



MECANISMOS PÚBLICOS DE COORDENAÇÃO E WICKED PROBLEMS: ESTUDO DE UM ARRANJO INTERORGANIZACIONAL VOLTADO AO COMBATE DO CRIME ORGANIZADO EM SANTA CATARINA

Public Coordination Mechanisms and Wicked Problems: Study of an Interorganizational Arrangement to Combat Organized Crime in Santa Catarina

Graziela Dias Alperstedt

Universidade do Estado de Santa Catarina - UESC, Florianópolis, SC, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1286979058398351> Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0144-0406>

E-mail: gradial@gmail.com

Micheline Gaia Hoffmann

Universidade do Estado de Santa Catarina - UESC, Florianópolis, SC, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6118985845064021> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8516-2137>

E-mail: michelinegaia@gmail.com

Vinícius Valdir de Sá

Universidade do Estado de Santa Catarina – UESC, Florianópolis, SC, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5431859687014609> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7284-200X>

E-mail: viniciussaneto@gmail.com

Trabalho enviado em 16 de novembro de 2020 e aceito em 19 de maio de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.02., 2022, p. 877-925.

Graziela Dias Alperstedt, Micheline Gaia Hoffmann e Vinícius Valdir de Sá

DOI: [10.12957/rdc.2022.56064](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.56064) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O fenômeno da criminalidade organizada, por sua natureza interdisciplinar e suas características bem como pelos problemas econômicos e sociais decorrentes de sua atuação, se apresenta em todo o mundo como um problema público extremamente complexo, podendo ser caracterizado como um problema perverso ou *wicked problem*. Para fazer frente a este problema perverso, os Estados brasileiros têm buscado estimular o desenvolvimento de investigações realizadas por meio de atuação integrada de diferentes instituições, com a comunhão de esforços e recursos, formando as denominadas forças-tarefas ou grupos especiais. A complexidade desse arranjo interinstitucional traz consigo o desafio da coordenação de diferentes instituições públicas com suas atribuições legais, culturas, estruturas organizacionais, modelos de atuação, metas e formas de comunicações próprias dispostas em uma estrutura responsável por investigar organizações criminosas. Dentro deste contexto o objetivo do presente artigo é apresentar um *framework* dos mecanismos de coordenação presentes em um arranjo interinstitucional formado por essas instituições públicas, voltado para a investigação de organizações criminosas em Santa Catarina, denominado Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO).

Palavras-chave: Problemas perversos, organizações criminosas, coordenação interorganizacional, mecanismos de coordenação.

ABSTRACT

The phenomenon of organized crime, due to its interdisciplinary nature and characteristics, as well as the economic and social problems resulting from its activities, presents itself worldwide as an extremely complex public problem, which can be characterized as a perverse or wicked problem. To tackle this perverse problem, Brazilian states have sought to stimulate the development of investigations carried out through the integrated action of different institutions, with the sharing of efforts and resources, forming the so-called task forces or special groups. The complexity of this interinstitutional arrangement brings with it the challenge of coordinating different public institutions with their legal attributions, cultures, organizational structures, models of action, goals and forms of own communications arranged in a structure responsible for investigating criminal organizations. Within this context, the objective of this article is to present a framework of the coordination mechanisms present in an interinstitutional arrangement formed by these public institutions, focused on the investigation of criminal organizations in Santa Catarina, called the Special Action Group to Combat Organized Crime (GAECO).

Keywords: Wicked problems, criminal organizations, interorganizational coordination, coordination mechanisms.

INTRODUÇÃO

Os problemas de ordem pública como grandes desastres naturais, terrorismo, violência e crises humanitárias, são complexos e exigem posturas não rotineiras, que geralmente implicam em atuação integrada de múltiplas e diferentes instituições e atores, necessitando de respostas que acabam por extrapolar as fronteiras organizacionais. Rittel e Webber (1973) chamaram estes tipos de problema de *wicked problems* ou problemas perversos, aqueles que exigem raciocínio conjunto e aprendizagem mútua, demandando múltiplas perspectivas.

Três aspectos diferentes caracterizam os problemas perversos, segundo Weber e Khademian (2008). O primeiro deles enfatiza a sua não estruturação. Causas e efeitos são extremamente difíceis de identificação e modelação, exigindo mudança a cada tentativa de solução. As decisões subjacentes "se transformam e se movem" constantemente. Nesse sentido, as operações a eles direcionadas são sempre "operações de uma só vez", com consequências irreversíveis (DE ABREU; DE ANDRADE, 2019). A segunda característica diz respeito à existência de múltiplos subconjuntos interconectados de problemas envolvendo vários domínios de políticas e níveis de estruturas de autoridade, dentro e entre organizações, jurisdições e interesses de grupos. Por fim, os problemas perversos são persistentes. Mesmo com boas intenções e recursos direcionados, eles não serão resolvidos de uma vez por todas e terão consequências para outras arenas políticas.

Nesta linha, o fenômeno da criminalidade organizada, por sua natureza interdisciplinar e suas características (estrutura hierárquica, uso da violência, uso de tecnologia, "lavagem de dinheiro", multiplicidade de crimes, etc.), bem como pelos problemas econômicos e sociais decorrentes de sua atuação (violência extremada, controle de comunidades socialmente vulneráveis por grupos criminosos, fraudes em concorrências públicas e o desvio de verbas pública de setores essenciais como saúde e educação, por conta de corrupção de agentes públicos, por exemplo), se apresenta em todo o mundo como um problema público extremamente complexo, podendo ser caracterizado como um problema perverso.

