UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES

SABRINA OLIVEIRA DE FIGUEIREDO

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEXOS: IMPLICAÇÕES DAS INTERAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

VITÓRIA
2015

SABRINA OLIVEIRA DE FIGUEIREDO

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEXOS: IMPLICAÇÕES DAS INTERAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, Curso de Mestrado em Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Lucilaine Maria Pascuci

Coorientador: Prof. Dr. Emanuel Rodrigues Junqueira de Matos

VITÓRIA

2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Figueiredo, Sabrina Oliveira de, 1985-
F475p Políticas públicas como sistemas adaptativos complexos : implicações das interações no desenvolvimento de uma política pública de segurança / Sabrina Oliveira de Figueiredo. – 2015.
140 f. : il.

Orientador: Lucilaine Maria Pascuci.
Coorientador: Emanuel Rodrigues Junqueira de Matos.
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Políticas públicas. 2. Segurança pública. 3. Sistemas complexos. I. Pascuci, Lucilaine Maria. II. Matos, Emanuel Rodrigues Junqueira de. III. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. IV. Título.

CDU: 65

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PPG ADM
Programa de Pós- Graduação em Administração UFES
Mestrado e Doutorado

Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
Programa de Pós - Graduação em Administração
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário - Goiabeiras
CEP. 290075.910-ES-Brasil-Telefax (27) 3335.7712
E-Mail ppgadm@gmail.com
www.ppgadm.ufes.br

"Políticas públicas como sistemas adaptativos complexos: implicações das interações no desenvolvimento de uma política pública de segurança"

Sabrina Oliveira de figueiredo

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Aprovada em: 28/08/2015

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Drª Lucilaine Maria Pascuci
Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Emanuel Rodrigues Junqueira de Matos
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Drª Teresa Cristina Janes Carneiro
Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Bernardo Alves Furtado
Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento/ESAF/IPEA

Professor Doutor Victor Meyer Junior
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Ao Senhor, fonte da minha existência;
Aos meus pais e irmão, fonte do meu viver.

Agradecimentos

Realizar o sonho de ser mestre só foi possível, em primeiro lugar, pelo presente que o Senhor Jesus me concedeu. Em meio a tanto aprendizado acadêmico e pessoal, muitas dificuldades surgiram, mas certamente Ele venceu todas as batalhas por mim.

Agradeço aos meus amados pais, Aquiles e Graça, e meu irmão, Thiago. Obrigada pelo amparo, compreensão e confiança dedicada a mim neste período. Nenhuma palavra é capaz de expressar meu amor por vocês. Sem vocês, eu não teria conseguido chegar até aqui.

Às minhas preciosas amigas que são mais achegadas que irmãs, Rafaela Rodrigues e Ione Senna, pelas palavras de perseverança, pelo apoio e cuidado. Ao meu professor e amigo, Gustavo Debortoli, minha referência e alicerce pessoal e profissional.

Aos meus intercessores, Tia Vera, Tia Nilza, Tia Rutelma, Cidinha Gomes, Marthinha Perola, Carlos Affonso, Meire Affonso, Ananias Dalmaso, Gilson Pena, Willys Pereira, Adriano Lopes e André Assis. Certamente as orações de vocês me alcançaram.

A minha estimada orientadora, Prof.ª Dr.ª Lucilaine Pascuci, professora dedicada, diferenciada, compreensiva e visionária. Foi valoroso ser sua primeira orientanda no Mestrado na Universidade Federal do Estado do Espírito Santo. Muito obrigada!

Agradeço ainda meu coorientador Prof. Dr. Emanuel Junqueira pela indicação de pesquisa. Aos professores do PPGAdm/UFES por ensinarem conteúdos teóricos antes superficiais a uma advogada e, aos meus colegas de turma, pelo convívio, discussões e troca de experiências. Também agradeço à Adriana Gonçalves e Lorena Frassi, servidoras da Secretaria do PPGAdm/UFES, por todo auxílio durante do Mestrado.

Aproveito para expressar meus agradecimentos aos professores que me honraram com suas presenças – física e virtual – em minha Banca de Defesa, Prof. Dr. Victor Meyer Jr, Prof.ª Dr.ª Teresa Cristina Carneiro e Prof. Dr. Bernardo Furtado. Obrigada pela minuciosa leitura e pela qualidade das exposições a respeito deste estudo.

Por fim, referindo-me ao Sr. André de Albuquerque Garcia, estendo meus agradecimentos especiais aos policiais militares e civis, bombeiros e servidores da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Espírito Santo. Os esforços da gestão e exercício pleno da segurança pública e defesa social são recompensados em vidas protegidas.

A todos, meu muito obrigado!

O compromisso dos integrantes das organizações públicas – de luta pela vida, pela liberdade e pela busca da felicidade, de apoio a todos os cidadãos em seu desenvolvimento próprio e de promoção da educação para a própria cidadania – somente pode ocorrer pela interação entre pessoas, não entre objetos.

Robert B. Denhardt

RESUMO

Políticas públicas são caracterizadas na literatura como sistemas adaptativos complexos por apresentarem características tais como, pluralidade e autonomia dos agentes, não linearidade de objetivos, imprevisibilidade, interesses conflitantes, poder compartilhado, entre outras. Tais características contribuem para a reconhecida lacuna entre os processos de formulação e de implementação das políticas públicas. Neste contexto complexo e pluralista, as interações – formais e, principalmente, as informais – podem assumir um papel significativo ao alcance dos resultados por serem responsáveis pelos fluxos de informações, pela dinâmica das ações e pelo processo de aprendizado inerente à gestão das políticas públicas. O principal objetivo deste estudo foi analisar as implicações de Interações Justapostas e de Interações Frouxamente Articuladas no desenvolvimento (formulação e implementação) de uma política pública estadual de segurança Capixaba. O estudo fundamentou-se nas Teorias da Complexidade e, dentro desta, na Teoria dos Sistemas Adaptativos Complexos (SAC) e em conceitos relativos a Sistemas Justapostos, Sistemas Frouxamente Articulados e Políticas Públicas. Trata-se de um estudo de caso de natureza qualitativa com caráter descritivo e exploratório. Os dados foram coletados por meio de entrevistas, documentos e observação participante, e foram analisados por meio de técnicas de análise de narrativa e análise documental. Resultados demonstraram que a distinção lógica e racional entre os processos de formulação (caracterizado como *sistema justaposto*) e de implementação (caracterizado como *sistema frouxamente articulado*) inibem o processo natural de aprendizado, fundamental à implementação das ações estratégicas. Ainda que as ações estivessem previamente estabelecidas na política pública, foram as interações – especialmente as informais – as grandes responsáveis pela condução, integração e adequações necessárias à implementação da maioria das ações estratégicas. Uma das justificativas encontrada para a representatividade das interações foi forte a presença, na fase de implementação, de características tais como: multiplicidade de atores envolvidos, autonomia e interdependências entre eles, falta de consenso e interações, predominantemente informais. Concluiu-se, ainda, que o êxito da política pública está diretamente relacionado: 1) às propriedades características das interações (qualidade, intensidade, multiplicidade, variedade, entre outras); 2) à capacidade de aprendizado dos atores; e, 3) à superação de aspectos estruturais, sobretudo, de ordem política.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Pública. Interações. Sistemas Complexos. Formulação. Implementação.

ABSTRACT

Public policies are characterized in the literature as complex adaptive systems as they have characteristics such as plurality and autonomy of agents, non-linearity of objectives, unpredictability, conflicting interests, shared power, and others. These characteristics contribute to the recognized gap between the formulation and implementation processes of public policies. In this complex and pluralistic context, interactions (both formal and, mainly informal) can play a significant role in achieving results as they are responsible for the flow of information, the dynamic of actions and the learning process that is inherent to the management of public policies. The main objective of this study was to analyze the implications of the tightly and loosely coupled interactions in the development (formulation and implementation) of a public safety policy in the state of Espírito Santo. The study was based on Complexity Theory and, within this, the Theory of Complex Adaptive Systems (CAS) and concepts related to Tightly Coupled Systems, Loosely Coupled Systems and Public Policies. It is a case study of a qualitative nature and descriptive and exploratory in character. The data were collected from interviews, documents and participant observation. They were analyzed using narrative analysis techniques and document analysis. The results showed that the logical and rational distinction between the processes of formulation (characterized as a *tightly coupled system*) and implementation (characterized as a *loosely coupled system*) inhibit the natural learning process that is fundamental to the implementation of strategic actions. Although the actions were previously established in the public policy, the interactions (especially the informal ones) were largely responsible for conducting, integrating and making the necessary adaptations to the implementation of most of the strategic actions. One of the justifications found for the representativeness was the strong presence, in the implementation phase, of characteristics such as multiplicity of actors involved, autonomy and interdependencies among them, lack of consensus and predominantly informal interactions. It was also concluded that the success of the public policy is directly linked to: 1) the characteristic properties of the interactions (quality, intensity, multiplicity, variety, etc.); 2) the learning capacity of the actors; and 3) overcoming structural aspects, especially those of a political nature.

Key words: Public Policies. Public Safety. Interactions. Complex Systems. Formulation. Implementation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Exemplo de Sociograma 39

Figura 2 – Redes Humanas 42

Figura 3 – Rede de *Feedback* Composta por Três Agentes 43

Figura 4 – Linha do Tempo do Projeto 74

Figura 5 – Mensagens de Grupo de *WhatsApp* 100

Figura 6 – Mensagens de Grupo de *WhatsApp* 100

Figura 7 – Rede de *Feedback* do Processo de Implementação do Projeto 101

Figura 8 – Caracterísitcas das Redes de Interações no Desenvolvimento da Política Pública 111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características das Interações nos Processos de Formulação e Reformulação do Projeto 85

Quadro 2 – Síntese das Evidências de Aspectos Limitadores das Interações nos Processos de Formulação e Reformulação do Projeto..... 86

Quadro 3 – Características das Interações no Processo de Implementação do Projeto..... 104

Quadro 4 – Síntese das Evidências de Aspectos Limitadores das Interações no Processo de Implementação do Projeto 105

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA 13

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA 16

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA 16
1.3.1 Objetivo Geral 16
1.3.2 Objetivos Específicos 16

1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA 17

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO 19

2 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA 21

2.1 TEORIAS DA COMPLEXIDADE E CONTRIBUIÇÕES À TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES 21
2.1.1 Da Abordagem Clássica aos Sistemas Abertos 21
2.1.2 Origem e Natureza do Pensamento Complexo 23
2.1.3 Complexidade Organizacional e Organizações como Sistemas Adaptativos Complexos – SAC 31

2.2 INTERAÇÕES E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES 37
2.2.1 Interações, Redes de Interações e Redes Sociais 37
2.2.2 Interações na Perspectiva de SAC 40
2.2.3 Interações em Sistemas Justapostos e Sistemas Frouxamente Articulados 44

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULAÇÃO *VERSUS* IMPLEMENTAÇÃO 50

2.4 COMPLEXIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERAÇÕES 56

3 METODOLOGIA 59

3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA 59
3.1.1 Perguntas de Pesquisa 59
3.1.2 Definição das Categorias Analíticas 60
3.1.3 Definição de Outros Termos Relevantes 64

3.2 DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA 65
3.2.1 Política Pública Foco do Estudo 65
3.2.2 Delineamento e Etapas da Pesquisa 67
3.2.3 Fonte e Coleta dos Dados 68
3.2.4 Tratamento e Análise dos Dados 70
3.2.5 Limitações da Pesquisa 72

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS 73

4.1 CASO ESTUDADO 73

4.2 PROCESSOS DE FORMULAÇÃO E REFORMULAÇÃO DO PROJETO 76
4.2.1 Características das Interações 76
4.2.1.1 Incidência de regras 77
4.2.1.2 Incidência de monitoramento 79
4.2.1.3 Incidência de redes de *feedback* 82
4.2.2 Aspectos Limitadores das Interações 86
4.3 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO 90
4.3.1 Características das Interações 90
4.3.1.1 Incidência de integração de práticas 90
4.3.1.2 Redes de *feedback* 92
4.3.1.3 Incidência de aprendizado 97
4.3.1.4 Incidência de monitoramento 102
4.3.2 Aspectos Limitadores das Interações 105
4.4 IMPLICAÇÕES DAS REDES DE INTERAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA 110
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 116
5.1 RESPOSTA AO PROBLEMA DE PESQUISA 116
5.2 RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS 119
5.3 RECOMENDAÇÃO PRÁTICA 120
REFERÊNCIAS 121
APÊNDICE A 131
APÊNDICE B 132
APÊNDICE C 135
ANEXO A 138
ANEXO B 139

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Ainda que predomine nos estudos organizacionais abordagens estruturadas sobre premissas comuns, sua compreensão requer, numa perspectiva plural e holística, a análise das diferenças entre as organizações (SERVA, 1992). É o caso de organizações tais como prisões, hospitais, igrejas, escolas, universidades, organizações militares, associações voluntárias, órgãos governamentais, entre outras, as quais, apresentam especificidades e, por este motivo foram caracterizadas por Etzioni (1967) como **organizações complexas.** Merece destacar, neste cenário, outro assunto que tem despontado como interesse de estudos nesta área: a análise de **políticas públicas** enquanto sistemas complexos (OCDE, 2009; ROOM, 2011; ÖZER; SEKER, 2013).

Em meados da década de 1990, pesquisadores da área de políticas públicas iniciaram os estudos que exploravam as características da Complexidade – com referência às Teorias da Complexidade (BAUER, 1999; MORIN, 2006) – inerentes às políticas e aos processos políticos (MORÇÖL, 2012; ÖZER; SEKER, 2013). O foco da compreensão das políticas públicas ou de seu objeto (política econômica, ambiental, saúde, educação, segurança pública) enquanto sistemas complexos passou a considerar a presença de contextos diferenciados, imprevisibilidade, multiplicidade de atores ou agentes, variedade de forças e interesses distintos. De certo, a auto-organização que caracteriza o sistema político, em particular a gestão de políticas públicas, é resultado da evolução e adaptação constante dos atores, materializada por meio das **interações dinâmicas e não lineares entre eles** (ROOM, 2011; CAIRNEY, 2012; MORÇÖL, 2012; FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLLI, 2015).

No âmbito organizacional, as Teorias da Complexidade também têm contribuído significativamente (STACEY, 1996a; ANDERSON, 1999; AGOSTINHO, 2003; McDANIEL, 2007; MEYER, 2007; PASCUCI, 2011; PASCUCI; MEYER, 2013) para a compreensão de especificidades estruturais e comportamentais – especialmente, em se tratando de contextos dinâmicos e pluralistas – tendo como base elementos da Complexidade. Dentre tais elementos, pode-se mencionar a autonomia dos agentes, a não linearidade, a imprevisibilidade, as redes de *feedback* (interações) e a capacidade de aprendizado que conduz à auto-organização do sistema (McDANIEL, 2007; CAMPBELL-HUNT, 2007; MEYER, 2007; PASCUCI, 2011).

A Teoria dos Sistemas Adaptativos Complexos (SAC) – que compõe as Teorias da Complexidade – por suas características e conceitos tem sido muito aplicada em estudos relacionados ao cenário organizacional.

As organizações como SAC são produtos das interações promovidas por seus diversos agentes (McDANIEL, 2007; AGOSTINHO, 2010). São justamente as **interações** entre agentes do sistema que determinam a dinâmica e o fluxo de energia imprescindíveis para manter a atividade e estrutura organizacional (CAMPBELL-HUNT, 2007). Dentre os estudos desenvolvidos sobre o tema podem ser destacados o trabalho de Chaffee e McNeill (2007) que aborda o sistema de saúde e a prática profissional de enfermagem como SAC e o estudo de Keshavarz e outros (2010) ao tratar da implementação de programas de promoção da saúde em escolas, compreendidas como SAC. Também no cenário nacional, há estudos que ressaltam a complexidade organizacional das universidades, desenvolvidos por Meyer (2007), e estudos que exploram a formação de estratégias em hospitais, elaborados por Pascuci (2011) e Pascuci e Meyer (2013), por exemplo.

No SAC, as **interações** entre os agentes do sistema e entre estes e seu ambiente é tão dinâmica e emergente que impede a análise singular do sistema restrita à quantidade dos seus componentes (CILLIERS, 2002). Neste sentido, Stacey (1996a) destaca dois principais tipos de redes de interações (ou *links*) em SAC: Rede Legítima (*legitimate network*) e Rede Ilegítima ou Rede Sombra (*shadow network*). A primeira baseia-se numa relação formal e intencional entre os membros do sistema; já a Rede Sombra, por sua vez, refere-se aos relacionamentos espontâneos e informais, de natureza social e política, estabelecidos entre agentes. Cabe dizer que ambas as redes, formal e informal, são movidas por uma realimentação não-linear, fruto da característica adaptativa da organização (STACEY, 1996a).

Com relação à perspectiva dos papeis das interações em contextos organizacionais, ganha particular relevância neste estudo a inserção dos conceitos de “Sistemas Fortemente Acoplados” (*tightly coupled systems*) ou “Sistemas Justapostos” e “Sistemas Frouxamente Acoplados” (*loosely coupled systems*), assim definidos por Weick (1976; 1982) e Orton e Weick (1990). Segundo esses autores, podem incidir, concomitantemente, nas organizações, interações justapostas e interações frouxamente articuladas, cujas características determinam implicações no desenvolvimento de ações estratégicas nestes sistemas.

Interações, portanto, são foco deste estudo pois é por meio destas que os agentes podem relacionar-se entre si com a finalidade de promover as mudanças que permitem a

sobrevivência e coevolução de organizações, assim como em SAC (STACEY, 1996a). O processo de interação, por sua vez, é apresentado por Cilliers (2002), a partir de quatro premissas: (i) as interações não se restringem a ordem física; (ii) as interações não são lineares; (iii) elementos não ligados às redes podem exercer as mesmas funções de elementos conectados; e (iv) os laços que unem as interações podem estimular os agentes (*feedback* positivo) ou, ainda, prejudicá-los ou inibi-los (*feedback* negativo).

Em se tratando da proposta deste estudo, o desenvolvimento de **políticas públicas**, planos, programas e projetos de governo, acarreta um esforço adicional pelo fato de sua execução depender, sobremaneira, de **interações** entre gestores e agentes envolvidos na materialização destas ações estratégicas (HEIDEMANN, 2009). Um dos motivos que justificam a dificuldade de implementação de políticas está relacionado ao modelo dicotômico adotado que cria uma separação entre a elaboração das políticas e a execução das ações estratégicas governamentais. Ou seja, enquanto que a elaboração é desenvolvida por um grupo de atores, a sua implementação, em geral, depende do apoio de grupos alheios à elaboração, os quais são envolvidos posteriormente neste processo, por meio de projetos e ações, seja de maneira formal ou informal. Sob esta perspectiva, a elaboração da política pública seria representada por características racionais, lógicas e funcionais, enquanto que na sua implementação, verifica-se um contexto altamente diferente daquele em que a política foi concebida.

Neste estudo, **SAC, interações e políticas públicas** representam conceitos chave. Isto ocorre em razão do paradoxo existente entre a necessidade de que as políticas públicas deixem o plano da “intenção” e atinjam o plano da “ação”, ou seja, da implementação. Dificuldades de implementação de ações estratégicas na Gestão Pública esbarram, muitas vezes, em problemas de ordem financeira, capacidade técnica, resistência a mudanças, descontinuidade administrativa e também, por aspectos relacionais e políticos (OLIVEIRA, 2006). Além disso, órgãos governamentais apresentam especificidades que permitem caracterizá-los como complexos, nos termos de Etzioni (1967). Em especial, são caracterizados pela presença de agentes autônomos, pela multiplicidade de interesses – muitas vezes divergentes –, poder compartilhado que demandam negociações e geram conflitos, entre outros aspectos que tornam a gestão um desafio aos seus gestores (MORGAN, 2002; BOLMAN; DEAL, 2003).

Portanto, tendo como base a Teoria dos Sistemas Adaptativos Complexos, conceitos relacionados aos Sistemas Justapostos e Sistemas Frouxamente Articulados e conceitos relativos às políticas públicas, este estudo analisa as implicações dos diferentes tipos de interações no desenvolvimento de uma política pública estadual de segurança.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A questão de pesquisa que orientou este estudo é assim descrita:

Como as interações justapostas e as interações frouxamente articuladas impactam no desenvolvimento de uma política pública de segurança?

Neste estudo, entende-se por **desenvolvimento de uma política pública** tanto o processo de formulação quanto de implementação da política em consideração. A política estadual de segurança que trata este estudo, denominada de "Prevenção e Redução da Criminalidade", foi desenvolvida no Estado do Espírito Santo.

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo a que se destinou este trabalho foi a **análise de como as interações justapostas e as interações frouxamente articuladas impactam no desenvolvimento de uma política pública estadual de segurança.**

1.3.2 Objetivos Específicos

Como Objetivos Específicos buscou-se:

(i) Identificar e analisar as características das interações (justapostas e frouxamente articuladas) no processo de formulação da política pública estadual de segurança analisada;

(ii) Identificar e analisar as características das interações (justapostas e frouxamente articuladas) no processo de implementação da política pública estadual de segurança analisada; e,

(iii) Analisar a presença e influência de elementos de Sistemas Adaptativos Complexos nas interações da política pública estadual de segurança analisada.

1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

Políticas Públicas são consideradas sistemas complexos (OCDE, 2009; ROOM, 2011; ÖZER; SEKER, 2013) em razão de algumas características-chave. Destaca-se, porém, a multiplicidade de agentes, independentes ou autônomos e dotados de interesses divergentes, que interagem mutuamente no cenário organizacional a fim de se adaptar ao meio ambiente e produzir resultados. É, realmente, em virtude do envolvimento das interações mútuas e adaptativas entre diversos agentes, a partir de comportamentos imprevisíveis e surpreendentes que produzem padrões característicos, que torna desafiante o desenvolvimento de políticas, projetos e ações governamentais em resposta às demandas sociais.

Preocupada com os problemas que envolvem os agentes de Governo e tomadores de decisão na esfera pública, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) produziu, em 2009, um estudo destacando a contribuição de algumas perspectivas teóricas para a abordagem deste tema. Em especial, o estudo ressaltou que a aplicação das Ciências da Complexidade para as políticas públicas é a esperança de compreender os padrões de comportamento em Sistemas Complexos que envolvam interações entre seres humanos, subsidiando assim decisões mais eficientes sobre as intervenções políticas (OCDE, 2009).

De fato, estudos com base nas Teorias da Complexidade têm contribuído para melhor compreensão das organizações caracterizadas como complexas, a exemplo dos órgãos governamentais, segundo Etzioni (1967). Também destacando a importância de estudos a partir desta abordagem, Muro e Meyer (2011, p. 90) ressaltaram que as Teorias da Complexidade veem a organização como “um processo que emerge das relações entre indivíduos” e é uma estrutura que “influencia o ambiente e é também influenciado por esse ambiente”, e, por isso, requerem atenção e análise diferenciadas.

Embora o assunto tenha despertado interesse por parte de um organismo internacional, como a OCDE, a literatura que associa complexidade organizacional, gestão pública e redes de interações ainda é escassa (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1999; PÜLZL; TREIB, 2007; KLIJN, 2007, 2008). A abordagem gerencialista e da Nova Gestão Pública, ignorando as especificidades destas organizações, ainda prevalecem nas produções acadêmicas na área

da Administração Pública. E, apesar, de nos últimos anos estudiosos brasileiros terem apresentado algumas iniciativas de estudos tendo como referência organizações complexas –, a exemplo de Agostinho (2003; 2010), Meyer (2007), Kimura, Pereira e Lima (2009), Muro e Meyer (2011), Oliveira, Rezende e Carvalho (2011), Kaspary e Seminotti (2012), Pascuci e Meyer e (2013), Pedrozo e Rodriguez (2013) –, nenhuma teve como foco os órgãos públicos. A despeito dos estudos mencionados, ainda em âmbito nacional, destacam-se dois trabalhos identificados que relacionam políticas públicas sob a ótica da Complexidade: Socher (2008) e Furtado, Sakowski e Tóvolli (2015). Na literatura internacional, por sua vez, há diversos estudos que abordam políticas públicas tendo como referência as Ciências da Complexidade. Como exemplos podem ser citados os estudos de Klijn (2008), de Morçöl (2012) e de Özer e Seker (2013). Também o papel das interações nas políticas públicas já foi destacado em estudos tais como Kickert, Klijn e Koppenjan (1999), Koppenjan e Klijn (2006), Raab e Kenis (2007), Pülzl e Treib (2007), Klijn (2007), Morçöl e Wachhaus (2009) e Room (2011), por exemplo.

É necessário, porém, mencionar que há uma lacuna teórica no que diz respeito ao estudo da influência das interações ou redes de interações sobre os processos de elaboração e de implementação de políticas públicas, sob a perspectiva teórica das Ciências da Complexidade. A problemática do assunto em questão está no fato de que o processo de elaboração de políticas públicas é realizado por um grupo de atores públicos e o processo de implementação é desenvolvido por outro grupo, dependente de apoio para execução das ações estratégicas (SIDNEY, 2007; PÜLZL; TREIB, 2007; ROOM, 2011) e que, muitas vezes, encontram dificuldades em termos de convergência de interesses, autonomia e poder compartilhado e outras características peculiares aos sistemas complexos. Neste sentido, a relevância teórica do presente estudo está na contribuição à evolução da discussão iniciada pelos estudos anteriores, ao propor a análise dos impactos das interações no desenvolvimento de uma política pública de segurança em nível estadual, com base em premissas da complexidade organizacional.

Estima-se que as evidências encontradas neste trabalho ressaltem as contribuições que as Teorias da Complexidade podem acrescentar aos estudos organizacionais e, especificamente, aquelas de natureza pública, bem como para a composição teórica que estuda o processo de desenvolvimento de políticas públicas. Pretende-se também que os resultados alcançados possam contribuir para a solução de incompatibilidades presentes na

prática da Gestão Pública, particularmente nos desafios encontrados na operacionalização das ações governamentais estratégicas.

Ademais, menciona-se ainda a expectativa deste estudo de, em termos práticos, apresentar subsídios analíticos que possam contribuir para a redução da lacuna entre a formulação e implementação de políticas públicas, a qual desafia gestores e órgãos públicos. Uma das maneiras com que se espera contribuir será por meio da caracterização dos elementos que compõem as relações – justapostas e frouxamente articuladas – no contexto estudado. Estima-se que os resultados do estudo contribuam para a adequação e reformulação do modelo ou elaboração de um novo modelo no contexto da organização pública estudada, como também de outras com aspectos institucionais semelhantes.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada em cinco capítulos: (i) introdução, (ii) quadro teórico de referência, (iii) metodologia, (iv) apresentação e análise dos resultados e (v) conclusões e recomendações.

O Capítulo I apresenta a visão geral do tema e principais assuntos a serem abordados no estudo. Também é revelado o problema de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos que auxiliarão na investigação do objeto do estudo. A justificativa teórica e prática concluem o capítulo, demonstrando a importância e contribuições da realização da pesquisa em termos do conhecimento científico e do contexto organizacional.

O Capítulo II, por sua vez, insere no trabalho o quadro teórico de referência do estudo. Quatro seções compõem o capítulo: (i) Teorias da Complexidade e Contribuições à Teoria das Organizações; (ii) Interações e suas Implicações na Gestão de Organizações; (iii) Políticas Públicas: Formulação *versus* Implementação; e, (iv) Complexidade, Políticas Públicas e Interações. Na primeira seção são apresentados os principais conceitos, características e elementos das Ciências da Complexidade, aprofundando-os para a relação com o ambiente organizacional. Na próxima seção ressaltam-se os aspectos essenciais e o papel das interações no contexto organizacional. Na sequência, contextualiza-se o cenário organizacional da Gestão Pública e os elementos envolvidos no processo de desenvolvimento (formulação e implementação) de políticas públicas, e, na última seção, integraram-se os conceitos descritos

para subsidiar o entendimento da proposta do estudo que envolve o impacto das interações no desenvolvimento de políticas públicas.

No Capítulo III são apresentados os aspectos metodológicos: a especificação do problema, as perguntas de pesquisa, a definição das categorias analíticas e de outros termos; e, delimitação e design da pesquisa, que contempla a descrição da política pública estudada, delineamento e etapas da pesquisa, procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados. Ao final, são apresentadas as principais limitações da pesquisa.

No Capítulo IV, os resultados do estudo são apresentados e analisados. O capítulo tem início com o detalhamento do caso estudado. Após isso, a análise estruturou-se segundo a sequência cronológica de desenvolvimento do Projeto foco do estudo, a começar pelo processo de formulação e reformulação e, logo depois, o processo de implementação. O papel das interações nas etapas de formulação/reformulação e implementação são aspectos-chave da análise, conjugado às relações conceituais dos Sistemas Justapostos, Sistemas Frouxamente Articulados e Sistemas Adaptativos Complexos.

Ao final, no Capítulo V são apresentadas as conclusões do estudo e as recomendações para futuros estudos e recomendação prática. Ressaltou-se, neste item, as principais contribuições dos resultados alcançados, relacionando-as com a base teórica do estudo e objetivos traçados.

2 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

O capítulo dedicado ao quadro teórico deste estudo está dividido em quatro seções. A primeira seção apresenta a origem e características dos Sistemas Complexos e sua aplicabilidade no campo da Teoria das Organizações. Após isso, a segunda seção discorre a respeito das interações entre atores e sua importância no contexto organizacional, com destaque para os Sistemas Adaptativos Complexos (STACEY, 1993, 1996a; STACEY; GRIFFIN; SHAW, 2000; WEICK, 1982), Sistemas Justapostos e Sistemas Frouxamente Articulados (WEICK, 1976, 1982; ORTON; WEICK, 1990). A terceira seção, por sua vez, pretende explorar aspectos que identificam os processos de formulação e implementação de políticas públicas. E, por último, na terceira seção, o estudo disserta sobre a relação dos conceitos de Complexidade, políticas públicas e interações, com foco prioritário sobre a influência das interações entre atores no desenvolvimento de políticas públicas, como Sistemas Complexos (OCDE, 2009; ROOM, 2011).

2.1 TEORIAS DA COMPLEXIDADE E CONTRIBUIÇÕES À TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

Esta primeira seção objetiva apresentar as origens das Ciências da Complexidade, destacando, sobretudo a superação do paradigma da Teoria Clássica que tem suas bases em elementos tais como certeza, ordem e previsibilidade dos eventos. Além do conceito e das características de Sistemas Complexos, busca-se apresentar sua introdução e contribuição ao contexto organizacional contemporâneo, que contribuiu para questionar a lógica de modelos de gestão simplistas e lineares. Nesta perspectiva, a ênfase é dada aos Sistemas Adaptativos Complexos (SAC).

2.1.1 Da Abordagem Clássica aos Sistemas Abertos

Nos séculos XVIII e XIX, teorias como a da “mão invisível” de Adam Smith que orientava o comércio e a indústria e a teoria de equilíbrio entre as forças políticas de James Madison (BAUER, 1999) expressavam o entendimento de que o ser humano, a sociedade e a empresa eram máquinas previsíveis e triviais (MORIN, 2006). Este paradigma tradicional e

mecanicista, de busca de explicações únicas para os fenômenos sociais, conduziu a maior parte dos estudos organizacionais até a primeira metade do século XX (BAUER, 1999).

Teóricos, como Frederick Taylor e Henry Fayol, orientavam à organização máquina o planejamento destro, o controle *top down*, a estratégia centralizada e a adequação racional das capacidades internas, aperfeiçoando racionalmente as regras e estruturas internas da organização (MINTZBERG, 2004; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010). Ocorre que a "organização-máquina", sobre as quais se poderiam prever comportamentos e ter domínio sobre *inputs* e *outputs* (MORIN, 2006), não possui artifícios criativos e inovadores para superar dificuldades de adaptação a mudanças causadas por fatores externos (BAUER, 1999).

Nas Ciências Sociais, os preceitos da Escola Clássica da Administração começaram a ser questionados, em especial, pela Escola das Relações Humanas a partir da década de 1930. Posteriormente, em meados de 1959, foram difundidos os estudos de Ludwig Von Bertalanffy, precursor da Teoria Geral dos Sistemas (LAWRENCE; LORSCH, 1973), os quais contribuíram para o entendimento de que os elementos de um sistema mantêm relações constantes com seu ambiente por meio do influxo e refluxo contínuo de energia. Contrário às leis da física Newtoniana que se limitavam aos sistemas fechados, a partir da visão sistêmica-estrutural da Teoria dos Sistemas, percebeu-se que os sistemas vivos, de natureza biológica ou social, são potencialmente dependentes de condicionantes externas, logo são considerados **sistemas abertos** (KATZ; KAHN, 1978). Ainda segundo estes autores (1978, p. 33) "a teoria de sistema está basicamente interessada pelos problemas de relações, de estrutura e de interdependência e não pelos atributos constantes dos objetos".

Tais premissas quando aplicadas ao contexto organizacional contribuíram significativamente por assumirem que as organizações, enquanto sistemas abertos, mantém relações com seu ambiente (LAWRENCE; LORSCH, 1973). Isso implica considerar também que a organização é movida por comportamentos inter-relacionados de seus membros, interdependentes da estrutura formal, de tarefas executadas, personalidades dos indivíduos e de regras não prescritas (LAWRENCE; LORSCH, 1973). A partir da disseminação destes ideais, surgiram novas formas de se refletir sobre a composição dos sistemas, e, por via de consequência, das organizações, como se abordará adiante.

2.1.2 Origem e Natureza do Pensamento Complexo

Em sentido semântico, complexidade denota desordem, ambiguidade, incerteza, ou um tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações e acasos (MORIN, 2006). A palavra complexidade advém do latim *complexus*, que quer dizer "o que é tecido conjuntamente" (MORIN; LE MOIGNE, 2007, p. 37). Inserido no campo científico, o paradigma da Complexidade surgiu como um novo caminho para compreender e redescobrir o Universo, questionar o determinismo, a certeza e a simplicidade, difundidas pela abordagem Clássica, sustentando assim a subjetividade como viés para compreensão humana (BAUER, 1999).

O pensamento difundido até então pela abordagem Clássica construiu suas bases sobre três princípios (MORIN; LE MOIGNE, 2007): (i) princípio do determinismo universal, cuja orientação era de que o conhecimento deveria prever todo evento passado e futuro; (ii) princípio da redução, que consiste em assumir a identificação de todos os elementos que compõem o conhecimento; e, (iii) princípio da disjunção, que significa isolar e separar as dificuldades cognitivas umas das outras. Ou seja, tais princípios evidenciam uma visão simplificada da realidade, caracterizada pelo pensamento linear e reducionista e pela previsibilidade, ordem e controle dos acontecimentos.

É neste contexto – de questionamento da lógica racional que tenta explicar todos os comportamentos – que emergem as Teorias da Complexidade. Ultrapassada a ideia de Universo-máquina, nos termos de Bauer (1999) para os fenômenos naturais e sociais, a discussão a ser inserida a partir de então tem como foco as implicações desta *scienza nuova* no âmbito das organizações. O novo enfoque rejeita a abordagem mecanicista, e assume uma realidade sujeita a instabilidades e paradoxos, movida por interações de quaisquer naturezas e capaz de auto organizar-se (BAUER, 1999; SERVA, 1992).

Desta forma, o paradigma da Complexidade tem suas origens no reconhecimento das deficiências do pensamento simplificador da Escola Clássica. Gell-Mann (1992), Morin (2006), Bauer (1999) e entre outros autores propõem-se a analisar o mundo sob a ótica da imprevisibilidade, da incerteza, da ordem e desordem, da não linearidade, das interações estabelecidas no contexto social, os quais representam conceitos caros às Ciências da Complexidade. Segundo Morin (2006), trata-se de um novo paradigma do conhecimento, calcado na multidimensionalidade. Neste contexto, este mesmo autor destaca as Ciências da Complexidade como responsáveis pela "[...] a chegada da desordem, da dispersão, da

desintegração [...], que constitui um golpe fatal para a visão perfeita, ordenada e determinista" (MORIN; LE MOIGNE, 2007, p. 38).

Antes, porém de aprofundar os principais conceitos do paradigma da Complexidade, cabe destacar algumas definições importantes à melhor compreensão desta abordagem. Em primeiro lugar, **sistemas** compõem-se de um grande número de componentes ou agentes que interagem a fim de atingir um objetivo (CILLIERS, 2002). **Complexidade,** por sua vez, refere-se a um fenômeno que compreende grande quantidade de interações e relações entre agentes de um sistema, o qual é caracterizado por incertezas, indeterminações e acasos (MORIN, 2006). Por fim, **sistemas complexos** são sistemas formados por um grande número de agentes ou partes que interagem e comportam-se de acordo com suas próprias regras e forças (ALLEN; MAGUIRE; McKELVEY, 2011). Assim, os Sistemas Complexos, com características próprias e especiais, possuem capacidade de auto-organização, processo em que as interações entre seus elementos produzem padrões emergentes e coerentes de comportamentos diante da ausência de uma referência ou esquema estabelecido (PASCUCI, 2011).

A origem histórica do paradigma da Complexidade surgiu em meados de 1956, por meio de pesquisas no *Biological Computer Laboratory*, idealizado por Heinz Von Foerster da Universidade de Illinois, Estados Unidos (SERVA, 1992). À época, o cientista desenvolveu estudos interdisciplinares da Biologia e Cibernética, explorando como assuntos-chave a causalidade circular, auto-referência e papel organizador do acaso (SERVA, 1992). A inserção da Complexidade no campo científico é atribuída também aos cientistas Norbert Wiener e Willian Ross Ashby, precursores da cibernética e, às pesquisas desenvolvidas por John von Neumann. Ressalta-se, portanto, a importância da cibernética ao instaurar a discussão sobre **auto-organização**, um dos principais conceitos no contexto das pesquisas relacionadas a Sistemas Complexos. **Auto-organização** é definida por Stacey (1996b), como um processo espontâneo de interação entre agentes que buscam produzir ordem emergente em meio a desordem do sistema (STACEY, 1996b). Uma das principais características de Sistemas Complexos é a capacidade de auto-organizar-se diante de um cenário de desordem e imprevisibilidade.

