992.

WEICK, Karl E. *Making Sense of the Organization*. Oxford, U.K.: Blackwell Ltd. 2001.

### ***Cultura Militar***

BARNETT, Thomas P.M. *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century* New York: G.P. Putnam's Sons. 2004.

BUILDER, Carl H. *The Masks of War: American Military Styles in Strategy and Analysis*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press. 1989.

DUNIVIN, Karen O. Military culture: Change and Continuity. *Armed Forces and Society*. 20(4): 531-547, 1994

FEAVER, Peter D. *Armed Servants: Agency Oversight and Civil Military Relations*. Cambridge, Mass. Harvard University Press. 2003

HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass: Belknap Press. 1957.

PRIEST, Dana. *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military*. New York: W.W. Norton & Company. 2003.

ROMZEK, Barbara e INGRAHAM, Patricia *Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash*. *Public Administration Review*. 60 (3): 240-253, 2000.

### **Burocracia Excessiva**

BOZEMAN, Barry. *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. 2000.

KAUFMAN, Herbert. *Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses*. Washington D.C.: Brookings Institute. 1976.

PANDEY, Sanjay K., COURSEY, David e MOYNIHAN, Donald P. *Overcoming Barriers to Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multi- Method Study*. *Public Performance and Management Review* 30(3): 371-400, 2007.

### **Redes e Colaboração**

KOPPENJAN, Joop, and KLIJN, Hans-Erik *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. New York, NY: Routledge. 2004.

McGUIRE, Michael. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review* 66 (Edição especial): 33-43, 2006.

MILWARD, H. Brinton and PROVAN, Keith. *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Frameworks*. IBM Centro para negócios do governo. 2006. <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/ProvanReport.pdf>

O LEARY, Rosemary and BINGHAM, Lisa B.. *A Manager's Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks*. IBM Centro de Negócio para o governo. 2007. <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/olearybinghamreport.pdf>

TRAINOR, Joseph. *Searching for a System: Multi-Organizational Coordination in the September 11th World Trade Center Search and Rescue Response*. DRC Preliminary Publication #343/ Public Entity Risk Institute. 2004.

WEAVER, R. Kent. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6 (4): 371–98, 1986.

### **Coordenação durante o furacão Katrina**

BRINKLEY, Douglas. *The Great Deluge: Hurricane Katrina, New Orleans, and the Mississippi Gulf Coast*. New York: William Morrow. 2006.

COMFORT, Louise. *The Dynamics of Policy Learning*. Unpublished paper.

COOPER, Christopher and Robert Block. *Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*. New York: Times Books. 2006.

LEONARD, Herman B. e HOWITT, Arnold M. Katrina as Prelude: Preparing for and Responding to Katrina-Class Disturbances in the United States. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 3(2): article 5. 2006. Disponível em: <http://www.bepress.com/jhsem/vol3/iss2/5>

MOYNIHAN, Donald P. *From Forest Fires to Hurricane Katrina: Case Studies of Incident Command Systems*. Relatório para o Centro IBM para Negócios do governo. 2007. <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/MoynihanKatrina.pdf>

*U.S. House of Representatives Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Katrina. A Failure of Initiative*. Washington D.C.: Government Printing Office. 2006.

U.S. Senate Committee of Homeland Security and Government Affairs. *Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared*. Washington D.C.: Government Printing Office. 2006.

WHITE HOUSE. *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*. Washington D.C.: Government Printing Office. 2006.

### **Sistema Nacional de Resposta e Sistemas de Comando de Incidente**

Link para o Sistema Nacional de Resposta: <http://www.fema.gov/emergency/nrf/>

MOYNIHAN, Donald P. Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management. *Governance*, 21 (2): 205-229, 2008.

---

### **Nota**

- <sup>1</sup> Este estudo de caso foi elaborado por Donald P. Moynihan da Escola de Relações Públicas La Follette (La Follette School of Public Affairs) da Universidade de Madison-Wisconsin. Foi feito a partir de várias fontes, especialmente de *A Failure of Initiative* (Um fracasso de iniciativa), um relatório do Comitê do Senado americano sobre Segurança Interna e Assuntos Governamentais. Detalhes bibliográficos completos estão inclusos na nota pedagógica. A Escola Nacional de Administração Pública agradece a permissão de tradução e publicação do estudo de caso na Casoteca de Gestão Pública da ENAP concedida pelo Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration (Parcc – [www.eparcc.org](http://www.eparcc.org)) da The Maxwell School of Syracuse University.