Como um grande desafio para a estrutura fragmentada e muitas vezes desarticulada dos órgãos Públicos da Administração Direta e as suas formas convencionais de atuação, tal problema exige novas posturas e novas maneiras de atuação, e muitas vezes, novas configurações organizacionais. Tais posturas voltadas a uma governança colaborativa e colaboração interinstitucional, podem ser identificadas como inovações no serviço público (KETTLE, 2005; OSBORNE, 2006; ANSELL; TORFING, 2014).

Neste contexto, no Brasil, para fazer frente a tal tipo de criminalidade, além de uma série de instrumentos legais criados recentemente visando o princípio da eficiência na administração pública, é possível identificar o crescente estabelecimento de parcerias estratégicas entre instituições da área da Segurança Pública e Persecução Penal (Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, etc.). Essa formalização e manutenção de estruturas colaborativas, tendo diversos tipos de arranjos, como a colaboração, coordenação, integração, redes e parcerias, sob os princípios da mútua ajuda e trocas de informações e direcionamento de ações conjuntas, tem o objetivo de melhorar a atuação, e otimizar esforços e recursos na investigação de tais grupos criminosos. Para efeitos deste trabalho, adota-se o conceito de coordenação para gerenciar as relações interorganizacionais aqui estudadas.

No Brasil, a partir da dificuldade de investigar isoladamente organizações criminosas, o Ministério Público dos Estados, vem buscando estruturar grupos especializados formados por diversas instituições as quais, trabalhando em conjunto, têm o objetivo primordial de desarticular essas organizações e produzir provas que possam dar embasamento à propositura de futura ação penal.

A estratégia de realização de investigações conjuntas em formato de forças-tarefas pela maioria dos estados brasileiros tem sido utilizada para a apuração de infrações praticadas por organizações criminosas domésticas e transnacionais, em casos de “lavagem de dinheiro”, crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, fraudes contra a Administração Pública, delitos informáticos, crimes ambientais, combate ao trabalho escravo, corrupção policial, tráfico de drogas e armas, roubo de cargas e à instituições financeiras. Aliada à comunhão de esforços e recursos, tem sido relevante a utilização por estes grupos especiais de técnicas especiais de investigação, como a colaboração premiada, a interceptação telefônica e telemática, a identificação do fluxo de financeiro, infiltração de agentes, entre outros.

Entre essas estruturas pode-se destacar o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), o qual foi criado e é coordenado pelos Ministérios Públicos Estaduais e existente atualmente em praticamente todos os Estados da Federação.

Em Santa Catarina o GAECO é atualmente regulamentado através do Ato 277/2019/PGJ, do Ministério Público Estadual, que em seu artigo 1º já aponta a sua finalidade que inclui “a identificação, prevenção e repressão às organizações criminosas, à macrocriminalidade e aos delitos de maior complexidade, sofisticação no seu processo de organização e execução, ou relevância social”. Ainda no artigo 3º do mesmo ato, ficam estabelecidas a estrutura e composição do GAECO, que prevê que poderão compor o grupo integrantes da Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria de Estado da Fazenda, além de outras autoridades e órgãos envolvidos direta ou indiretamente na investigação de crimes complexos e praticados por organizações criminosas.

A complexidade desse arranjo institucional traz consigo o desafio da coordenação de diferentes instituições públicas com suas atribuições legais, culturas, estruturas organizacionais, modelos de atuação, metas e formas de comunicações próprias dispostas em uma estrutura permanente, responsável por investigar organizações criminosas.

Estudos sobre a coordenação organizacional e interorganizacional e seus mecanismos vêm de longa data, com campo de estudos variados, sejam em organizações privadas, seja no serviço público: unidades de escritório (VAN DE VEM; et al, 1976); desenvolvimento de tecnologias (ANDRES; ZMUD, 2001; TSAI, 2002); digitalização dos processo de trabalho (CLAGGET; KARAHANNA, 2018); agências públicas responsáveis por programas de bem estar social (JENNINGS; KRANE, 1994); gestão pública em rede (AGRANOFF, 1999; 2003); gestão da saúde e emergência hospitalar (ARGOTE, 1982; GITTELL, 2002, 2004, 2006; FARAJ; XIAO, 2006); e resposta a desastres e emergências (KAPUCU, 2006).

Foram identificados estudos anteriores que tratam sobre arranjos interorganizacionais envolvendo, em um aspecto geral, estruturas responsáveis pela aplicação da lei, abordando questões relacionadas à identificação e categorização dos tipos de colaboração interinstitucional no campo as segurança interna e inteligência (KAISER, 2011), construção e compartilhamento do conhecimento em rede na atividade de inteligência e investigação (MAJCHRZAK; JARVENPAA, 2008), identificação de obstáculos à integração e à colaboração em estruturas para o combate às organizações criminosas (RIJKEN, 2006, SCHENEIDER; HURST, 2008; RUWEL, 2008), identificação das principais características e fatores que impactam na coordenação arranjos interorganizacionais voltados à Segurança Pública (KOZUCH; MALYJUREK, 2016), entre outros.

Com base na revisão sistemática e nos achados de alguns estudos anteriores na área, foram identificadas lacunas em pesquisas exploratórias que focassem em uma análise mais aprofundada os mecanismos de coordenação presentes em um arranjo interorganizacional formado por instituições públicas estaduais e voltado à investigação de organizações criminosas.