Além da Cibernética, também os avanços da Biologia Molecular contribuíram para a propagação do paradigma da Complexidade (SERVA, 1992). Na Biologia, têm-se destaque os estudos dos biólogos Humberto Maturana e Francisco Varela que, na década de 1980,

progrediram nas discussões sobre a concepção da Teoria da *Autopoiesis*, que considera ser a vida produtora de si mesma (BAUER, 1999). Estes biólogos comprovaram que os sistemas vivos são termodinamicamente abertos e organizacionalmente fechados e que a adaptação ao ambiente externo é realizada por meio da **auto-organização.**

Uma das mais importantes iniciativas na retrospectiva histórica das Ciências da Complexidade está relacionada aos estudos derivados no Instituto Santa Fé, localizado no Novo México, Estados Unidos (MOYEN, 2010). Criado em 1984 pelo pesquisador nuclear George Cowan, o Instituto Santa Fé tinha como objetivo reunir cientistas das mais variadas disciplinas (antropologia, física, biologia, matemática, zoologia, botânica, economia, paleontologia, e outras) em torno da experimentação de uma nova temática: as Ciências da Complexidade. Até então, o local é reconhecido pela importância de seus estudos interdisciplinares em biologia molecular, vida artificial, emergência e economia, refletidos, primordialmente, ao pensamento Complexo (MOYEN, 2010). Tal cenário era palco de interações e novas ideias sobre interconexão, coevolução, caos, estrutura e ordem, afastando, neste aspecto, o pensamento linear e reducionista que predominou na ciência desde Isaac Newton (WALDROP, 1992). Dentre os principais pesquisadores representantes do Instituto Santa Fé pode-se mencionar Stuart Kauffman, Chris Langton, Norman Packard, Doyne Farmer, Brian Arthur, John Holland, por exemplo. Segundo estes pesquisadores, a natureza, o comportamento social, a vida e o universo deveriam ser observados a partir de uma perspectiva nova e unificada. Ainda que o Pensamento Complexo considere a clareza, a ordem e o determinismo como insuficientes para projetar a descoberta, o conhecimento e a ação, esta nova abordagem não nega as suas contribuições (MORIN, 2006).

Enfim, a junção de conceitos oriundos da Teoria Geral dos Sistemas, da Biologia e da Cibernética extrapolaram seus âmbitos e passaram a ser aplicados na Engenharia, Física, Sociologia, entre outras áreas. São exemplos disso, a abrangência da utilização de conceitos como *feedback*, homeostase, autonomia, entropia e equifinalidade, entre outros (PASCUCI, 2011). São três os princípios das Ciências da Complexidade, segundo Morin (2006) e Ponchirolli (2007):

(i) **Princípio Dialógico:** onde ordem e desordem, embora sejam contrapostos um ao outro, dialogam e colaboram-se mutuamente para alcançar a organização do sistema;

(ii) **Princípio da Recursão:** que induz a autoprodução, como uma espécie de ciclo, em que tudo que é produzido também produz; e,

(iii) **Princípio Hologramático**, cujo entendimento perpassa a ideia de holograma, já que o todo é maior do que a soma das partes de um sistema.

Estes princípios norteiam o pensamento Complexo, que tem sua origem em conceitos de três teorias que compõem as ciências da Complexidade (STACEY; GRIFFIN; SHAW, 2000): a Teoria do Caos, a Teoria das Estruturas Dissipativas e a Teoria dos Sistemas Adaptativos Complexos (SAC). As principais características destas teorias são apresentadas a seguir:

A **Teoria do Caos** foi concebida pela Física com o objetivo de compreender, sob uma perspectiva holística e dinâmica, os sistemas Complexos e não lineares, a exemplo da turbulência em líquidos e gases. Edward Lorenz, meteorologista e matemático, instaurou a elaboração da teoria ao estudar a dinâmica de turbulência dos fluídos (LEVY, 2000). No campo organizacional, a Teoria do Caos induz a análise de que as "organizações são sistemas dinâmicos em estado de permanente desequilíbrio" e, portanto, os agentes devem estar preparados para adaptação contínua (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 215). Uma das principais contribuições da Teoria do Caos foi sua capacidade de explicar como um conjunto de relações determinísticas pode gerar resultados imprevisíveis (LEVY, 2000). No mesmo sentido, Ponchirolli (2007) ressalta que o desenvolvimento da Teoria do Caos permitiu o entendimento da percepção do mundo de forma não-linear.

A segunda Teoria que compõe as Ciências da Complexidade é a **Teoria das Estruturas Dissipativas.** Esta Teoria tem como foco a compreensão de estruturas dissipativas, tendo sua origem na Biologia e Física. Os organismos biológicos são estruturas dissipativas emergentes que, quando formados, dissipam a **entropia** (McKELVEY, 2001), que é um conceito importante na abordagem de Sistemas Complexos. Trata-se da atividade de superação dos limites do sistema por meio da dissipação de energia com vistas ao equilíbrio do sistema (PRIGOGINE, 1987). São chamados então de dissipativos porque as estruturas são "capazes de importar energia e exportar entropia" (BAUER, 1999, p. 4).

Nas palavras de Stacey (1996a) um Sistema Dissipativo é capaz de importar energia e informações do ambiente rotativamente e, na sequência, renovar-se internamente através da auto-organização. Complementa este autor que a estrutura dissipativa é um paradoxo e que a atividade de dissipação é parte de um processo de criação de uma nova estrutura. Portanto,

observa-se a importância das definições desta teoria para a auto-organização dos Sistemas Complexos, pois esta permite o surgimento de uma estrutura organizada por meio da interação dos agentes do sistema, ora desordenado (PASCUCI, 2011).

O legado dos estudos das Teorias do Caos e das Estruturas Dissipativas é a transformação da visão de um mundo físico e químico, onde leis deterministas produzem resultados indeterminados, para um mundo conduzido pelos processos de **auto-organização** em que **instabilidades** provocam **mutabilidade** e **diversificação** do sistema (STACEY, 1996a). Neste contexto é que Ponchirolli (2007) destaca a **auto-organização** como responsável por subsidiar os sistemas na criação de estruturas dissipativas da entropia. Enfim, é por meio deste contexto de ordem e desordem que os sistemas vivos se mantem.

A teoria dos **Sistemas Adaptativos Complexos (SAC)**, por sua vez, parte do pressuposto de que os sistemas possuem "uma série de componentes, ou agentes, que interagem uns com os outros de acordo com um conjunto de regras" (STACEY, 1996a, p. 10, tradução nossa). Desta forma, entende-se que o comportamento dos agentes e a interação destes, dentro de determinado sistema, subsidiam e influenciam o comportamento de outros agentes. Esta dinâmica é materializada pela capacidade de **aprendizagem** – um conceito caro aos SAC – que permite aos agentes melhorarem seu comportamento e do próprio sistema (STACEY, 1996a).

Os SAC são formados, muitas vezes, a partir de subsistemas, assim como um sistema imunológico compõe um organismo. Logo, os SAC compreendem uma coletividade de agentes que se adaptam, cada qual com suas próprias regras e interações (GELL-MANN, 1992). Em outras palavras, **Sistemas Adaptativos são considerados complexos porque são compostos por redes de agentes autônomos que se comportam segundo regularidades que extraem dos seus próprios ambientes** (STACEY, 1996a). O desempenho do sistema está relacionado então à amplitude das interações imprevisíveis e não lineares entre vários agentes internos e externos ao sistema. Não há, na literatura, um consenso sobre as características que compõem os SAC, no entanto Cilliers (2002) e, principalmente, McDaniel (2007), apontam que estes sistemas são formados por:

(i) Diversos agentes que aprendem;

(ii) Interagem uns com os outros de maneira não linear e, consequentente,

(iii) Se auto-organizam;

(iv) Tem propriedades emergentes; e,

(v) Evoluem com o ambiente.

Assim, destaca-se no contexto das Teorias da Complexidade um conjunto de conceitos fundamentais ao entendimento de sistemas com estas características. Dentre eles, os conceitos de Autonomia, Não Linearidade, Imprevisibilidade, Auto-Organização, Redes de *Feedback* e Aprendizado – essenciais a este estudo – são apresentados a seguir.

(i) **Autonomia:** relaciona-se ao fato de cada indivíduo ser singular e único, aquele que se coloca na posição central do seu próprio mundo, segundo Morin (2006). Stacey, Griffin e Shaw (2000) complementam que o indivíduo, enquanto ser autônomo, é autossuficiente e por si só é um ser completo. Neste sentido, a autonomia está intrinsecamente relacionada à independência do indivíduo e a influência de suas ações, escolhas e decisões com base em referências pessoais, culturais e sociais (MORIN, 2006). Autonomia é, senão, a "faculdade do indivíduo orientar suas ações com base em sua própria capacidade de julgamento" (PASCUCI, 2011, p. 104).

(ii) **Não linearidade:** refere-se à relação indireta entre causa e efeito das ações produzidas pelos agentes. Em sistemas não lineares, uma determinada ação pode gerar diversos resultados para os agentes que compõem o sistema, podendo, muitas vezes, influenciar agentes externos ao sistema (STACEY, 1996a). Aliás, diferentemente dos sistemas lineares que se resumem a soma dos seus componentes, os Sistemas Complexos são maiores do que a soma de suas partes, dado o seu caráter holístico ou sistemático (PARKER; STACEY, 1994). Para a OCDE (2009), em razão da não linearidade, em alguns casos, pequenas ações em Sistemas Complexos podem ocasionar resultados em grandes proporções; da mesma forma, grandes ações podem gerar efeitos menores ou nenhum efeito.

(iii) **Imprevisibilidade:** contrário ao que ocorre em sistemas simples que produzem efeitos ora altamente previsíveis, ora altamente imprevisíveis, em Sistemas Complexos o comportamento dos agentes pode ser previsível em algumas situações e totalmente imprevisível em outras (STACEY, 1996a). Ou seja, não necessariamente há uma relação causal entre ação e efeito, semelhante à característica da não linearidade. Embora o contexto social padrão exija que

indivíduos se comportem como “máquinas”, situações de crise e desordem geram ações e comportamentos imprevisíveis, os quais são comuns em Sistemas Complexos. Apesar de desafiadora, a exposição dos agentes a situações de imprevisibilidade contribui e estimula situações de criação, inovação e evolução do sistema (MORIN, 2006).

(iv) **Auto-organização:** representa um dos conceitos-chave do pensamento Complexo. Nas palavras de Stacey (1996a), auto-organização refere-se a um processo que ocorre de forma espontânea em que os agentes do sistema organizam-se para produzir um novo padrão na ausência de qualquer referência ou modelo. O entendimento do conceito de auto-organização no universo da Complexidade pressupõe a reflexão de que “os seres vivos são fruto de interações entre suas partes constituintes, capazes não apenas de resistir às perturbações externas, mas de tirar proveito delas para redefinir seus próprios modos de organização” (BAUER, 1999, p. 3). Trata-se de um dos mais importantes conceitos das Teorias da Complexidade e está diretamente relacionado às interações entre os agentes do sistema.

(v) **Redes de *feedback*:** Sistemas Complexos são caracterizados por *loops* de interconexões. O *feedback*, elemento fundamental nestas interconexões, é compreendido como um processo por meio do qual as informações produzidas pelas ações dos agentes do sistema são realimentadas e tornam a subsidiar o comportamento dos agentes e, consequentemente, afetam outras ações subsequentes (STACEY, 1996a). Assim, as atividades dos agentes influenciam diretamente e indiretamente entre si. McDaniel (2007) complementa que as ações de um agente podem alimentar o próprio agente e influenciar outros agentes do sistema.

Stacey (1995, 1996a) afirma que os ***loops* de *feedback***, ou seja, as **interações** entre agentes, grupos, organizações e sociedades podem formar redes **(redes de *feedback*)** não lineares. Relata o autor que as interações entre os agentes são baseadas em percepções pessoais (autonomia) e pode-se esperar diversos resultados como efeito de uma ação (não linearidade).

As redes formadas por *loops de feedback* permitem ainda influenciar os *inputs* e *outputs* do sistema de maneira não linear (ANDERSON, 1999). Neste contexto, Tsoukas e Hatch (2001) creditam justamente aos *loops de feedback* a

posição de elementos essenciais ao aprendizado, individual e coletivo, desenvolvido por agentes, e a própria manutenção e coevolução dos Sistemas Complexos (auto-organização).

(vi) **Aprendizado:** refere-se à maneira pela qual tanto os agentes quanto os próprios sistemas aprendem em relação ao sistema para subsidiar suas ações de maneira a influenciarem comportamentos (STACEY, 1996b). Ademais, agentes e sistemas interagem e juntos formam um sistema co-evolutivo com visão prospectiva, o que exige assim dos agentes e subsistemas o aprendizado constante sobre seus comportamentos individuais (STACEY, 1996b). Como menciona Bauer (1999, p. 4), não somente os seres vivos, como também a matéria, "é capaz de evoluir, pela aprendizagem e superação criativa de limites".

O processo de aprendizado é caracterizado por Argyris e Schön (1974) como originado a partir de dois principais tipos: *single loop learning* (circuito simples de aprendizagem) e *double loop learning* (circuito duplo de aprendizagem). No primeiro tipo (*single-loop*), o sistema opera com referência a uma única forma automática e limitada de reação (baseada em regras), caracterizando assim uma aprendizagem superficial dos agentes do sistema. Nas palavras de Stacey (1996a), o *single-loop* ocorre quando os agentes adaptam seus comportamentos no sistema com a finalidade de torná-los mais benéficos para si mesmos (aprendizagem simples). Já no segundo tipo (*double-loop*), os agentes do sistema são capazes de questionar e refletir, objetiva e subjetivamente, a respeito das regras, propondo ajustes para melhor responder aos problemas identificados e alcançar resultados (ARGYRIS, 1976; 1994). Assim, compreende-se que por meio da aprendizagem os agentes são capazes de comportar-se e responder às necessidades contextuais do sistema, o que é essencial à sobrevivência e evolução sistêmica.

De fato, além das contribuições para o entendimento das ciências, em geral, conceitos das Teorias da Complexidade têm contribuído para as Ciências Sociais e, sobretudo, no âmbito dos estudos organizacionais. Destaca-se nesta reflexão, sobretudo, a importância das Ciências da Complexidade para a compreensão das organizações enquanto sistemas, com especial atenção para aquelas caracterizadas como não tradicionais (organizações que não

seguem uma lógica essencialmente racional), as chamadas **organizações complexas**, nos termos de Etzioni (1967).

2.1.3 Complexidade Organizacional e Organizações como Sistemas Adaptativos Complexos – SAC

Desde a década de 1960 a literatura já apontava que as organizações possuem características diferenciadas entre si (SERVA, 1992). É o caso de organizações como hospitais, universidades, igrejas, escolas, sindicatos, órgãos governamentais, organizações militares, prisões, caracterizadas pelo sociólogo Amitai Etzioni (1967) como complexas. Para Etzioni (1967) as organizações complexas têm relevante função para a compreensão do indivíduo e da sociedade no contexto social.

A reflexão de Sillis (1967) sobre as organizações caracterizadas como complexas por Etzioni (1967), destaca a estrutura diferenciada destas unidades. Organizações complexas, segundo este autor, são formadas pela **multiplicidade e variedade de agentes**, detentores de diferentes papeis, e pelas relações que estes estabelecem para coordenação de suas atividades individuais. Observa-se então que o elemento **autonomia** dos agentes está presente em organizações complexas por meio das práticas (CAMPBELL-HUNT, 2007), materializando-se, até mesmo, na descentralização da tomada de decisão e empoderamento dos agentes (ALLEN; MAGUIRE; McKELVEY, 2011). A presença e implicações destas características podem ser identificadas no funcionamento e nas relações de poder, presentes em hospitais, escolas, organizações governamentais e militares, por exemplo (BOLMAN; DEAL, 2003).

Outros autores também ressaltam características complexas das organizações. Meyer (2007), por exemplo, expõe que o contexto organizacional caracteriza-se por relações **não-lineares e imprevisíveis**, contudo, é impossível considerar um estado de desordem absoluta. Para este autor, há uma ordem no caos e esta realidade permeia organizações, como ocorre com sistemas complexos. Também Morin (2006, p. 83), destacou que a Complexidade não se refere a “uma receita para conhecer o inesperado”, mas sim, de uma recusa à previsibilidade do contexto social e, portanto, do campo organizacional. Sob este ponto de vista, organizações não podem ser comparadas a máquinas que precisam ser controladas. Organizações são **sistemas de auto-organização**, em que a ordem emerge a partir de relações internas estabelecidas pelos seus agentes por meio de redes de *feedback* e aprendizado que levam à

evolução do sistema (McDANIEL, 2007). É por meio destas características que organizações, constantemente, adaptam suas estruturas às mudanças ambientais, orientando-se e evoluindo de acordo com regras internas do próprio sistema (BAUER, 1999; CILLIERS, 2002).

Neste contexto, destaca-se a importância das **redes de *feedback***, representadas pelas interações de agentes organizacionais que produzem os comportamentos mais adequados para à cada necessidade de ação. Stacey (1993) ressalta que os *loops de feedback* são intrínsecos às interações humanas, pois as consequências das ações individuais realimentam e influenciam as ações subsequentes tanto dos próprios agentes como daqueles que os circundam. É perceptível, então, que as redes de *feedback* alimentam e refletem o comportamento sistêmico da organização, consequência das múltiplas redes de interações internas e externas (TSOUKAS; HATCH, 2001).

Portanto, pode-se considerar que as organizações não são fenômenos claros e simples. Isto ocorre porque o universo organizacional compreende “em maior grau, ambiguidades, paradoxos, conflitos, ambivalências” onde a Complexidade se apresenta como “um paradigma que penetra nessas contradições através de uma lógica paradoxal” (SERVA, 1992, p. 35). Para exemplificar este raciocínio, Morin (2006, p. 88) ressalta que, em sistemas complexos, “a parte está no todo e o todo está na parte”. Na prática, este autor se refere à organização que se auto-organiza apesar de vislumbrar no mercado, um fenômeno ordenado, organizado e aleatório. É aleatório porque, apesar das possibilidades e probabilidades, há dúvidas sobre a efetividade das ações de venda dos produtos e serviços. Assim, resta dizer, o mercado é concomitantemente **ordem e desordem** (MORIN, 2006).

Ademais, como ensina Morin (2006) as organizações necessitam de ordem e desordem. Neste sentido, a Complexidade auxilia na compreensão tanto das organizações como das complexas relações com o ambiente imprevisível que as rodeia. Quanto à capacidade de aprendizado dos agentes, Thietart e Forgues (2011) lembram que em organizações complexas, a ordem pode resultar de processos de **aprendizagem** dos agentes organizacionais, que movidos por interesses próprios procuram soluções para a emergência de problemas. Esta constatação está diretamente relacionada com o caos e a imprevisibilidade natural destes sistemas. Ou seja, a capacidade de aprendizado é natural destes agentes, na medida em que eles precisam lidar com o imprevisto, com a pluralidade de interesses e autonomia dos agentes para conseguirem evoluir e promover a evolução do sistema.

Outro conceito abordado por Bauer (1999) no contexto organizacional é o da palavra “caos”. É necessário considerar que o “caos” não é empregado no sentido de “desordem”. Ao contrário, a instabilidade e turbulência, inseridas em âmbito organizacional pela Complexidade, exigem mudanças no modelo tradicional das organizações. Para tanto, Bauer (1999) indica três perfis de empresas, julgadas adequadas ao novo cenário dinâmico, as quais tem capacidade de auto-organização:

(i) **Empresa “auto-organizante”:** Representa uma organização detentora de padrões de interação e conectividade entre os indivíduos, que vislumbra a existência de contradições e conflitos, buscando tirar vantagens destes a partir do aprendizado, criatividade e inovação. Neste tipo de organização aproveita-se o alto grau de diferenciação entre os atores constituintes, sem colocar em risco a interação da empresa como um todo;

(ii) **Empresa “autopoiética”:** Trata-se de uma organização que sobrevive e evolui em razão de artifícios próprios. Esta organização utiliza a criatividade, inovação e experimentação para potencializar seu conhecimento; e,

(iii) **Empresa “dissipativa”:** É aquela organização onde a interação de seus membros gera alternativas e possibilidades de inovação. Considera as mudanças estruturais, conduzidas pelo ambiente externo, como uma oportunidade de melhorar sua estrutura interna.

Como reflexão sobre as considerações de Bauer (1999) a respeito da Teoria do Caos e das modalidades de organizações citadas, parece plausível constatar que a **auto-organização** é o ponto-chave para subsidiar a estruturação da ordem organizacional através do alinhamento entre os diversos atores envolvidos no contexto, segundo as Teorias da Complexidade. O conceito de *autopoiesis*, originado da Biologia, destaca a auto-organização como um dos elementos intrínsecos à existência da organização. A dissipação, por sua vez, demonstra como a organização deve comportar-se frente a mudanças estruturais (BAUER, 1999).

Em verdade, as organizações caracterizadas como complexas apresentam características elementares que as diferem das demais e, por isso, requerem atenção e análise diferenciadas (MEYER, 2007). Bennet e Bennet (2004) explicam que as organizações complexas são altamente dinâmicas. Isto ocorre porque elas abrangem, de forma não linear, uma série de elementos inter-relacionados com o ambiente interno e externo à organização. Os autores acreditam que são justamente as relações e seus constituintes que formam a

organização. Muro e Meyer (2011, p. 90) complementam que as Teorias da Complexidade veem a organização como “um processo que emerge das relações entre indivíduos” e é uma estrutura que “influencia o ambiente e é também influenciado por esse ambiente”. Ao registrar que a percepção de mundo complexo permite evidenciar o ambiente no qual o indivíduo interage como parte integrante de uma família, organização, sociedade, Agostinho (2003) destaca a inserção deste agente em uma contínua **rede de interdependência**.

Observa-se assim que a abordagem da Complexidade com influência para os estudos organizacionais evidencia que a gestão de organizações complexas não deve seguir modelos de gestão tradicionais. Ou seja, modelos que operam sob a ótica da previsibilidade de agentes, constância de ambientes internos e externos e estratégias de melhoria organizacional restritas a comando, controle e planejamento (McDANIEL, 2007), limitados na explicação de fenômenos complexos. Às organizações complexas devem ser dedicadas gestões organizacionais que se atentem para a diversidade de atores que interagem continuamente e afetam-se uns aos outros constantemente, pois são, de fato, as relações entre os agentes – as redes de *feedback* (interações) – responsáveis pelas ações e resultados do sistema (PONCHIROLLI, 2007). Neste sentido, Stacey (1996a) defende que a interação entre os agentes tem a função de criar e recriar permanentemente a organização e esta, por via de consequência, influencia os grupos que a compõem e a maneira pela qual os grupos são recriados, mantendo o processo cíclico.

Para compreensão prática do assunto tratado nesta subseção cabe pontuar algumas exemplificações de organizações complexas, nos termos de Etzioni (1967). Ao tratar das características da complexidade organizacional no universo das **organizações escolares**, Meyer (2007) relata que as escolas formam organizações com objetivos “difusos, ambíguos e pouco consensuais” (p. 234), cujo público-alvo possui interesses individuais, por vezes, imprevisíveis. Segundo o autor, os professores são agentes autônomos qualificados e que se organizam em grupos com intuito de representar os interesses da organização e da categoria profissional. Outro elemento destacado pelo autor que caracteriza as escolas são as relações de interdependência (interações) que os agentes promovem entre si.

De maneira semelhante às escolas, no contexto das **organizações hospitalares**, Pascuci e Meyer (2013) mencionam que as ações e decisões dos agentes estão imersas a um cenário organizacional que compreende grupos de agentes com interesses e objetivos distintos e conflituosos. Em estudo anterior, Meyer, Pascuci e Murphy (2012, p. 24) evidenciaram que

a complexidade dos hospitais encontra respaldo na “natureza qualitativas das suas atividades, no uso de múltiplas e complexas tecnologias, poder compartilhado e na pluralidade de profissionais”. Afirmam os autores, que justamente em razão destas características específicas dos hospitais que tornam relevante o estudo das práticas de gestão e implementação de estratégias nestas organizações.

É interessante, aliás, destacar para o presente estudo que as **organizações públicas** possuem características similares às exemplificações anteriormente mencionadas. As organizações públicas compreendem uma multiplicidade de agentes que interagem entre si e possuem diversos e diferentes interesses (OCDE, 2009). Ademais, devido a estudos interessados em **políticas públicas** na década de 1990, reconheceu-se que a complexidade inerente aos processos de formulação e implementação das políticas em organizações públicas encontrava semelhança em algumas características como: influência de fatores ambientais, não linearidade, incerteza, imprevisibilidade e interações entre agentes (ÖZER; SEKER, 2013). Ressalte-se que em sistemas complexos e em políticas públicas, o viés político das interações permeia todo o processo (ÖZER; SEKER, 2013).

Ademais, apesar de todos os aspectos elencados, que relacionam as Ciências Complexidade e as organizações, mereçam ricas reflexões, em se tratando da especificidade deste estudo, reveste-se de particular importância apontar as **contribuições dos Sistemas Adaptativos Complexos** para o estudo das organizações.

McDaniel (2007) afirma que a análise de organizações como SAC exige a compreensão de que organizações, enquanto sistemas, possuem características diferenciadas que devem ser consideradas com intuito de subsidiar o aperfeiçoamento da gestão e desempenho organizacional. Para o autor, cinco aspectos identificam as organizações como SAC:

(i) Diversos agentes que aprendem;
(ii) Interdependências não lineares;
(iii) Auto-organização;
(iv) Emergência; e,
(v) Coevolução.

Nas considerações de Agostinho (2010, p. 8, grifo nosso) “a propriedade mais característica dos SAC é a capacidade de **auto-organização**”, visto que a organização em si é produto das interações de seus **diversos agentes**. Um Sistema Adaptativo Complexo precisa

aperfeiçoar-se, evoluir e ter capacidade de adaptação, vislumbrando mudanças que podem ocorrer no ambiente imprevisível (CILLIERS, 2002).

Uma situação que deve ser levada em consideração no processo de auto-organização de SAC é a **autonomia dos agentes** (interdependências), que permite a organização possuir coerência interna, ou seja, ter domínio sobre seus comportamentos e identificar a necessidade de se auto-transformar (SERVA, 1992). Agostinho (2010) complementa que a autonomia dos agentes permite orientar suas ações tendo por base o conhecimento sobre os eventos que ocorrem no seu ambiente.

Segundo Campbell-Hunt (2007), a interdependência do sistema é medida pelo número de relações entre os agentes e quanto estas relações influenciam o estado de outro sistema. Para o autor, a prática dos SAC funciona de maneiras diferentes, dependendo da natureza da dinâmica das relações. Neste ponto, McDaniel (2007) ressalta que a quantidade e a intensidade destas interações conduzem a capacidade de **auto-organização** do sistema organizacional. Neste sentido, a auto-organização é possível devido ao livre arbítrio que os agentes possuem frente à organização, evidentemente, porque são autônomos (AGOSTINHO, 2010). Todavia, a autonomia não pode ser absoluta, pois assim como o homem é um ser racionalmente limitado, nos termos de Simon, a autonomia deve ter limites diante do Sistema Complexo (SERVA, 1992; AGOSTINHO, 2010).

De acordo com McDaniel (2007), a imprevisibilidade do contexto demanda à organização o desenvolvimento de padrões e propriedades inovadoras e coerentes para o processo de auto-organização. A este instrumento, o autor denomina de ***emergence*** (emergência). Quanto às mudanças que ocorrem no ambiente, McDaniel (2007) afirma que os SAC caracterizam-se pela **coevolução**, pois além de mudar sua estrutura interna, a capacidade de adaptação do sistema pode influenciar também a mudança de outras organizações.

Não se pode deixar de ressaltar que as **interações** (redes de *feedback*) não lineares entre os agentes subsidiam a produção de estratégias e adaptação próprias a cada agente, bem como do sistema como um todo (STACEY, 1996a). Atribui-se às interações o meio pelo qual os agentes das organizações, caracterizadas como SAC, mantém a dinamicidade e fluxo constante de energia, necessários para manter sua atividade e estrutura (CAMPBELL-HUNT, 2007). Assim, reveste-se de particular importância no cenário organizacional um elemento inerente aos Sistemas Complexos: as **interações** (redes de *feedback*) estabelecidas, que envolvem agentes e grupos de agentes que compõem o contexto organizacional.

Pelas exposições realizadas é preciso admitir que a organização como Sistema Adaptativo Complexo constitui-se de uma multiplicidade de agentes interdependentes e autônomos que interagem entre si buscando a auto-organização e coevolução do sistema (HORN, 2008). Lissack (2002) chama atenção para o fato de que a relevância do entendimento das Ciências da Complexidade para a gestão organizacional e para o estudo de SAC está na compreensão dos sistemas sociais enquanto "organizações de aprendizagem" – organizações movidas pelas **interações** (redes de *feedback*) entre agentes responsáveis por efetivar a ordem interna e externa do sistema. Em particular, os SAC, de forma semelhante às relações da natureza e social, se sustentam pelas interações mútuas entre agentes do sistema, o que requer destes a capacidade de aprendizado e auto-organização.

2.2 INTERAÇÕES E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES

A segunda seção que se inicia tem como propósito apresentar, primeiramente, os aspectos conceituais de interações, redes de interações e redes sociais e, na sequência, discorrer sobre a importância das interações – ou redes de *feedback*, segundo a ótica dos SAC – para a implementação de ações por parte dos agentes organizacionais. O assunto relacionado às interações é explorado por meio de duas abordagens teóricas: (i) **Sistemas Adaptativos Complexos** (*Complex Adaptive Systems*) com base em Stacey (1993, 1996a, 1996b, 2012), Stacey, Griffin e Shaw (2000), McDaniel (2007) e Allen, Maguire e McKelvey (2011) e (ii) **Sistemas Fortemente Articulados ou Justapostos** (*tightly coupled systems*) **e Sistemas Frouxamente Articulados** (*loosely coupled systems*), nos termos de Weick (1976; 1982) e Orton e Weick (1990).

2.2.1 Interações, Redes de Interações e Redes Sociais

As relações estabelecidas entre agentes organizacionais, entre agentes e outras organizações e entre organizações, têm sido amplamente abordadas na Teoria das Organizações (AGOSTINHO, 2003; ROSSONI, 2006; MEYER, 2007; McDANIEL, 2007; ALCADIPANI; TURETA, 2008; PASCUCI, 2011). As denominações frequentemente utilizadas para tratar destas relações, nas mais diferentes abordagens, tem sido: **interações, redes de interações e redes sociais**.

Para fins deste trabalho, é importante definir que **interações ou rede de interações** referem-se às relações estabelecidas pelos indivíduos no contexto social e/ou organizacional, como asseguram Marin e Wellman (2011). Por isso que as nomenclaturas “interações” e “relações” se confundem e, muitas vezes, são usadas como sinônimos textuais.

A abordagem teórica e metodológica de Redes Sociais – considerada em ascensão em se tratando de estudo da estrutura social, segundo Rossoni, Silva e Ferreira Júnior (2008) –, cujo caráter é interdisciplinar, tem origem na Biologia, Matemática, Tecnologia da Informação e Estatística. Suas contribuições têm se disseminado em estudos desenvolvidos na Sociologia, Psicologia Social e Antropologia, por exemplo, de acordo com os autores.

Lazega e Higgins (2014, p. 7-8) definem “rede social” como “um conjunto de relações específicas (por exemplo, colaboração, apoio, aconselhamento, controle ou ainda influência) entre um conjunto finito de atores”. De forma semelhante, Marin e Wellman (2011, p. 11, tradução nossa) afirmam que a “rede social” é “um conjunto de nós socialmente relevantes ligados por uma ou mais relações”. Rossoni (2006), por sua vez, reforça que “redes sociais” são constituídas de um conjunto finito de atores e suas relações.

Para melhor compreensão da perspectiva de redes sociais e redes de interações, alguns dos principais conceitos usualmente adotados em estudos desta área são apresentados a seguir, conforme descrições de Rossoni (2006), Marin e Wellman (2011) e Lazega e Higgins (2014). São eles:

(i) **Atores, agentes ou nós:** são unidades (indivíduos, organizações) que estão ligados por relações. Constituem foco da análise de redes, cujo objetivo é ter entendimento sobre as ligações e implicações das ligações realizadas por estes;

(ii) **Laço relacional ou fluxos:** são ligações realizadas pelos atores, baseadas em trocas ou transferências, podendo assumir algumas formas, como o envio de um e-mail, informações, transferência de recursos entre organizações, indicação de um amigo, relação formal e outros tipos;

(iii) **Grupo:** é a reunião de todos atores e os laços realizados entre estes;

(iv) **Subgrupo:** é um conjunto de atores e os laços realizados entre estes.

A técnica da sociometria, utilizada, nomeadamente, na Sociologia e Psicologia, auxilia o entendimento dos conceitos apresentados. Conforme Granovetter (1973), por meio de

gráfico ou representação visual de redes sociais – denominado de sociograma –, a sociometria busca investigar como os elementos psicológicos (escolhas interpessoais, a exemplo da atração, repulsão, amizade e outros) dos indivíduos relacionam-se com as configurações sociais. É por meio do sociograma que pode-se observar as configurações sociais, definidas e visíveis, e o próprio mapeamento destas estruturas, o que auxilia a compreensão dos fluxos de informações entre atores, as influências, assimetria, reciprocidade e conexões entre atores (ROSSONI, 2006). No sociograma, os indivíduos são visualmente representados por pontos ou nós e os laços, por linhas, arestas ou arcos (PRELL, 2012). Na Figura 1, para exemplificar, o agente A é receptor dos agentes B e D; e, por sua vez, A escolhe relacionar-se com C e D.

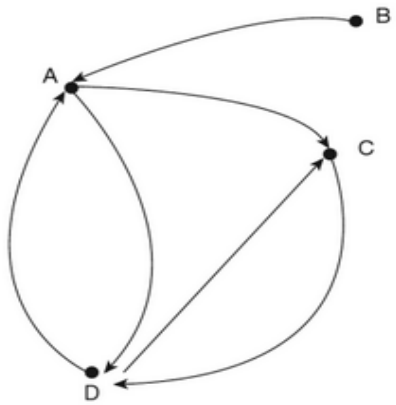


Figura 1 - Exemplo de Sociograma
Fonte: Prell (2012, p. 22)

Em se tratando de interações ou relações, é preciso existir, no mínimo, uma variável relacional ou estrutural que envolve todos os atores da rede social. Lazega e Higgins (2014) citam três tipos de dados necessários para a elaboração de uma rede social: dados sobre relações, dados sobre atributos dos atores e dados sobre os comportamentos dos atores que podem ser influenciados pela posição destes na estrutura. São três também os níveis de análise da rede, conforme os autores mencionados: individual (foco no indivíduo e seus atributos), relacional (foco nos subgrupos e suas relações) e estrutural (foco nos conjuntos sociais).

Com a evolução do conhecimento da sociometria para a análise de redes sociais (*Social Network Analysis*), o método de contextualização relacional passou a subsidiar algumas abordagens qualitativas, segundo Marin e Wellman (2011). Os autores relatam que a perspectiva da análise de redes tem como premissa que a vida social é concebida por relações e padrões.

Com destaque para o âmbito dos Estudos Organizacionais, o método de análise de redes sociais, enquanto enfoque metodológico, pode ser utilizado para analisar as interações

entre estruturas formais e informais das organizações, conforme Nelson (1984), autor de um dos primeiros estudos desenvolvidos nesta área no Brasil. Destaca Rossoni (2006, p. 67) que uma das principais contribuições desta abordagem para a Teoria das Organizações é a análise sobre os "relacionamentos e suas implicações" no contexto organizacional. Cabe dizer ainda que os recentes estudos produzidos no país tendo como foco as redes sociais podem ser divididos em dois grupos de interesse (ZANCAN; SANTOS; CAMPOS, 2012): (i) o primeiro entende que as interações entre organizações são alternativas estratégicas à manutenção das organizações e (ii) o segundo compreende estudos sobre as estruturas das relações entre atores e entre redes de atores em âmbito organizacional.

Vê-se assim, pela exposição inicialmente apresentada na seção, que a importância das interações e redes de interações para os Estudos Organizacionais está na compreensão das relações promovidas entre atores e redes de atores (redes de *feedback*) organizacionais. Particularmente para o presente estudo torna-se relevante destacar as interações na perspectiva dos Sistemas Adaptativos Complexos, pois é justamente por meio das redes de *feedback* (interações) que os atores componentes em SAC conseguem influenciar a manutenção do sistema (capacidade de auto-organização) e conduzir à evolução do contexto (STACEY, 1996a; PASCUCI, 2011). São, portanto, as interações entre agentes que sustentam as organizações como SAC.

2.2.2 Interações na Perspectiva de SAC

Interação, na ótica dos SAC, representa um fenômeno objetivo que consiste em agentes que relacionam-se entre si (STACEY; GRIFFIN; SHAW, 2000) e condicionam a sobrevivência, realimentação e evolução da organização interna e externa do seu sistema. A estas relações humanas denominam-se de **redes de *feedback***, que podem gerar efeitos positivos ou negativos (STACEY, 1993).