Compreender os mecanismos de coordenação estruturados e não estruturados, que fazem com que exista uma atuação colaborativa, sinérgica e eficiente das instituições que atuam nesta configuração, torna-se essencial para que se possa avançar em arranjos deste tipo. Isto porque mecanismos de coordenação adequados são capazes de minimizar os eventuais conflitos internos, decorrentes de uma atuação entre diferentes agências públicas, no campo de investigações conjuntas e diante de problemas perversos como é o caso da criminalidade organizada.

Entender e contribuir para um melhor conhecimento sobre como ocorre a coordenação neste tipo de arranjo implica, portanto, na identificação e correção de eventuais falhas no processo, em eventual minimização de desperdícios de recursos e redundância de ações, e, finalmente, na melhoria

do resultado final deste tipo de configuração organizacional, que, neste caso, envolve investigações estruturalmente planejadas, com provas criminais adequadas e eficientemente produzidas. Esse é o objetivo deste artigo.

ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS COMO UM PROBLEMA PERVERSO

Problemas complexos e multifacetados, como os problemas sociais e ambientais, nas mais diversas áreas, tais como pobreza extrema, desastres ambientais, criminalidade e violência, mudanças climáticas e uso indevido de entorpecentes, são perversos, de difícil resolução, solução temporária ou imperfeita, desafiam os esforços para delinear seus limites e identificar suas causas, não sendo passíveis de pensamento linear (WEBB, 1991; AGRANOFF; MCGUIRE, 2001; KOZUCH; MALYJUREK, 2016).

Tais problemas exigem respostas sistemáticas e ordenadas, mas, muitas vezes, na prática essas respostas são vistas como ajuntamento de serviços públicos fragmentados por questões profissionais, culturais e/ou organizacionais, e por diversos níveis de governo, os quais não conseguem fazer frente a essa complexidade (WILLIAMS, 2002). Rittel e Webber (1973) cunharam a expressão *wicked problems* ou problemas perversos se referindo a tais problemas públicos, ressaltando algumas de suas características, entre elas o fato de poderem ser abordados sob diversas perspectivas cujas causas e efeitos são de difícil identificação ou definição.

Além disso, problemas perversos não possuem solução definitiva, as tentativas de resolução podem gerar outros problemas, e, geralmente, se apresentam como sintoma/resultado de outros problemas. Em função de sua natureza, a busca de resolução para esses problemas envolve diversos domínios de políticas e níveis de estrutura de autoridade, dentro e entre organizações e jurisdições. As características do crime organizado encontram explicação na abordagem dos problemas perversos, exigindo novas oportunidades de compreensão e gerenciamento (AKAMANI; et al, 2016).

A atuação de grupos criminosos organizados nas cidades não pode ser considerada como um fenômeno recente, pois está presente na evolução da humanidade, partindo de formas simples à formas mais complexas. Uma prova disso pode ser verificada em relatos sobre a prática de crimes por parte de contrabandistas no século XV, a ação de grupos piratas nos séculos XVII e XVIII, gangues furtivas e predatórias do século XIX, e os sindicatos do crime no século XX (PLOSCOWE, 1963; MINGARDI, 1988).

Em consequência da modernização de meios de comunicação, meios de transporte e do processamento de dados, além da aceleração e do aumento no volume do fluxo de pessoas nas cidades, bens e capital, este tipo de criminalidade apresentou também forte incremento. Tornou-se também mais flexível, mais tecnológico e estruturado e, logicamente, mais complexo e custoso economicamente para a sociedade e para os órgãos de Estado responsáveis pela aplicação da lei (AYLING; BROADHURST, 2012; MENDRONI, 2016; SOUZA, 2019).

Aliado a isso está a ineficiência do Estado, principalmente por parte dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei, em lidar com as organizações criminosas. Tal fato já havia sido apontada por Ploscowe (1963) em seus estudos sobre medidas para controle do jogo ilegal no Estados Unidos. O autor atrela tal insuficiência a fatores como técnicas inadequadas de investigação, uso inadequado de recursos científicos em operações e investigações de crimes, bem como a falta de cooperação e coordenação entre departamentos policiais. Grupos criminosos organizados se valem da ausência ou insuficiência de ações preventivas e também repressivas por parte do Estado (PORTO, 2007; MENDRONI, 2016).

Tendo por objetivo elementar o lucro, grupos criminosos organizados atuam para atender demanda pública por bens ou serviços ilegais ou socialmente reprovados; ou buscam se infiltrar em negócios legítimos do estado, realizam direta ou indiretamente uma série de atividades ilícitas. Entre essas atividades estão jogo, exploração da prostituição, tráfico de pessoas, tráfico de entorpecentes, tráfico de armas de fogo, roubo de cargas, contrabando, fraudes de todas as ordens, falsificações, extorsões e corrupção, tráfico de animais silvestres, pornografia, dentre outros, muitas vezes de forma concomitante (PLOSCOWE, 1963; AYLING; BROADHURST, 2012; MENDRONI, 2016; ZAITCH; ANTONOPOULOS, 2019).

Os lucros auferidos são reinvestidos nos negócios, aplicados em novas atividades ou inseridos em atividades lícitas, mesclando ações criminosas e regulares como forma de “lavagem de dinheiro” e camuflagem de ações criminosas para posteriormente os ganhos serem revertidos em bens ou valores para seus autores (MENDRONI, 2016).