Diante do estudo dedicado aos SAC, Stacey (1996a) demonstra que há dois tipos de redes de interações, a rede legítima e a rede ilegítima, as quais têm suas características apresentadas a seguir:

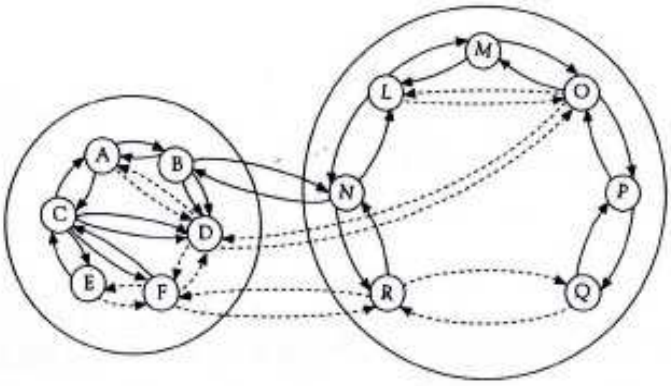
(i) **Rede legítima:** é aquela rede formal estabelecida pelos membros da organização ou por meio de princípios, cultura e ideologias aceitas e institucionalizadas. Os laços formais e intencionais firmados entre os agentes

são pré-existentes às ações executadas e tem como propósito a fixação de padrões regulares de comportamentos compatíveis com os propósitos da organização (STACEY, 1996a).

As relações consideradas formais nas organizações, segundo esta perspectiva, são materializadas pelo "sentido" de autoridade e hierarquia. Tais relações possuem características determinísticas, de previsibilidade e linearidade, próprias de uma rede legítima. O caráter linear das relações ocorre em razão de três aspectos, os quais são destacados por Stacey (1996a): (a) somente uma resposta é permitida para determinado estímulo; (b) os *outputs* são proporcionais aos *inputs*; e, (c) o sistema consiste na soma das suas partes. A caracterização destes aspectos das redes legítimas ou formais expressa o comportamento dos agentes envolvidos em interações que operam sob regras consensuais e relações de dependência, o que se assemelha às características de Sistemas Justapostos, nos termos de Weick (1976) – assunto a ser tratado na próxima subseção.

(ii) **Rede ilegítima (ou *shadow system*):** é aquela rede estabelecida de maneira informal e espontaneamente pelos agentes da organização. A rede ilegítima é, então, uma rede que se forma à sombra da rede legítima ou formal. Algumas das interações formadas originam de vínculos sociais e políticos, em que os agentes estruturaram regras e culturas próprias da rede de interação – aspectos que refletem características de Sistemas Frouxamente Articulados, nos termos de Weick (1976) e Orton e Weick (1990). As regras disseminadas nestes grupos podem ser compartilhadas com os agentes que compõem a rede sombra ou todos os agentes do sistema.

Na maioria das vezes, agentes que compõem redes ilegítimas podem ter objetivos distintos e não oficiais. Por este e outros aspectos que as relações informais assumem uma característica não linear. Logo (a) há muitas respostas possíveis às demandas exigidas pelo sistema; (b) os *outputs* não são proporcionais aos *inputs;* e, (c) o sistema não consiste na soma restrita das suas partes, característica da não linearidade do sistema (STACEY, 1996a). Para Stacey (1996a) a rede sombra é o principal *link* de interação entre as organizações, o que pode ser visualizado na Figura 2.



Organização I **Organização II**

Figura 2 – Redes Humanas
Fonte: Stacey (1996a, p. 24)

A Figura 2 representa duas organizações (I e II) e suas redes de interações interna e externa. Como pode ser observado, o sistema, composto por dois subsistemas interligados, possui redes legítimas e ilegítimas. As linhas contínuas e lineares são as interações formais, já as linhas pontilhadas caracterizam as interações informais e não lineares.

Por meio desta representação visual é possível compreender que os SAC compõem-se de interações entre agentes individuais, grupos e organizações, assumindo as redes de *feedback* posturas legítimas ou ilegítimas. As interações formais e informais, podem, até mesmo ultrapassar as fronteiras da organização, estabelecendo vínculos com outra organização, conforme se observa pelas linhas contínuas (interações formais) e pontilhadas (interações informais) que superam as estruturas das organizações I e II (Figura 2).

Outro fator, descrito por Stacey (1996a), relevante às interações entre agentes e materializados por meio dos *feedbacks* são os **processos de descoberta** *(discover*), **escolha** (*chose*) **e ação** (*act*). Na fase de descoberta, os agentes buscam informações e interpretam situações, na sequência, os agentes decidem as ações que pretendem desenvolver, orientados por esquemas individuais e/ou compartilhados (processo de escolha) e, por fim, interagem com outros agentes vislumbrando o alcance de objetivos (processo de ação) (PASCUCI; MEYER, 2013; PASCUCI, 2011). Neste sentido, Stacey (1996a, p. 29, tradução nossa) afirma: os “agentes individuais, grupos de agentes e organizações fazem parte de um ciclo de *feedback* infinito de descoberta, escolha e ação”. Para exemplificar melhor este processo na Figura 3 é apresentado um SAC composto por três agentes (X, Y e Z).

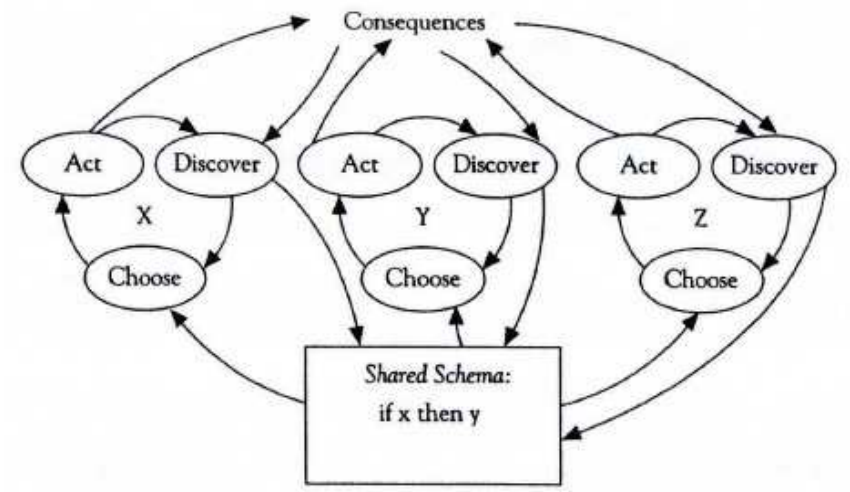


Figura 3 – Rede de *Feedback* Composta por Três Agentes
Fonte: Stacey (1996a, p. 53)

O processo de aprendizado dos agentes X, Y e Z, que compõem o sistema representado pela Figura 3, deve-se às interações realizadas entre os próprios agentes. A capacidade de interação dos agentes de SAC pode ser afetada por aspectos individuais como emoções, experiências pessoais e interesses (WEICK,1982). A opção de realizar determinadas ações faz parte do processo de escolha. Em decorrência da capacidade cognitiva limitada dos indivíduos, March e Simon (1981) apontaram que "a ação é orientada para os objetivos e adaptável às circunstâncias" (p. 211); se a adaptabilidade for a curto prazo a ação não passará de "solução de problemas", mas se for a longo prazo corresponderá ao "aprendizado" (p. 212).

O aprendizado também é explorado por McDaniel (2007) que, consideradas as especificidades de SAC, aponta que as principais tarefas de gerenciamento para operacionalizar a ação de organizações com estas características são o *sensemaking*, a aprendizagem e a improvisação.

Weick, Sutcliffe e Obstfeld (2005) consideram que o ***sensemaking*** ocorre quando o fluxo de circunstâncias organizacionais, racionalizado pelos indivíduos, é transformado em palavras e, consequentemente, em ações. O *sensemaking* tem importância fundamental aos agentes, pois é por meio da capacidade de construir e interpretar circunstâncias que os agentes orientam suas decisões, ações e práticas necessárias para responder às demandas exigidas pelo cenário organizacional (WEICK, 1982). Em razão do entendimento do conceito apresentado, compreende-se que o *sensemaking* assume papel importante quando se trata de descoberta, escolha e ação, já que os elementos cognitivos do indivíduo podem influenciar à materialização dos processos mencionados e sustentar a ação dos agentes diante do cenário organizacional.

As pessoas desenvolvem maneiras diferentes de conhecer o ambiente, a depender das características organizacionais e ambientais (DAFT; WEICK, 1984). Neste cenário, o **aprendizado** é um elemento relevante para as interações em SAC. Conforme McDaniel (2007), diante de SAC, onde o ambiente é dinâmico e imprevisível, é preciso que a organização estimule a aprendizagem entre os diversos atores organizacionais, fazendo com que todos saibam e respeitem opiniões distintas das suas. Assim, o autor pontua que "em uma visão tradicional da vida organizacional, o conhecimento é a chave, mas em uma visão de complexidade, a aprendizagem é a chave" (McDANIEL, 2007, p. 31, tradução nossa).

O último elemento – a **improvisação** – é explicado semanticamente por Weick (1998). Improvisação advém da palavra "provisão, prover", que significa providenciar, munir, dotar antecipadamente algo. O prefixo de negação "im" faz com que o sentido da palavra indique o "improviso", "inesperado". De acordo com Weick (1998), a improvisação está intrínseca à dinâmica organizacional. Em linhas gerais, o improviso é, senão, uma forma de conduzir as surpresas que surgem no contexto organizacional, segundo McDaniel (2007). Acredita este autor que as organizações devem incentivar as interações entre os agentes, a manutenção de laços e o compartilhamento de informações, que podem subsidiar comportamentos espontâneos eficazes e, por conseguinte, gerar respostas exitosas às intempestividades do sistema.

Assim, compreende-se então que a operacionalização dos Sistemas Adaptativos Complexos é dependente de interações produzidas pelos agentes no sistema. É por meio do *sensemaking* e aprendizado, em especial, que a multiplicidade de agentes que compõem estes sistemas projetam comportamentos adequados a cada evento imprevisível, contribuindo, então, para a sobrevivência e coevolução da organização. É necessário, contudo, pontuar que as características diferenciadas dos sistemas – justapostos ou frouxamente articulados – refletem em diferentes tipos de interações, com implicações na gestão organizacional ou, segundo o propósito deste estudo, no desenvolvimento de ações, assunto a ser tratado na próxima subseção.

2.2.3 Interações em Sistemas Justapostos e Sistemas Frouxamente Articulados

Conceituado inicialmente por meio dos estudos de Karl Weick (1976; 1982) e aperfeiçoado por Orton e Weick (1990), os **"Sistemas Fortemente Articulados" (*tightly***

***coupled systems*) ou "Sistemas Justapostos"** e **"Sistemas Frouxamente Articulados" (*loosely coupled systems*)** foram introduzidos nos Estudos Organizacionais com objetivo de auxiliar na compreensão dos "acoplamentos" (*coupled*) – ou seja, conexões, *links* – entre elementos ou agentes, cujas relações estabelecidas (interações) compõem o sistema organizacional. Segundo Weick (1976), em contextos organizacionais devem existir, concomitante, *tight* e *loose coupled* – forte e frouxo acoplamento ou articulações, respectivamente – entre os elementos, cujas características são apresentadas a seguir.

Os **Sistemas Justapostos (SJ)** ou **Sistemas Fortemente Articulados** são compostos por elementos ou agentes, dependentes entre si, cujas relações promovidas são diretas, rígidas e estritamente determinísticas (ORTON; WEICK, 1990). Weick (1976) afirma que os SJ são caracterizados por fortes articulações e interdependências entre os elementos (justaposição), o que faz com que o comportamento dos agentes diante das respostas exigidas pelo ambiente organizacional seja simétrico (linear). Ou seja, em Sistemas Justapostos, onde os agentes estão intimamente ligados, cada ação ou reação no ambiente afeta, de forma subsequente, outros agentes e o próprio sistema organizacional (linearidade).

Weick (1982) afirma que os SJ são identificados por meio de quatro características:

(i) Existência de regras;

(ii) Consenso entre os agentes sobre as regras do sistema;

(iii) Intenso monitoramento; e,

(iv) Redes de *feedback* entre os agentes com a finalidade de aperfeiçoar o cumprimento dos objetivos do sistema.

Nesta perspectiva, as regras formais estabelecidas, consentimento dos agentes sobre as regras e o monitoramento constante do sistema demonstram que em SJ os objetivos e problemas do contexto são claros e que os agentes detêm controle de suas ações, pois todos comportam-se e respondem de maneira padronizada (WEICK, 1982). Tais características reforçam o caráter de linearidade dos Sistemas Justapostos, pois fica evidente que há uma relação direta entre as causas e os efeitos realizados pelos agentes organizacionais.

Firestone (1984) atribui o determinismo e certeza dos SJ à capacidade e habilidade dos agentes em comunicar-se entre si e compartilhar informações (fortes articulações) – o que se materializa pelas redes de *feedback* (interações) entre os agentes com o propósito de aperfeiçoar o cumprimento dos objetivos do sistema, elemento essencial à sustentação e

coevolução dos Sistemas Adaptativos Complexos, nos termos de Stacey (1996a) e McDaniel (2007). Assim, observa-se que, em Sistemas Justapostos, o êxito do desenvolvimento de ações organizacionais é diretamente proporcional às interações já fortalecidas entre os agentes, em virtude da burocracia organizacional, de regras formais e da dependência que há entre eles.

Diferentemente da caracterização dos Sistemas Justapostos, os **Sistemas Frouxamente Articulados (SFA)** são compostos por elementos ou agentes sensíveis que relacionam-se entre si, porém conservam e mantém suas estruturas e identidades próprias (WEICK, 1976). Complementa Weick (1982) que os agentes do SFA afetam-se uns aos outros de forma ocasional, eventual e indireta. Ou seja, em sistemas frouxamente articulados, as ações dos agentes são independentes e espontâneas, logo a ação de um agente no ambiente pode ou não influenciar reações mútuas em outros agentes organizacionais – o que indica a não linearidade e imprevisibilidade do contexto, elementos típicos de Sistemas Adaptativos Complexos, conforme Stacey (1996a) e Campbell-Hunt (2007).

Weick (1982) e Orton e Weick (1990) destacam que os SFA não são falhos ou vulneráveis, mas apenas permitem a existência de elementos ou agentes interdependentes, sujeitos a alterações espontâneas. Aliás, Weick (1976) ressalta que as frouxas articulações entre agentes são aspectos cruciais para subsidiar as relações e conexões entre organizações. Acredita o autor que a compreensão de uma organização como Sistema Frouxamente Articulado pode auxiliar os agentes e as organizações a adaptarem seus ambientes organizacionais e sobreviverem às mudanças e intempestividades do contexto.

Nas considerações de Weick (1982) em SFA prevalecem as seguintes características:

(i) Autonomia entre agentes;

(ii) Capacidade de dar respostas distintas para cada evento;

(iii) Regras mínimas;

(iv) Integração de práticas; e,

(v) Capacidade de improvisação dos agentes.

Weick (1982) justifica que as articulações tendem a serem frouxas devido à falta de consenso e às identidades próprias de cada agente ou redes de agentes, o que caracteriza a autonomia, aspecto também presente em organizações complexas e em organizações como SAC, de acordo com Serva (1992), Morin (2006) e Campbell-Hunt (2007). Merece salientar,

nos termos de Weick (1976), que devido à autonomia dos agentes e suas interdependências, os SFA operam sob a ótica de regras mínimas, o que concede liberdade e espontaneidade de atuação para os atores e para a integração de suas práticas. Deve-se acrescentar ainda que em SFA, os agentes compartilham informações comuns e interagem dinamicamente entre si e entre grupos, mas respondem distintamente às situações enfrentadas (PASCUCI, 2011). Tais características descritas permitem compreender que em sistemas com articulações frouxas, as atividades de coordenação e normatização das ações dos agentes são limitadas – justamente, porque os agentes afetam-se uns aos outros de maneira eventual e indireta, o que afasta a aplicação de mecanismos de controle (ARLESTIG, 2008).

Cabe pontuar que em SFA, contrário aos Sistemas Justapostos, há possibilidade dos agentes, em razão de suas interdependências e acoplamentos frouxos, responderem imediatamente às influências advindas do contexto organizacional (ORTON; WEICK, 1990), o que denota a capacidade de improvisação dos agentes (WEICK, 1998). Ressalte-se que tal fato pode ser alcançado em virtude das constantes **interações** (redes de *feedback*) que os agentes promovem no sistema. Weick (1995) considera que em Sistemas Frouxamente Articulados, mais do em Sistemas Justapostos, as interações e o *sensemaking* são essenciais – igualmente aos Sistemas Adaptativos Complexos, em consonância com Stacey (1996a).

A constatação destas características foi estudada, em grande parte, por Weick (1976; 1982), em instituições de ensino. Segundo o autor estas organizações apresentam: conflitos e indeterminação do envolvimento de agentes, múltiplas metas, várias estruturas de comando, descentralização de formas de controle e outros aspectos, o que as caracterizam como Sistemas Frouxamente Articulados. Também como ambientes organizacionais similares a estes, pode-se mencionar as universidades, hospitais e organizações públicas (ETZIONI, 1967), por exemplo, onde as atividades produtivas são desenvolvidas por agentes autônomos e especializados, os quais precisam atender clientes com necessidades individuais e imprevisíveis.

Em instituições públicas, segundo Dee (2006), igualmente às escolas e universidades, verifica-se a presença de características parecidas, as quais pode-se mencionar: a descentralização da autoridade, a desregulamentação de funções, os conflitos de interesses entre agentes e grupos, entre outros aspectos que contribuem para o enfraquecimento e frouxidão das articulações dentro do sistema. O autor ainda ressalta que mandatos políticos almejam a materialização de articulações fortes entre o comportamento organizacional e as

prioridades do Estado. No entanto, a responsabilidade pública e a autonomia institucional dos servidores públicos refletem articulações frouxas ou fracas.

Assim sendo, pode-se considerar que características observadas em **Sistemas Frouxamente Articulados** assemelham-se às aquelas presentes em **organizações Complexas**, a exemplo de hospitais, prisões, escolas, órgãos governamentais e militares e outros, elencados por Etzioni (1967). Neste sentido, Pascuci (2011, p. 50, grifo nosso) enfatiza que "hospitais, universidades e igrejas, são, ao mesmo tempo, **organizações complexas e exemplos de sistemas frouxamente articulados**". Isto ocorre pois, em ambos os contextos predominam a multiplicidade e variedade agentes, a autonomia dos agentes, a não linearidade, a imprevisibilidade e as interações (redes de *feedback*), por exemplo.

Uma reflexão de Firestone (1984) sugere que aceitar sistemas como frouxamente articulados requer o afastamento da aplicação de modelos de gestão clássicos, calcados em um planejamento formal e controle centralizado. Em SFA, o desempenho de ações e o alcance de resultados estão atrelados à prática da aprendizagem, do *sensemaking* e das relações comunicativas entre agentes, redes de agentes e organizações, operacionalizadas por meio de **interações** de cunho político (WEICK, 1982; DAFT; WEICK, 1984; PETTIGREW, 1977; MORGAN, 2002; BOLMAN; DEAL, 2003). Logo, a gestão de organizações com estas características devem considerar a Complexidade contextual e, especialmente, as relações (interações) de quaisquer naturezas promovidas pelos agentes – assunto-foco do estudo.

Em se tratando das frouxas articulações evidenciadas a partir de aspectos de natureza política nas organizações, é preciso ressaltar a compreensão de **organizações como processos políticos** a partir do reconhecimento de que "as organizações são redes soltas de pessoas com interesses divergentes" (MORGAN, 2002, p. 189). Neste sentido, não é de hoje que estudiosos têm exaltado que a organização é intrinsecamente política (MORGAN, 2002), conduzida por conflitos, relações de interesse e poder (BOLMAN; DEAL, 2003) e jogos de influência (MINTZBERG, 1985). Sob esta ótica, ganha particular relevância neste presente estudo introduzir conceitos como **interesses, conflitos e poder**, os quais se tornam aspectos característicos de interações desenvolvidas em âmbito organizacional, especialmente, em Sistemas Frouxamente Articulados.

(i) **Interesses:** contemplam "metas, valores, expectativas e outras inclinações que levam o indivíduo a agir de uma maneira ou de outra", segundo Morgan (2002, p. 183). Conforme o autor seja por pré-disposição relacionada às tarefas

organizacionais, anseios de carreira profissional e/ou valores de ordem pessoal, indivíduos possuem interesses que se relacionam e se tencionam – o que indica a presença de **redes de *feedback*** (interações), nos termos de Stacey (1996a). Estes interesses envolvem-se no contexto político-organizacional a partir do momento em que há algum ou alguns destes elementos em divergência entre indivíduos e grupos. Observa-se que a presença de características que envolvem diversidade de agentes, falta de consenso e conflitos de interesses evidenciam a rede de interdependência entre agentes que compõem **organizações complexas**, conforme McDaniel (2007), Campbell-Hunt (2007) e Agostinho (2003).

(ii) **Conflitos:** significa a colisão de interesses que reconhecem a existência de outros interesses, cada um com objetivos particulares (MORGAN, 2002). Compreendido como algo natural e inevitável às organizações (BOLMAN; DEAL, 2003), o conflito, de acordo com Morgan (2002), pode ser explícito ou encoberto. O conflito pode materializar-se em estruturas organizacionais, papeis, atitudes, estereótipos; assumindo caráter pessoal, interpessoal, entre grupos ou coalizões (grupos de atores); e, é observado, em geral, em um primeiro momento, como um aspecto disfuncional à organização (MORGAN, 2002).

(iii) **Poder:** traduz a capacidade de um ator ou grupos de atores gerarem resultados conforme seus interesses. A relação de poder é, portanto, uma relação causal entre a pretensão de um ator ou do grupo diante de um resultado e no próprio resultado (PETTIGREW, 1977). De forma simples e clara, Morgan (2002, p. 194) resume que o "poder influencia quem consegue o que, quando e como". Em se tratando deste assunto, Morgan (2002) especifica que o poder pode ser legitimado por dois tipos de autoridade: formal e informal.

(a) Autoridade formal ou legítima: refere-se à posição hierárquica que determinado ator possui na organização (MORGAN, 2002). Bolman e Deal (2003) mencionam que as autoridades legítimas detêm poder de posição, por isso que, em uma visão tradicionalista, são os responsáveis pelo estabelecimento de metas, controle de subordinados, gerência das atividades. Tal conceito pode relacionar-se ao entendimento a respeito de **rede legítima**

ou formal, nos termos de Stacey (1996a), pois esta é criada de forma intencional pela autoridade hierárquica na organização (autoridade formal).

(b) Autoridade informal ou ilegítima: é aquela em que atores de grupos informais (interesses sociais) tornam-se tão influentes quanto atores em posições hierarquicamente superiores (MORGAN, 2002). Esta definição remete à conceituação de **redes ilegítimas ou informais**, descritas por Stacey (1996a), já que estas são concebidas espontaneamente pelas interações sociais (autoridade informal) entre os atores organizacionais.

Diante dos aspectos apresentados, é possível atribuir-se à organização a qualidade de "arena política", nos termos de Mintzberg (1985) e Bolman e Deal (2003). Isto porque, em sendo o conflito normal às organizações, alianças e redes entre atores e grupos, com cunho político, emergem com o objetivo criar redes, negociar e influenciar ações, posições e estratégias. Tais indicações demonstram a presença de características de **Sistemas Frouxamente Articulados**, nos termos de Orton e Weick (1990), uma vez que as interações de natureza política e informal influenciam as frouxas articulações entre os agentes. Assim, é sintomático que o entendimento e as reflexões acerca das Ciências da Complexidade e dos Sistemas Adaptativos Complexos proporcionem subsídios para a compreensão do viés político-organizacional, segundo Bankes (2011). Para reforçar, Sillis (1967, p. 438, grifo nosso) afirma que "os estudos intensos de uma **organização complexa** geralmente exigem descrição mais completa da estrutura do que a que foi proporcionada pelo organograma padronizado da organização", o que denota a relevância do estudo a respeito das implicações das interações entre atores no contexto organizacional, foco especial deste estudo.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULAÇÃO *VERSUS* IMPLEMENTAÇÃO

Em termos práticos, "política" é "uma ação, prática, diretriz, fundada em lei e empreendida como função do Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade" (HEIDEMANN, 2009, p. 28). Conceitualmente, "público" refere-se "àquilo que é de todos e para todos, à coisa pública, ao interesse público" (KEINERT, 2007, p. 61). Assim, **política pública**, nos termos de Anderson (1997), significa as ações intencionais das instituições ou autoridades governamentais com objetivo de resolver questões de interesse público. Complementa Souza (2006, p. 26) que a política pública pretende "colocar o governo em ação e, quando, necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações".

Na perspectiva de Cristo (2003) a existência de um aparelho estatal forte, movido pela governança e governabilidade, é condição *sine qua non* para a elaboração e implementação de políticas públicas. Heidemann (2009) esclarece que a política pública tem amplitude maior do que as políticas de governo, podendo envolver outros atores sociais. Por isso que para este autor a **política pública** constitui-se de "decisões formuladas e implementadas pelos governos em conjunto com as demais forças vivas da sociedade" (HEIDEMANN, 2009, p. 28), podendo propiciar alcance geral, a exemplo da política econômica, ou alcance setorial, como no caso da política de saúde, de segurança pública, por exemplo.

De fato, política pública pressupõe **"intenção" e "ação"**, assim, cada intenção ou propósito deve materializar-se para constituir uma política com efeitos na sociedade (HEIDEMANN, 2009). O ciclo das políticas públicas inclui quatro fases, conforme o autor:

(i) Elaboração da política com base nos problemas sociais;

(ii) Implementação da política;

(iii) Verificação do atendimento (ou não) da política; e,

(iv) Avaliação com intuito de opinar pela continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade da política.

Embora Secchi (2013) apresente um rol de diferente de Heidemann (2009) quanto as fases do ciclo das políticas públicas ou *policy cycle*, o autor esclarece que a etapa de **formulação** da política ou formulação de alternativas é aquela em que os objetivos e as estratégicas das intervenções governamentais são construídas com a finalidade de solucionar os problemas ou as necessidades sociais. Viana (1996) resume a fase de formulação da política pública como uma fase de elaboração de alternativas e escolha de uma delas. A autora ainda divide a formulação em três subfases, são elas: (i) a transformação de dados em informações importantes para a política; (ii) a combinação de valores, princípios e ideologias com as informações, objetivando a produção do conhecimento sobre a ação governamental; e, (iii) a consolidação do conhecimento em ações públicas.

Para Secchi (2013), a **implementação** da política é a fase em que as rotinas e processos sociais (intenção) são materializados em ações. De igual modo, Carneiro (2010) afirma que a implementação significa "colocar o programa de governo em ação" e que, assim como a fase de formulação, a implementação é um processo intrinsecamente político. A implementação contempla diversidade de atores – podendo ser governamentais ou não-

governamentais – e de relações entre atores (VIANA, 1996). Segunda esta autora, estes atores possuem ideias, recursos e ações próprias, distintas e interdependentes entre si, logo a implementação de ações depende das várias relações entre atores e de como estas relações construídas conduzirão aos resultados planejados.

Na terceira fase, verifica-se se as demandas das partes interessadas (*stakeholders*) na política pública foram ou não satisfeitas a partir da implementação das ações da política pública **(verificação do atendimento)** (HEIDMANN, 2009). É o que este autor chama de "prestação de contas dos gestores de políticas" (p. 37), momento em que se analisa o impacto da política sobre as necessidades do público-alvo. A **avaliação** da política resume-se na etapa de julgamento sobre a validade das ações governamentais, assumindo caráter *ex ante* (antes da implementação), *in itinere* (durante a implementação, ou seja, por meio do monitoramento das ações) ou *ex post* (após a implementação) (SECCHI, 2013). Carneiro (2010) confirma que a avaliação é a fase em que os efeitos da política pública, seja de curto e longo prazo, são analisados. Complementa a autora que, usualmente, na avaliação utiliza-se mecanismos como indicadores e elementos como eficiência e efetividade. A partir dos resultados da avaliação, Heidemann (2009) acredita que os gestores públicos estarão aptos a optar pela continuidade (com ou sem aperfeiçoamento ou reformulação) ou extinção da política pública.

Interessa, porém, nesta seção desenvolver, mais propriamente, as limitações existentes entre os **processos de formulação e de implementação** de políticas públicas. Souza (2006, p. 36) afirma que um dos principais elementos das políticas públicas é permitir "o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz". Também Dye (1987) acredita que política pública compreende tudo o que o governo quer fazer ou não fazer. Neste sentido, Oliveira (2006) ressalta a importância que se deve dar ao processo de implementação, pois é este viés que conduzirá os efeitos das políticas públicas.

Uma das razões apontadas por Oliveira (2006) para o insucesso de políticas públicas é a separação dos **processos de elaboração e implementação** – daí porque falar em lacuna entre a "intenção" e "ação". O autor pontua algumas considerações a respeito destas duas fases do ciclo das políticas públicas:

(i) Uma primeira escola entende o processo de planejamento ou elaboração como uma atividade de confecção de planos, que abrange a tomada de decisões políticas, reuniões, distribuição de responsabilidades;

(ii) A segunda visão compreende a função da implementação, porém maximiza a importância da elaboração para o sucesso das políticas públicas. Acredita-se que se um bom plano deixa de atender às expectativas é porque houve erros técnicos na implementação; e,

(iii) A terceira e mais moderna visão insere à fase de implementação mecanismos de monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento, visando assegurar que seja implementado o que foi realmente indicado no plano. Defende-se que o insucesso das ações ocorre devido a problemas institucionais, o que foi planejado não era exequível ou as condições iniciais modificaram-se com o tempo.

Neste contexto, mostra-se relevante destacar alguns aspectos que contribuem para o entendimento da **dicotomia entre elaboração e implementação de políticas públicas** no país. Oliveira (2006) explica que limitação de **recursos financeiros** a serem destinados a determinados setores é um dos fatores causadores de erros no processo de planejamento e insucesso nos resultados das políticas em países em desenvolvimento como o Brasil.

A **capacidade técnica** dos atores responsáveis pela elaboração de políticas públicas é outro fator considerado como restrição, segundo Oliveira (2006). O autor ainda expõe que não faz parte da **cultura organizacional** das instituições nos países em desenvolvimento: a **gestão** do planejamento de políticas públicas, a **articulação** entre as várias organizações estatais necessárias ao planejamento e a **interação** entre as organizações, entre estas e a sociedade civil e setor privado (OLIVEIRA, 2006). Destaca-se neste assunto sobre políticas públicas a aparente estabilidade organizacional que causa **resistência às mudanças** em algumas instituições, conforme já destacou March (1981). Em decorrência da capacidade cognitiva limitada dos indivíduos – assunto a ser tratado no decorrer desta seção –, o cenário de estabilidade organizacional em organizações públicas subsidia o comportamento simplista e racional dos seus agentes, o que muitas vezes, tende a resistir às mudanças e, assim, à própria implementação de políticas públicas (MARCH, 1994).

Outro elemento crítico, destacado por Farah (1997), nestes processos de desenvolvimento de políticas públicas é a **descontinuidade administrativa**. Para este autor a interrupção dos programas, políticas e projetos a cada mudança de mandatos governamentais parte de um pensamento limitado e imediatista e de uma visão político-eleitoreira, que exclui a continuidade dos trabalhos realizados pela gestão antecedente. Ressalta-se, ainda, que

política pública é uma ação com intenções e objetivos a serem atingidos no curto e no longo prazo (OLIVEIRA, 2006). Embora o governo materialize as ações planejadas, a política pública em si abrange e envolve atores formais e informais e diferentes níveis de decisão (SOUZA, 2006).

Sobre as decisões que os gestores e outros servidores públicos precisam tomar em suas rotinas administrativas e estratégicas, Santos e Serva (2013) enfatizam que no modelo de gestão burocrático da Velha Administração Pública, o funcionário público centrava-se na execução crua e impessoal das normas jurídicas **(racionalidade funcional)**, objetivando o alcance do interesse público e a consolidação das instituições e dos poderes constituídos. Por outro lado, os autores relatam que na Nova Administração Pública – ou *New Public Management*, termo que se refere a um conjunto de doutrinas não padronizadas que surgiram em 1970 em alguns países, cujo objetivo foi a disseminação e fortalecimento de princípios gerenciais na Gestão Pública (SEABRA, 2001) –, e com suas consequentes mudanças, de maneira especial na profissionalização do serviço público, a figura do servidor e gestor público, caracteriza-se pela influência de valores individuais na busca pela eficiência das ações, produtividade e alcance de resultados **(racionalidade substantiva)**.

Diante de um cenário desafiador, das mais diversas situações que surgem e demandam **processos decisórios**, alguns elementos próprios da Gestão Pública podem dificultar a implementação das ações, e sobretudo, interferir nas decisões. Para Santos e Serva (2013) estes aspectos envolvem:

(i) A pressão de ambientes responsáveis por produzir políticas públicas rápidas e eficientes e que atendam a determinados interesses políticos (impede que os gestores sigam um modelo racional de tomada de decisão);

(ii) A aplicação involuntária de técnicas de gestão próprias da iniciativa privada, que muitas vezes, difere da realidade do contexto organizacional público; e,

(iii) O paradoxo existente na função de gestor público na atualidade: promover o desempenho eficiente as organizações públicas e gerir a necessidade de participação popular nas ações públicas e mediar conflitos.

Sobre o assunto relacionado ao processo decisório, merece atenção as considerações sobre a chamada **racionalidade limitada** desenvolvida por Herbert Simon (SIMON, 1979; MARCH, 1981, 1994). Simon evidencia que as organizações contemplam atividades,

propósitos e significados, logo os comportamentos dos seus agentes estão conectados às intenções e estas acopladas, consequentemente, às decisões (MARCH, 1981). A tomada de decisão envolve, por via de consequência, limitações cognitivas individuais, pois em qualquer situação específica ocorrerá a exigência de conhecimento contextual concreto – histórico, social, político e econômico que cercam a decisão –, bem como conhecimento dos indivíduos e organizações envolvidas (MARCH, 1994). Para complementar, March e Simon (1981) explicam que o entendimento de limitação cognitiva da racionalidade significa aceitar que as escolhas são racionais e possuem alternativas satisfatórias.

As rotinas vivenciadas e observadas nas organizações são geradoras de estímulos, reações, escolhas e decisões, o que potencialmente determinam o **processo decisório**. Desse modo, a decisão é compreendida, como processo pelo qual uma das alternativas de comportamento adequada é selecionada e realizada (SIMON, 1979). A Teoria Clássica das organizações desconsidera os elementos subjetivos e relativos da racionalidade humana (MARCH; SIMON, 1981). Já por meio das considerações da **racionalidade limitada** entende-se que embora o comportamento humano deva ser planejado (focado em objetivos e metas) e racional (escolha das alternativas que conduzem à consecução de metas pactuadas), é impossível que o indivíduo tenha noção de todas alternativas e previsibilidade das consequências das suas escolhas (SIMON, 1979). Tais ponderações encontram relação com as reflexões de que os indivíduos, enquanto agentes organizacionais, são influenciados por interesses, poder, vieses sociais e políticos, conforme relatam Morgan (2002) e Bolman e Deal (2003), aspectos que influenciam a capacidade cognitiva de cada indivíduo.

Como se pode observar, muitas das **lacunas** entre os **processos de elaboração e de implementação de políticas públicas** e ações governamentais podem ser atribuídas a características inerentes à Complexidade (ROOM, 2011) deste contexto. Devem-se, portanto, ao fato da Gestão Pública envolver: multiplicidade de agentes, conflitos de interesses, descontinuidade de gestores, deficiências técnicas de planejamento e execução, aspectos políticos do processo decisório e outros fatores (FARAH, 1997; OLIVEIRA, 2006; SOUZA, 2006).

Em se tratando das dificuldades de execução de ações na esfera pública, pode-se considerar que a natureza complexa e imprevisível da organização pública põe óbice ao controle deliberado de todas as ações. Neste ponto de vista, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) acreditam que as ações e decisões são consequências de pequenas ações e decisões

tomadas cotidianamente por diferentes agentes na organização. Destaca-se também, neste cenário, que a implementação de ações faz parte de um **processo de influência**, viciado pelo uso de **poder, política e interesses**, cuja aplicação pode ser interna e externa à organização (MINTZBERG, 1985; PETTIGREW, 1977; MORGAN, 2002; BOLMAN; DEAL, 2003).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) ainda ressaltam no âmbito organizacional a existência de processos de negociação e concessões entre indivíduos, grupos, subgrupos e coalizações em conflito, características estas que podem referir-se à formação de **redes de interações** estabelecidas em prol de interesses individuais e grupais, como observado nas definições de Stacey (1996a) sobre *redes de feedback* em Sistemas Adaptativos Complexos. Ademais, podem estas interações entre os atores organizacionais serem determinadas por Sistemas Fortemente Articulados e Sistemas Frouxamente Articulados, nos termos de Weick (1976) e Orton e Weick (1990), assumindo assim as características próprias do sistema, o que tende a influenciar os processos de formulação e implementação das ações estratégicas da política pública.

Apesar de alguns autores considerarem as relações de cunho político como universal às organizações, a explicação da origem deste caráter está no surgimento de indivíduos e grupos que se unem para cooperar em temas específicos, eventos e/ou decisões, e até mesmo, para defender valores e ideologias próprias (MORGAN, 2002). A própria existência de interesses divergentes e relações de poder já ensejam o desenvolvimento de interações de natureza política entre agentes em âmbito organizacional. Merece destaque neste trabalho o fato de que na Gestão Pública o ambiente organizacional politizado é observável em todos os ramos da atividade. Neste ponto, Bolman e Deal (2003, p. 190, grifo e tradução nossa) chegam a afirmar que "**se as pressões políticas sobre os objetivos são visíveis no setor privado, são flagrantes na arena pública**". Assim, dada a importância do assunto sob a abordagem da Complexidade organizacional (ETZIONI, 1967), a próxima seção buscará integrar os conceitos da Complexidade, Políticas Públicas e Interações para melhor entendimento da proposta deste estudo.