Ao tratar do fenômeno da criminalidade organizada na América Latina, Zaitch e Antonopoulos (2019) destacam que sua existência é resultado das políticas estatais ineficazes. Nesse sentido, as redes criminosas organizadas não só perdem, como expandem suas atividades para diversas regiões e além das fronteiras dos países, realizando alianças com outros grupos criminosos com vistas a abrir novos núcleos e áreas de influência. Além disso, disputam novos campos dominados por grupos rivais por meio de ações violentas. Ante a este quadro, a presença de estruturas criminosas organizadas é

uma ameaça contínua para a sociedade, para a estabilidade das instituições sociais, políticas e econômicas (PLOSCOWE, 1963; LEVI, 2014).

Neste sentido, Ayling e Broadhurst (2012) asseveram que a criminalidade organizada apresenta muitos desafios ao Estado: a) desafio quanto à definição: é importante a existência de um entendimento compartilhado deste fenômeno complexo, pois estratégias eficazes exigem um marco conceitual; b) desafio quanto à estratégia: envolve o como lidar com estruturas criminosas cada vez mais fluidas e flexíveis, que surgem e se desenvolvem em um mundo globalizado, em mudança rápida e constante; c) desafio tático e logístico: ante a dificuldade de entender as estruturas e determinar o grau de organização e participação de agentes, definir quais ações por parte do Estado são mais eficazes para controle deste tipo de criminalidade empreendedora.

Fenômeno que exige estudos aprofundados, o crime organizado acaba se tornando de difícil compreensão, considerando as peculiaridades regionais apresentadas nos diversos países e cidades, tais como a diversidade de crimes e seus efeitos, os mecanismos legais de controle ou a ausência deles, bem como a prevalência de condições históricas, econômicas, políticas e sociais únicas. Tais condições, nas quais coexistem estruturas criminosas em estágios diferentes de desenvolvimento que se moldam e se adaptam, fazem com que existam múltiplos entendimentos e conceitos do que seja a criminalidade organizada, tornando um grande desafio o estudo deste fenômeno, que se apresenta como um problema perverso (PLOSCOWE, 1963; GOMES; CERVINI, 1997; MINGARDI, 1998; AYLING; BROADHURST, 2012; LEVI, 2014; MENDRONI, 2016; ZAITCH; ANTONOPOULOS, 2019).

Mesmo com a diversidade de estruturas criminosas, as quais são moldadas por facilidades e dificuldades de toda a ordem em sua área de atuação, sofrendo interferência e tendo suas estruturas e operação derivando de diferentes condições socioeconômicas, políticas e policiais, ainda assim, algumas características essenciais podem ser identificadas. Isso auxilia no entendimento de como operam e no estabelecimento de estratégias de combate mais eficazes a esses grupos (MENDRONI, 2016): a) apresentam geralmente algum tipo de hierarquia, aproximando-se de estruturas do tipo hierárquico piramidal, com alguns níveis de chefias e setores (chefes, subchefes, gerentes, operacionais); b) divisão do trabalho e de tarefas, combinando controle centralizado e ações centralizadas, operando como se fossem, em muitos casos, verdadeiras empresas (SZNICK, 1997; LAVORENTI, 2000; MENDRONI, 2016); c) orientação da estrutura criminosa para a obtenção de lucro, mediante a prática de crimes diversos (LAVORENTI, 2000; MENDRONI, 2016); d) uso da força letal e violência é um instrumento utilizado para dominar um território, para intimidar grupos rivais ou testemunhas, ou para proteger a execução das atividades criminosas e seus membros (SZNICK, 1997; AYLING; BROADHURST, 2012; MENDRONI, 2016; ZAITCH; ANTONOPOULOS, 2019); e) corrupção e a

criminalidade organizada andam juntas: a cooptação de agentes públicos busca garantia do monopólio sobre o mercado ilícito, o acesso a informações confidenciais e a proteção de ações repressivas do Estado, diminuindo a eficiência na busca de controle desse tipo de crime, pela ausência de aplicação da lei (PLOSCOWE, 1963).

Assim, o crime organizado deve ser encarado como problemática emergente, dado à grande influência e impactos negativos que este fenômeno exerce sobre os campos social, econômico, político e mesmo jurídico dos países, dos estados e das cidades. Tal problema, com sua perversidade, afeta diretamente a segurança física de cidadãos, comunidades, empresas, podendo inclusive causar danos psicológicos às pessoas (PLOSCOWE, 1963; MONTOYA, 2007; AYLING; BROADHURST, 2012; LEVI 2014).

ARRANJOS INTERORGANIZACIONAIS PARA COMBATE DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Para Osborne e Gaebler (1994), o modelo burocrático de gestão na administração pública, observado por todo o século XX, ao adotar a mesma lógica mecanicista de linha de montagem do processo industrial, buscando eficiência por meio do uso racional de recursos, especialização funcional e autoridade hierárquica, acabou por se tornar obsoleto e inadequado frente aos desafios impostos pela complexidade dos ambientes governamentais na atualidade, por conta de sua morosidade, ineficiência e distanciamento das necessidades do cidadão. Tal modelo organizacional vem, nas últimas décadas, sendo confrontado por uma série de reformas na administração pública, materializada em novos modelos de gestão decorrentes da adaptação e da imitação de algumas práticas da administração privada, como o governo empreendedor, bem como pela chamada Nova Gestão Pública, tendo por base valores como descentralização, eficiência na prestação do serviço e competitividade (OSBORNE; GAEBLER, 1994; KETTL, 2005).