2.4 COMPLEXIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERAÇÕES

Particularmente, enquanto Sistema Complexo (OCDE, 2009; ÖZER; SEKER, 2013), a política pública abrange multiplicidade de agentes, não linearidade e imprevisibilidade das

ações, harmonização e intermediação de interesses diversos (RAAB; KENIS, 2007; ÖZER; SEKER, 2013). Com ênfase para o estudo que se propõe, as **interações** promovidas por atores envolvidos em **políticas públicas** – parte integrante do contexto de instituições governamentais, consideradas **organizações complexas** (ETZIONI, 1967) – são contundentes para os processos de elaboração e implementação de ações. Conforme palavras de Raab e Kenis (2007), Pülzl e Treib (2007) e Denhardt (2012), o arranjo de relações (interações) entre atores na esfera pública é denominado de **rede política** (*policy network*).

A propósito, Sidney (2007) destaca que o **processo de formulação** de políticas públicas é uma fase eminentemente crítica do processo político. A autora, que utiliza de expressões como "função de bastidores" e "reino de especialistas" (SIDNEY, 2007, p. 79, tradução nossa) para qualificar este processo, considera que a formulação ocorre em arenas institucionais em um determinado momento temporal onde predominam ideias dominantes de alguns atores. Neste sentido, Room (2011) diz que a elaboração das políticas baseia-se em um ambiente estável e linear, e, portanto, desconsidera a característica elementar do sistema ao qual está inserido: a **Complexidade** (ETZIONI, 1967). Como apresentado em todo o decorrer deste referencial, Sistemas Complexos são marcados pela incerteza, não linearidade e imprevisibilidade (MORIN, 2006; PONCHIROLLI, 2007), o que requer atenção especial quando se trata de gestão organizacional e de implementação de ações nestes contextos.

O fato é que as limitações da formulação de políticas públicas têm influência direta na **implementação das ações.** Para Pülzl e Treib (2007) o aspecto principal para análise do processo de implementação é identificar as **interações** entre atores essenciais à execução das ações, pois é exatamente por meio das relações entre indivíduos que as metas governamentais transformam-se em ações. Igualmente ao processo de elaboração, predomina nesta discussão as interações produzidas em um ambiente marcado pela divergência de interesses e coalizações políticas. As interações podem ainda assumir **caráter formal e informal** (KLIJN, 2007), o que remete às definições de Stacey (1996a) para a rede formal ou legítima (*legitimate network*) e rede informal ou sombra (*shadow network*).

Klijn (2007) relata que as decisões políticas demandam negociações e são tomadas, muitas vezes, em arenas caracterizadas pela variedade de estratégias. Atores autônomos interligados entre si, suas estratégias e ações fazem parte de uma rede política (*policy network*) dinâmica. Os resultados gerados por estas redes dependem das interações realizadas pelos atores. Ou seja, a execução de ações previstas na formulação das políticas públicas está

relacionada às interações promovidas por diferentes atores. E, é preciso ainda mencionar que a tomada de decisões políticas e o (in)sucesso dos processos de elaboração e implementação das políticas públicas também está condicionado aos **limites da racionalidade** dos atores institucionais (SIDNEY, 2007), nos termos de Simon (1979).

Para finalizar, cabe observar algumas peculiaridades descritas no conteúdo teórico a partir da exemplificação selecionada por este trabalho. Assim, o sistema de **segurança pública brasileiro** – cujo dever é do Estado, conforme art. 144, caput, da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988) –, constitui-se, nos termos de Sapori (2006, p. 764), em um "sistema com focos estruturais de frouxa articulação", contemplando um conjunto articulado de subsistemas e instituições distintas e que, legalmente, devem se complementar. Também de acordo com a Carta Magna do país (BRASIL, 1988), a Polícia Civil e a Polícia Militar dos Estados são as instituições governamentais responsáveis pela segurança pública em nível estadual, as quais estão hierarquicamente subordinadas ao Governador do Estado (art. 144, §6º).

Sapori (2006) afirma que no sistema de segurança pública subsistem relações de poder e relações harmônicas entre as organizações. Indica o autor que a segurança pública é um **Sistema Frouxamente Articulado** (ORTON; WEICK, 1990), onde permeiam arenas de conflito e negociações entre as organizações vinculadas. A Constituição Federal e as demais disposições legais que regulamentam as atividades das Polícias representam o nível de previsibilidade e linearidade do sistema da segurança pública – o que se relaciona com a definição de Weick (1976) sobre Sistemas Justapostos. Entretanto, as atividades das Polícias são executadas em um cenário oposto à previsão legal, onde há conflitos de interesses, disputas por poder, negociações, próprio de Sistemas Frouxamente Articulados, nos termos de Orton e Weick (1990). A este respeito, frisou Sapori (2006, p. 772, grifo nosso) que: "A frouxa articulação na manutenção da ordem pública pode ser visualizada, por outro lado, no **hiato existente entre as regras legais e sua implementação prática pela polícia** [...]".

3 METODOLOGIA

Este capítulo tem como objetivo descrever as escolhas metodológicas adotadas neste estudo. Inicialmente, serão apresentados o problema e as perguntas de pesquisa. Na sequência, se apresenta as categorias analíticas e os termos relevantes à compreensão do estudo desenvolvido. Por fim, serão expostos a delimitação e o design da pesquisa, que contemplam os aspectos da política pública estudada, as etapas da pesquisa, o método de coleta, tratamento e análise dos dados.

3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Como as interações justapostas e as interações frouxamente articuladas impactam no desenvolvimento de uma política pública estadual de segurança?

Entende-se por desenvolvimento de uma política pública os processos de formulação e implementação da política analisada. A política estadual que trata este estudo, denominada de "Prevenção e Redução da Criminalidade", foi desenvolvida no Estado do Espírito Santo.

3.1.1 Perguntas de Pesquisa

Tendo como base os Objetivos Específicos estabelecidos, foram elaboradas as seguintes perguntas de pesquisa, as quais orientaram o desenvolvimento deste estudo.

(i) Como as interações (justapostas e frouxamente articuladas) impactam no processo de formulação da política pública estadual de segurança analisada?

(ii) Como as interações (justapostas e frouxamente articuladas) impactam no processo de implementação da política pública estadual de segurança analisada? e,

(iii) Qual a influência de elementos de Sistemas Adaptativos Complexos nas interações da política pública estadual de segurança analisada?

3.1.2 Definição das Categorias Analíticas

Neste item são apresentadas categorias de análise que orientam a pesquisa. Para cada variável analítica é apresentada sua Definição Constitutiva (DC) e sua Definição Operacional (DO). Enquanto que a primeira refere-se a uma definição conceitual, a segunda refere-se a como tais conceitos são operacionalizados neste estudo (RICHARDSON, 1999).

(i) DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

DC: Representada pelas ações que compõem as etapas de formulação e de implementação de uma determinada política pública. **Formulação**, também chamada de planejamento e elaboração, é considerada, a primeira etapa do ciclo das políticas públicas, momento em que, após diagnóstico prévio dos problemas sociais, ações e decisões políticas são elaboradas para solucionar estas questões (HEIDEMANN, 2009). Identificada como uma etapa crítica do processo político, a elaboração ocorre em ambientes institucionais com predominância de ideias entre atores (SIDNEY, 2007), onde os planejadores baseiam-se em um ambiente organizacional estável e linear (ROOM, 2011). **Implementação** é definida, neste estudo como sendo a materialização de uma decisão (BERMAN, 1978). É, senão, a capacidade de atingir os resultados desejados por meio da reunião das condições iniciais (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984), sendo que este processo envolve, nas palavras de Daft e Weick (1984), aprendizado. Oliveira (2006) afirma que o processo de implementação conduz aos resultados finais das políticas, programas e projetos.

DO: Neste estudo, entende-se por desenvolvimento de uma política pública os processos de Formulação e Implementação. A política pública estadual de segurança a que se refere este estudo, denominada de “Prevenção e Redução da Criminalidade” foi desenvolvida no Estado do Espírito Santo, a qual tem suas características apresentadas na subseção 3.2.1, nesta Metodologia. No período de 2011 a 2014 tal política compôs um dos Eixos Estratégicos da gestão governamental do Estado do Espírito Santo (Anexo A). Ressalta-se que o Plano Estratégico do Estado (2011-2014) definiu dois grandes desafios para a política mencionada: (i) ampliar a capacidade de resposta às demandas da população e (ii) reduzir a incidência de crimes letais intencionais, atribuindo a cada um destes estratégias, projetos, ações e entregas (Anexo B). O foco deste estudo foi o projeto denominado “Compatibilização de Áreas de Policiamento”, projeto prioritário da **política pública** estadual de segurança. O critério de

seleção do projeto se deu em razão do avançado estágio de desenvolvimento e da intensidade das interações envolvidas no seu desenvolvimento, evidenciados a partir dos resultados alcançados e, também, pela observação participante da pesquisadora. O Projeto foi analisado considerando-se três etapas: Formulação, Reformulação e Implementação. Operacionalmente, as características dos processos de Formulação/Reformulação e Implementação do Projeto foram identificadas por meio de (a) entrevistas em profundidade com atores envolvidos (membro de direção superior da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social – SESP, policiais civis e militares em níveis de atuação tático e operacional e outros atores relevantes) nas etapas do Projeto, (b) documentos tais como regulamentação normativa estadual e manual com diretrizes relativas ao Projeto, Atas de reuniões integradas entre policiais civis e militares, entre outros e (c) observação participante.

(ii) INTERAÇÕES (OU REDE DE INTERAÇÕES)

DC: O entendimento sobre **interações ou rede de interações** compreende as relações estabelecidas por atores em determinado contexto social e/ou organizacional (MARIN; WELLMAN, 2011). Remete ainda a compreensão de organizações como sendo sistemas compostos por redes de *feedback*, como destacado por Stacey (1996a, p. 49, tradução nossa) ao afirmar que "organizações são redes que consistem em um grande número de agentes, pessoas, que interagem uns com os outros, conforme um conjunto de regras de comportamento". As redes de interações seguem padrões que almejam a sobrevivência e coerência do sistema (STACEY, 2012). As interações caracterizam-se como sendo formais (ou legítimas) ou informais (ou ilegítimas/sistema sombra), nos termos de Stacey (1996a) e podem materializar-se por meio de fluxos de informações, energia e ações. É a interação entre os agentes que conduz a organização e o próprio sistema a sobrevivência, coevolução e alcance de resultados (STACEY, 1996a).

DO: Neste estudo **interações, rede de interações e redes de *feedback*** foram utilizadas como sinônimos e significam as relações promovidas entre os atores envolvidos nas ações estratégicas decorrentes de cada um dos processos: Formulação, Reformulação e na Implementação do projeto "Compatibilização de Áreas de Policiamento", integrante da política pública foco do estudo. As interações, as redes de interações estabelecidas, bem como suas implicações em cada uma das etapas do Projeto foram identificadas por meio de

entrevistas, documentos e observação participante da pesquisadora. Para fins deste estudo, as redes de interações entre atores foram sob observadas sob a perspectiva dos Sistemas Adaptativos Complexos, as quais podem assumir **caráter formal** ou **legítima e informal** (STACEY, 1996a). Neste sentido, as redes formais foram identificadas pelas relações intencionais, estabelecidas entre os atores conforme regras e princípios da organização e as redes informais foram identificadas pelas relações espontâneas, de natureza social ou política, promovidas pelos atores organizacionais (STACEY, 1996a). Neste estudo, as interações entre os atores foram caracterizadas como **justapostas** e **frouxamente articuladas**, segundo os conceitos de "Sistemas Fortemente Acoplados" (*tightly coupled systems*) ou "Sistemas Justapostos" e "Sistemas Frouxamente Acoplados" (*loosely coupled systems*) (WEICK, 1976, 1982; ORTON; WEICK, 1990). Os aspectos característicos dos dois tipos de interações mencionados determinam o desenvolvimento de ações estratégicas em âmbito organizacional.

(iii) SISTEMAS FORTEMENTE ARTICULADOS OU SISTEMAS JUSTAPOSTOS (do inglês, *"TIGHTLY COUPLED SYSTEMS"*)

DC: São sistemas compostos por agentes dependentes entre si, cujas relações são diretas, rígidas e determinísticas (ORTON; WEICK, 1990). Os elementos (ou agentes) que compõem os Sistemas Fortemente Articulados (ou Sistemas Justapostos), respondem de maneira singular às demandas exigidas pelo ambiente, dada a característica de dependência mútua e de interações de natureza justaposta entre os componentes (WEICK, 1976; ORTON; WEICK, 1990). No que se refere ao âmbito organizacional, os Sistemas Justapostos apresentam regras consensuais, monitoramento constante e redes de *feedback* entre os elementos, visando o alcance dos objetivos do contexto/sistema.

DO: As **interações consideradas justapostas** foram destacadas, neste estudo, pela presença e influência de relações hierárquicas, regras consensuais, monitoramento constante e redes de *feedback* entre os atores, conforme os conceitos definidos por Weick (1976; 1982) e Orton e Weick (1990) sobre "Sistemas Justapostos" ou "Sistemas Fortemente Acoplados" (*tightly coupled systems*). As características relativas a Sistemas Justapostos foram identificadas por meio da análise das entrevistas aplicadas ao membro de direção superior da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social – SESP, policiais civis e militares em níveis de atuação tático e operacional e outros atores relevantes. Além das evidências das características

das interações justapostas, buscou-se ainda identificar como estas interações promovidas pelos agentes (ou atores), tendo como referência padrões e parâmetros construídos (regras consensuais) pela organização e gestores, impactaram o desenvolvimento do Projeto estudado.

(iv) SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS (do inglês, *"LOOSELY COUPLED SYSTEMS"*)

DC: Tem base no conceito de *loosely coupled systems*, conceituado por Orton e Weick (1990) como sendo sistemas compostos por agentes que afetam uns aos outros não continuamente, ocasionalmente e de forma não significante, indireta e eventual. Segundo estes autores, o afrouxamento pode ocorrer entre indivíduos, unidades, organizações, níveis hierárquicos, organizações e ambientes, ideias, atividades e entre intenções e ações. Em sistemas com estas características, os elementos são interdependentes, não consensuais e vulneráveis a alterações espontâneas (WEICK, 1982). Este mesmo autor afirma que as relações (interações) entre agentes inseridos em Sistemas Frouxamente Articulados dependem da capacidade de comunicação, improvisação, aprendizagem, *sensemaking* e de interações com caráter político.

DO: As **interações frouxamente articuladas** foram consideradas, neste estudo, pela presença de características tais como integração de práticas, autonomia dos agentes e capacidade de dar respostas distintas para cada evento, conforme os conceitos definidos por Weick (1976; 1982) e Orton e Weick (1990) sobre "Sistemas Frouxamente Acoplados" (*loosely coupled systems*). Acrescente-se que outras características organizacionais, tais como interesses divergentes, poder compartilhado, imprevisibilidade do sistema, não linearidade entre decisões e ações e aprendizado (ETZIONI, 1967; WEICK, 1982; MORGAN, 2002; BOLMAN; DEAL, 2003; ÖZER; SEKER, 2013) – que identificam o contexto como Sistema Adaptativo Complexo (McDANIEL, 2007) – também podem evidenciar interações frouxas entre atores. As características de Sistemas Frouxamente Articulados foram identificadas por meio de entrevistas em profundidade aplicadas ao membro de direção superior da SESP, policiais civis e militares em níveis de atuação tático e operacional e outros atores relevantes e da observação participante da pesquisadora. Nas entrevistas e observação buscou-se identificar as evidências das características das interações, bem como o impacto destas interações frouxamente articuladas no desenvolvimento do Projeto.

3.1.3 Definição de Outros Termos Relevantes

(i) POLÍTICA PÚBLICA

DC: Considera-se política pública "decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade" (HEIDEMANN, 2009, p. 28). Em sentido prático, resume-se às ações, práticas, diretrizes políticas, calcadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, com a finalidade de solucionar demandas gerais e específicas da sociedade (HEIDEMANN, 2009).

(ii) SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEXOS

DC: SAC é compreendido neste estudo como sistemas que possuem uma diversidade de componentes ou agentes que interagem entre si de acordo com um conjunto de regras que extraem do próprio ambiente ao qual estão inseridos (STACEY, 1996a). No contexto organizacional, os SAC são identificados por meio de cinco características: diversos agentes que aprendem, interdependências não lineares, auto-organização, emergência e coevolução (McDANIEL, 2007). As interações promovidas pelos agentes e a capacidade de aprendizado destes são responsáveis pela condução da ordem interna e externa dos SAC (LISSACK, 2005).

(iii) REDE FORMAL OU LEGÍTIMA (*LEGITIMATE NETWORK)*

DC: Refere-se às redes constituídas as quais são baseadas em relações formais e intencionais, estabelecidas pela organização ou com base em princípios implícitos e aceitos pelos membros organizacionais por meio de uma cultura compartilhada ou ideologia aceita (STACEY, 1996a).

(iv) REDE INFORMAL (*SHADOW NETWORK*)

DC: Refere-se às redes baseadas em relações espontâneas e informais, estabelecidas pelos agentes no decorrer e em paralelo às interações da rede formal. A "rede sombra", como é denominada por Stacey (1996a), surge a partir de interações de natureza social e política, em que agentes desenvolvem suas próprias regras. Algumas destas regras podem ser disseminadas a outras redes de agentes ou até mesmo com todo sistema, passando a compor a cultura organizacional (STACEY, 1996a).

3.2 DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA

Neste item são apresentados o delineamento e as etapas da pesquisa, assim como os procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados. Inicialmente, porém, se apresenta as principais características da política pública objeto do estudo.

3.2.1 Política Pública Foco do Estudo

O foco deste estudo foi o **projeto "Compatibilização de Áreas de Policiamento"**, considerado projeto prioritário da política pública de segurança, denominada de "Prevenção e Redução da Criminalidade", desenvolvida no Estado do Espírito Santo no período compreendida entre os anos de 2011-2014. O objetivo principal do projeto analisado é promover a integração entre as Polícias Civil (PCES) e Militar (PMES) a partir da designação de atividades e metas de responsabilidades comuns às instituições policiais. A implementação do projeto se deu, especialmente, por meio de um conjunto de rotinas e práticas adotadas para o cumprimento de metas estratégicas, particularmente de redução de número de homicídios dolosos no Estado.

As etapas do Projeto, para fins deste estudo, foram subdivididas da seguinte forma:

(i) **Formulação/Elaboração:** desenvolvida entre os anos de 2007 a 2010. O Projeto compôs o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado (ESPÍRITO SANTO, 2007). A condução da elaboração do Projeto foi atribuída a uma Comissão de Trabalho, instituída na Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Espírito Santo (SESP), contemplando servidores da SESP, da PMES, da PCES e outros atores governamentais. Em 2010, as medidas para implementação do Projeto foram publicadas no Decreto Estadual nº 2579-R, de 10 de setembro de 2010. Nos últimos meses de 2010, as medidas de integração entre as Polícias foram implantadas em dois projetos-piloto: um no bairro Santo Antônio, município de Vitória e, o outro, no bairro Santa Rita, Vila Velha.

(ii) **Reformulação:** desenvolvida no primeiro quadrimestre de 2011. A partir da inserção de um novo mandado governamental e novas definições estratégicas para a área da segurança pública, o projeto "Compatibilização de Áreas" foi reformulado pela Secretaria de Estado de Ações Estratégicas (SEAE). A SEAE

era o órgão estadual responsável pela política pública estadual de segurança "Prevenção e Redução da Criminalidade". O Projeto foi elencando entre os projetos prioritários da política pública, conforme Plano Estratégico do Governo 2011-2014 (ESPÍRITO SANTO, 2011) (Anexo B). O produto final da Reformulação do Projeto foi o Manual de Gestão de Indicadores de Segurança Pública (MAGISP), que definia uma série de rotinas e atividades que subsidiariam a integração entre as Polícias estaduais.

(iii) **Implementação:** desenvolvida entre os anos de 2011 a 2014. Etapa em que o objetivo principal do objeto foi executado por meio das ações estratégicas realizadas pelos atores-policiais. À SESP foi atribuída a responsabilidade de monitoramento da Implementação do Projeto.

Merece destacar, neste ponto, que a finalidade da política pública de segurança era promover articulação institucional para priorizar a implantação de ações e projetos voltados para o enfrentamento da violência letal (ESPÍRITO SANTO, 2012). À SESP, enquanto instituição responsável pela execução e controle das ações de segurança, bem como pela orientação das ações dos órgãos vinculados ao sistema (PMES, PCES e CBMES), tinha a incumbência de conduzir seus projetos, incluindo a "Compatibilização de Áreas de Policiamento", e ações à efetividade e ao alcance dos resultados.

A SESP é uma Secretaria de Estado de natureza substantiva que tem como principais objetivos, conforme Lei Estadual nº 3043, de 31 de dezembro de 1975: (i) a promoção de medidas necessárias à manutenção da ordem e da segurança pública; (ii) a defesa das garantias individuais e da propriedade pública e particular; (iii) a repressão e apuração de infrações penais; (iv) a defesa civil da população contra calamidades; e, (v) o controle e orientação permanentes dos órgãos e entidades integrantes do sistema comandado pela Pasta (PMES, PCES e Corpo de Bombeiros Militar – CBMES). As sedes destas organizações localizam-se em Vitória, capital do Estado.

Cabe mencionar que à PMES compete, com exclusividade, a função de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; e, à PCES, incumbe a função de polícia judiciária, polícia técnico-científica e a apuração das infrações penais, exceto as militares. Destaca-se que tanto a PMES quanto o CBMES, enquanto instituições militares, são forças auxiliares e reservas do Exército, organizadas com base na hierarquia e disciplina (ESPÍRITO SANTO, 1989). Quanto aos policiais civis, são regidos por Estatuto próprio (Lei Estadual n° 719, de 10

de março de 1953). A responsabilidade atribuída à SESP e seus órgãos vinculados refere-se à formulação da política, execução e controle das ações de segurança pública no Estado (ESPÍRITO SANTO, 1989), assunto de interesse e conveniência para a pesquisadora (RICHARDSON, 1999).

3.2.2 Delineamento e Etapas da Pesquisa

Esta pesquisa se caracteriza pela sua **natureza qualitativa**. Vergara (2013) classifica a pesquisa com referência a dois critérios: quanto aos fins, ou seja, com base na finalidade ou objetivos pretendidos, e quanto aos meios de investigação utilizados. Quanto aos fins, assume caráter descritivo e exploratório e quanto aos meios, trata-se de um **estudo de caso**.

O período estudado contemplou os anos de 2007-2010 (processo de Elaboração ou Formulação do Projeto), primeiro quadrimestre de 2011 (processo de Reformulação do Projeto) e 2011-2014 (processo de Implementação do Projeto). O nível de análise foi o **organizacional** e a unidade de análise as **interações** realizadas no processo de desenvolvimento (Formulação, Reformulação e Implementação) do Projeto selecionado, decorrente da política pública em questão.

Optou-se pela **pesquisa descritiva** em razão da necessidade de descrever as características de um fenômeno, que no caso do estudo são as interações que influenciaram o desenvolvimento do Projeto estudado. Em virtude da escassez de literatura sobre estudos dedicados a este tema, como também vislumbrando o objetivo de melhor conhecer o fenômeno, este estudo assume **natureza exploratória** (RICHARDSON, 1999).

De acordo com Flick (2008, p. 8), a pesquisa qualitativa busca “entender, descrever e, às vezes, explicar os fenômenos sociais”. Isto ocorre por meio de três formas: (i) análise de experiências (históricas ou práticas cotidianas ou profissionais) de indivíduos ou grupos, (ii) **exame de interações** e de comunicações em desenvolvimento e (iii) investigação de documentos (textos, imagens) ou de experiências ou interações (FLICK, 2008). Portanto, adequado ao estudo por objetivar analisar como as interações justapostas e frouxamente articuladas impactaram no desenvolvimento da política pública de segurança estadual.

Esta pesquisa pode ser classificada, segundo Yin (2001), como um **estudo de caso** por concentrar seu foco de estudo em uma política pública de segurança do Estado do Espírito Santo. Segundo este autor, o estudo de caso busca compreender acontecimentos

contemporâneos quando não se pode manipular comportamentos, nem mesmo se tem clareza sobre os limites entre o fenômeno e o contexto.

3.2.3 Fonte e Coleta dos Dados

A coleta de dados realizou-se por meio de três fontes: entrevista em profundidade, observação participante – os quais se caracterizam por dados primários – e documentos, caracterizado por dados secundários (OLIVIER, 2006). A utilização de diferentes técnicas de coleta é uma das contribuições da escolha pela estratégia de pesquisa "estudo de caso", o qual permite "lidar com uma ampla variedade de evidencias – documentos, artefatos, entrevistas e observações" (YIN, 2001, p. 27).

As entrevistas em profundidade foram aplicadas por meio de um roteiro (Apêndice B) e foram realizadas com atores diretamente envolvidos nos processos de Formulação, Reformulação e Implementação do Projeto "Compatibilização de Áreas de Policiamento". A necessidade de conhecer como os gestores e atores envolvidos na área da segurança interpretaram ou como promoveram as interações no desenvolvimento da política pública de segurança no Estado, ensejou a opção pela aplicação de questões abertas (COZBY, 2003) ou entrevistas em profundidade (RICHARDSON, 1999). Este tipo de entrevista permite o conhecimento de informações detalhadas que podem ser utilizadas na análise qualitativa.

O roteiro adotado pode ser melhor compreendido por meio da explicação dos seus dois focos abrangentes:

(i) O primeiro foco destinou-se aos atores envolvidos nos processos de Formulação e Reformulação do Projeto. As perguntas (2.8 e 2.9) buscaram explorar aspectos previstos no planejamento do Projeto que contribuíram e aqueles que dificultaram a implementação do Projeto; e,

(ii) O segundo foco refere-se às perguntas destinadas aos atores envolvidos no processo de Implementação do Projeto. Neste caso, as perguntas (2.1 a 2.8) objetivaram identificar o perfil da rede de interações, as ações desenvolvidas, os atores envolvidos na implementação do projeto e a presença de características de interações justapostas e interações frouxamente articuladas promovidas entre os atores envolvidos. O processo de aprendizado dos agentes, resultado das dificuldades encontradas e as medidas alternativas adotadas

durante a Implementação do Projeto também foram explorados por tratar-se de uma característica intrínseca aos Sistemas Adaptativos Complexos.

Portanto, o roteiro de entrevista foi aplicado a dois grupos de atores: um deles participou do processo de Formulação e Reformulação do Projeto e o outro grupo participou da Implementação do Projeto. Para a coleta de dados sobre o processo de Formulação e Reformulação do Projeto foram **9 (nove) os atores entrevistados**. Selecionou-se intencionalmente 8 (oito) atores que compuseram a Comissão de Elaboração do Projeto, atuante nos anos de 2007 a 2010 (Elaboração do Projeto) e um ator que coordenou a Reformulação do Projeto no ano de 2011. O critério de seleção dos entrevistados foi intencional para privilegiar os agentes que tiveram participação direta nas duas primeiras etapas (Formulação e Reformulação) do projeto-foco do estudo. Ressalta-se que do total de nove entrevistados citados, cinco destes atuaram também no processo de Implementação, portanto, responderam o roteiro em sua totalidade.

Em se tratando do processo de Implementação do Projeto, os entrevistados foram selecionados a partir da técnica "bola de neve" (*snowballing*) (FLICK, 2004). Partiu-se dos **5 (cinco) entrevistados iniciais** (aqueles que participaram dos processos de Elaboração/Reformulação e Implementação) os quais indicaram outros atores considerados relevantes na implementação das ações do Projeto e, assim, desencadeando uma cadeia de outros entrevistados. Vila Velha foi o município selecionado por critério de conveniência da pesquisadora e por, geograficamente, localizar-se próximo à capital Vitória e à sede da SESP.

Assim, a partir da amostragem por "bola de neve" as entrevistas referentes à Implementação do Projeto foram direcionadas a **outros 7 (sete) atores (além dos cinco iniciais).** Ao todo, foram realizadas, portanto, **16 (dezesseis) entrevistas**, as quais foram realizadas nos meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015. O público-alvo das entrevistas envolveu os seguintes atores: membro da direção superior da SESP, coordenador do processo de Reformulação do Projeto e da elaboração da política pública de segurança, policiais militares e civis com atuação em nível tático e operacional, representante da Prefeitura Municipal de Vila Velha, representante (promotor) do Ministério Público Estadual e membro da comunidade denominada Região da Grande Terra Vermelha, localizada em Vila Velha, Espírito Santo. Ademais, as dezesseis entrevistas foram gravadas e transcritas em 143 páginas, assegurando fidedignidade do procedimento e, por conseguinte, sua validade para a análise.

Quanto ao método de Observação, assumiu a qualidade de *participante* (FLICK, 2004) em razão de a pesquisadora ter ocupado função administrativa tanto na SEAE (à época da Reformulação do Projeto) e na SESP (à época da Implementação), permitindo a observação na perspectiva de membro dos órgãos estaduais responsáveis pela concepção da política pública e da coordenação das ações do Projeto estudado, respectivamente, e ter acesso privilegiado ao campo em análise e aos atores envolvidos no Projeto. Isto ocorreu por meio da participação em várias reuniões de monitoramento e avaliação de metas operacionais realizadas na SESP no período de agosto a dezembro de 2014, bem como na condição de participante da rede de interações formada entre policiais civis e militares, atuantes no município de Vila Velha, por meio de grupo instituído no aplicativo do *WhatsApp*, durante o mês de dezembro de 2014. Neste último caso, especificamente, a pesquisadora foi convidada por um dos membros do grupo – também ator-entrevistado – a compor a rede social e observar as interações realizadas pelos policiais – estritamente em razão da pesquisa realizada –, comprometendo-se a não se manifestar no grupo e resguardar o sigilo das informações compartilhadas. As observações, por sua vez, foram registradas em um diário de campo, que totalizaram dez páginas transcritas.

A pesquisa utilizou ainda de dados secundários. Estes foram coletados na SESP, PMES e PCES e abrangeram: (i) Decreto Estadual nº 2579-R, de 10 de setembro de 2010, que organizou a atuação dos órgãos de segurança pública, estabeleceu áreas de compatibilização mediante a integração de suas atividades operacionais e dispôs sobre a comunitarização de políticas de segurança pública; (ii) Manual de Gestão de Indicadores de Segurança Pública, produzido em 2011, com a finalidade de estabelecer instrumentos de articulação institucional em nível territorial e descrever um conjunto de rotinas e práticas a serem adotadas no processo de monitoramento e avaliação de indicadores estratégicos de segurança pública e defesa social; e, (iii) Atas das Reuniões da Área Integrada de Segurança Pública do município de Vila Velha dos anos de 2013 e 2014.

3.2.4 Tratamento e Análise dos Dados

Tendo base nos procedimentos de coleta de dados, foram adotados três diferentes técnicas de tratamento e análise de dados, descritos a seguir.

As entrevistas foram analisadas por meio da técnica de **análise de narrativa** (LIEBLICH; TUVAL-MASHIACH; ZILBER, 1998). De acordo com os autores, a análise de narrativa utiliza-se de dados coletados em entrevistas, histórias ou observações com a finalidade de construir narrativas para posterior interpretação e análise. Neste estudo, a construção de narrativas permitiu a identificação das características de cada etapa do Projeto, bem como dos impactos de interações justapostas e interações frouxamente articuladas no desenvolvimento do Projeto.

Entre os tipos de narrativas propostos por Eriksson e Kovalainen (2008), em razão da especificidade do trabalho ter como foco o conteúdo da narrativa, optou-se pela análise de *significado*. Operacionalmente, a partir de cada entrevista com os atores identificados foram produzidas narrativas individuais (Apêndice C) e, após a reunião destas narrativas, outras duas novas narrativas foram elaboradas pela pesquisadora para cada etapa do Projeto (Formulação/Reformulação e Implementação). Na sequência, as duas narrativas-síntese foram interpretadas e analisadas, destacando, em especial, as características das interações que influenciaram no desenvolvimento do Projeto. Os dados coletados pela observação participante da pesquisadora, registrados em diário de campo, também contribuíram para a elaboração das narrativas.

Por fim, para os documentos coletados – Decreto Estadual nº 2579-R, de 10 de setembro de 2010, Manual de Gestão de Indicadores de Segurança Pública do ano de 2011 e Atas das Reuniões da Área Integrada de Segurança Pública do município de Vila Velha dos anos de 2013 e 2014 – foi utilizada a técnica de **análise documental**. A reunião e análise de documentos escritos permitiram a observação das “manifestações que registram os fenômenos sociais e ideias elaboradas a partir deles” (RICHARDSON, 1999, p. 230).

As diferentes técnicas utilizadas para coleta e análise de dados ensejou a realização da Triangulação de Dados. Nas palavras de Brannen (2005), a estratégia da triangulação permite que os métodos distintos adotados neste estudo corroborem informações levantadas pela pesquisa. No mesmo sentido, Vergara (2006) entende que esta estratégia, também chamada de abordagem multimétodos, pode influenciar a obtenção da validade do estudo e o alcance de novas perspectivas e conhecimentos.

3.2.5 Limitações da Pesquisa

Para finalizar os aspectos metodológicos deste estudo, apresenta-se três principais limitações identificadas na realização desta pesquisa:

(i) Impossibilidade de se realizar uma generalização científica por se tratar de um estudo de caso único (YIN, 2001), cuja pesquisa foi delimitada a uma política pública estadual de segurança desenvolvida no Estado do Espírito Santo. Por outro lado, entendeu-se adequada esta escolha dado o interesse no estudo aprofundado do fenômeno, considerada a inexistência de outros estudos no âmbito proposto por esta pesquisa;

(ii) Impossibilidade da pesquisadora ter controle sobre a ocorrência dos fatos, pois o estudo teve natureza *ex-post-facto*. As descrições da política pública foco do estudo estiveram diretamente dependentes da memória dos atores entrevistados sobre os fatos ocorridos, logo, informações e detalhes sobre o caso estudado podem ter sido subtraídos/esquecidos no decorrer do tempo. Neste sentido, buscou-se minimizar eventuais prejuízos – como os apontados – por meio da inclusão do maior número possível de entrevistados envolvidos no Projeto foco do estudo; e,

(iii) Impossibilidade da pesquisa contemplar todos os municípios foco da política pública de segurança no Estado do Espírito Santo em questão. Assim sendo, o estudo concentrou seu foco de análise no desenvolvimento da política no município de Vila Velha, Espírito Santo, também pelo fato de se tratar de um dos municípios/contextos mais desafiadores no que se refere aos objetivos do Projeto.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise está subdividida em quatro seções. Na primeira delas são apresentadas as características do caso estudado para subsidiar a compreensão do desenvolvimento do projeto, foco do estudo, denominado "Compatibilização de Áreas de Policiamento". Após, são apresentadas as características da Formulação e Reformulação do Projeto e, na próxima seção, serão expostas as especificidades da Implementação. Importante ressaltar que nas duas seções anteriormente citadas, a análise destaca as interações promovidas pelos atores ao longo destes processos, relacionando as características do desenvolvimento do Projeto analisado com as premissas de Sistemas Justapostos e Sistemas Frouxamente Articulados, nos termos de Weick (1976; 1982) e Orton e Weick (1990). A última seção tem por finalidade apresentar as considerações acerca da estrutura geral das redes de interações entre atores identificadas no desenvolvimento do Projeto.

4.1 CASO ESTUDADO

O objetivo principal do Projeto estudado é **promover a integração entre a Polícia Civil e Polícia Militar do Estado do Espírito Santo**, com fundamento na responsabilidade territorial compartilhada, assim tecnicamente denominada de "compatibilização de área". Merece pontuar que embora as competências constitucionais das Polícias sejam distintas, o ciclo completo de policiamento brasileiro[1] depende da complementação dos trabalhos das duas Polícias estaduais (Civil e Militar). Assim, as medidas de integração estabelecidas no Projeto buscavam a articulação dos trabalhos das forças policiais a partir do desenvolvimento integrado de ações, rotinas e práticas entre os atores policiais e, consequentemente, o alcance dos objetivos estratégicos na área da segurança pública, em especial, no que concerne à prevenção e controle da criminalidade.

Apesar do ciclo de policiamento depender da integração das forças policiais (Polícia Civil e Polícia Militar) predominava, no contexto analisado, uma limitação histórica de isolamento institucional destas instituições. Tal isolamento dificultava as interações entre policiais civis e militares, o compartilhamento de informações e o desenvolvimento de

[1] No Brasil, o ciclo de policiamento tem como referência o modelo de duas Polícias estaduais, Polícia Militar e Polícia Civil, que atuam em áreas geográficas coincidentes e dividem a competência no tratamento dos crimes. À Polícia Militar cabe o policiamento ostensivo e a prevenção de delitos; e à Polícia Civil compete a função de polícia judiciária de investigação e apuração dos crimes (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009).

trabalhos conjuntos, e, por conseguinte, a obtenção de resultados positivos para a área. De fato, a relevância do Projeto estava na delimitação de áreas geográficas para a atuação conjunta de policiais civis e militares, o que indicava a necessidade de desenvolvimento integrado das ações a partir da cooperação das Polícias.

Como se observa na Figura 4, o Projeto pode ser subdividido em três etapas: Formulação ou Elaboração, Reformulação e Implementação.

Figura 4 – Linha do Tempo do Projeto
Fonte: Pesquisa

O processo de **Formulação** teve início em 2007 com a instauração de uma Comissão de Trabalho pela SESP, formada por atores de distintas instituições como a própria SESP (7 atores), Polícia Militar (5 atores), Polícia Civil (3 atores) e outros órgãos (4 atores). Os atores que compuseram o grupo de trabalho eram responsáveis por identificar e conhecer experiências de projetos adotados em outros Estados que desenvolveram ações de atuação conjunta para as Polícias estaduais, a fim de elaborar um modelo de gestão a ser implementado no Estado do Espírito Santo.

Nas diversas reuniões realizadas pela Comissão, também participaram outros atores representativos, convidados pela SESP em razão das posições e funções que exerciam em suas instituições. As atividades do grupo geraram como produto um modelo de gestão e a publicação de medidas que comporiam o Projeto, por meio do Decreto Estadual nº 2579-R, de 10 de setembro de 2010, o qual normatizou a atuação da PMES e PCES no Estado e estabeleceu as diretrizes da "Compatibilização de Áreas de Policiamento". As principais medidas para integração das Polícias Civil e Militar são apresentadas a seguir (ESPÍRITO SANTO, 2010):

(i) Planejamento e execução conjunta das ações e operações policiais;

(ii) Compartilhamento de dados e informações necessárias à eficiência da política de segurança pública e ao trabalho conjunto das Polícias;

(iii) Envolvimento dos policiais em nível diretivo e operacional com as metas propostas; e,

(iv) Estabelecimento de reuniões periódicas para avaliação do cumprimento das metas e resultados.

No entanto, não obstante os esforços empreendidos em cerca de quatro anos de elaboração e da aplicação do modelo em duas regiões, consideradas projetos-piloto, o Projeto não foi implementado como previsto devido a conjunção de dois fatores principais: a descontinuidade administrativa do Governo estadual e o advento de uma nova política pública estadual de segurança, o que motivaram o processo de **Reformulação** do Projeto.

Com a emergência de uma nova política governamental instaurada a partir de 2011, pela importância do seu objetivo, o Projeto passou a fazer parte das ações prioritárias para a área da segurança pública elencadas no Planejamento Estratégico 2011-2014 do Governo do Estado. A **reformulação** do Projeto compôs a carteira de projetos prioritários da **política pública estadual de segurança** estruturada para o período, assim denominada a política de "Prevenção e Redução da Criminalidade" (Anexo B).

O foco estratégico da **política pública de segurança** estruturada estava na articulação de um conjunto de ações governamentais voltadas para a prevenção e enfrentamento dos crimes letais intencionais[2], mais propriamente, o crime de homicídio doloso (ESPÍRITO SANTO, 2011), cujo índice era o principal gargalo do setor de segurança pública à época. A Reformulação do Projeto, que ficou a cargo da Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE) – órgão responsável pela concepção da política pública –, aliou-se, então, à estratégia de redução dos crimes de homicídios. Apesar da necessidade de promover mudanças no projeto originário, é preciso apontar, desde logo, que a Reformulação não alterou o objetivo-finalístico do Projeto: a integração do trabalho entre as forças policiais das Polícias Civil e Militar. Ao contrário, a finalidade do Projeto reformulado era, então, integrar algumas medidas entre as Polícias a partir da responsabilização solidária entre policiais civis e militares pela atuação em áreas geográficas (regiões e municípios) comuns e pelos resultados alcançados no enfrentamento aos homicídios.

Entre as inovações advindas da Reformulação do Projeto, destacou-se a elaboração do Manual de Gestão de Indicadores de Segurança Pública (MAGISP), integrante da política

[2] Os crimes letais intencionais (CLI) compreendem três categorias de crimes: homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte (BRASIL, 2010).

pública. O Manual tinha por finalidade constituir mecanismos de articulação entre as Polícias Civil e Militar. À SEAE, coube, além da confecção do MAGISP, a disseminação do documento aos organismos competentes pela segurança pública estadual, quais sejam: SESP, PMES e PCES.

A terceira etapa de desenvolvimento do Projeto, chamada neste estudo, de **Implementação**, ocorreu a partir de 2011 com a conclusão da etapa de Reformulação. Na Implementação, houve envolvimento de uma multiplicidade de atores da SESP, de policiais militares e policiais civis, com diversas funções e níveis de atuação (estratégico, tático e operacional), bem como a influência de representantes de outras instituições como do Ministério Público Estadual, da Prefeitura Municipal de Vila Velha e da comunidade local.

Para efeitos da análise, os processos de Formulação e Reformulação foram analisados de maneira integrada, seguida da análise do processo de Implementação.

4.2 PROCESSOS DE FORMULAÇÃO E REFORMULAÇÃO DO PROJETO

O objetivo desta seção é apresentar, primeiramente, as características das interações realizadas entre os atores organizacionais envolvidos nos processos de Formulação e Reformulação do Projeto. Na sequência, a análise dos dados aprofunda os aspectos limitadores das interações identificados nestas etapas e que dificultaram a Implementação do Projeto.

4.2.1 Características das Interações

A análise dos processos de Formulação e Reformulação do Projeto nos períodos estudados (2007-2010 e 2011, respectivamente) permitiu evidenciar que as interações promovidas entre os atores caracterizaram-se, predominantemente, pelas incidências de três elementos: **regras, monitoramento e redes de *feedback*** (WEICK, 1982), os quais são detalhados a seguir, sequencialmente. O ponto fundamental da identificação dos elementos mencionados é a influência destes nas interações realizadas pelos diversos atores durante as duas primeiras etapas do Projeto.

4.2.1.1 Incidência de regras

A incidência de regras pode ser identificada no processo de **Formulação** do Projeto pela presença da **coesão entre os atores** envolvidos no desenvolvimento do modelo de gestão em questão. A origem desta característica estava na composição do grupo de trabalho responsável pelos estudos e discussão da proposta.

Como o objetivo do Projeto era promover a integração entre os policiais civis e militares, a formação da Comissão contemplou, em sua maioria, atores pré-dispostos a superar as dificuldades institucionais que restringiam as interações entre as Polícias. Aliás, na Polícia Militar, segundo o gerente do Projeto, os atores foram escolhidos porque tinham "afinidade com o assunto e queriam lutar e construir o projeto" (Relato de entrevista, E5). A evidência de **regras consensuais** (coesão) entre os membros da Comissão identifica-se com o conceito de **interações formais** em **Sistemas Adaptativos Complexos**, destacadas por Stacey (1996a). Além disso, a **existência de regras e o consenso sobre elas** também é uma das características de **Sistemas Justapostos**, nos termos de Weick (1982).

Os dados permitiram supor que, para a SESP, instituição que capitaneou a Elaboração do Projeto, era necessário reunir esforços no grupo de trabalho que envolvessem atores em concordância de opiniões sobre a nova proposta de atuação das Polícias – o que demonstra a presença do **processo de interpretação** (*sensemaking*) segundo Weick (1982). Assim, a partir da formulação do Projeto, os atores componentes do grupo estariam aptos a convencer os demais policiais a respeito da ideia de integração dos trabalhos das Polícias. Esta situação pode ser compreendida pelo relato da presidência da Comissão:

> [...] A primeira coisa que a gente fez foi montar um grupo de trabalho para que todo mundo entendesse o que era, porque quando você falava em compatibilidade de área, ninguém conseguia entender o que era isso, que proposta é essa. [...] **porque eu precisava de apoio, então a gente conseguiu, baseado numa estratégia, escolher quem ia compor esse grupo.** Era preciso convencer o grupo, para depois eles saírem multiplicando (grifo nosso, E2).

Observa-se pelo relato que a concepção inicial do grupo de trabalho seguiu uma lógica estratégica – semelhante aos preceitos de racionalidade e determinismo do paradigma tradicional da abordagem Clássica (BAUER, 1999; MINTZBERG, 2004; MORIN, 2006) – de escolha de policiais civis e militares que pudessem apoiar a nova concepção da atuação policial e, consequentemente, subsidiar a Implementação do Projeto. Tal fato caracteriza o que Weick (1976) definiu como **Coerência do sistema**, elemento típico em **Sistemas Justapostos**, por tratar-se de uma Comissão de Trabalho caracterizada pela coesão. O

mecanismo adotado para integrar estes atores pautou-se, especialmente, na realização de **reuniões formais e periódicas** do grupo, lideradas pela SESP. Logo, foi possível verificar que os esforços empreendidos pela SESP conseguiram integrar de forma consistente e determinada os atores, o que também guarda semelhança com as descrições de Stacey (1996a) sobre **redes formais ou legítimas em SAC** e sobre o forte acoplamento de elementos em **Sistemas Justapostos**, segundo Weick (1976).

As reuniões realizadas pela Comissão tinham como foco principal a elaboração de um conjunto de ações, ou seja, **"regras"**, nos termos de Weick (1982), que deveriam ser cumpridas pelas Polícias visando a integração de algumas das suas atividades. Convém observar que, de acordo com Weick (1982), a existência e o cumprimento de regras fazem parte do rol de características de **Sistemas Justapostos**. Após estudos de experiências executadas em outros Estados e de discussões promovidas pelo grupo, o entendimento sobre o modelo de gestão, desenvolvido pelo grupo de trabalho com o auxílio de outros atores governamentais, originou o Decreto Estadual nº 2579-R de 2010, que normatizou a atuação dos órgãos de segurança pública, estabelecendo as medidas para a integração das atividades das Polícias Civil e Militar.

O Decreto, inclusive, regulamentou parâmetros para a implementação do Projeto e indicou novas atribuições dos gestores policiais de áreas de policiamento, estipulando o prazo de 60 dias, a contar da publicação do ato normativo, para que as chefias da PMES e PCES promovessem nas corporações as adequações necessárias à integração das ações entre as Polícias. Vê-se, pois, que o Decreto publicado, resultado do trabalho da Comissão, **definia um conjunto de normas** a serem cumpridas pelos policiais – ou seja, **regras** sobre as quais existiu consenso no grupo que as elaborou (Comissão), conforme Weick (1982) – cujo objetivo era conseguir implementar as medidas definidas para a consecução do Projeto.

Faz-se necessário pontuar que os componentes da Comissão, enquanto atores envolvidos na Formulação do Projeto, representavam um universo reduzido dos grupos de atores das Polícias Civil e Militar que fariam parte da etapa de Implementação. As **regras**, portanto, podem ser consideradas **consensuais**, pois foram, senão, expressões da coesão, consensualidade e das **fortes interações entre os atores** deste grupo de trabalho. Esta constatação aponta para a reflexão de que o processo de Elaboração do Projeto desenvolveu-se em um **Sistema Justaposto** nos termos de Weick (1976; 1982) e Orton e Weick (1990).

De modo similar, assim como na Elaboração, onde o Decreto emanou de um grupo de atores, constituídos em uma Comissão criada pela SESP com fins de conceber o Projeto, no **processo de Reformulação**, as regras foram criadas pela equipe de trabalho da SEAE – ou seja, um **grupo coeso** responsável pela formulação da política pública de segurança. As regras nesta etapa foram instrumentalizadas no Manual – o MAGISP que, de forma semelhante ao Decreto, estabeleceu medidas de articulação e integração entre as Polícias. Por outro lado, cabe constatar que diferentemente do processo de Elaboração, em que a Comissão era composta por *policy-makers* (DENHARDT, 2012) de distintas instituições, na Reformulação, os atores faziam parte de única instituição, fortalecendo, deste modo, a indicação de que esta etapa do Projeto ocorreu em um contexto marcado pela **coesão grupal** (WEICK, 1982) e, consequentemente, influência da predominância de regras e ideias de alguns atores – é o que Sidney (2007) denominou de "reino de especialistas", característico dos processos de formulação de políticas.

Assim, com efeito das evidências dos processos de Formulação e Reformulação do Projeto, destacando o fato de que as **regras consensuais** foram estabelecidas por **grupos de atores coesos** – Comissão de trabalho e equipe de uma Secretaria específica, respectivamente –, as **interações** estabelecidas entre os atores envolvidos demonstraram **características justapostas**, nos termos de Weick (1982). Ressalta-se também que estes atores, agrupados em redes sociais, conforme Rossoni (2006) e Marin e Wellman (2011), compuseram grupos alheios à execução das ações estratégicas do Projeto, contexto este onde as duas Polícias, instituições subordinadas à SESP, estão imersas a um ambiente calcado na multiplicidade de agentes, imprevisibilidade, autonomia dos agentes, conflitos, disputas e interferências de aspectos políticos, característico de **organizações Complexas** (ETZIONI, 1967) e de **Sistemas Frouxamente Articulado**s (ORTON; WEICK, 1990; DAFT; WEICK, 1984; PASCUCI, 2011).

4.2.1.2 Incidência de monitoramento

Outra característica significativa identificada na Formulação do Projeto foi o **intenso monitoramento** não só do processo de Elaboração do Projeto por parte do órgão central – a SESP –, como também da implementação dos projetos-piloto por parte da Comissão de Trabalho responsável pela concepção do Projeto.

A primeira manifestação do monitoramento na Elaboração ocorreu por meio do controle da SESP sobre as ações dos atores envolvidos no processo durante as reuniões realizadas pela Comissão de Trabalho.

Como relatado na subseção antecedente, o grupo de trabalho se reunia com o intuito de elaborar o modelo de gestão e criar medidas para a atuação conjunta das Polícias, que seriam, posteriormente, instrumentalizadas no Decreto. Conforme mencionado pelo policial militar que compôs a Comissão: "[...] por causa do Decreto da compatibilização, nós tivemos várias reuniões dentro da Secretaria de Segurança" (E1), o que demonstra o controle do órgão central (SESP) sobre a condução da elaboração do Projeto.

Os dados permitem inferir que a necessidade da SESP de dirigir a Formulação encontrou respaldo na conservação da relação formal e intencional estabelecida pela própria Secretaria – outro indicativo da presença da **rede formal em SAC** (STACEY, 1996a) –, com a finalidade de obter êxito na criação do Projeto. Ademais, sob a presidência da SESP, o conteúdo do Projeto e as regras formuladas para o Decreto demonstrou corresponder à linha de pensamento do Governo sobre a iniciativa de cooperação das atividades entre policiais civis e militares.

Após a publicação do Decreto que, nas palavras de Stacey (1996a) significa a cultura compartilhada ou ideologia aceita pela **rede formal em SAC**, a SESP implantou dois projetos-piloto: um no bairro Santo Antônio, município de Vitória e, o outro, no bairro Santa Rita, Vila Velha. O objetivo dos projetos-piloto era avaliar a eficácia das medidas por meio da implementação do Projeto. O relato do gerente do Projeto a seguir reforça tal constatação:

> **E a gente se reunia na SESP para trabalhar esse Decreto. [...] Antes de aplicar em todo o território, a gente ia provar, a gente ia testar para depois ir crescendo até chegar às 23 Companhias na Região Metropolitana**, que pega os 4 Batalhões, mais o Batalhão de Guarapari. Então havia um teste, que era o projeto-piloto para ir crescendo e quando consolidado a gente teria toda a estrutura pronta para lidar com a comunidade (grifo nosso, E5).

Os dados também permitiram constatar que, no que concerne ao monitoramento, a Comissão de elaboração do Projeto promoveu a fiscalização dos projetos-pilotos por meio do acompanhamento das medidas de integração das Polícias executadas nos bairros, realizado por servidores componentes da Gerência de Integração Comunitária da SESP, que relatavam suas constatações ao grupo de trabalho. *In loco* os projetos-piloto eram conduzidos pelos Comandantes de Companhia (Polícia Militar) e Delegados de Polícia (Polícia Civil), também integrantes da **rede formal** (STACEY, 1996a) – grupo de trabalho responsável pela

Formulação –, que interagiam e mobilizavam reuniões com atores locais e comunidade residentes nos territórios escolhidos como forma de executar as diretrizes do Decreto.

O monitoramento das regiões contempladas pelos projetos-piloto justificou-se pela necessidade de fiscalizar a implantação das atividades compartilhadas entre as Polícias Civil e Militar, bem como o cumprimento das regras formais (WEICK, 1982) formuladas pela equipe de Elaboração do Projeto. Verificou-se, ainda, que a avaliação do desenvolvimento dos projetos-piloto buscava também identificar necessidades de **ajustes e adaptações ao Projeto**, vislumbrando especificidades e mudanças ambientais – característico de **contextos organizacionais complexos**, segundo Cilliers (2002) e McDaniel (2007). O relato da presidência da Comissão confirma este entendimento, como pode ser observado a seguir:

> **[...] porque era gradativo, à medida que a gente ia implantando, a gente ia fazendo avaliações e ia implantando nos outros lugares e fazendo uma reavaliação.** Porque pode ser que a gente chegasse lá na frente e falasse assim: Não, mas essa compatibilização dessa região aqui não está muito de acordo, então o modelo precisa ser ajustado para esse bairro (grifo nosso, E2).

Entende-se assim que as reuniões lideradas pela SESP com foco na avaliação do andamento da Elaboração do Projeto e o monitoramento da Comissão sobre a implementação do Projeto nas regiões atendidas pelos projetos-piloto foram importantes nesta etapa de Formulação, não somente para controlar o processo, mas também para subsidiar a manutenção das **fortes interações** necessárias entre os atores envolvidos, aspecto típico do comportamento linear e padronizado dos elementos em **Sistemas Justapostos** (ORTON; WEICK, 1990).

Com relação à etapa de Reformulação, em termos de monitoramento, também de maneira idêntica à Elaboração, o MAGISP indicou como atribuição da SESP a responsabilidade pelo **controle e supervisão da execução das medidas** previstas para a integração entre os policiais civis e militares. Além de indicar esta responsabilidade ao órgão central da segurança pública estadual, o MAGISP estabeleceu uma série de **reuniões formais** que deveriam acontecer quinzenalmente e mensalmente nos diversos níveis de atuação policial: operacional, tático e estratégico. A finalidade das reuniões era a identificação e análise dos problemas nas regiões do Estado, elaboração de planos de ação, compartilhamento de informações, monitoramento do cumprimento das metas e estabelecimento de ações corretivas (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Os dados demonstraram que o MAGISP inovou ao apresentar modelos de Plano de Ação Integrado para as Polícias e de Relatório a ser confeccionado após as **reuniões de monitoramento e avaliação** realizadas nos distintos níveis de atuação. O Manual direcionava que os Planos de Ação e os Relatórios deveriam ser encaminhados para os níveis gerenciais e para a SESP, o que enaltece a incidência de previsão do **monitoramento** do órgão superior (SESP) sob os policiais civis e militares, operacionalmente, agentes executores do Projeto. Percebe-se, pois, que os Planos e Relatórios elaborados na Reformulação foram mecanismos criados para aperfeiçoar a fiscalização da implementação do Projeto, reforçando, deste modo, a reflexão de que a etapa de Reformulação baseou-se em uma ótica de **linearidade e previsibilidade do contexto**, típico de **Sistema Justaposto**, conforme Weick (1982). É possível ainda mencionar que tais mecanismos de controle, usualmente presentes em modelos de gestão tradicionais, desconsideram a imprevisibilidade, não linearidade e interdependência de elementos em **Sistemas Adaptativos Complexos** (McDANIEL, 2007).

Na Reformulação, então, embora não tenha tido a aplicação de projetos-piloto, houve a perspectiva de utilização de mecanismos de monitoramento das medidas de integração entre as Polícias por meio de reuniões periódicas a serem realizadas entre os atores sob a supervisão direta do órgão central.

Em suma, as evidências demonstraram que os processos de Formulação e Reformulação do Projeto desenvolveram-se em um contexto determinístico, linear e calcado na **justaposição das interações** entre os membros. Logo, o **intenso monitoramento**, nas palavras de Weick (1982), fundamenta-se no fato de que o êxito das ações em sistemas que operam sob esta ótica está diretamente relacionado às interações de natureza forte entre os atores. Quer dizer, tanto na Formulação, quanto da Reformulação, o monitoramento das ações estratégicas influenciou o controle e manutenção das interações justapostas estabelecidas pelos atores, o que, sob a perspectiva dos *policy-makers* poderia significar no sucesso da implementação do Projeto.

4.2.1.3 Incidência de redes de *feedback*

Mereceu ainda destaque no processo de Formulação do Projeto a importância significativa das **interações** entre os membros envolvidos. Isto foi possível por meio das **constantes trocas de informações** entre os componentes da Comissão de Trabalho e outros

atores governamentais selecionados – é o que Weick (1976) denominou de **laços de *feedback*** e para Stacey (1996a) representam **redes de *feedback***. Vale dizer que a SESP exerceu forte influência neste processo devido à formação, liderança e monitoramento da rede de atores, protagonizando a estruturação e articulação das interações entre eles.

Nesta etapa, o modelo de interações do grupo de atores foi, predominantemente, a **comunicação formal**, ou seja, por meio de reuniões formais entre os componentes da Comissão de Trabalho e demais atores envolvidos no processo. Outra manifestação deste modelo de interações pôde ser observada na comunicação entre os Comandantes de Companhia (Polícia Militar) e Delegados de Polícia (Polícia Civil) das regiões escolhidas como projetos-piloto. Ressalte-se que os atores policiais, além de focarem a interlocução entre si, por meio de reuniões (rede de *feedback*), buscavam também o estreitamento das relações com as comunidades, adotando o mesmo mecanismo. Conforme relato do policial militar a seguir, o *feedback* entre os membros do grupo dos projetos-piloto era fundamental, pois representava o momento de compartilhar as experiências desenvolvidas nos distintos locais e o consequente **aprendizado** – aspecto manifesto em **contextos organizacionais complexos,** consoante com a abordagem de Campbell Hunt (2007) e elemento de destaque em **Sistemas Adaptativos Complexos**, conforme McDaniel (2007).

> E aí tivemos inclusive reuniões com todo o grupo, Comunidade, Delegacia de São Torquato, Companhia de Santa Rita. Policiais militares e policiais civis se reuniam lá na região de Santo Antônio para discutirem e até mesmo compartilharem percepções. Nós estávamos trabalhando juntos, são projetos-piloto, se der certo a gente vai expandir. **A gente estava fazendo intercâmbio e isso era muito positivo para as experiências** (grifo nosso, E1).

Ocorre, também, que a **rede de *feedback***, descrita por Stacey (1996), evidenciada pelos **laços estreitos ou justapostos** (WEICK, 1976) entre os policiais civis e militares envolvidos nos projetos-piloto, e destes com a comunidade local, teve como propósito, nas palavras de Daft e Weick (1984), proporcionar novos *insights* para o Projeto. Neste caso, os *insights* representavam os procedimentos adotados em cada projeto-piloto a partir das trocas das experiências, bem como ajustes às regras formais estabelecidas para a integração do trabalho das Polícias.

Cabe evidenciar ainda que a incidência das redes de *feedback* compostas no processo de Elaboração pretendia aperfeiçoar o objetivo principal do projeto: a integração entre as Polícias. Com isso, a **forte articulação e dependência dos atores** envolvidos no processo – embora detentores de autonomia profissional –, influenciou, sobremaneira, a interação entre

os membros e o compartilhamento de informações, fato típico aos **Sistemas Justapostos** nos termos de Weick (1976) e Firestone (1984). E, justamente, em razão da forte articulação e das redes de interações formais promovidas pelos atores, as informações produzidas durante o processo de Formulação eram compartilhadas, e na sequência, realimentavam as demais ações a serem desenvolvidas (STACEY, 1996a).

Com referência à Reformulação, foi previsto no MAGISP que o *feedback* entre os policiais civis e militares se daria por meio da **comunicação entre os atores** durante as reuniões de monitoramento e avaliação do cumprimento de metas estratégicas, supondo, assim, igualmente à Elaboração, **interações de cunho formal**. Observa-se, neste ponto, que a previsão de reuniões formais entre os policiais reforça a indicação de que os grupos de atores (redes) sob **fortes interações** conduziriam à implementação do Projeto. A interlocução entre os policiais nas reuniões teria como assunto-chave os indicadores e metas estabelecidas para alcance de resultados na redução dos índices de homicídios no Estado.

Portanto, após análise da Formulação e Reformulação do Projeto pode-se inferir que os elementos que nortearam estas etapas guardam similitude com as características de **Sistemas Justapostos**, elencadas por Weick (1982), quais sejam: regras consensuais, intenso monitoramento e redes de *feedback*, bem como há evidências de características de **Sistemas Adaptativos Complexos**, indicadas por McDaniel (2007), durante o desenvolvimento destes processos analisados. Os dados apresentados no Quadro 1 demonstram que estas características fizeram-se presentes e cada elemento manifestou-se nas evidências até aqui explicitadas.

Características	Evidências no Processo de Formulação	Evidências no Processo de Reformulação
(i) Regras consensuais	▪ **Grupo de atores coeso** composto estrategicamente **(rede de interação formal)**; ▪ Definição normativa de regras para a atuação conjunta das instituições (**Decreto**).	▪ **Equipe de trabalho específica** de uma Secretaria de Estado **(rede de interação formal)**; ▪ Elaboração de documento contendo medidas a serem implementadas pelas instituições (**Manual**).
(ii) Intenso monitoramento	▪ Coordenação do trabalho pelo **órgão central**; ▪ **Reuniões periódicas** de acompanhamento do processo de elaboração do Projeto; ▪ **Fiscalização do desenvolvimento dos projetos-piloto** pela Comissão de Trabalho como forma de controle da implantação das atividades compartilhadas entre as instituições e do cumprimento das regras formais; ▪ Necessidade de manutenção das fortes interações e da **relação formal e intencional entre os atores**.	▪ Previsão no Manual de **reuniões periódicas** nos diversos níveis de atuação policial para acompanhamento do cumprimento de metas e estabelecimento de ações corretivas. ▪ **Controle das medidas de integração das instituições** (Relatórios e Planos de Ação) pelo órgão central.
(iii) Redes de *feedback*	▪ **Comunicação formal** entre os atores envolvidos na elaboração do Projeto; ▪ **Estreitamento de laços** entre as instituições e a comunidade e entre os atores envolvidos nos projetos-piloto; ▪ Compartilhamento de experiências entre os atores envolvidos no processo **(aprendizado).**	▪ Previsão de **comunicação formal** entre os atores durante as reuniões periódicas de monitoramento e avaliação de metas.

Quadro 1 – Características das interações nos processos de Formulação e Reformulação do Projeto
Fonte: Pesquisa

Com efeito, após apresentação e exposição das características da Formulação e Reformulação do Projeto, os resultados evidenciam que estes processos se basearam em um cenário racional, linear e previsível, onde atores (policiais civis e militares) em cumprimento de regras formais, sob intenso monitoramento e com facilidade de comunicação, seriam capazes de implementar as ações relativas ao Projeto (WEICK, 1976; 1982; ORTON; WIECK, 1990). Tais elementos constatam a existência de um **Sistema Justaposto**, nos termos de Weick (1976), durante as etapas de Formulação e Reformulação do Projeto.

Entretanto, conforme se entenderá na seção própria ao assunto, as "intenções" tendem a se transformar em "ações" em um contexto diferente daquele em que o Projeto foi construído ou reformulado, onde as interações, formais e informais, têm potencial influência para conduzir aos resultados almejados. Antes, porém, é preciso ainda mencionar que a junção dos elementos: forte dependência entre os atores, coesão do grupo, regras consensuais, monitoramento constante e facilidade de comunicação foram características catalizadoras das **interações** promovidas pelos atores, em um contexto de **Sistema Adaptativo Complexo**,

conforme McDaniel (2007), Campbell-Hunt (2007) e Stacey (1996a), mas, não contundentes para a implementação do Projeto, como se entenderá a partir da exposição da subseção seguinte, especialmente dedicada às **limitações das interações**.

4.2.2 Aspectos Limitadores das Interações

A análise evidenciou que os processos de Formulação e Reformulação do projeto "Compatibilização de Áreas de Policiamento" enfrentaram limitações no que se refere às interações entre atores devido (i) a elementos próprios à esfera pública, (ii) de características do **sistema complexo** que envolve o desenvolvimento de políticas públicas (OCDE, 2009; ÖZER; SEKER, 2013; ROOM, 2011) e (iii) de características de SAC (McDANIEL, 2007). A síntese dos aspectos limitadores encontrados nas etapas mencionadas é apresentada no Quadro 2 a seguir e descritas com detalhes ao longo do texto.

Aspectos limitadores identificados	Teorias relacionadas aos aspectos	Evidências nos processos de Formulação e Reformulação
(i) Resistência à mudança	▪ Gestão Pública	▪ Instituições (PCES e PMES) com **estruturas de gestão diferentes e desarticuladas**; ▪ Histórico de **isolamento institucional**; ▪ Tendência a continuidade de padrões e rotinas institucionais próprias de cada instituição.
(ii) Autonomia	▪ Gestão Pública; ▪ SAC.	▪ Os atores (policiais civis e militares) orientavam suas ações tendo por referência **conhecimentos individuais próprios.**
(iii) Conflitos de interesse	▪ Gestão Pública; ▪ Organizações Complexas.	▪ O **poder compartilhado e interesses divergentes** entre atores causavam atritos entre policiais civis e militares e dificultavam o alcance de resultados positivos para a segurança pública.
(iv) Descontinuidade administrativa	▪ Gestão Pública	▪ **Dissolução do grupo de trabalho e da implementação dos projetos-piloto** devido ao término da gestão governamental.

Quadro 2 – Síntese das evidências de aspectos limitadores das interações nos processos de Formulação e Reformulação do Projeto
Fonte: Pesquisa

Entre os aspectos limitadores identificados destacou-se a **resistência dos policiais civis e militares à mudança**. As Polícias Civil e Militar, órgãos estaduais responsáveis pela segurança pública, possuíam estruturas de gestão diferentes e desarticuladas, conforme se apresenta o relato de entrevista a seguir.

> Eu diria que o grande problema da polícia não só aqui, mas em todo o Brasil é realmente relacionar duas meia-polícias. **A Polícia Civil e a Polícia Militar têm**

> **que se complementar, mas elas não se misturam.** Claro que é uma visão simplista, mas para a questão do policiamento, a resposta policial precisa ser integrada (grifo nosso, E1).

Como o objetivo principal do Projeto era promover a integração de atividades dos policiais civis e militares por meio da responsabilidade compartilhada de áreas geográficas, o desafio, então, resumia-se, nas palavras da presidente do grupo de trabalho da Elaboração, a "[...] fazer essas duas polícias se comunicarem" (E2). O relato exemplifica o histórico de distanciamento organizacional das Polícias Civil e Militar e expõe a problemática do contexto: o explícito conflito entre os valores institucionais díspares de policiais civis e militares *versus* a finalidade principal da implementação do Projeto que era promover a integração destes atores. A presidente da Comissão ponderou que uma das medidas adotadas para minimizar a limitação e fazer com que os componentes do grupo (policiais civis e policiais militares) interagissem foi a realização de reuniões formais – a partir da rede de interação formal (STACEY, 1996a) – na SESP: "Ah, foi muita reunião. Foi um trabalho de muita conversa e de muita presteza" (E2).

Considerando a evidência do aspecto referente à **resistência à mudança**, a direção da SESP confirmou que "[...] a resistência é natural de algo novo que ia ser implantado e que de certa forma modifica muito as rotinas das duas instituições" (E13). Mudar, neste caso, significaria ultrapassar as barreiras do isolamento institucional e estreitar laços com a outra Polícia. Logo, como resultado da racionalidade limitada dos atores, nos termos de Simon (SIMON, 1979; MARCH; SIMON, 1981), a resistência ao novo poderia resultar na continuidade dos padrões e rotinas próprias de cada Polícia. Como ressaltou Oliveira (2006) a resistência à mudança, como limitação às interações entre agentes e organizações, é um aspecto típico de instituições em países em desenvolvimento.

Um aspecto que pode auxiliar o entendimento deste contexto está relacionado à **autonomia dos atores** (policiais civis e militares), característico de **Sistemas Adaptativos Complexos** (SERVA, 1992; STACEY, 1996a; STACEY; GRIFFIN, SHAW, 2000; AGOSTINHO, 2010). Vale mencionar que a autonomia inerente às diferentes instituições governamentais pode ter sido um dos fatores da deficiência da comunicação entre os indivíduos.

Assim, embora o ciclo de policiamento demande a atuação complementar das forças policiais, os contextos organizacionais isolados das Polícias e a carência de interações entre os atores – cenário evidente no período anterior e contemporâneo aos processos de Formulação e

Reformulação do Projeto – inibiram a integração das práticas. Ressalte-se que, como já evidenciado, a eficácia da comunicação formal entre os atores envolvidos na Elaboração do Projeto deveu-se à coesão e consensualidade do grupo formado, o que não se aplicava ao universo majoritário de policiais civis e militares no contexto exterior à Comissão de Trabalho.

O isolamento institucional da PMES e PCES, enquanto limitação histórica e como reflexo das características de organizações públicas, guarda semelhança com as considerações teóricas sobre as culturas organizacionais resistentes à articulação e interação entre os membros, nos termos de Oliveira (2006) e às comunicações ineficazes das instituições públicas que restringem à implementação da política pública dos *policy-makers*, nas palavras de Denhardt (2012). Além disso, a autonomia profissional dos policiais remete às **articulações frouxas** da organização pública em questão, como menciona Dee (2006).

Outro aspecto que também pode ser relacionado ao fato das Polícias não interagirem deve-se aos **conflitos de interesse** e às estruturas de poder que envolvem o sistema de segurança pública em nível estadual. Os atores entrevistados (tanto policiais civis como militares e outros atores componentes da Comissão que elaborou o Projeto) mencionaram que os interesses divergentes e as relações poder eram os principais fatores contrários à integração entre as Polícias. Os relatos a seguir de um policial civil e da presidente da Comissão de Trabalho, respectivamente, tornam evidente a afirmação:

> **A Polícia Militar não tinha responsabilidade por "homicídios", o negócio dela era patrimônio, a Polícia Civil não tinha perna, dizia que a Polícia Militar não fazia o trabalho dela, então ficava uma guerra.** Ah, não tem polícia na rua. Chega na delegacia, o delegado não faz nada. **Então era muita acusação e pouco resultado.** Têm, por exemplo, alguns policiais que foram criados na infância com alguns delegados e eles não se falavam porque estavam em polícias diferentes (grifo nosso, E8).
>
> [...] **é uma estrutura de poder muito grande, tanto a Polícia Militar, quanto a Polícia Civil.** E aí ah, a culpa é sua, esse aqui é meu espaço. **E existia aí uma questão também de que as polícias não interagiam, então cada uma fazia uma coisa.** Então assim, a Polícia Civil não sabia os números da Polícia Militar e a Polícia Militar não sabia os números da Polícia Civil. **Eles não se comunicavam** (grifo nosso, E2).

Constata-se assim que os **aspectos políticos** flagrantes na esfera pública, como exposto por Bolman e Deal (2003), foram considerados limites do Projeto, na medida em que as estruturas de poder e os conflitos de interesses entre os atores não permitiam as interações entre as instituições. A análise dos dados detalha que as vaidades e disputas entre policiais eram elementos observáveis até mesmo no nível intrainstitucional (dentro de cada instituição policial) e no nível interinstitucional (entre as Polícias) a colisão de interesses (MORGAN,

2002) era explícita. Tais características subsidiam a análise preliminar de que o Projeto, como parte integrante da política pública de segurança, estava incluso em um sistema com características semelhantes aos **Sistemas Frouxamente Articulados** (WEICK, 1976; ORTON; WEICK, 1990), contextos em que prevalecem a multiplicidade de agentes autônomos e com interesses divergentes e não consensuais. Assim, apesar dos dados evidenciarem que os processos de Formulação e Reformulação caracterizaram-se pela incidência de elementos de **Sistemas Justapostos**, constatou-se, neste ponto, que durante as etapas descritas não se considerou aspectos políticos das interações entre atores em SFA.

Cabe também pontuar que a limitação de maior incidência nas narrativas deve-se a **descontinuidade administrativa**, pois o Projeto elaborado nos anos de 2007 a 2010 não prosperou, entre outros fatores, devido ao término do mandato político e início de um novo ciclo político do período de 2011 a 2014. A transição dos mandatos políticos fez com que o grupo de trabalho concebido fosse desfeito e os projetos-piloto não progredissem. Acrescenta-se à discussão o fato de que o Decreto, publicado oficialmente, teve sua eficácia restrita à implementação dos projetos-piloto, após isso, não surtiu efeitos práticos, mas tão somente de ordem legal.

A mudança abrupta da gestão organizacional em 2010 e a consequente substituição dos recursos humanos envolvidos no Projeto na fase de transição política também foi um ponto de destaque nos relatos de entrevista. Como salientou Farah (1997), a interrupção das políticas públicas a cada mudança governamental justifica-se no pensamento imediatista da Gestão Pública. Neste sentido, uma policial entrevistada observou que os projetos constantes em políticas públicas são em sua maioria: "[...] projetos de governo, não de Estado. Quando o projeto é de Governo ele dura quatro anos, ele tem início e fim. A coisa de Estado permanece, **de Governo tem isso, ele tem um tempo para acontecer**" (grifo nosso, E10), tal como ocorreu com o Projeto estudado.

Pode-se ainda mencionar pela análise das narrativas dois outros fatores limitadores das interações. São eles: (i) a escassez de recursos físicos, humanos e tecnológicos das instituições envolvidas e (ii) a disfunção dos procedimentos burocráticos, característico das organizações de caráter público. Registre-se que dois fatores mencionados pela literatura dedicada à Gestão Pública (OLIVEIRA, 2006) como restritivos à execução de projetos não foram observados no caso estudado: problemas relativos aos recursos financeiros e à capacidade técnica da equipe responsável pela Elaboração do Projeto. Assim, após compreendidas as limitações das interações, a próxima seção se debruçará sobre as características do processo de

Implementação e as implicações das interações promovidas pelos atores organizacionais sobre a etapa de execução das ações do Projeto.