Na trilha dessas novas abordagens sobre gestão pública, ressalta-se o modelo de administração proposto Denhardt (2004), denominado como Novo Serviço Público, o qual possui como princípios a promoção da dignidade e o valor do serviço público, e no qual os valores como democracia, cidadania e interesse público são ressaltados como fundamentais na administração pública. Ainda, atrelado à mudança de paradigma para novos modelos e processos de gestão, ante a necessidade de serviços públicos mais transparentes, sustentáveis e regidos sobre os princípios democráticos e de construção de soluções por meio de colaboração entre múltiplos atores, surge a denominada Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006).

Nessa perspectiva, Ansell e Torfing (2014) ressaltam que os tomadores de decisão necessitam de soluções inovadoras para fazer frente aos desafios do ambiente político complexo, seja para atuar nos problemas de mudança climática, doenças epidêmicas, crises econômicas, pobreza ou crimes decorrentes das drogas ilícitas. Nesse sentido, os autores ressaltam a necessidade de inovação no setor público, já impulsionada pelo referencial da Nova Gestão Pública (cuja ênfase se dá na melhoria do processo e na busca da eficiência), agora enfatizada com o paradigma da Nova Governança Pública, que vai além da visão meramente gerencial, focando na construção de colaboração entre os vários *stakeholders*.

A lógica da inovação no setor público, sob o paradigma da Nova Governança Pública opera onde o conhecimento e o poder se encontram distribuídos por setores e instituições; o design colaborativo é a condição fundamental para a inovação; o compromisso e a aprendizagem de *design-thinking* são os mecanismos geradores; a co-criação é o foco e os resultados esperados são a resolução criativa dos problemas por meio de fronteiras institucionais. A inovação ocorre neste ambiente complexo e para ocorrer de forma efetiva e sustentável exige a coordenação por meio da interação dos múltiplos atores (ANSELL; TORFING, 2014).

Sob este prisma, formas de organização e governança mais flexíveis, mais adaptáveis, como um arranjo que possibilita uma ação coletiva e que vêm sendo desenhadas em torno de conceitos como colaboração, parcerias e redes têm se apresentado inovadores e mais adequados para fazer frente aos problemas e crises atuais, envolvendo vários níveis de governo que se concentram na colaboração e não nas diferenças (REGENS, 1988; GANDORI; SODA, 1995; MCGUIRE, 2006).

Embora as estratégias de colaboração não sejam fenômenos recentes entre órgãos públicos que possuem responsabilidades compartilhadas, esses vários tipos de arranjos colaborativos têm aumentado em função da complexidade dos problemas emergentes, do crescente incremento de jurisdições sobrepostas e da existência de projetos transversais, mostrando as limitações das estruturas existentes (KAISER, 2011).

Tais organizações, em qualquer nível do governo, não detém o monopólio de recursos ou informações para lidar com os problemas públicos complexos, sendo tais organizações extremamente interdependentes em termos de recursos (informação, conhecimento, autoridade – recursos legais, recursos organizacionais – força de trabalho, habilidades, edifícios, equipamentos, legitimidade, dinheiro). Além da dependência de recursos, as dimensões utilizadas para operacionalizar tais parcerias inclui a existência de metas em comum, formalização e comunicações frequentes (VAN DE VEN; WALKER, 1979; WEBB, 1991; MANOLE; CROWSTON, 1994). Tais autoridades colaboram também

porque possuem objetivos congruentes e confiam umas nas outras (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; AGRANOFF, 2003; LUNDIN, 2007).

Os arranjos interinstitucionais representam um conceito amplo, abrangendo diversos tipos de atividades/ações (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; KAISER, 2011), podendo ser destacadas a colaboração, a coordenação e as redes. Contudo, não há consenso entre os autores quanto à nomenclatura e conceituação adotada. Tais categorias, com frequência, se sobrepõe, complementam ou reforçam, sendo a colaboração um conceito que parece mais abrangente, frente aos demais mencionados (KAISER, 2011; KOZUCH; MALYJUREK, 2016).

Na área pública, destaca-se o conceito de gestão pública colaborativa, a qual pode ocorrer em um contexto de relações verticais, por meio de níveis de governo; ou em um contexto de relações horizontais, no qual diversos atores públicos, e também privados, são mobilizados. O gestor público, neste caso, pode estar envolvido simultaneamente na gestão por meio de fronteiras organizacionais, setoriais ou por meio de acordos contratuais formais ou informais (MCGUIRE, 2006).

A distinção entre cooperação e coordenação muitas vezes ocorre para delinear as facetas da colaboração dentro das organizações (GULATI; et al, 2012). A colaboração interorganizacional reconhece um grau de voluntarismo nos participantes, por deliberação própria quanto à participação, refletindo paridade entre os órgãos participantes que formam uma organização composta por outras organizações. Por meio de regras de colaboração, com base em fatores organizacionais e legais, executam funções, institucionalizando regras, procedimentos e processos (MCGUIRE, 2006; KAISER, 2011; KOZUCH; MALYJUREK, 2016).