4.3 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

O objetivo desta seção é apresentar, primeiramente, as características das interações realizadas entre os atores organizacionais envolvidos no processo de Implementação do Projeto. Em um segundo momento da análise, o foco é apontar os aspectos limitadores das interações identificados nesta etapa e que tiveram que ser contornados para propiciar a execução das ações estratégicas do Projeto.

4.3.1 Características das Interações

A análise do processo de Implementação do Projeto no período compreendido entre os anos de 2011 a 2014 demonstrou que as interações promovidas entre os atores caracterizaram-se, predominantemente, pela incidência de quatro elementos: **integração de práticas, redes de *feedback*, aprendizado e monitoramento**. Tais elementos rementem às características de Sistemas Frouxamente Articulados (WEICK, 1982; ORTON; WEICK, 1990) e de elementos que identificam as organizações como Sistemas Adaptativos Complexos (McDANIEL, 2007; CAMPBELL-HUNT, 2007).

4.3.1.1 Incidência de integração de práticas

O processo de **Implementação** do Projeto, conforme descrição do caso estudado, ocorreu em concomitância com a execução de uma série de ações governamentais que compuseram a política pública estadual de segurança estruturada na época. De acordo com a análise, a integração das Polícias Civil e Militar, a partir da definição clara da estratégia traçada pela política pública, deveu-se a inserção de mecanismos de gestão como indicadores e a **cobrança dos resultados** com relação à **redução do número de homicídios dolosos** no Estado. Explicou o coordenador da política pública que no momento anterior à concepção da política "[...] não havia cobrança sobre as Polícias, por isso as responsabilidades eram isoladas. **Sem cobrança não tem união**" (grifo nosso, E15). Neste sentido, face ao exposto no relato, a análise dos dados identificou que o órgão encarregado pela formulação da política pública e

pela Reformulação do Projeto – a SEAE –, idealizou uma estratégia para proporcionar a integração das Polícias e, assim, implementar o Projeto, baseada na

> [...] atribuição de responsabilidades territoriais compartilhadas a cada uma das autoridades, seja ela policial militar ou policial civil, pela redução de índices de homicídios nas regiões onde atuavam. **Além das responsabilidades, os resultados também eram compartilhados.** Os atores passaram a ter ligação direta com o resultado de redução da criminalidade. Há dois responsáveis por uma mesma área. **Se os dois [policiais civis e policiais militares] são cobrados pelo mesmo resultado [redução dos homicídios] é natural que eles se unam para obter um resultado comum** (grifo nosso, E15).

Apesar do grupo de atores da SEAE – ou seja, a **rede formal, presente em Sistemas Adaptativos Complexos**, nas palavras de Stacey (1996a) – considerar a limitação institucional das Polícias, ao indicar o *modus operandi* para a integração entre as instituições, cujo foco era a redução de homicídios, fortalece as evidências que o processo de Reformulação do Projeto foi conduzido por um grupo de atores alheio à prática das ações de execução do Projeto – fato comum ao processo de formulação de políticas, conforme Sidney (2007).

A observação participante da pesquisadora permitiu inferir que a intenção da rede formal de Reformulação do Projeto ao priorizar o indicador de homicídios foi unir esforços das Polícias diante do principal problema de segurança pública do Estado à época. A este respeito ponderou o coordenador da política pública que: “As metas abrangendo homicídios foi o pontapé que permitia que ambas as corporações tivessem envolvimento semelhante, especialmente no que diz respeito à responsabilidade” (E15) – fato que indica a ocorrência do **processo de *sensemaking*** (WEICK, 1982; 1995), pois o ator interpretou a circunstância dos índices de homicídios como adequada à implementação das ações do Projeto por parte das Polícias. De fato, a análise dos dados apresentou e observação participante da pesquisadora evidenciou que a **integração das práticas** das Polícias Civil e Militar compreendeu quatro atividades principais:

(i) **Identificação de indivíduos suspeitos da prática de crimes** (propriamente de homicídios) **e cumprimento de mandados** de prisão e de busca e apreensão em aberto;

(ii) Realização de **operações policiais conjuntas**;

(iii) Realização de **reuniões periódicas** com integrantes dos níveis de atuação operacional (cuja finalidade era discutir e acompanhar a execução dos Planos de Ação Integrada), tático (identificar e discutir problemas estruturais e

planejamento de ações) e estratégico (monitorar indicadores de homicídios e deliberar sobre outros assuntos pertinentes); e,

(iv) **Compartilhamento de informações** (como exemplo, dados civis e criminais de suspeitos, fotografias, informes de ocorrências policiais).

Nessa perspectiva, com observância das atividades executadas em conjunto pelos policiais civis e militares, é oportuno dizer que a **integração de práticas** foi um elemento característico das interações promovidas pelos atores envolvidos na Implementação do Projeto – universo ampliado de atores (multiplicidade de atores) e contextualmente distinto daquele em que foi formulado. Contudo, conforme se abordará nas próximas exposições da análise, as interações entre os atores, organizacionais e não-organizacionais, assumiram uma especificidade dinâmica, holística e sistemática, fruto do **comportamento não linear e imprevisível dos atores** e do **afrouxamento das relações promovidas por estes atores**, nos termos de Orton e Weick (1990), Parker e Stacey (1994), Stacey (1996a) e Pascuci (2011). Decerto, as **redes de *feedback*** (interações), formais e, especialmente, as informais, **e o aprendizado** foram elementos contundentes para a Implementação das ações estratégicas do Projeto, bem como para a manutenção e coevolução do sistema (Projeto), como se compreenderá nas subseções subsequentes.

4.3.1.2 Redes de *feedback*

Foram identificados dois tipos de redes de *feedback* (interações): **as redes formais** (ou legítimas) **e as redes informais** (ou ilegítimas, ou *shadow system*), presentes em **Sistemas Adaptativos Complexos**, em congruência com as considerações teóricas de Stacey (1996a).

As **redes formais** da Implementação do Projeto foram formadas pelos atores organizacionais participantes das reuniões periódicas de monitoramento e avaliação do cumprimento das metas estratégicas, indicadas no MAGISP, documento que compôs o processo de Reformulação. A periodicidade das reuniões era subdividida pelos níveis de atuação (operacional, tático e estratégico) e, também, mensalmente ocorriam reuniões estratégicas, que envolviam prioritariamente atores em nível tático e estratégico das instituições, todos selecionados pela SEAE e SESP. A análise dos dados evidenciou, ainda, a presença nas reuniões estratégicas do Governador do Estado do Espírito Santo e do Secretário de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, o que demonstra a incidência de aspectos de

autoridade formal e hierarquia no contexto – elemento que guarda similitude com as definições de **redes formais em SAC** nos termos de Stacey (1996a).

Sob o ponto de vista dos atores entrevistados, as reuniões formais eram parte importante do processo de integração entre as Polícias, porque permitiam a aproximação institucional dos Delegados de Polícia (Polícia Civil) e Comandantes de Batalhões e Companhias (Polícia Militar), o que pode ser observado no relato do policial militar: "[...] Então ali [nas reuniões] a gente [policiais civis e militares] trocava bastante ideia. Foi interessante a gente conhecer até mesmo as dificuldades da Polícia Civil e isso diminuiu as críticas a eles [policiais civis]" (E16). Igualmente, um policial civil destacou: "[...] as reuniões permitiram estreitar os laços entre policiais civis e militares" (E12). Todavia, apesar da aparente previsibilidade das ações nas reuniões formais (troca de informações e interações entre policiais), observou um policial miliar que estas reuniões eram pouco resolutivas:

> [...] Lá no topo [reuniões formais], todo mundo senta naquela sala bonita, numa boa, a conversa é bastante amistosa. Mas acontece muitas vezes que o que foi discutido lá [reuniões formais] não vira realidade aqui porque o cara [policial civil] se recusa a fazer [ações integradas] (grifo nosso, E1).

O trecho da entrevista evidencia que as redes de *feedback* (interações) de natureza formal, estabelecidas durante as reuniões mencionadas, cumpriram o papel de proporcionar ordem, regularidade e previsibilidade dos comportamentos de acordo com os propósitos do órgão central (SESP) – cenário comum às **redes formais em SAC** nas palavras de Stacey (1996a) –, no entanto, o relato chama atenção para o fato de que o contexto da execução das ações é diverso daquele em que as deliberações foram idealizadas. Tal situação relatada pode ser atribuída a **não linearidade** do contexto organizacional, pois as decisões realizadas nas reuniões formais não refletiam nas ações que deveriam ser executadas pelos atores, aspecto inerente aos **Sistemas Complexos**, como ressaltam Stacey (1996a) e Meyer (2007).

A análise dos dados também apontou que as reuniões formais realizadas careceram do envolvimento de alguns atores operacionais essenciais ao processo de Implementação, a exemplo de investigadores de Polícia (Polícia Civil). Neste sentido, um policial civil, atuante em nível operacional, alegou desconhecimento da pessoa do Comandante da Polícia (Polícia Militar) responsável por sua área de atuação, como se vê no relato do policial civil a seguir.

> **É até engraçado, o doutor faz reuniões, mas nossos policiais aqui [policiais civis] não conhecem o comandante**. Como é o nome dele, doutor? [...] A gente [policiais civis e militares] nunca sentou juntos. Olha, vamos sentar aqui os policiais, determinar algumas coisas de trabalho. Isso não existe. **Nunca ocorreu pedido para**

> **que os policiais trabalhassem juntos, nunca teve. Ocorre por necessidade** (grifo nosso, E11).

Os dados permitiram inferir que a deficiência da constituição da rede formal ao desprezar a **multiplicidade e variedade de atores** envolvidos na Implementação do Projeto – ou seja, faltou atenção ao elemento característico dos **Sistemas Adaptativos Complexos**, segundo Sillis (1967), McDaniel (2007) e Pascuci (2011) – dificultou a comunicação entre os atores nos seus diversos níveis de atuação. Por meio desta constatação é possível ainda mencionar que as **redes formais** consistiam exatamente na soma dos atores participantes das reuniões, fruto do **caráter linear** das relações promovidas nas redes formais, nos termos de Stacey (1996a). O caráter formal das comunicações realizadas pelos atores pode ainda ter impactado negativamente na Implementação das ações do Projeto, pois além do desconhecimento do policial militar comandante da sua área, o policial civil também não conhecia o próprio Projeto governamental, foco do estudo.

Por outro lado, a análise evidenciou que as ações de integração entre as Polícias foram, eminentemente, executadas por meio das **redes de interações informais.** No caso estudado, as redes informais foram preponderantes para o processo de Implementação do Projeto, em especial, porque subsidiaram a superação das limitações das interações e sanaram as dificuldades de comunicação entre os atores.

Cabe destacar, neste ponto, destacar um exemplo de sucesso de **redes de interações informais** que se deu por meio do **estabelecimento espontâneo** de grupos de atores no aplicativo *WhatsApp*. Os dados extraídos dos entrevistados evidenciaram que o primeiro grupo de policiais civis e militares criado no *WhatsApp* teve início por iniciativa pessoal de um investigador de Polícia (Polícia Civil) com objetivo de **compartilhar informações** relevantes para o desempenho da atividade profissional.

Os grupos criados – que compõem redes sociais, já que promovem relações entre um número finito de atores, nos termos de Rossoni (2006) – compreenderam integrantes das duas Polícias, incluindo policiais nos diversos níveis de atuação: Delegados, investigadores, Comandantes de Batalhão e Companhias, e outros militares atuantes nas funções tática e operacional. Os grupos no *WhatsApp* foram estabelecidos em razão da necessidade dos policiais civis e militares trocarem informações necessárias à atividade policial e isso se deu de maneira paralela às redes constituídas nas reuniões formais de monitoramento das metas do Projeto (observação participante da pesquisadora), ou seja, as redes no *WhatsApp* foram

formadas à sombra das redes formais, o que torna explícita a presença de **redes informais**, conforme Stacey (1996a). Os relatos na sequência demonstram com clareza a afirmação.

> **Não tem nenhum projeto institucional fomentando isso.** Foi natural, aconteceu, e foi acrescentando pessoas no grupo e hoje a gente tem uma ferramenta [grupos no *WhatsApp*] que se deixar de olhar na parte da manhã vão estar lá 100 mensagens. Então tem uma troca de informações bem interessante. Esse nível de interação tem acontecido de maneira personalíssima, não institucional (grifo nosso, E3).
>
> Ocorreu uma integração, principalmente no que se refere à essa questão da redução de homicídios, mas **eu vi que não era uma integração institucional, era algo das pessoas que estavam envolvidas no processo** (grifo nosso, E16).

Como observado, as redes de *feedback* (interações) fomentadas pelos policiais civis e militares não cumpriam com determinações das autoridades formais do órgão central (SESP) ou da direção das instituições policiais, mas, simplesmente, surgiram por iniciativa dos próprios atores envolvidos no processo de Implementação do Projeto. Outro ponto que reforça o aspecto informal destas redes, de acordo com as definições de Stacey (1996a), foram as **regras próprias** criadas para inserção de atores nos grupos no *WhatsApp*. Explica os policiais civis a seguir que o ator-policial só poderia ser inserido no grupo se devidamente autorizado por um dos dois "gerentes" ou "administradores" do grupo, um policial civil e um policial militar, responsáveis pela validação do requisito da "confiabilidade" do policial.

> **No *WhatsApp* não tem política. Aqui só entra quem é indicado e autorizado.** Pode ser o Chefe de Polícia, o Secretário, o Governador, só entra se passar pelo X ou por mim. Quando o policial militar quer fazer parte do grupo, ele só entra através do capitão X. Não adianta ele me procurar, não adianta ele procurar o doutor Y (grifo nosso, E11).
>
> E isso [regra de entrada no grupo do *WhatsApp*] foi um requisito que a gente estabeleceu na criação do grupo (E12).

Cabe dizer também que ator-policial, candidato a compor o grupo do *WhatsApp*, deveria ter função na sua instituição de origem que correspondesse às atividades realizadas pelos policiais cotidianamente e que agregasse valor às discussões e conteúdos expostos nas mensagens instantâneas. Relata o policial civil que tal requisito refere-se à "utilidade" do policial para as atividades desempenhadas cotidianamente para redução da criminalidade: "[...] a pessoa pode ser útil, mas o cara [policial militar] trabalha lá no quartel, gente boa, honestíssimo, todo mundo gosta. Mas ele trabalha no setor administrativo do quartel. Não tem nada a ver com nada. Não vai entrar" (E12). Vê-se, pois, que estas regras criadas para o grupo do *WhatsApp* eram disseminadas para todos os atores envolvidos no processo de Implementação do Projeto e não somente para os integrantes da rede de interação informal, possibilidade esta prevista por Stacey (1996a) ao tratar das **redes informais**.

O mecanismo tecnológico (*WhatsApp*) foi utilizado como um canal de **troca de informações de maneira instantânea e dinâmica** entre policiais civis e militares, componentes de todos os níveis de atuação (estratégico, tático e operacional), com especial atenção para: "investigadores, soldados da rua, cabos que trabalham na rua, sargentos" (E11). Percebe-se assim que as redes informais contemplaram atores antes não incorporados às redes formais (observação participante), o que demonstra o envolvimento da multiplicidade e variedade de agentes envolvidos no Projeto – característica evidente em **Sistemas Frouxamente Articulados**, conforme Pascuci (2011). De acordo com os dados da análise, entre as principais informações compartilhadas nos grupos do *WhatsApp* estavam:

(i) **Prisões e abordagens de indivíduos** suspeitos da prática de crimes, em especial homicidas, e apreensões de armas de fogo e entorpecentes;

(ii) **Fotografias de indivíduos** suspeitos da prática de crimes e de vítimas de homicídios e outros crimes;

(iii) **Realização de operações policiais** e de atuação em ocorrências policiais, em especial homicídios e tráfico de drogas; e,

(iv) **Mandados de prisão de indivíduos e denúncias anônimas registradas**.

Percebe-se então que o compartilhamento de informações entre policiais civis e militares por meio dos grupos do *WhatsApp* – quer dizer, as **interações informais** promovidas – contemplavam as ações necessárias para a integração entre as Polícias Civil e Militar, objetivo finalístico do Projeto. Interessante que o mecanismo tecnológico propiciou uma aproximação virtual dos profissionais, mas não física. Ao contrário das interações formais ocorridas nos processos de Elaboração e Reformulação do Projeto, como reflexo das **regras consensuais** estabelecidas no Decreto Estadual e no MAGISP, no processo de Implementação, as interações emanaram dos próprios atores envolvidos na execução das ações, e particularmente na atividade de compartilhamento de informações, **as interações foram espontâneas, dinâmicas e instantâneas.**

O estreitamento das relações entre os policiais civis e militares por meio dos grupos do *WhatsApp* também possibilitaram aos policiais conhecerem e motivarem o trabalho dos demais – o que corresponde a **capacidade de aprendizado** dos atores, permitindo-os a aprenderem com as relações promovidas no contexto e influenciar demais ações (STACEY, 1996b). As interações informais subsidiaram a superação dos limites do isolamento institucional das Polícias e permitiu que os policiais de ambas Polícias compreendessem que

“[...] no final das contas nós [policiais civis e militares] estamos no mesmo time. A grande ideia da integração é fazer as pessoas perceberem que eles têm o mesmo objetivo” (E16). Ou seja, a situação de distanciamento institucional e da colisão de interesses – característico de instituições públicas – como **organizações complexas** (ETZIONI, 1967) –, conforme ressaltam Morgan (2002) e Bolman e Deal (2003) foram atenuadas pelas **relações de cunho informal** realizadas por meio do *WhatsApp*. A evidência desta afirmação pôde ser comprovada inclusive nos registros das reuniões formais, como se observa na sequência:

> O delegado Y registra o **empenho constante das Polícias Civil e Militar em operações diversas**, demonstrando sempre a preocupação na redução dos indicadores criminais e na necessidade da presença e ação estatal constante. **Destaca a utilização do *WhatsApp*, ferramenta de comunicação que em muito tem ajudado no estreitamento das relações entre as duas polícias em Vila Velha**, **com excelentes resultados obtidos nos últimos meses.** Dada a palavra aos demais oficiais presentes, **todos reafirmam a importância da manutenção das ações e integração de comunicação, como fator potencializador de melhores resultados** (grifo nosso, Ata de 19ª Reunião da Área Integrada de Segurança Pública 04, 2014).

Pelo que se percebe com o extrato documental, as interações produzidas nos grupos de *WhatsApp* subsidiaram o estreitamento das relações entre policiais civis e militares, conduzindo-os a realização de ações conjuntas e, especialmente, o alcance de resultados positivos na área de atuação. Deve-se acrescentar que algumas interações se davam também por meio de **ligações telefônicas** entre policiais civis e militares, principalmente quando os policiais encontravam-se diante de situações de crise iminente que exigiam informações rápidas e confiáveis para a tomada de decisão.

Assim, a análise permite inferir que as comunicações por meio dos grupos *online* (redes informais) permitiram o *feedback* entre os policiais de maneira que, seguindo a ótica de Stacey (1996a), as informações produzidas fossem realimentadas, gerassem aprendizado e, assim, pudessem ser utilizadas para subsidiar outras ações e decisões. As **redes *feedback*** (interações) estabelecidas pelos policiais tornaram-se, portanto, meio para o **processo de aprendizado**, necessário a Implementação do Projeto.

4.3.1.3 Incidência de aprendizado

Um aspecto identificado na análise do caso foi a disseminação dos indicadores de homicídios registrados no Estado, utilizados como mecanismo de gestão da política pública de segurança. Os relatos do coordenador da política pública a seguir demonstram que os

indicadores foram estruturados em um Relatório, divulgado diariamente pela SESP aos policiais civis e militares dos níveis estratégico e tático das instituições.

> Quem começou a monitorar esses dados foi a Subsecretaria de Inteligência da SESP. No início isso era feito manualmente, nome por nome, dia por dia, conferido um por um. O pessoal telefonava para os delegados, para os comandantes de unidades, lendo boletim por boletim. **E esse processo gerou um relatório, um *dashboard*, que passou a ser distribuído para todos esses atores e ajudou a consolidar o indicador de homicídios** (grifo nosso, E15).
>
> [...] **hoje, em alguns casos, não mais a pessoa responsável é que confere, mas os próprios delegados, os próprios comandantes**. Muitas vezes ligam para conferir um dado, para retificar um dado, porque esse dado passou a fazer parte da cultura organizacional dessas pessoas, dessas organizações por conta do seu uso diário. E a nossa intenção é fazer isso com outros indicadores (grifo nosso, E15).

Os trechos em destaque evidenciam que o trabalho de coleta e armazenamento de dados, elaboração e disseminação do **Relatório de Homicídios** compôs um **processo de aprendizagem**. Constata-se que, em razão dos Relatórios passarem a compor a rotinas dos policiais civis e militares e, posteriormente, serem utilizados para suas atividades cotidianas, demonstra a evidência de *single loop learning* nos termos de Argyris e Schön (1974), pois tal situação representou um aprimoramento do modelo de gestão das instituições. Complementa tal constatação o relato do policial militar e um trecho do registro de uma reunião formal realizada entre os policiais civis e militares, demonstrados na sequência.

> Esse mapa diário de homicídios me mostra, comparado com o mesmo período do ano passado, dia-a-dia e meses, demonstrando se eu [município que faz parte da sua área de atuação] estou dentro dessa meta de redução [homicídios]. **E aí eu vou comparar [os dados] e concluir, às vezes, que a gente já extrapolou [número de homicídios]. Daí decidimos que temos que fazer uma operação conjunta [Polícia Militar e Polícia Civil] para segurar o fechamento do mês** (grifo nosso, E1).
>
> O Sr. Comandante X inicia a reunião cumprimentando a todos e distribui uma via impressa do informativo [Relatório de Homicídios] que trata dos indicadores criminais do mês de junho/2014. Em seguida o Comandante passa a discorrer sobre as informações relacionadas aos indicadores criminais (Ata de 18ª Reunião da Área Integrada de Segurança Pública 04, 2014).

Assim, observa-se pelo relato que os Relatórios subsidiaram as ações dos atores envolvidos na Implementação do Projeto de forma a auxiliar suas decisões, vislumbrando o alcance das metas de redução de homicídios. Sob a ótica de Stacey (1996b), tal situação indica o aprendizado a partir da relação entre ator e sistema, o que na situação relatada significou a integração entre as forças policiais. Pode-se mencionar também a incidência do *sensemaking* – elemento fundamental em SAC (McDANIEL, 2007) e SFA (WEICK, 1995) –, sobretudo a partir da exposição do policial militar, pois como observado as ações e decisões dos atores (como no exemplo, a realização de operação conjunta dos policiais) ocorreram em

razão da capacidade destes de interpretar os dados contidos nos Relatórios e as circunstâncias em questão.

Outro ponto identificado na análise é o processo de aprendizado dos atores por meio da **rede de interações dos grupos no aplicativo *WhatsApp***. A observação participante da pesquisadora em uma das redes informais, constituída em determinado grupo no aplicativo *WhatsApp*, permitiu constatar que as mensagens enviadas e o compartilhamento de informações entre os atores-policiais representaram uma inovação à dinâmica da atividade policial, o que potencialmente influenciou a adaptação dos atores às suas necessidades profissionais – fato que evidencia o *double loop learning*, consoante Argyris (1976; 1994).

> Então foi passando o tempo e a gente começou a conversar com os policiais da P2 [setor de inteligência policial] para trocar informações em comum. Informações não sigilosas, tipo indivíduos foragidos, mandados de prisão por homicídio. **Às vezes eles [policiais civis] nem sabiam, não tinham conhecimento. Outras vezes tinham informações. Então existe um processo. Começamos com umas gentilezas, para a gente [policiais civis e militares] se conhecer** (grifo nosso, E11).
>
> Eu observo que antes quando a gente [policiais civis] não conseguia cumprir um mandado de prisão, a gente deixava em aberto. **Agora o que a gente faz? A gente pega a foto [indivíduo procurado] e manda no grupo [*WhatsApp*]**. Olha, está com um mandado de prisão desse cara aqui. Se abordar ele na rua, temos interesse. Já aconteceu diversas vezes do policial perguntar: quem tem interesse nesse rapaz? Acabei de abordar ele. E a gente responde: está com mandado de prisão. Traz para cá [Delegacia de Polícia] (E12).
>
> Antigamente a gente [policiais civis e militares] até ligava, passava a foto, o nome. Mas hoje em dia não, hoje em dia é automático. **Não tem papel, não tem telefone. A gente pega a foto, joga aqui [*WhatsApp*]** (grifo nosso, E11).

As ocorrências relatadas nos relatos dos policiais civis indicam: (i) o início da aproximação entre policiais civis e militares com fins de compartilhar informações relevantes à atividade policial; (ii) as interações promovidas entre os atores por meio dos grupos do *WhatsApp* que apoiaram à execução das atividades de Implementação do Projeto – observa-se no relato a presença do *sensemaking*, pois o ator interpretou as circunstâncias e, na sequência, com base em suas escolhas, interagiu na rede informal (enviou a foto), conseguindo assim responder à demanda do ambiente organizacional (WEICK, 1982); e, (iii) a inovação trazida pelo grupo do *WhatsApp* que demonstra agilidade e dinamicidade das interações. Interessante que as ações dos atores nas trocas de mensagens pelo *WhatsApp* influenciaram comportamentos de outros atores componentes do grupo. O **aprendizado** foi então um elemento preponderante para a manutenção e evolução da Implementação das ações do Projeto face o seu contexto dinâmico e imprevisível, conforme mencionou Stacey (1996b) e McDaniel (2007). As Figuras 5 e 6 expõem estas constatações.

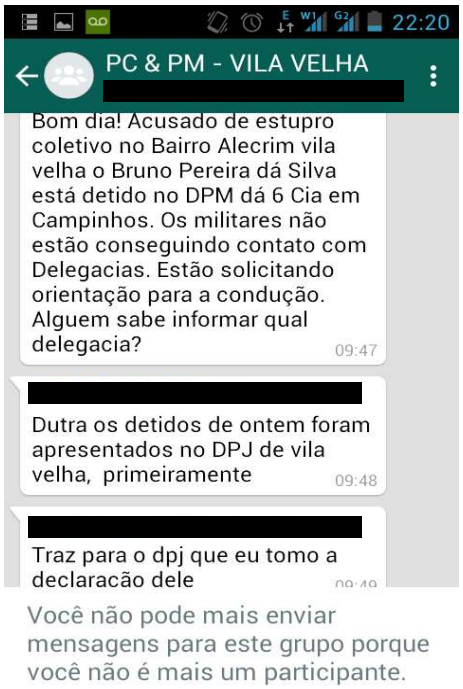


Figura 5 – Mensagens de Grupo de *WhatsApp*
Fonte: Pesquisa

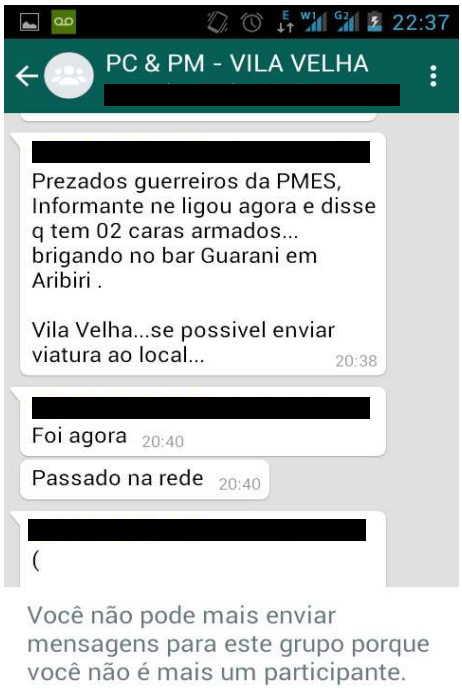


Figura 6 – Mensagens de Grupo de *WhatsApp*
Fonte: Pesquisa

A Figura 5 demonstra a interação entre policiais civis e militares por meio da rede informal no aplicativo *WhatsApp*: o militar durante a ocorrência policial solicita orientação aos atores da rede PC&PM – VILA VELHA sobre como deve proceder para o encaminhamento do indivíduo preso, e na sequência, um dos policiais civis informa o local (DPJ) e o outro policial civil, de maneira dinâmica, orienta-o a condução do indivíduo à sua Delegacia de Polícia. Na Figura 6, há a clara exposição de que a rede informal não consiste na soma das suas partes (atores), como a rede formal declaradamente é, mas pode alcançar outros atores – fruto da característica da **rede informal em SAC**, evidenciada por Stacey (1996a). No caso em concreto, o policial civil enviou a informação de uma ocorrência policial em um bar por meio da rede PC&PM – VILA VELHA, solicitando reforço dos policiais militares atuantes no local, e imediatamente, o policial militar disse: “Foi agora. Passado na rede”. Ou seja, a informação compartilhada foi disseminada de uma rede para outra e, com isso, pôde subsidiar o êxito da ação. Percebeu-se também que a formação de grupos de *WhatsApp* entre os policiais civis e militares propagou-se para diversas outras localidades, além do município estudado.

Para finalizar a exposição do conteúdo relativo ao elemento “aprendizado”, cabe ainda evidenciar como se caracterizou o **processo cíclico de descoberta, escolha e ação –** descrito

por Stacey (1996a) –, que se apresentou muito relevante como fonte de aprendizado entre os atores envolvidos no Projeto.

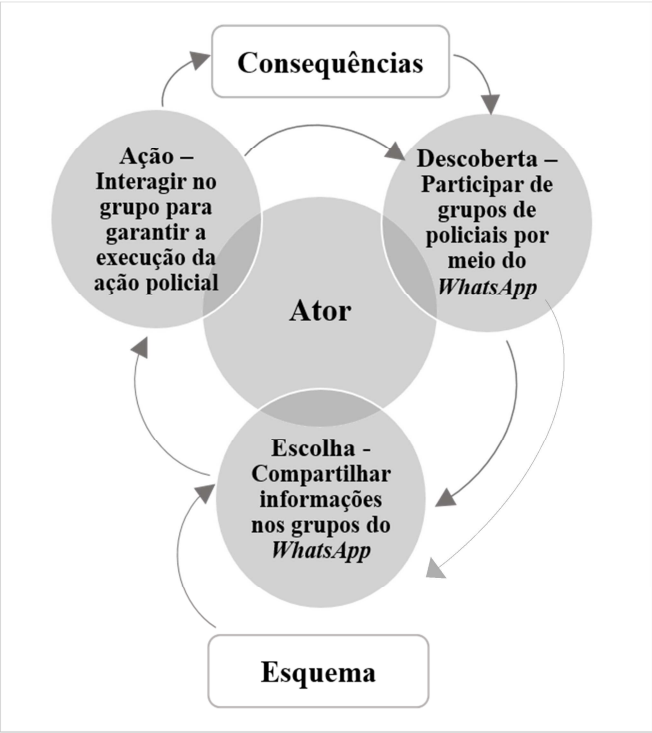


Figura 7 – Rede de *Feedback* do Processo de Implementação do Projeto
Fonte: Pesquisa (Adaptado de Stacey, 1996a, p. 53)

A Figura 7 estruturada a partir de dados da pesquisa, adaptado da ilustração feita por Stacey (1996a, p. 53), expõe as interações promovidas pelo Ator durante a Implementação do Projeto. O Ator, inserido na estratégia de participar de grupos mistos de policiais civis e militares por meio do aplicativo do *WhatsApp* (descoberta), tem a possibilidade de compartilhar informações no grupo que são relevantes para o desempenho da atuação policial (escolha) e, consequentemente, interage com outros atores no grupo para garantir a execução da atividade policial (ação).

Ressalte-se que o processo de aprendizado do Ator pode ser influenciados por *esquemas*, que são emoções, experiências pessoais ou interesses, de acordo com Weick (1982). As relações de amizade, por exemplo, podem ser consideradas *esquemas*, pois os vínculos relacionais tendem a influenciar as interações entre atores. O relato a seguir evidencia tal situação: “Existem alguns policiais que tem laços de amizade fora das instituições e acabam trocando informações. Só que essas informações podem trazer problemas, porque criam restrições e a informação não é compartilhada com todos” (E3). Ademais, as ações produzidas pelo Ator geram consequências para o sistema e estas, como reflexo, influenciam o início do

processo (a descoberta), caracterizando, assim, o **comportamento cíclico da aprendizagem**, responsável pela adaptação, manutenção e evolução do sistema.

4.3.1.4 Incidência de monitoramento

Os resultados manifestos a partir da análise indicaram que durante o processo de Implementação a **ênfase do controle estava sobre os resultados** do trabalho conjunto (integração) entre as duas Polícias. O monitoramento, no caso da Implementação, foi subsidiado pelos indicadores e metas de redução de índices de homicídios, mecanismos de gestão da política pública de segurança. Os relatos a seguir evidenciam o novo caráter organizacional que surgiu com a estruturação da política pública em 2011.

> A partir de 2011 foi implementado o projeto estruturado, formatado com o estabelecimento de metas para cada corporação. **A cada final de mês as instituições eram juntadas em uma reunião presidida pelo Governador do Estado, onde era feita a avaliação daquilo que foi feito em razão do projeto.** A Polícia Civil tinha que fazer a identificação de criminosos contumazes, preferencialmente os homicidas, operação de busca e de prisão. E a Polícia Militar ficou responsável mais pela parte de saturação e prisão de pessoas (grifo nosso, E4).
>
> **Então a gente via nas reuniões mensais uma verdadeira prestação de contas do serviço que estava sendo feito.** Querendo ou não o trabalho do delegado influenciava no meu trabalho e o meu também influenciava no dele. Então acaba que a gente se sentia cobrado pela mesma coisa e essa integração veio de forma mais natural. A gente está buscando o mesmo objetivo (grifo nosso, E16).

Fica nítido no primeiro relato, de um policial civil, que a partir de 2011 as atuações dos policiais civis e militares passaram a estar focadas em atividades para o cumprimento das metas indicadas pela SESP. No segundo relato, de um policial militar, percebe-se que os policiais entenderam que os trabalhos desenvolvidos pelos diferentes atores influenciavam-se mutuamente – evidência de característica de **Sistema Frouxamente Articulado**, conforme Orton e Weick (1990) –, ou seja, a atuação dos policiais militares causava influência sobre os policiais civis e vice-versa. Ademais, as duas Polícias eram cobradas pelo mesmo resultado: redução dos índices de homicídios, o que potencialmente conduziu a integração dos atores.

Também como expressão do monitoramento, as reuniões estratégicas, realizadas mensalmente com a presença do Governador do Estado e da SESP, provocaram controle direto das autoridades sobre a implementação das ações pelas Polícias (observação participante). De maneira semelhante à Formulação e Reformulação, órgão central – a SESP – ficou responsável pelo acompanhamento intensivo dos indicadores de desempenho da atividade policial e dos indicadores de resultado, mais propriamente, a quantidade de

homicídios registrados no Estado. A liderança da SESP sobre os resultados da execução do Projeto encontra fundamento na necessidade controlar o êxito dos resultados almejados.

> Tem um trabalho de diplomacia administrativa muito forte. A SESP se transformou em um balcão da integração, a ponto de estabelecer uma convivência entre as Polícias para implantação de um modelo de compatibilização da área. **A compatibilização é um modelo que força a integração, independentemente das pessoas, e estabelece um rígido controle dos resultados do trabalho** (grifo nosso, E13).

O relato do ator em posição de direção da SESP aponta para dois aspectos principais: a figura da SESP como órgão intermediador entre as duas Polícias para a realização da integração das instituições e a essência de fiscalização da SESP sobre os resultados do trabalho conjunto.

Os dados da análise permitiram evidenciar que a implicação positiva das metas sobre as interações promovidas pelos atores foi um fato perceptível à SESP e à coordenação da política pública de segurança, conforme se observa no relato do coordenador a seguir: "[...] a integração com relação a cobrança de resultados veio com o advento dos indicadores. A integração somou esforços tanto de pessoal, quanto de recursos e até de objetivos para que nós alcançássemos os resultados" (E15). Este fato por si só bastaria para dizer que o monitoramento das interações dos atores por parte da SESP conseguiu aplicabilidade no caso estudado, no entanto, os dados evidenciaram que as metas institucionalizadas não foram comunicadas de forma eficaz a todos os níveis da atuação policial, principalmente, para os policiais operacionais, o que demonstra a fragilidades das redes de interações formais, onde as comunicação era realizada pelos atores atuantes em níveis de atuação estratégico e tático.

Se por um lado, a coordenação da política pública e o órgão central de controle do Projeto pretendiam monitorar as ações do Projeto meio das reuniões formais realizadas, conforme se vê no relato: "[...] as reuniões periódicas buscavam o envolvimento desses atores" (E15), por outro lado, as relações promovidas pelos atores – aqueles diretamente ligados às atividades concernentes a Implementação do Projeto – se deu com a **comunicação dinâmica** nas **redes de interações informais** entre policiais civis e militares. Tal situação indica que o monitoramento limitou-se aos resultados e as interações entre atores envolvidos nas reuniões formais (redes formais), escapando assim do controle da SESP as interações realizadas nas redes formadas espontaneamente pela multiplicidade de atores.

Constatou-se também que entre as redes formais e redes informais havia um *link* que relacionava os atores, até porque Delegados (Polícia Civil) e Comandantes de Polícia (Polícia

Militar) participavam de ambas as redes. Tendo por base a análise do caso, é possível assim admitir que o intenso monitoramento ocorreu sobre os resultados do Projeto: a redução dos homicídios. Como reflexo das **interações frouxamente articuladas** entre os atores, a SESP não pôde controlar a multiplicidade de atores e suas redes de interações, mas tão somente sobre as consequências da atuação policial conjunta (os resultados).

Diante das considerações até aqui expostas que trataram a respeito do processo de Implementação do Projeto, pôde-se compreender que os elementos identificados nas interações promovidas pelos atores são semelhantes às características de **Sistemas Frouxamente Articulados**, nos termos de Weick (1982). Os dados apresentados no Quadro 3 apresentam os elementos (i) integração de práticas, (ii) redes de *feedback*, (iii) aprendizado e (iv) intenso monitoramento e indicam as evidências destes durante a etapa de Implementação.

Características	Evidências no Processo de Implementação
(i) Integração de práticas	▪ Realização de **atividades conjuntas** entre os diferentes atores envolvidos.
(ii) Redes de *feedback*	▪ Estreitamento de laços entre atores envolvidos nas **reuniões periódicas de monitoramento e avaliação de metas** (Rede formal); ▪ Comunicação dinâmica e compartilhamento de informações entre os diversos atores por meio das **redes de interações nos grupos do aplicativo *WhatsApp*** (Rede informal).
(iii) Aprendizado	▪ **Incorporação de dados estatísticos à rotina de trabalho** como subsídio à tomada de decisão e à execução de ações policiais; ▪ **Influência de comportamentos dos atores** provocada pela comunicação nas redes de interações no aplicativo *WhatsApp*.
(iv) Intenso monitoramento	▪ **Acompanhamento dos indicadores e metas** estabelecidas para redução dos índices de homicídios dolosos; ▪ **Controle dos resultados** da atuação conjunta entre os atores envolvidos.

Quadro 3 – Características das interações no processo de Implementação do Projeto
Fonte: Pesquisa

Isto posto, há evidências que permitem inferir que a Implementação não ocorreu em um ambiente marcado pela linearidade, ordem e controle dos acontecimentos (sistema justaposto) como planejado na Formulação e Reformulação do Projeto – característico de um modelo racional, nas considerações de Morin e Le Moigne (2007). As características do processo de Implementação analisado indicam, preliminarmente, que a execução das ações da "Compatibilização de Áreas de Policiamento" ocorreu em um **Sistema Frouxamente Articulado**, conforme premissas de Weick (1976), Weick (1982) e Orton e Weick (1990).

Somado a isto, o Projeto, como parte de uma política pública, se deu em um **Sistema Complexo**, onde se destacam incertezas, indeterminações e, sobretudo, interações promovidas por diversos atores, de acordo com Morin (2006) e Allen, Maguire e McKelvey (2011). Assim, merece atenção conteúdo descrito na sequência que auxiliará na compreensão dos elementos de sistemas frouxamente articulados, manifestos nas **limitações enfrentadas pelos atores para promover as interações** necessárias à Implementação do Projeto.

4.3.2 Aspectos Limitadores das Interações

As evidências da Complexidade organizacional e de articulações frouxas durante o período de Implementação do Projeto foram constatadas não somente em razão das características das interações entre os atores, como demonstrado na subseção antecedente, mas também pela presença de aspectos limitadores das interações. Tais situações foram verificadas pelas ocorrências de **poder compartilhado entre os atores, capacidade de dar respostas distintas para cada evento, autonomia dos atores e distanciamento das estruturas físicas das instituições**, conforme o Quadro 4 a seguir e as descrições no texto.

Aspectos limitadores identificados	Teorias relacionadas aos aspectos	Evidências no Processo de Implementação
(i) Poder compartilhado entre os atores	▪ Gestão Pública; ▪ Organizações Complexas.	▪ **Disputa entre as instituições** pelo protagonismo das ações policiais; ▪ **Dificuldade de compartilhamento de informações** necessárias à atuação profissional.
(ii) Capacidade dos atores em dar respostas distintas para cada evento	▪ SFA	▪ **Diferenciação de entendimento dos atores** de cada instituição sobre determinadas situações cotidianas da atuação policial.
(iii) Autonomia dos atores	▪ Gestão Pública; ▪ Organizações Complexas; ▪ SAC; ▪ SFA.	▪ **Influência de referências pessoais e profissionais dos atores**; ▪ Relativização da autonomia a partir do respeito e compreensão do comportamento dos atores entre si **(Redes Formais e Redes Informais).**
(iv) Distanciamento das estruturas físicas das instituições	-	▪ Estabelecimento de **redes de interações informais** para compartilhamento de informações e outras atividades.

Quadro 4 – Síntese das evidências de aspectos limitadores das interações no processo de Implementação do Projeto
Fonte: Pesquisa

A análise dos dados identificou que uma das evidências do **poder compartilhado** das duas Polícias foi traduzida pela dificuldade de compartilhamento de informações. No caso dos crimes de homicídios, cada agência policial registrava, produzia e analisava os dados que lhes

interessavam em particular. As “ilhas de excelência” (E16), cenário atribuído aos setores de produção da informação em cada instituição, sob a perspectiva de Bolman e Deal (2003) e Mintzberg (1985) significavam as **relações de poder e jogos de influência** nas unidades policias, elementos presentes nas organizações públicas, consideradas organizações complexas por Etzioni (1967).

Ficou demonstrado também que as **resistências e conflitos entre policiais** eram comuns e cotidianos e esta questão foi considerada um ponto de restrição às interações entre os atores. De acordo com o relato do policial militar: “[...] as pessoas [policiais civis] dizem ah, eu não aguento mais que você [policiais militares] traga esse tipo de ocorrência. Para, eu não vou receber mais. A gente enfrenta muito esse tipo de dificuldade no relacionamento e acaba criando barreiras para a interação” (E3). O relato da entrevista indica a explícita **falta de consenso** entre os policiais, os quais foram fatores geradores dos **conflitos, resistências e disputas**, o que se pode compreender como um elemento característico do **cenário organizacional Complexo** (MEYER, 2007; PASCUCI; MEYER, 2013).

Os **conflitos** entre as Polícias foram observados tanto pelos atores policiais quanto por atores externos às instituições, entre eles: representante da Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV), um promotor do Ministério Público Estadual (MPES) e um representante da comunidade. De acordo com o representante da PMVV, durante a execução das operações policiais conjuntas, “em alguns momentos, você via uma **disputa de poder**, como se essa ação fosse uma ação da Polícia Militar ou se essa ação fosse uma ação da Polícia Civil” (grifo nosso, E6). Acrescenta-se ainda que a própria comunidade conseguiu enxergar a explícita colisão entre as Polícias: “[...] existe uma divergência muito grande entre Polícia Militar e Polícia Civil. Isso todo mundo sabe, a divergência é grande” (E7). Os relatos evidenciam que os atores, externos às instituições policiais, perceberam as **relações de poder e os conflitos explícitos**, próprios à Gestão Pública e ao contexto Complexo.

O conteúdo das entrevistas permitiu identificar que na atuação diária dos policiais os problemas de relacionamento, ocasionaram, inclusive, limitações ao prosseguimento e apuração das ocorrências criminais registradas. A exemplo disso, pode-se citar o caso denominado de “pacto de legalidade” da Polícia Civil, mencionado por um policial militar e que se caracterizou como um **subgrupo** – conceitualmente definido por Lazega e Higgins (2014) – daquela instituição. Na Implementação, alguns delegados (Polícia Civil) teriam formado o subgrupo com o objetivo de “atrapalhar, questionar e criar dificuldade à atuação do

policial militar" (E1), com vistas a propor aumento salarial para os policiais com melhor desempenho. A este subgrupo dá-se o nome de **rede informal –** presente em **Sistemas Adaptativos Complexos** (STACEY, 1996a) –, aquela estabelecida de forma espontânea e ocasional entre agentes, com regras e objetivos próprios.

Os dados do estudo demonstraram que três aspectos principais subsidiaram as interações necessárias à implementação das atividades conjuntas entre as Polícias, superando as intempéries deste contexto. O primeiro deles relaciona-se as **redes formais**, já descritas nesta análise, formadas nas reuniões periódicas de acompanhamento de dados criminais, pois permitiram a aproximação entre os atores policiais. O segundo, refere-se à difusão do Relatório de Homicídios pela SESP entre os atores em níveis de atuação tático e estratégico. O compartilhamento de informações criminais foi impulsionado pela disseminação dos Relatórios, que auxiliaram a tomada de decisão dos atores e reforçaram a necessidade de planejar e executar ações conjuntas. E o último, está intimamente ligado a constante e dinâmica troca de informações entre os atores por meio das **redes de interações informais** nos grupos do aplicativo *WhatsApp*. Como reflexo do **Sistema Frouxamente Articulado** (WEICK, 1982), as redes de *feedback* e a capacidade de aprendizado entre os atores na etapa de Implementação do Projeto foram determinantes para superar os limites organizacionais, sobretudo, aqueles de natureza política.

Outro aspecto limitador identificado na análise refere-se à **capacidade dos policiais civis e militares de dar respostas distintas para cada evento**. Muito em razão das competências constitucionais definidas distintamente para cada Polícia, os policiais possuem interpretações distintas para as situações enfrentadas no cotidiano, como observado nas entrevistas. O exemplo a seguir de um policial militar refere-se à diferenciação de entendimento entre policiais civis e militares quanto as ocorrências policiais envolvendo porte ilegal de arma de fogo. Assim, observa-se que a reflexão de cada policial diante do fato em concreto é conduzida por influências interpretativas de cada agente, típico de **Sistemas Complexos**, conforme Pascuci e Meyer (2013).

> Às vezes, por exemplo, uma ocorrência de porte ilegal de arma que a gente participou. Teve uma guarnição, a gente prendeu um camarada que estava com algumas munições de 9 milímetros dentro do carro. Pela Lei de Armas, você está portando a arma ou está apontando a munição é o mesmo crime. E aí o delegado na época liberou o camarada. Então isso para a guarnição foi horrível, porque a gente já estava atrás daquele cara há muito tempo, só que nunca conseguiu pegar ele armado. Talvez a arma estivesse em lugar muito bem escondido e não conseguiram achar, mas conseguiram achar as munições. **Então isso traz um desgaste, a gente chegou lá e falou: O senhor vai deixar liberar? Cara, é o entendimento do delegado.**

> **Então saber separar isso aí é complicado. Isso acontece todo dia** (grifo nosso, Relato de entrevista, E16).

Com observância do relato, compreende-se que um outro aspecto que contribuiu para as articulações frouxas do contexto foi a **autonomia dos atores**, inerente às diferentes instituições governamentais (OLIVEIRA, 2006), observada como limite das interações tanto no processo de Formulação quanto de Implementação do Projeto. A autonomia também é uma característica própria às organizações complexas (CAMPBELL-HUNT, 2007), Sistemas Adaptativos Complexos (SERVA, 1992; AGOSTINHO, 2010) e Sistemas Frouxamente Articulados (WEICK, 1982). É possível visualizar o cerne da autonomia dos policiais pelos relatos a seguir, do coordenador da política pública de segurança e do representante da PMVV, sequencialmente.

> A grande questão é que a primeira etapa do processo de integração se deu com a Delegacia de Homicídios e essa integração não ocorre de maneira mais, eu diria, mais efetiva, porque nós estamos falando de **estruturas completamente diferentes, com missões completamente diferentes** (grifo nosso, E15).
>
> Na realidade a gente vê hoje uma polícia muito mais integralizada uma com a outra, muito mais solidária uma com a outra. Hoje eles [policiais civis e militares] possuem uma **visão, um entendimento de que a missão deles é uma missão conjunta, apesar de seus papeis serem diversos** (grifo nosso, E6).

O entendimento de que as atividades das Polícias Civil e Militar são diferentes e que, portanto, os atores atuam de forma independente e sob influência de suas referências pessoais e profissional, é consensual entre os relatos. Porém, o último bem observa que apesar desta limitação, a atuação das Polícias passou a ser integrada e solidária. Os dados da análise evidenciaram, neste aspecto, que o compartilhamento de informações e auxílio mútuo dos policiais por meio dos grupos formados no *WhatsApp* **(redes informais)** permitiram a aproximação das forças policiais. Tal mecanismo fez com que os policiais compreendessem que, apesar as diferentes missões profissionais, a atuação conjunta poderia aperfeiçoar o trabalho das instituições e angariar resultados exitosos. Mencionou um policial militar que "[...] o grupo do *WhatsApp* é o espaço ideal para as pessoas entenderem a necessidade de auxílio aos problemas. Você vê que o auxílio é mútuo, vem dos dois lados e um torce pelo trabalho do outro" (E16). Aliás, os grupos do *WhatsApp* diferenciam-se pela democratização das interações, pois contemplaram a **multiplicidade e diversidade de atores** em seus diversos níveis de atuação, característica latente da **Complexidade organizacional** (CAMPBELL-HUNT, 2007; ALLEN; MAGUIRE; McKELVEY, 2011; PASCUCI; MEYER, 2013).

Por fim, o último aspecto encontrado ao analisar os limites das interações entre atores refere-se ao **distanciamento das estruturas físicas das instituições**. A análise dos dados identificou que esta questão foi alvo de críticas negativas tanto por parte dos policiais militares quanto de representantes da PMVV e comunidade. A limitação de ordem física influenciou negativamente as interações entre os policiais e, em alguns casos, criou um contexto de resistência de policiais a atuarem em regiões periféricas, consideradas vulneráveis socialmente.

A análise dos dados evidenciou que uma solução encontrada pelos militares para promover a interação com os policiais civis foi o estabelecimento de contatos pessoais com a finalidade de compartilhar informações e realizar atividades necessárias às demandas policiais. Conforme relato do policial militar: "[...] eles acabam por desenvolverem laços pessoais e tem essa troca de informação, mas é pessoalizado, não é institucional" (E3), o que também reforça a existência de **redes informais em SAC**, nos termos de Stacey (1996a), formadas à sombra das redes formais, de forma espontânea pelos atores, cujo vínculo originário é de natureza social.

Em que pese, as limitações às interações entre os atores policiais, que justificam as frouxas articulações do sistema, a análise dos dados demonstrou que os atores envolvidos no processo de Implementação do projeto-foco do estudo superaram e contornaram os elementos intrínsecos ao **Sistema Complexo**. Salienta-se neste contexto a influência das **interações de caráter informal** promovidas pelos policiais civis e militares que foram assertivas a execução das ações do projeto "Compatibilização de Área de Policiamento".

Pelo exposto, ficou constatado que o processo de Implementação do Projeto estudado ocorreu em um **Sistema Frouxamente Articulado** (WEICK, 1976, 1982; ORTON, WECIK, 1990), cujas principais características foram elencadas e explicitadas no decorrer do texto. O contexto que emergiram as ações estratégicas do Projeto foi diretamente dependente das interações realizadas pelos atores, com destaque, para as **relações de natureza informal e espontâneas**. Ressalta-se também a existência de poder compartilhado, autonomia e capacidade dos atores de dar respostas distintas para cada evento que potencializam os aspectos da Complexidade inerentes à **implementação de políticas públicas**, como Sistema Complexo (OCDE, 2009; ROOM, 2011; ÖZER; SEKER, 2013).

4.4 IMPLICAÇÕES DAS REDES DE INTERAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA

A partir da integração dos principais conceitos que orientam este estudo, na Figura 8 são apresentadas as Características das Redes de Interações no Desenvolvimento da Política Pública analisada. A representação visual permite evidenciar figurativamente o processo analisado e constatar que a Formulação e a Implementação da Política Pública apresentaram características de interações com estruturas muito diferenciadas.

Enquanto a primeira etapa (Formulação) compreendeu **apenas uma** rede de interação, com característica **integrada, legítima, definida intencionalmente e com clareza de papeis e de hierarquia**, a segunda etapa (Implementação) apresentou características e comportamento muito diferenciado. Uma das principais características desta segunda etapa foi o maior número de integrantes e de redes de interações envolvidas (seis redes de atores), não necessariamente identificados na etapa de Formulação, nem envolvidos na Elaboração da política. Outro aspecto que diferencia essencialmente esta segunda parte do processo, quando comparado à formulação da política, foi a **multiplicidade de interações** (i) entre atores, (ii) entre atores e redes e (iii) entre redes de atores, os quais exaltam a característica sistêmica (STACEY, 1996a; CILLIERS, 2002) e a dinamicidade do processo (STACEY, 1996b; McDANIEL, 2007).

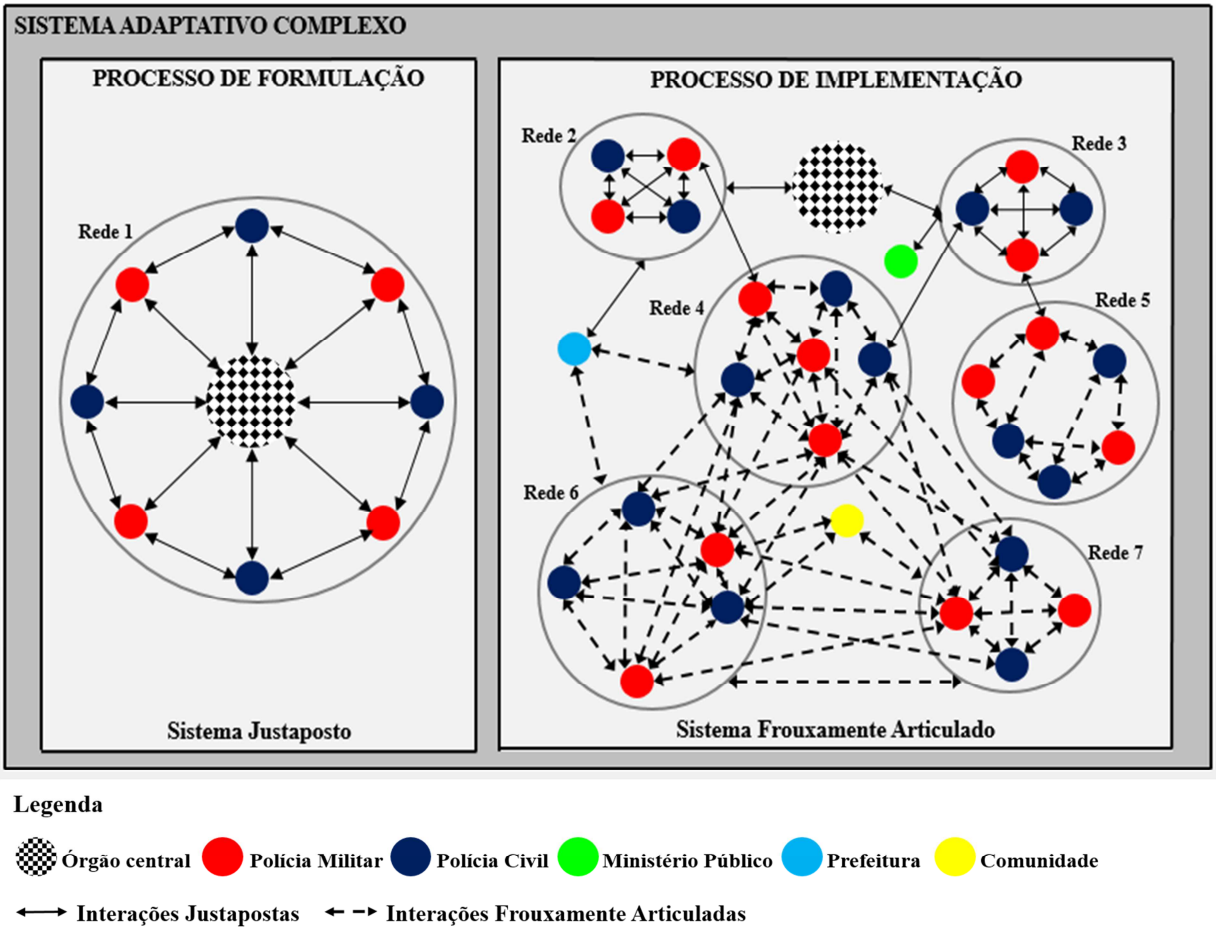


Figura 8 – Características das Redes de Interações no Desenvolvimento da Política Pública
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Como apresentado na Figura 8, as características evidenciadas na Rede 1 tornam incontroverso que a Formulação da Política Pública se configura como um **Sistema Justaposto**, nos termos de Weick (1976). Esta constatação tem base no fato de que o sistema representado pela Rede 1 é caracterizado pelos seguintes aspectos:

(i) Significativa presença de laços (ou relações) de cunho formal entre os atores, resultado da hierarquia organizacional;

(ii) Intenso monitoramento por parte do Órgão Central com objetivo de manutenção das definições do seu interesse;

(iii) Foco na aplicação de regras formais que refletiram na necessidade de controle do Órgão Central sobre a execução das ações das Polícias Civil e Militar; e,

(iv) Constante interação para troca de informações entre os atores (redes de *feedback*), com intuito de manter forte o *status* das articulações entre os membros orientados a um mesmo propósito.

As **interações justapostas** entre os atores envolvidos na etapa de Formulação demonstraram que as medidas adotadas para a integração entre a PMES e a PCES tiveram as características de **intencionalidade**, considerando uma **rede de atores pequena** (BURREL, 1999), com interesses consensuais (BOLMAN; DEAL, 2003), tendo por referência padrões constituídos e demandados pelo órgão principal. Aliás, ao capitanear o processo de Formulação, verificou-se claramente o interesse do órgão principal em coordenar o trabalho dos *policy-makers* envolvidos. Esta constatação demonstra que o propósito do órgão central em dirigir a fase de elaboração era garantir que as diretrizes da política estivessem alinhadas aos interesses da instituição e, talvez, até mesmo, do Poder Executivo Estadual, bem como resguardar a posição de centralidade no monitoramento das ações estratégicas que seriam posteriormente implementadas e controlar as relações estabelecidas entre os atores envolvidos.

De fato, a materialização do processo de Formulação que culminou nas medidas para promoção da integração entre as Polícias baseou-se, unicamente, em interações por meio de redes formais, de hierarquia e com a definição de ações numa perspectiva *top down*. Portanto, em se tratando de um SAC, tais resultados somente foram possíveis pelo tamanho reduzido da rede que se articulou a partir da identificação de atores com interesses comuns ou, ainda, cuja aceitação das regras deveu-se à subordinação hierárquica.

O contexto da Rede 1 evidencia, ainda, uma tentativa de um dos atores (Órgão Central) em controlar os demais atores de um **Sistema Adaptativo Complexo (SAC)** por meio de definições e regras impostas. Todavia, neste tipo de sistema – políticas públicas tratadas como sendo SAC – a multiplicidade e autonomia dos agentes, a imprevisibilidade e a não linearidade das respostas destes agentes à um mesmo impulso limita significativamente o êxito de iniciativas orientadas por princípios essencialmente racionais. As alterações sofridas na política ao logo de sua elaboração e a própria necessidade de reformulação são evidências concretas que demonstram as limitações oriundas na não consideração da Complexidade deste contexto.

O **processo de Implementação**, por sua vez, destacou-se pela quantidade significativamente superior de atores envolvidos, quando comparado à Formulação. Como apresentado na Figura 8, o processo de Implementação evidenciou a presença de uma **multiplicidade de atores envolvidos, de diversos níveis de atuação** (estratégico, tático e operacional), além do envolvimento de atores externos às instituições foco do Projeto

(Ministério Público, Prefeitura e Comunidade). Várias foram as redes de interações responsáveis pela execução das ações estratégicas do Projeto, representadas figurativamente na Figura 8 pelas Redes 2, 3, 4, 5, 6 e 7. Verificou-se ainda a presença de dois principais tipos de redes de interações: as **formais** (Redes 2 e 3) e as **informais** (Redes 4, 5, 6 e 7) (STACEY, 1996a), todavia, **a atuação da rede informal** foi identificada como aquela que contribuiu preponderantemente para a execução do Projeto.

Ainda com base na Figura 8, as características evidenciadas nas Redes 2 a 7 tornam explícito que a Implementação da Política Pública se configura como um **Sistema Frouxamente Articulado**, nos termos de Weick (1976). Esta constatação tem base no fato de que o sistema representado pelas Redes 2 a 7 é caracterizado pelos seguintes aspectos:

(i) Baixa influência das decisões emanadas das redes formais e das regras originadas do processo de Formulação sobre as ações executadas pelos atores não inseridos nestas redes devido à falta de interlocução entre os atores componentes das redes formais e das redes informais;

(ii) Influência significativa das interações informais para a integração de práticas entre policiais civis e militares, principalmente a partir do compartilhamento de informações;

(iii) Forte influência do aspecto político nas interações das redes formais e informais em razão da falta de consenso e poder compartilhado entre os atores, a fim de conseguir materializar as ações; e,

(iv) Constante adaptação das ações implementadas pelos atores movida pela capacidade de aprendizado destes – elemento intrínseco aos Sistemas Complexos e Sistemas Adaptativos Complexos (McDANIEL, 2007; THIETART; FORGUES, 2011).

Assim, evidencia-se que o processo de Implementação do Projeto, desenvolvido por redes de interações alheias ao processo de Formulação, foi diretamente dependente das **interações** (formais e, principalmente, informais) promovidas entre os atores e, sobretudo, do **aprendizado** destes agentes ao longo do processo, o que subsidiou a superação das limitações às interações (poder compartilhado, autonomia, aspectos políticos e outras). Nesta etapa, os aspectos mencionados foram contundentes para a retroalimentação do sistema e a tendência de continuidade (evolução) das ações do Projeto – indicando, portanto, a configuração do **Sistema Frouxamente Articulado**, conforme Weick (1976).

Portanto, pode-se constatar que a lacuna identificada entre os processos de Formulação e de Implementação da Política Pública está na desconsideração durante a etapa de concepção da política das características de um Sistema Frouxamente Articulado. A realidade planejada pelos atores durante a Formulação da política considerou, de maneira restrita, um contexto caracterizado pela presença de regras formais (medidas indicadas em Decreto Estadual), consenso de ideias entre os atores envolvidos (Rede 1 da Figura 8), monitoramento constante do órgão central e redes de *feedback* (essencialmente interações formais) – típico de Sistemas Justapostos (WEICK, 1982). Em contrapartida, os aspectos que identificaram o cenário de elaboração da política afastaram a realidade do contexto em que as ações foram executadas, sobretudo a autonomia dos diversos atores, os conflitos de interesses, o poder compartilhado e as respostas distintas para cada evento – indicativo de Sistemas Frouxamente Articulados (WEICK, 1982).

Interessante notar que os mecanismos de gestão, a cobrança por resultados e as metas indicadas para os agentes cumprirem com o foco de redução dos índices de homicídios dolosos nas diversas áreas de abrangência territorial do Estado – regras emanadas das interações entre o Órgão Central e as redes formais (Redes 2 e 3) – não foram suficientes para fazer com que a essência da política fosse implementada: a integração de ações entre as forças policiais. As redes formais foram, senão, importantes para a aproximação inicial entre os atores em nível estratégico e tático e para o monitoramento dos resultados em termos de índices criminais. Ressalte-se ainda que houve baixa frequência de interlocução entre atores componentes de redes formais com atores das redes informais (quando ocorreram, as comunicações tiveram de natureza formal e foram estabelecidas entre policiais oriundos da mesma instituição) – neste caso, pode-se mencionar, por exemplo, as interações justapostas realizadas entre policiais militares das Redes 2 e 3 com policiais militares das Redes 4 e 5, respectivamente – e não ocorreu interlocução entre redes formais e informais.

Assim, é possível inferir que a formação espontânea das redes informais (Redes 4, 5, 6 e 7) tenham sido a alternativa dos atores atuantes em nível operacional para cumprir com as regras e exigências impelidas pelas redes formais. Certamente, o formalismo das Redes 2 e 3 não permitiu que os atores em níveis hierárquicos superiores realizassem a previsão e controle do fluxo de comunicação entre os atores componentes das redes informais, mas foram, exatamente, em razão destes que as medidas de integração entre os policiais foram executadas com sucesso. Aliás, a interlocução entre redes informais e entre atores componentes destas

redes apresentou incidência constante no decorrer das ações da política, fruto do compartilhamento virtual e instantâneo de informações (por meio do *WhatsApp*) necessárias ao cumprimento da atividade policial.

Os resultados do estudo alertam gestores públicos sobre a necessidade de identificação de características elementares do contexto de implementação das ações planejadas nas políticas públicas, considerando a imprevisibilidade e a não linearidade das ações, as interdependências dos diferentes agentes – que dificulta o controle das ações por parte de um Órgão Central –, além das interações, de várias naturezas (formais e informais), estabelecidas entre os agentes. Apesar dos resultados da política terem sido exitosos (integração entre os policiais civis e militares), os aspectos destacados neste estudo recomendam maior flexibilidade dos gestores na etapa de formulação das políticas, afastando a linearidade do comportamento e do contexto organizacional. Além disso, uma maior interlocução entre *policy-makers* e agentes *street-levels* no desenvolvimento da política (formulação e implementação) poderia contribuir para o conhecimento e consideração das variáveis reveladas habitualmente a estes durante a execução das ações estratégicas, minimizando possíveis limitações à política pública.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo teve por finalidade **analisar como as interações justapostas e as interações frouxamente articuladas impactam no desenvolvimento de uma política pública estadual de segurança.** A investigação do trabalho foi delimitada a um projeto contemplado na política pública de segurança foco do estudo, desenvolvida no Estado do Espírito Santo. As conclusões apresentadas estão divididas em três subtópicos. Primeiramente são apresentadas as respostas aos objetivos específicos e ao problema de pesquisa. Na sequência são sugeridas recomendações para estudos futuros e, por fim, é indicada a recomendação prática que pode ser contributiva no âmbito de políticas públicas de segurança, considerando-se a experiência analisada neste estudo.

5.1 RESPOSTA AO PROBLEMA DE PESQUISA

A análise dos dados da pesquisa, conjugada à base teórica que norteou este estudo, permitiu constatar que a consecução da política pública – a política enquanto Sistema Adaptativo Complexo (STACEY, 1996a) – foi possível em razão da combinação de interações de natureza justaposta e frouxamente articulada. As interações fortes e frouxas entre os atores institucionais envolvidos na política tiveram implicações positivas e negativas para o desenvolvimento da política, conforme se descreve a seguir:

(i) **Interações justapostas:** no processo de Formulação, as interações justapostas entre os atores impactaram de forma **negativa**. A elaboração da política foi realizada por um grupo de atores, composto estrategicamente, onde ocorreu aceitação irrestrita das ideias da “cúpula” governamental. O contexto da formulação da política caracterizou-se pela linearidade e previsibilidade das ações. Por outro lado, no processo de Implementação, as interações justapostas impactaram **positivamente** ao permitirem a aproximação de atores (policiais civis e militares) que historicamente trabalhavam de maneira distanciada. Também cabe destacar que as decisões emanadas das redes formais e a cobrança e monitoramento de resultados pela alta administração da área da segurança pública influenciou de forma positiva na prática policial, o que pode ter estimulado a alternativa de criação de redes informais compostas por

policiais civis e militares, com objetivo de compartilhar informações e aperfeiçoar o trabalho policial; e,

(ii) **Interações frouxamente articuladas:** as interações de natureza informal tiveram implicações, estritamente, **positivas**. As interações frouxas entre os atores impactaram diretamente no objetivo da política pública, ou seja, na atuação conjunta entre os policiais civis e militares. Foi positiva também porque intensificou a proximidade e reciprocidade profissional entre os policiais, já que, como observado nas interações por meio do grupo do aplicativo *WhatsApp*, as informações eram compartilhadas de forma intensiva e instantânea durante o exercício da atividade policial. Cabe registrar também que, como constatado, o próprio contexto em que se deu a política pode ser considerado um **sistema frouxo**, onde interações (sobretudo, informais), aprendizado e *sensemaking* de uma multiplicidade de atores e seus diversos interesses são preponderantes para a execução das ações.

Em se tratando das características das interações (justapostas e frouxamente articuladas) no processo de Formulação da política pública analisada, verificou-se que as interações presentes foram caracterizadas, predominantemente, pelo aspecto intencional, formal e consensual, o que indica um **Sistema**, essencialmente, **Justaposto**. O estudo permitiu inferir que as **interações justapostas**, características da Formulação, limitaram a concepção da proposta a um determinado grupo de atores, onde emanavam ideias consensuais e a realidade transposta no Projeto desconsiderou características próprias ao sistema complexo ao qual a política estava inserida, a exemplo da não linearidade das ações e os aspectos políticos do contexto. Tal fato culminou na execução das ações do Projeto em uma realidade distinta daquela prevista na Formulação.

No que concerne as características das interações (justapostas e frouxamente articuladas) no processo de Implementação da política, o estudo evidenciou que as **interações frouxamente articuladas**, em especial, promovidas pela multiplicidade de atores incluídos nesta etapa foram contundentes para execução das ações estratégicas do Projeto. Em particular, deve-se pontuar que as interações, informais e dinâmicas entre os atores, tiveram como implicações a efetiva promoção das adequações necessárias ao **contexto Complexo**, onde a diversidade de atores, conflituosos e com interesses divergentes, mantinham historicamente modelos de gestão isolados e desarticulados uns dos outros. As frouxas

articulações – e neste aspecto, ressalte-se às relações promovidas via grupos no aplicativo *WhatsApp* – conseguiram superar os limites, entre os quais destacou-se o poder compartilhado entre os atores, a autonomia dos atores, a capacidade destes em dar respostas distintas para cada evento e o distanciamento das estruturas físicas das instituições.

Constatou-se ainda que o contexto em que se deu a política pública caracterizou-se pela presença de elementos tais como envolvimento de diversos atores, diferentes tipos de redes de interações (formais e informais), autonomia dos atores e processos de aprendizagem. Tais características evidenciam a existência e a influência de elementos de um **Sistema Adaptativo Complexo**. A implementação das ações estratégicas do Projeto analisado deveu-se, essencialmente, à influência das interações de natureza informal promovidas entre os atores e a capacidade de aprendizado destes. É possível, porém, destacar que a autonomia dos atores influenciou negativamente e positivamente a execução do Projeto. O aspecto negativo refere-se à operacionalização isolada das ações pelos policiais civis e militares, o que era motivado também pelo isolamento das estruturas de gestão das Polícias estaduais e da escassez de mecanismos de comunicação entre as instituições. O aspecto positivo relaciona-se à possibilidade dos policiais civis e militares de encontrarem espontaneamente soluções alternativas para interagirem entre si, a exemplo da formação de grupos no *WhatsApp*.

O alcance de resultados positivos do Projeto também esteve diretamente relacionado à **capacidade de aprendizado** dos atores neste processo. Diante de um cenário não linear e imprevisível eram necessárias constantes adequações no decorrer da execução do Projeto e, neste sentido, o aprendizado – instrumentalizado no processo de descoberta, escolha e ação (STACEY, 1996a) – permitiu que os atores aprendessem com relação ao cenário organizacional e, consequentemente, influenciassem os comportamentos entre si.

Por fim, em resposta ao problema de pesquisa que orientou este estudo, constatou-se que as **interações justapostas** impactaram em limitações ou restrições à execução das ações previstas para o alcance dos resultados da política pública. Em síntese, regras consensuais circunscritas a uma rede de interações justapostas, aliada à hierarquia institucional e monitoramento constante, não conduziram, isoladamente, à implementação da política pública. Por outro lado, as **interações frouxamente articuladas** impactaram na efetiva implementação das ações por parte dos atores envolvidos e, consequentemente, no alcance do objetivo finalístico do projeto: a integração entre as forças policiais. Ressalte-se ainda que a preeminência de interações frouxas na etapa de execução das ações estratégicas da política

não afastou a significativa contribuição das mútuas interações (justapostas e frouxamente articuladas) na experiência foco do estudo, como já explicitado.

Portanto, entende-se que diante da lacuna existente entre os processos de Formulação e Implementação de uma política pública devem ser consideradas, prioritariamente, na etapa da concepção da política as múltiplas interações entre atores autônomos e interdependentes, as redes de interações, sobretudo as informais, e as especificidades do Sistema Adaptativo Complexo. O reconhecimento de elementos de SAC neste contexto pode potencializar que as ações previstas na política deixem o plano da "intenção" e alcancem o plano da "ação" propriamente dita. É plausível, assim dizer, que os modelos de gestão aplicados na esfera pública devem considerar que **políticas públicas são, predominantemente, Sistemas Frouxamente Articulados**.

Em termos teóricos, os resultados deste estudo significaram um avanço para as abordagens organizacionais já realizadas, pois além de referendar a Complexidade inerente às políticas públicas (ROOM, 2011; MORÇÖL, 2012; ÖZER; SEKER, 2013; FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLLI, 2015), acrescenta ao campo de pesquisa no sentido de conferir às políticas públicas, enquanto Sistemas Adaptativos Complexos, sobretudo, às interações entre os agentes (redes de *feedback*) função trivial e posição central no sistema. Certamente, conforme o caso estudado, o impacto das interações (*justapostas e frouxamente articuladas*) pode restringir ou potencializar a consecução das ações estratégicas da política. Ademais, as interações – física e, principalmente, as virtuais – foram fundamentais para reduzir a lacuna entre os processos de Formulação (*sistema justaposto*) e de Implementação (*sistema frouxamente articulado*) da política pública, fazendo com que os atores envolvidos superassem as dificuldades estruturais (cultura organizacional, autonomia dos atores, poder compartilhado, aspectos políticos e outros) e alcançassem o objetivo-fim da política. O sucesso da política pública pode, então, ser atribuído a esta capacidade de auto-organização e evolução do sistema, materializado pelas interações e aprendizado dos atores.