Van de Ven e Walker (1979), ao tratarem sobre os possíveis formatos de arranjos interorganizacionais, destacam que as relações podem ocorrer de três formas: a) relações em pares, entre duas organizações; b) conjunto interorganizacional ou constelação, na qual uma organização adota posição de centralidade na rede, mantendo relação com todas as demais organizações, e estas, por sua vez, não mantêm contato entre si; c) relações interorganizacionais em rede, nas quais todas as organizações mantêm contato e não existe organização exercendo função superior ou central, em relação as demais.

Sob esta perspectiva para fazer frente a este tipo de criminalidade, não existem soluções únicas ou fáceis. O fortalecimento dos esforços para aplicação da lei contra o crime organizado passa por mudanças e melhorias legislativas, nas organizações policiais, nos procedimentos de investigação e na eliminação do isolamento burocrático e departamental, possibilitando a cooperação entre agências policiais de um estado, e entre a Polícia e os Promotores de Justiça (PLOSOWE, 1963).

Identificar e investigar estruturas criminosas, por conta das suas características, torna-se um desafio, principalmente no que tange as investigações. A cooperação entre as agências e a coordenação de todas as atividades relacionadas à investigação é fator chave de sucesso, com a reunião e compartilhamento de informações das mais variadas agências responsáveis pela aplicação da lei, sobre estruturas e pessoas suspeitas, o estabelecimento de estratégias e atividades de produção de prova conjuntas (PLOSOWE, 1963; SCHNEIDER; HURST, 2008; AYLING; BROADHURST, 2012; LEVI, 2014).

Unidades especializadas, em formato de multi-agência, têm se mostrado eficazes para o combate às estruturas criminosas em diversos países, como Chile, Itália e México, ao realizar investigações complexas. Isto porque possibilita a reunião, em equipe, de especialistas experientes, recursos de diferentes instituições, alocação de atribuições e responsabilidades e estabelecimento de estratégias. Para isso, a coordenação interinstitucional, nas investigações de estruturas criminosas, é muito importante, pois auxilia no bom desenvolvimento das investigações e aponta para boas produções de prova que podem embasar futuras condenações (BUSCAGLIA; VAN DIJK, 2005; MENDRONI, 2016).

Em todo o mundo, dado o caráter multifacetado e multijurisdicional da criminalidade organizada, é possível identificar iniciativas de criação de estruturas em arranjos colaborativos que conjugam esforços entre países no caso de cooperação internacional, ou dentro de um país, em arranjos interinstitucionais, formados por diferentes instituições públicas responsáveis pela investigação de crimes complexos e/ou estruturas criminosas organizadas, as quais adotam as mais variadas nomenclaturas e formatos, de acordo com as instituições que o compõe, o tipo de criminalidade a ser combatida, dentre outros (MCGUIRE, 2006).

Alguns exemplos deste tipo de formatação multi-agência voltados ao combate à criminalidade organizada, no formato de equipes de investigações conjuntas e envolvendo diferentes países em acordo de cooperação para investigações conjuntas ou dentro de um país para investigações regionais, podem ser citados. Entre eles estão a Direção Investigativa Antimáfia (Itália), o Serviço de Inteligência Criminal e Unidade Especializada de Combate às Forças Combinadas (Canadá), o Grupo de Ação Conjunta sobre Crime Organizado (Reino Unido) e os Grupos de Intervenção Regional (França), (SCHNEIDER; HURST, 2008; MPF, 2011; MENDRONI, 2016; SOUZA, 2019).

A existência de tais grupos, em suas mais variadas formas e nomenclaturas em todo o mundo, se constitui em uma resposta dos órgãos oficiais e responsáveis pela aplicação da lei a um fenômeno complexo, um *wicked problem* que, por suas características, possui potencial de causar graves danos

a toda a sociedade e torna-se de difícil resolução por uma única agência ou por formas convencionais de atuação estatal.

Ao arranjo interorganizacional, seja na esfera regional, nacional ou internacional, são apontados como pontos fortes na atuação integrada e multidisciplinar: a combinação de recursos (econômicos, humanos, materiais); troca informal de experiências profissionais; compartilhamento de informações e bancos de dados entre os diferentes órgãos; coordenação de atos de investigação (foco na eficiência, não atrapalhando outros atos de investigação); agilidade operacional pelo contato direto entre agentes; intercâmbio informal de conhecimentos especializados (RIJKEN, 2006; SCHENEIDER; HURST, 2008; SOUZA, 2019).

Essa atuação coordenada de diversas instituições reunidas em formato de força-tarefa para investigar organizações criminosas domésticas ou transnacionais tem apresentado resultados positivos. Tal ação se mostra importante ao fazer com que recursos públicos, humanos e materiais, de diferentes instituições possam ser reunidos e utilizados de forma mais eficiente do que seria pela atuação isolada de uma instituição, atendendo o interesse público, em cumprimento ao princípio da Administração Pública disposto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Estes arranjos interinstitucionais são exemplos, dentre outras ações, de respostas mais eficientes do Estado para enfrentamento deste tipo de criminalidade (MPF, 2011; SOUZA, 2019).