5.2 RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Pesquisas desenvolvidas nas áreas de estudos organizacionais já têm reconhecido as contribuições das Teorias da Complexidade no estudo de políticas públicas. No entanto, poucos são ainda os estudos que têm explorado a influência de interações no desenvolvimento de políticas públicas sob a ótica das Teorias da Complexidade. Sugere-se, pois, neste ponto, o

aprofundamento de pesquisas qualitativas e quantitativas que tratem este assunto nas seguintes perspectivas:

(i) Estudos que aprofundem propostas de modelos de gestão, considerando as características específicas do sistema complexo ao qual estão inseridas as instituições governamentais e as políticas públicas;

(ii) Estudos com ênfase nos papeis dos diferentes atores responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas em distintas áreas de responsabilidade do Estado, como saúde, educação, justiça e outras;

(iii) Estudos que busquem analisar o papel do *sensemaking* nas interpretações e ações dos diversos atores envolvidos no desenvolvimento de políticas públicas;

(iv) Estudos com foco na análise comparativa de políticas públicas relativas a uma mesma área de atuação, objetivando identificar nos diferentes contextos aspectos positivos e negativos que podem ser replicados e/ou afastados; e,

(v) Estudos de políticas públicas a partir de fundamentos metodológicos de Análise de Redes Sociais (ARS) com a finalidade de analisar a influência de aspectos estruturais, de papeis, posições, atributos e de relações de poder dos diferentes atores componentes das redes de interações.

5.3 RECOMENDAÇÃO PRÁTICA

Por fim, tendo como referência os resultados e as contribuições deste estudo, sugere-se no âmbito de políticas públicas, especificamente no que concerne à área da Segurança Pública, a consideração, na etapa de elaboração da política, de elementos como a diversidade de atores (governamentais e não governamentais) envolvidos na execução das ações, aspectos políticos do contexto, conflitos de interesses entre atores e grupos de atores, respostas distintas dos atores no campo da prática profissional e interações de natureza informal que são essenciais para a execução dinâmica e flexibilidade das ações. Entende-se que tal recomendação prática poderia contribuir para a redução da lacuna existente entre a “intenção” (elaboração formal dos planos de governo) e a “ação” (alcance dos objetivos e execução das ações previstas), evitando assim adaptações e reformulações expressivas da política pública. Outrossim, a experiência prática e aprendizado decorrente do desenvolvimento deste estudo podem também subsidiar o aprimoramento das indicações de pesquisas futuras do item anterior, sugerindo contribuições e conteúdos ainda mais específicos.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, M. C. E. **Complexidade e organizações:** em busca da gestão autônoma. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Administração reflexiva: trocando recursos humanos por gente. In: VII CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO, 2010. **Anais eletrônicos ...** Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_1133.pdf>. Acesso em 15 mar. 2014.

ALCADIPANI, R.; TURETA, C. Pós-Estruturalismo e análise das organizações: a contribuição da Teoria Ator-Rede. In: V ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 2008, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2008/2008_ENEO477.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2014.

ALLEN, P.; MAGUIRE, S.; McKELVEY, B. (Ed.). **Handbook of complexity and management**. London: SAGE Publications, 2011.

ANDERSON, P. Complexity theory and organization science. **Organization Science**, v. 10, n. 3, p. 216-232, mai./jun. 1999.

ANDERSON, J. E. **Public policymaking:** an introduction. 3. ed. New York: Houghton, 1997.

ARGYRIS, C. Good communication that blocks learning. **Harvard Business Review**, v. 72, n. 4, p. 77-85, 1994.

_____. Single-loop and double-loop models in research on decision-making. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, n. 3, p. 363-375, 1976.

ARGYRIS, C.; SCHON, D. A. **Theory in practice:** increasing professional effectiveness. Oxford: Jossey-Bass, 1974.

ÄRLESTIG, H. **Communication between principals and teachers in successful schools.** 2008. 86 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pedagogiska institutionen, Faculty of Social Sciences, Umeå University, Sweden, 2008.

BANKES, S. The use of complexity for policy exploration. In: ALLEN, P.; MAGUIRE, S.; McKELVEY, B. (Ed.). **Handbook of complexity and management.** London: SAGE Publications, 2011, p. 570-589.

BAUER, R. **Gestão da mudança:** caos e complexidade nas organizações. São Paulo: Atlas, 1999.

BERMAN, P. The study of macro and micro implementation. **Public Policy**, v. 26, n. 2, p. 157-184, 1978.

BENNET, A.; BENNET, D. **Organizational survival in the new world:** the intelligent complex adaptive system. Boston: Elsevier, 2004.

BOLMAN, L. G.; DEAL, T. E. **Reframing organizations:** artistry, choice, and leadership. 3. ed. São Francisco: Jossey-Bass, 2003.

BRANNEN, J. **Mixed methods research:** a discussion paper. ESRC National Centre for Research Methods, Methods Review Paper, 2005. Disponível em: <http://eprints.ncrm.ac.uk/89/1/MethodsReviewPaperNCRM-005.pdf>. Acesso em 30 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Vade Mecum Segurança Pública.** [Brasília, s. n.], 2010.

BURREL, G. Ciência normal, paradigmas, metáforas discursos e genealogias da análise. In: CLEGG, S; HARDY, C.; NORD, W. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. v. 1. São Paulo: Atlas, 1999. p. 439-462.

CAIRNEY, P. Complexity theory in political science and public policy. **Political Studies Review**, v. 10, n. 3, p. 346-358.

CAMPBELL-HUNT, C. Complexity in practice. **Human Relations,** v. 60, p. 793-823, 2007.

CARNEIRO, M. F. S. **Gestão Pública:** o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CHAFFEE, M. W.; MCNEILL, M. M. A model of nursing as a complex adaptive system. **Nursing Outlook**, v. 55, n. 5, p. 232-241, 2007.

CILLIERS, P. **Complexity and postmodernism:** understanding complex systems. London: Routledge, 1998.

_____. Why we cannot know complex things completely. **Emergence,** v. 4, n. 1, p. 77-84, 2002.

COZBY, P.C. **Métodos de pesquisa em ciências do comportamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

CRISTO, C. M. P. N. Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 54, n. 1, jan./mar. 2003.

DAFT, R. L.; WEICK, K. E. Toward a model of organizations as interpretation systems. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.

DEE, J. Institutional autonomy and state-level accountability: loosely coupled governance and the public good. In: TIERNEY, W. G. (Ed.). **Governance and the public good**. New York: State University of New York Press, 2006, p. 133-156.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. Tradução de Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. 6. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1987.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Constituição (1989). **Constituição [do] Estado do Espírito Santo 1989.** Vitória: Assembleia Legislativa, 1989.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto Estadual nº 2579-R, de 10 de setembro de 2010**. Vitória, 2010. Disponível em: <http://www.pm.es.gov.br/download/policiainterativa/decreto_n_2579_r.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Ordinária nº 719, de 07 de março de 1953.** Vitória, 1953. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em: 31 mai. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Ordinária nº 3043, de 31 de dezembro de 1975.** Vitória, 1975. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 31 mai. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar nº 690, de 08 de maio de 2013.** Vitória, 2013. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 31 mai. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social. **Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2007-2010.** [Vitória, s. n.], 2007. Disponível em: <www.sesp.es.gov.br/sitesesp/downloadarquivo?nmArq=plano_seguranca>. Acesso em 01 mai. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Plano Estratégico 2011-2014.** [Vitória, s. n.], 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.es.gov.br/Arquivos/PDF/plano_estrateg2011_2014.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas. **Programa Estado Presente em Defesa da Vida.** [Vitória, s. n.], 2012.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas. **Manual de Gestão de Indicadores da Segurança Pública.** [Vitória, s. n.], 2012.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social. **Atas das Reuniões da Área Integrada de Segurança Pública do município de Vila Velha dos anos de 2013 e 2014.** [Vitória, s. n.], 2014.

ETZIONI, A. **Organizações complexas:** estudo das organizações em face dos problemas sociais. Tradução de João Antônio de Castro Medeiros. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1967.

ERIKSSON, P.; KOVALAINEN, A. **Qualitative methods in business research.** London: SAGE Publications Ltd., 2008.

FARAH, M. F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n, 4, p. 126-156, jul./ago. 1997.

FIRESTONE, W. A. The study of loose coupling: problems, progress, and prospects. In: KERCKHOFF, A. (Ed.). **Re-search in sociology of education and socialization**. Greenwich, CT: JAI Press, v. 5, 1984, p. 3-30.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (Ed.) **Modeling complex systems for public policies.** Brasília: IPEA, 2015.

GELL-MANN, M. Complexity and complex adaptive systems. In: HAWKINS, J. A.; GELL-MANN, M. **The evolution of human languages**. MM: Addison-Wesley, 1992, p. 3-18.

GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, ed. 6, 1973, p. 1360-1380.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009.

HORN, J. Human Research and Complexity Theory. In: MASON, M. (Ed.). **Complexity theory and the philosophy of education.** West Sussex, UK: Wiley-Blackwell, 2008, p. 124-136.

LEVY, D. L. Applications and Limitations of Complexity Theory in Organization Theory and Strategy. In: RABIN, J.; MILLER, G. J.; HILDRETH, W. B. **Handbook of strategy management.** 2. ed. New York: CRC Press, 2000, p. 67-87.

KASPARY, M. C.; SEMINOTTI, N. A. Os processos grupais e a gestão de equipes no trabalho contemporâneo: compreensões a partir do pensamento complexo. **Revista de Administração Mackenzie,** São Paulo, v. 13, n. 2, mar./abr. 2012.

KATZ, D.; KAHN, R. Organização e o conceito de sistema. In: _____. **Psicologia social das organizações.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1978, p. 29-45.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil:** crises e mudanças de paradigmas. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2007.

KESHAVARZ, N. et. al. Schools as social complex adaptive systems: a new way to understand the challenges of introducing the health promoting schools concept. **Science in Medicine**, v. 70, p. 1467-1474, 2010.

KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. F. M. **Managing complex networks:** strategies for the public sector. London: SAGE Publications Ltd, 1999.

KIMURA, H.; PEREIRA, L. C. J.; LIMA, F. G. Teoria da complexidade e paisagens de adaptação: aplicações em estratégia. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 45, n. 3, p. 238-254, jul./set. 2010.

KLIJN, E.H. Managing Complexity: achieving the impossible? **Critical Policy Analysis**, v. 1, n. 3, p. 252-277, 2007.

_____. Complexity theory and Public Administration: what's new; key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration. **Public Management Review**, v. 10, p. 299-317, 2008.

LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. Fundamento e abordagem do estudo: contribuição de uma teoria da contingencia das empresas. In: _____. **As empresas e o ambiente**. Petrópolis: Vozes, 1973, p. 209-235.

LAZEGA, E.; HIGGINS, S. S. **Redes sociais e estruturas relacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

LEVY, D. L. Applications and limitations of complexity theory in organization theory and strategy. In: RABIN, J.; MILLER, G. J.; HILDRETH, W. B. **Handbook of strategy management.** 2. ed. New York: CRC Press, 2000, p. 67-87.

LIEBLICH, A.; TURVAL-MASHIACH, R.; ZILBER, T. **Narrative research**: reading, analysis and interpretation. London: SAGE Publications Ltd., 1998.

LISSACK, M. R. **The interaction of complexity and management**. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2002.

MARCH, J. G. Footnotes to organizational change. **Administrative Science Quarterly**, v. 26, n. 4, p. 563-577, 1981.

_____. **A primer on decision-making:** how decisions happen. New York: The Free Press, 1994.

MARCH, J. G.; SIMON, H. Limites cognitivos da racionalidade. In: MARCH, J.; SIMON, H. **Teoria das organizações**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981, p.192-238.

MARIN, A.; WELLMAN, B. Social network analysis: an introduction. In: SCOTT, J.; CARRINGTON, P. J. **Handbook of social network analysis**. London: SAGE Publications, 2011. cap. 2, p. 11-25.

McDANIEL, R. R. Management strategies for complex adaptive systems: sensemaking, learning, and improvisation. **Performance Improvement Quartely**, v. 20, n. 2, p. 21-42, 2007.

McKELVEY, B. What is complexity science? It is really order-creation science. **Emergence,** n. 3, p. 137-157, 2001.

MEYER, V. A escola como organização complexa. In: EYING, A.; GHISI, M. L. **Políticas e gestão da educação superior.** Curitiba: Champagnat, 2007.

MEYER, V.; PASCUCCI, L. M.; MURPHY, J. P. Implementing Strategies in Complex Systems: lessons from Brazilian hospitals. **Brazilian Administration Review**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 19-37, 2012.

MINTZBERG, H. The organization as political arena. **Journal of Management Studies**, v. 22, p. 133-154, 1985.

_____. **Ascenção e queda**: do planejamento estratégico. Tradução de Maria Adelaide Carpegiani. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**. 2. ed. Tradução de Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORÇÖL, G. **A complexity theory for public policy**. London: Routledge, 2012.

MORÇÖL, G.; WACHHAUS, A. Network and complexity theories: a comparison and prospects for a synthesis. **Administrative Theory & Praxis**, v. 31, n. 1, p. 44-58, 2009.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MORIN, E.; LE MOIGNE, J. L. **Inteligência da complexidade**: epistemologia e pragmática. Tradução de João Duarte. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

MOYEN, Y. **Vivendo com não elefantes**: quando simplificar demais pode complicar a vida das empresas. São Paulo: Virgiliae, 2010.

MURO, P.; MEYER, V. Organizações complexas e confiabilidade organizacional: reflexões sobre as HRO – High Reliability Organizations. **Revista de Negócios, Blumenau,** v. 16, n. 2, p. 86-100, abr./jun. 2011.

NELSON, R. O Uso da Análise de redes sociais no estudo das estruturas organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 150-157, out./dez. 1984.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, A. L.; REZENDE, D. C.; CARVALHO, C. C. Redes Interorganizacionais Horizontais Vistas como Sistemas Adaptativos Complexos Coevolutivos: o Caso de uma

Rede de Supermercados. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 67-83, jan./fev. 2011.

OLIVIER, M. **Metodologia de pesquisa:** um roteiro conceitual. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Global Science Forum. **Applications of complexity science for public policy**: new tools for finding, unanticipated consequences and unrealized opportunities. Sicily: Ettore Majorana International Centre for Scientific Culture, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/science/sci-tech/43891980.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2014.

ORTON, J. D.; WEICK, K. E. Loosely coupled systems: a reconceptualization. **Academy of Management Review,** v. 15, n. 2, p. 203-223, 1990.

ÖZER; B.; SEKER, G. Complexity theory and public policy: a new way to put new public management and governance in perspective. **The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences**, v. 18, n.1, p.89-102, 2013.

PARKER, D.; STACEY, R. D. **Chaos, management and economics**: the implications of non-linear thinking. London: The Institute of Economic Affairs, 1994.

PASCUCI, L. M. **Formação de estratégias em sistemas complexos**: um estudo comparativo de organizações hospitalares sob a perspectiva prática. 2011. 337 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011.

PASCUCI, L. M.; MEYER, V. Estratégia em contextos complexos e pluralísticos. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, p. 536-555, set./out. 2013.

PEDROZO, E. A.; RODRIGUES, I. A. C. Aproximações entre Pensamento Complexo e Estratégia Organizacional. **Teoria e Prática em Administração**, João Pessoa, v. 3, n. 1, p. 1-18, 2013.

PETTIGREW, A. Strategic formulation as a political process. **International Studies of Management and Organization,** v. 7, n. 2. p. 78-87, 1977.

PONCHIROLLI, O. A teoria da complexidade e as organizações. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 7, n. 22, p. 81-100, set./dez. 2007.

PRELL, C. **Social Network Analysis**: history, theory and methodology. London: SAGE Publications Ltd, 2012.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3. ed. London: University of California Press, 1984.

PRIGOGINE, I. Exploring complexity. **European Journal of Operational Research**, v. 30, p. 97-103, 1987.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis:** theory, politics and methods. London: CRC Press, 2007, p. 89-108.

RAAB, J.; KENIS, P. Policy formulation: design and tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis:** theory, politics and methods. London: CRC Press, 2007, p. 187-200.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROOM, G. **Complexity, institutions and public policy:** agile decision-making in a turbulent world. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

ROSSONI, L. **A dinâmica de relações no campo da pesquisa em organizações e estratégias no Brasil:** uma análise institucional. 2006. 296 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

ROSSONI, L.; SILVA, A. J. H.; FERREIRA JUNIOR, I. Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: análise das redes entre instituições no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1041-1067, nov./dez. 2008.

SANTOS, L. S.; SERVA, M. Tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo. In: XXXVII Encontro da ANPAD, 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EOR996.pdf>. Acesso em 15 mar. 2014.

SAPORI, L. F. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, C.; MACHADO, M. R.; BOTTINI, P. C. (Orgs.). **Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança.** Brasília: Ministério da Justiça, 2006, p. 763-782.

SEABRA, S. N. A. Nova Administração Pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, jul./ago. 2001.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERVA, M. O paradigma da complexidade e a análise organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 26-35, 1992.

SIDNEY, M. S. Policy formulation: design and tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis:** theory, politics and methods. London: CRC Press, 2007, p. 79-88.

SILLIS, D. L. Objetivo das organizações. In: ETZIONI, A. **Organizações complexas:** estudo das organizações em face dos problemas sociais. 1. ed. Tradução de João Antônio de Castro Medeiros. São Paulo: Atlas, 1967.

SIMON, H. A tomada de decisões nas organizações administrativas. In: SIMON, H. **Comportamento administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979, p. 1-19.

SOARES, L. E.; ROLIM, M.; RAMOS, S. **O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SOCHER, P. R. **Políticas públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública.** 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – Mestrado Acadêmico Multidisciplinar em Organizações e Desenvolvimento, Centro Universitário Franciscano, Curitiba, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STACEY, R. D. Strategy as order emerging from chaos. **Long Range Planning**, v. 26, n. 1, p. 10-17, 1993.

_____. The Science of Complexity: an alternative perspective for strategic change processes. **Strategic Management Journal,** v. 16, n. 6, p. 477-495, 1995.

_____. **Complexity and creativity in organizations**. São Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1996a.

_____. Emerging strategies for a chaotic environment. **Long Range Planning**, v. 29, n. 2, p. 182-189, 1996b.

_____. **Tools and techniques of leadership and management:** meeting the challenge of complexity. London: Routledge, 2012.

STACEY; R. D.; GRIFFIN, D.; SHAW, P. **Complexity and management**: fad or radical challenge to systems thinking? New York: Routledge, 2000.

THIETART, R.; FORGUES, B. Complexity Science and Organization. In: ALLEN, P.; MAGUIRE, S.; McKELVEY, B. (Ed.). **Handbook of complexity and management**. London: SAGE Publications, 2011, p. 53-64.

TSOUKAS, H.; HATCH, M. J. Complex thinking, complex pratice: the case for a narrative approach to organizational complexity. **Human Relations**, 54, 8, p. 979-1013, 2001.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 5-43, 1996.

WALDROP, M. M. **Complexity:** the emerging science at the edge of order and chaos. London: Viking, 1992.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 1-19, 1976.

_____. Management of organizational change among loosely coupled elements. In: GOODMAN, P. S. (Ed.) **Change in organizations:** new perspectives on theory, research and practice. San Francisco: Jossey-Bass, 1982, p. 375-408.

_____. **Sensemaking in organizations**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1995.

_____. Improvisation as a mindset for organizational analysis. **Organization Science,** v. 9, n. 5, p. 543-555, 1998.

WEICK, K. E; SUTCLIFFE, K. M.; OBSTFELD, D. Organizing and the process of sensemaking. **Organization Science,** v. 16, n. 4, p. 409-421, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANCAN, C.; SANTOS, P. C. F.; CAMPOS, V. O. As Contribuições Teóricas da Análise de Redes Sociais (ARS) aos Estudos Organizacionais. **Revista Alcance**, Santa Catarina, v. 19, n. 1, p. 62-82, jan./mar. 2012.

APÊNDICE A

Carta de solicitação para realização da pesquisa acadêmica

Vitória, 24 de novembro de 2014.

Prezados Senhores,

Solicitamos autorização de V.Sª. para que ***Sabrina Oliveira de Figueiredo***, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGAdm/UFES), realize a pesquisa para a sua dissertação de Mestrado a partir de entrevista aberta. A pesquisa tem como objetivo **a caracterização das interações do processo de desenvolvimento do projeto "Compatibilização de Áreas de Policiamento" como parte integrante da política pública de segurança do Estado do Espírito Santo.** Para tanto, faz-se necessário a realização de algumas entrevistas junto aos gestores e técnicos diretamente envolvidos na elaboração e implementação do projeto.

Esta pesquisa faz parte de um estudo maior a respeito das implicações das interações no desenvolvimento de projetos e ações relacionadas a uma política pública de segurança estadual, foco da Dissertação ora mencionada e objeto de discussões do Grupo de Pesquisa intitulado "Estratégia e Complexidade Organizacional", desenvolvido no PPGAdm/UFES. Uma das prerrogativas do nosso Grupo de Pesquisa é que os resultados alcançados pelos estudos desenvolvidos possam ser contributivos tanto para o projeto Acadêmico como para a gestão das Organizações envolvidas nas pesquisas.

Ressalta-se a fidedignidade e sigilo no uso das informações coletadas, bem como a utilização dos dados apenas para fins estritamente acadêmicos, não sendo utilizados para quaisquer outros objetivos não relacionados com este estudo. Ressalta-se, ainda, que os nomes dos respondentes não serão, de qualquer modo, divulgados sem a autorização destes.

Colocamo-nos a disposição para apresentar maiores informações a respeito deste estudo e desde já antecipamos nossos agradecimentos por sua compreensão, esperando contar com vossa valiosa colaboração.

Cordialmente,

Profa. Dra. Lucilaine Pascuci
Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado e Doutorado)
Universidade Federal do Espírito Santo

Sabrina Oliveira de Figueiredo
Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado e Doutorado)
Universidade Federal do Espírito Santo

APÊNDICE B

Questionário: Processo de Desenvolvimento da Política Pública de Segurança

Antes do início da entrevista, informar ao entrevistado que:

1. A entrevista tem como objetivo o estudo das implicações das interações no desenvolvimento de projetos e ações relacionados a uma política pública de segurança estadual.

2. O foco da pesquisa é a caracterização das interações do processo de desenvolvimento do projeto "Compatibilização de Áreas de Policiamento" como parte integrante da política pública de segurança do Estado do Espírito Santo.

3. A realização da entrevista está dentro dos procedimentos éticos e as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins de pesquisa, não havendo divulgação dos nomes dos entrevistados em nenhuma hipótese.

4. A pesquisa refere-se aos períodos compreendidos entre 2007-2010 e 2011-2014, mas informações relevantes de anos anteriores, relacionadas ao tema, são importantes e bem-vindas.

I. PERFIL DO ENTREVISTADO

1.1 Gênero: ( ) Masculino ( ) Feminino

1.2 Idade: _____ anos

1.3 Escolaridade: ( ) Graduação ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado

1.4 Cargo ou função: _____

1.5 Instituição/órgão: _____

1.6 Tempo de vinculação com a instituição/órgão/cargo: _____

II. QUESTÕES

FOCO: participantes envolvidos no PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO do projeto

<u>Foco: Perfil da Rede de Interações</u>

2.1) Na sua opinião, como se deu o processo de cooperação e integração entre os membros da Polícia Civil (PCES) e Polícia Militar (PMES) para implementação do projeto "Compatibilização de Áreas de Policiamento" na sua área de atuação?

Explorar: planejamento operacional conjunto, compartilhamento de dados, realização de operações integradas, acompanhamento e avaliação de metas, responsabilização solidária pelos resultados, imposição, conflito, negociação, autoridade formal, chantagem.

2.2) Quais foram os atores envolvidos na execução do projeto em análise? E destes, quais você destacaria como atores-chave?

Exemplos: *servidores da SESP, PCES, PMES, outras Secretarias/órgãos do Governo do Estado, Prefeituras Municipais, parceiros da iniciativa privada e outros.*

Foco: Rede de Interações Informais

2.3) Na sua percepção, como ocorreram as interações de caráter informal entre policiais civis e militares no desenvolvimento do projeto...

a) com objetivo de **compartilhamento de informações**? *(interações entre atores voltadas para troca de informações sobre eventos que afetam o desempenho profissional)*

b) baseadas em **relações de amizade** e que influenciaram o processo de implementação do projeto? *(interações entre atores que possuem atividades comuns informais externas ao ambiente profissional, como almoçam juntos, fazem parte do mesmo grupo social)*

c) para apoio mútuo em situações emergenciais e tomadas de decisão importantes **(relações de confiança)**? *(interações entre atores que confiam entre si aspectos políticos, decisórios e outros assuntos relevantes ao desempenho organizacional)*

Foco: Influência de Sistemas Frouxamente Articulados

2.4) No seu entendimento, quais as principais dificuldades identificadas na execução do projeto na sua área de atuação? *(autonomia dos agentes, poder compartilhado, integração de práticas)* Quais medidas foram adotadas para sanar tais dificuldades?

2.5) Em que situações houve reações/respostas distintas das Polícias envolvidas, durante a implementação do projeto? Como tais situações foram contornadas? *(resistências, ambiguidades, entendimento diferenciado, capacidade de dar respostas distintas para cada evento)*

Foco: Influência de Sistemas Adaptativos Complexos

2.6) Na sua percepção, o que precisou ser alterado na condução dos trabalhos da PCES/PMES para que o projeto em análise fosse implementado? Como ocorreu este processo? *(aprendizado, descoberta-escolha-ação)*

2.7) No seu entendimento, de que forma o projeto foco do estudo contribuiu para o alcance dos objetivos do Governo do Estado para a área da segurança pública *(ampliação da capacidade de respostas às demandas da população e redução da incidência de crimes letais intencionais, em especial os homicídios dolosos)*?

FOCO: participantes envolvidos no PROCESSO DE ELABORAÇÃO do Projeto.

2.8) Na sua percepção, quais aspectos previstos na fase de planejamento *(sistema justaposto) do projeto* contribuíram/foram assertivos na implementação do projeto *(sistema frouxamente articulado)*?

Explorar: autonomia dos agentes, recursos humanos, infraestrutura, comunicação, cultura organizacional, interações, multiplicidade de agentes, hierarquia.

2.9) Na sua percepção, quais aspectos previstos na fase de planejamento *(sistema justaposto) do projeto* dificultaram a implementação do projeto *(sistema frouxamente articulado)*?

Explorar: ambiguidades, resistências, descontinuidade e transição política, falta de autonomia dos agentes, limitações financeira, de recursos humanos e infraestrutura, comunicação, cultura organizacional, interações, conflitos de interesses, multiplicidade de agentes, compartilhamento de poder.

APÊNDICE C

Exemplo de narrativa produzida para análise dos dados

Narrativa das Características do Processo de Formulação do projeto Compatibilização de Área de Policiamento

O processo de formulação do projeto Compatibilização de Área de Policiamento teve início no ano de 2007, época em que o Estado do Espírito Santo destacava-se no cenário nacional em razão das altas taxas de criminalidade letal, notadamente, os índices de homicídios dolosos. Outro aspecto que merecia observância no contexto era o distanciamento institucional das Polícias Civil (PCES) e Militar (PMES) e a falta de comunicação e interação entre policiais civis e militares (ocorriam também divergências internas entre atores dentro da mesma Polícia) – agentes responsáveis pela segurança pública estadual –, o que influenciava negativamente nos resultados em termos de prevenção da prática dos crimes e de resolutividade dos inquéritos policiais. A Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (SESP), órgão responsável pela pasta e pelo controle e orientação das atividades das Polícias, instituiu em 2007 uma Comissão de Trabalho responsável pelos estudos e discussão da integração entre a PCES e a PMES com fundamento na responsabilidade territorial compartilhada (policiais civis e militares seriam responsáveis por uma mesma área geográfica) – cujo nome técnico denominou-se de compatibilização de área de policiamento. De acordo com um policial, componente da Comissão, o desafio do projeto era “fazer as duas Polícias se comunicarem”. O grupo de trabalho, formado por 23 membros, era capitaneado pela SESP e tinha como componentes servidores da SESP, policiais civis e militares e outros atores governamentais lotados no Instituto Jones dos Santos Neves e na Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. O objetivo do grupo de trabalho era conhecer e explorar projetos aplicados em outros Estados que tiveram como foco o desenvolvimento de ações de segurança pública a partir da integração entre as forças policiais – entre as experiências pesquisadas estavam Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco –, bem como estruturar e propor um modelo de gestão específico para o Espírito Santo. Um dos componentes do grupo relatou que a integração entre as Polícias se daria em três aspectos complementares: integração física – os policiais civis e militares passariam a dividir o mesmo espaço físico de trabalho; integração de pessoas – atividades policiais e rotinas de trabalho seriam compartilhadas e articuladas entre as duas Polícias; e, integração de sistemas – um mesmo ambiente virtual comportaria todas as

informações necessárias para a atividade policial, as necessidades de registros de ocorrências e de elaboração de peças do inquérito policial, até a conclusão de todo o procedimento. A Comissão, formada estrategicamente pela SESP, caracterizava-se também pela predominância de atores que defendiam mudanças na forma de atuação das Polícias, ou seja, servidores comprometidos, em concordância com o projeto e que poderiam difundir as ideias do novo modelo de gestão para outros atores em suas instituições de origem. Referindo-se aos policiais que comporam a Comissão, um dos componentes do grupo afirmou que os "policiais tinham uma afinidade muito grande em contribuir para que o projeto desse certo. Se eles tinham esse interesse de integrar, para mim era o sucesso do projeto". Mesmo diante deste ambiente caracterizado pela consensualidade, outros componentes do grupo relataram que entre policiais civis e militares ocorriam conflitos, divergências e resistências, fruto do histórico de distanciamento entre as instituições, das relações de poder entre os atores e de outros aspectos. Neste sentido, um dos componentes disse que as reuniões promovidas pela SESP no decorrer do processo de formulação do projeto foram relevantes porque "quando você coloca várias pessoas dentro da mesma sala, as diferenças e os paradigmas começam a ser quebrados. Aquilo que eu não conheço eu não gosto, por isso a convivência é importante". Durante o processo de elaboração do projeto o grupo de trabalho realizou diversas reuniões periódicas na SESP para discussão da proposta e compartilhamento das demais experiências nacionais. Após este período, em setembro de 2010, o projeto deu origem ao Decreto Estadual nº 2579-R, publicado no Diário Oficial do Estado. Tal Decreto continha as diretrizes da Compatibilização de Área de Policiamento e as regras para a atuação integrada entre as Polícias Civil e Militar. Entre as principais medidas indicadas no Decreto estavam: o planejamento e a execução conjunta de ações e operações policiais; o compartilhamento de dados e informações necessárias à eficiência da política de segurança pública e ao trabalho conjunto das Polícias; o envolvimento dos policiais em nível diretivo e operacional com as metas propostas; e, o estabelecimento de reuniões periódicas para avaliação do cumprimento das metas e resultados. Logo após a publicação do ato normativo, deu-se início ao projeto Compatibilização de Área de Policiamento com a implantação de dois projetos-piloto na região da Grande Vitória, um no bairro Santo Antônio, em Vitória, e o outro no bairro Santa Rita, em Vila Velha. As duas regiões escolhidas pela Comissão de Trabalho para ser alvo do piloto eram áreas que não possuíam à época altos índices de criminalidade violenta. As regiões possuíam comunidade participativa e ativa que poderiam apoiar as iniciativas do projeto em âmbito local. A finalidade da aplicação do projeto nas regiões mencionadas era a fiscalização e avaliação das

medidas de integração – responsabilidade da Comissão de Trabalho e da Gerência de Integração Comunitária (GIC) da SESP –, se fosse o caso, a realização de ajustes, e posteriormente, a replicação gradativa nas demais regiões integradas do Estado. Além da aplicação das medidas de integração entre as Polícias nestas regiões, ocorreram constantes trocas de informações e experiências (redes de *feedback*) entre os envolvidos no projeto, bem como a realização de reuniões de avaliação do projeto com todo o grupo envolvido (policiais civis e militares atuantes em Santo Antônio e Santa Rita, as lideranças comunitárias locais e servidores da GIC/SESP). Apesar da etapa de Formulação do projeto ter sido superada com êxito, conjugada a realização dos projetos-piloto em duas regiões integradas, a mudança na gestão do Governo Estadual entre 2010 e 2011 ocasionou a descontinuidade do projeto. Neste momento de transição governamental a presidência e gerência do projeto se afastaram da Comissão de Trabalho, o grupo original se desfez, não ocorreram mais reuniões de trabalho e houve interrupção do acompanhamento dos projetos-piloto. Ao tratar do assunto, um dos membros do grupo mencionou que a maioria dos projetos é de governo e não de Estado, logo o projeto dura quatro anos, ele tem início e fim. Este fato foi o que realmente ocorreu com o projeto Compatibilização de Área de Policiamento. Para complementar, o gerente do projeto relatou: “não conseguimos fazer o aniversário de 1 ano de compatibilização de área, porque já veio outro governo e já veio outra pessoa com a cabeça totalmente diferente. Infelizmente”. A presidência da Comissão também afirmou que “essa ruptura foi complicada. Eu não consegui acompanhar a implantação disso. Isso para mim foi uma grande frustação”. Com a descontinuidade administrativa e advento de outra gestão de Governo, uma nova política pública de segurança foi instaurada. Na sequência, ocorreu o processo de Reformulação do Projeto.

ANEXO A

Mapa Estratégico do Governo do Estado do Espírito Santo para os anos de 2011-2014

Plano de Governo 2011-2014 Mapa Estratégico				
Visão de Futuro 2014	Espírito Santo: um estado próspero, sustentável e seguro, com oportunidades para todos.			
Focos Prioritários	Atendimento aos segmentos mais vulneráveis		Desenvolvimento regionalmente equilibrado	
Eixos Estratégicos	Distribuição dos Frutos do Progresso		Inserção Nacional	
	Atenção Integral à Saúde		Prevenção e Redução da Criminalidade	
	Integração Logística		Empregabilidade, Participação e Proteção Social	
	Produção do Conhecimento, Inovação e Desenvolvimento		Desenvolvimento da Infraestrutura Urbana	
	Melhoria da Gestão Pública e Valorização do Servidor		Desenvolvimento da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer	
Premissas	Responsabilidade Ambiental	Governança Democrática	Gestão Transparente	Responsabilidade Fiscal

ANEXO B

Desafios da Política Pública intitulada "Prevenção e Redução da Criminalidade" contida no Plano Estratégico do Governo do Estado do Espírito Santo 2011-2014

Desafio - Ampliar a capacidade de resposta às demandas da população			
Estratégias	**Projetos/Ações**	**Entregas**	
		2011	**2012-2014**
Ampliar, aperfeiçoar e valorizar o capital humano das organizações de segurança pública, justiça e defesa social	Ampliação do quadro funcional das instituições de segurança pública, justiça e defesa social	1.800 profissionais da Segurança Pública, Justiça e Defesa Social contratados	5.700 profissionais da Segurança Pública, Justiça e Defesa Social contratados
	Implantação da Academia Integrada de Polícia	Projeto conceitual da Academia Integrada de Polícia elaborado	Academia Integrada de Polícia implantada
	Ampliação da capacitação dos profissionais de segurança pública, justiça e defesa social	4.255 profissionais capacitados	12.700 profissionais capacitados
Promover a modernização tecnológica e o compartilhamento de informações	Implementação de redes integradas de dados conectando todas as unidades operativas	Rede integrada de dados implantada em todas as unidades operativas da RMGV	Rede integrada de dados implantada em todas as unidades operativas em todo o estado
	Sistema integrado digital de radiocomunicação	Sistema integrado digital de radiocomunicação na RMGV implantado	Sistema integrado digital de radiocomunicação implantado em todo o ES
Readequar a infraestrutura das organizações de segurança pública	Construção, reforma e padronização das Unidades da PMES, CBMES, PCES e Sesp	Cinco unidades da PMES construídas/ reformadas, duas unidades padronizadas do CBMES construídas e seis unidades da PCES construídas	10 unidades da PMES construídas/ reformadas, quatro unidades padronizadas do CBMES construídas e 38 unidades da PCES construídas

Desafio - Reduzir a incidência de crimes letais intencionais (homicídios, latrocínios e lesões seguidas de morte)			
Estratégias	**Projetos/Ações**	**Entregas**	
		2011	**2012-2014**
Ampliar as ações de prevenção e enfrentamento qualificado	Implementação da integração e compatibilização de áreas de policiamento	Áreas de policiamento da RMGV integradas e compatibilizadas	Áreas de policiamento do interior integradas e compatibilizadas
	Ampliação da presença do Estado em áreas de vulnerabilidade social, prioritariamente nos Territórios de Paz	Cinco áreas vulneráveis atendidas	25 áreas vulneráveis atendidas
	Fortalecimento do sistema de inteligência de segurança pública e justiça	Bases de dados das agências de inteligência dos órgãos de segurança pública e justiça integradas	Rede de agências e subagências do Sispes reaparelhada
	Ampliação do "Patrulha Escolar"	"Patrulha Escolar" ampliada para 155 escolas estaduais da RMGV	"Patrulha Escolar" ampliada para 494 escolas municipais da RMGV
	Ampliação do "Bombeiro de Futuro"	200 alunos treinados pelo "Bombeiro de Futuro"	600 alunos treinados pelo "Bombeiro de Futuro"
	Ampliação do Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas)	36.000 alunos atendidos, prioritariamente nas áreas de vulnerabilidade social	225.000 alunos atendidos prioritariamente nas áreas de vulnerabilidade social
Reduzir a impunidade	Fortalecimento das ações de combate aos desvios de conduta e às organizações criminosas	Efetivo triplicado no Núcleo de Repressão às Organizações Criminosas e à Corrupção e Delegacia Anti-Sequestro/PCES reequipada	Corregedoria integrada implantada
	Ampliação da resolutividade dos inquéritos policiais		Autonomia e reestruturação do setor de prova pericial e científica concluídas
	Universalização e modernização da delegacia on line e implementação da virtualização dos inquéritos	Sistema de Registro de Boletim de Ocorrência On Line ampliado	Virtualização dos inquéritos policiais implementada em todo o ES