No Brasil, existem grupos de atuação especial vinculados aos Ministérios Públicos dos Estados, chamados genericamente de Grupos de Atuação Especial contra o Crime Organizado (GAECO), constituindo-se em unidades especializadas de persecução penal de crimes praticados por grupos criminosos organizados. São forças-tarefa permanentes, que reúnem geralmente integrantes do Ministério Público, Polícia Militares, Cíveis e Federais, Secretaria da Fazenda Estadual, com o objetivo de combater crimes complexos, sempre pautando as ações na eficiência pela reunião de recursos e conjunção de objetivos. Iniciativas para criação de GAECO iniciaram junto ao Ministério Público de São Paulo, em 1993, sendo na sequência reproduzidos nos demais Estados (MPF, 2011; MENDRONI, 2016). Em Santa Catarina, o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO), que é o campo de estudo da presente pesquisa, é atualmente regulado no âmbito do Ministério Público Estadual pelo Ato 277/2019/PJ.

COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL

A coordenação, com foco em arranjos interorganizacionais, é apontada como uma das principais questões para a melhoria da eficácia organizacional (MARCH; SIMON, 1958), sendo fator crítico para o desempenho organizacional (MALONE; CROWSTON, 1994) e produção de resultados de alta qualidade (GITTELL, 2002; 2006).

Neste contexto, especificamente, a coordenação interorganizacional, apontada como um problema perene para os serviços públicos (WEBB, 1991), é considerada um instrumento poderoso (HALL, 2004). Pode ser definida como uma forma específica de colaboração mais verticalizada, ocorrendo quando uma agência líder, com autoridade formal sobre várias organizações, as direciona a colaborar para alcançar um propósito comum especificado, instruindo, liderando ou dirigindo outros membros. As preocupações neste arranjo passam por definição de responsabilidades pelas despesas e pelos resultados (REGENS, 1988; KAISER, 2011).

A distinção clara entre hierarquias e gestão colaborativa nem sempre é possível, uma vez que nos arranjos ocorrem misturas das duas abordagens. Em muitos casos, a presença de uma organização líder, atuando como controladora e facilitadora do sistema torna-se fundamental para a eficácia do arranjo colaborativo, principalmente quando o grau de incerteza é alto, como no caso de ausência de informação e da existência de um problema complexo ou perverso (ARGOTE, 1982; MCGUIRE, 2006). Nesta perspectiva, a coordenação torna-se um dos principais elementos da colaboração interorganizacional (KOZUCH; MALYJUREK, 2016). Assim, nessas novas configurações, com atuação interorganizacional, o escopo e a complexidade crescem a ponto de não serem contidos nos limites do convencional controle hierárquico. Isso sugere a necessidade de melhorar a colaboração e a coordenação entre tais agências (ALEXANDER, 1993; KAISER, 2011).

No serviço público, um campo muitas vezes fragmentado, a coordenação de múltiplos serviços é apontada como a “pedra filosofal” da administração pública. Trata-se de uma busca difícil, quase mística de se alcançar, a de transformar serviços múltiplos e sistemas falhos de administração em esforços coordenados e integrados (JENNINGS; KRANE, 1994).

Na gestão de problemas de segurança pública, a coordenação interorganizacional, como resultado de fatores legais, organizacionais e contextuais, se apresenta como elemento chave, e sua ausência ou funcionamento precário pode causar sérias consequências e riscos decorrentes. O desafio da coordenação da gestão de segurança pública é grande por conta da presença da incerteza, urgência e interdependência de infraestrutura. Está relacionado à capacidade de organizações específicas se adaptarem a condições dinâmicas, comunicação eficaz para elaborar acordos comuns e posições

comuns sobre operações, regulamentos legais e relações informais emergentes dentro das atuações conjuntas. Trata-se de uma mescla de coordenação vertical para estabelecer divisão de responsabilidades e execução de atividades com uma nova abordagem que dá prioridade à adaptação mútua, integração de recursos e conhecimento (KOZUCH; MALYJUREK, 2016). Nesses casos, a agência responsável pela coordenação é geralmente a que detém maior amplitude legal e que possui maior possibilidade de direcionar recursos, ou oferecer recursos que outras agências não tenham (MCGUIRE, 2006; KAISER, 2011).

Ao estudar um arranjo interorganizacional entre unidades de Segurança Pública na Polônia, Kozuch e Malyjurek (2016) ressaltaram que a coordenação é o fator chave para o aumento da eficiência deste tipo de arranjo, pois liga as ações, permite adaptação flexível das instituições envolvidas, ampliando o uso de recursos e habilidades. Por outro lado, a falta de coordenação entre as agências responsáveis pela resposta repressiva do Estado é um problema que pode causar sérias consequências, abrindo possibilidade de desenvolvimento das nefastas atividades de conspirações criminosas bem organizadas (SCHENEIDER; HURST, 2008; KOZUCH; MALYJUREK, 2016).

A coordenação destes tipos de grupo nos Estados Unidos fica a cargo das agências federais, por deterem maior poder legal de atuação e mais recursos econômicos. No Brasil, a coordenação é de responsabilidade do membro de maior experiência em investigações criminais, principalmente do Promotor de Justiça, pois ele é visto como o elemento de ligação entre a investigação e a Ação Penal. A coordenação pode ser dividida, ainda, nas funções de gerenciamento jurídico e processual do grupo, ficando sob a responsabilidade do membro do Ministério Público; e a gestão operacional da investigação e trabalhos de campo, fica a cargo sob responsabilidade de um Policial (MPF, 2011).

Nas atividades diárias da força-tarefa, o grupo necessita da coordenação das atividades administrativa e operacionais em um caso, relacionada a uma sequência lógica de investigação que tem como regras básicas para identificação dos integrantes da organização criminosa e suas funções, áreas de atuação, identificação de bens e valores ocultos. Assim, em uma força-tarefa deve coexistir, em um mesmo ambiente de trabalho, integrantes do Ministério Públicos, Polícias Militares, Civis e Federais, e Secretaria da Fazenda Estadual trabalhando unidos e disponíveis em tempo integral, todos sob a eventual coordenação de um Coordenador Geral, responsável por traçar as estratégias de atuação (MENDRONI, 2016).

Mecanismos de Coordenação Interorganizacional

Os mecanismos de coordenação descrevem os meios ou arranjos organizacionais que permitem a realização de tarefas interdependentes (MARCH; SIMON, 1958; MINTZBERG; QUINN, 2001; ESPINOSA; et al, 2004; OKHUYSEN; BECHKY, 2009). Tais mecanismos flutuam para adaptar-se as novidades, condições de incerteza e mudanças (ADLER, 1995; ARGOTE, 1982). Nesse sentido, Jarzabkowski et al (2012) afirma que os mecanismos de coordenação possuem natureza dinâmica, pois são promulgados em atividades que possuem interdependência, devendo ter flexibilidade suficiente para se adaptar a situações que exigem novidade. A incerteza se refere à dificuldade e variabilidade de trabalho em uma unidade da organização (VAN DE VEM; et al, 1976). A principal característica da incerteza está associada à presença de informações incompletas, as quais tornam difícil prever estados futuros e diferentes fatores associados com o ambiente ou tarefas, dificultando o planejamento e a especificação completa das atividades da organização (ARGOTE, 1982).

Em seus estudos, Van de Ven et al (1976) identificaram que a medida que a incerteza das tarefas aumenta, o uso da hierarquia e de programas e regras pessoais para coordenar diminui, sendo substituído por mecanismos alternativos de coordenação para ajustes no trabalho, por meio de reuniões de grupos e canais pessoais de comunicação. Tal substituição por mecanismos alternativos parece ser o principal efeito vinculado à incerteza da tarefa. Da mesma forma Argote (1982), ao estudar unidades de emergência em hospitais, identificou que em situações de baixos níveis de incerteza, formas programadas como regras e acordos de autoridade, são utilizados para alcançar a coordenação. O autor conclui em seu estudo, sobre unidades de emergência hospitalar, que atividades que apresentam alto grau de incerteza exigem mecanismos de coordenação não programados, uma vez que dependem das características da incerteza.

Para Gandori e Soda (1995), os mecanismos de coordenação interorganizacional compreendem comunicação, decisão e negociação, coordenação e controle social, unidades e funções de coordenação, assessoria comum, sistemas de planejamento e controle, sistemas de incentivo e sistemas de informação.

Já para Gardet e Mothe (2011), os cinco mecanismos de coordenação interorganizacional englobam o tipo de troca e grau de formalização, a confiança, os benefícios compartilhados, as garantias e a resolução de conflitos. Williams (2002) destaca a capacidade para administrar conflitos e as disputadas relações de poder como elementos informais necessários à coordenação interorganizacional.

Os mecanismos de coordenação dentro da organização podem ser delimitados como ajuste mútuo, onde ocorre comunicação informal entre as pessoas; supervisão direta, quando uma pessoa coordena as demais; padronização de processo de trabalho, quando o trabalho em si é especificado; padronização de resultados, quando os resultados são especificados; e, padronização de conhecimentos e habilidades, quando os funcionários são capacitados, além de padronização de normas (MALONE; CROWSTON, 1994; MINTZBERG; QUINN, 2001). Muitas vezes, a interdependência entre organizações é formalizada por meio de acordos oficiais (formalização), e as interações se baseiam em um padrão específico e prescrito (HALL, 2004).

Nesses termos, a coordenação pode ser classificada como formal, quando ocorre por meio de estruturas hierárquicas no contexto de uma organização burocrática; ou informal, quando ocorre através de relações laterais informais, envolvendo aspectos pessoais (TSAI, 2002). Esta última, emergente e de curto prazo, é um componente da gestão pública colaborativa (MCGUIRE, 2006).

A autoridade oficial, aquela que possui experiência, respeito técnico ou profissional dos outros membros, possuindo capacidade de falar em nome da instituição e comprometer recurso da agência, pode ajudar nos processos de coordenação (AGRANOFF, 2003). Nesse sentido, a liderança pode criar uma atmosfera de confiança, reunir as pessoas para objetivos comuns (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001) e, quando aliada a relações interpessoais, se torna um dos principais ingredientes de uma coordenação eficaz, envolvendo arranjos interorganizacionais (JENNINGS; KRANE, 1994).

Assim, gestores públicos envolvidos em um arranjo público colaborativo podem vincular as organizações, por meio do estabelecimento de canais formais e informais de comunicação, construindo relacionamento por meio de negociação e mediação, e compartilhamento de conhecimento, criando confiança (MCGUIRE, 2006).

A confiança, na ausência de um instrumento formal, é o elemento que faz com que parceiros continuem a operar em um arranjo interinstitucional, substituindo a autoridade hierárquico-formal (WEBB 1991; AGRANOFF; MCGUIRE, 2001; AGRANOFF, 2003). Quanto maior a confiança, menor é a necessidade de monitoramento e supervisão (ALTER; HAGE, 1993), sendo um mecanismo para lidar com a incerteza e a complexidade (WILLIAMS, 2002).

A comunicação é elemento chave da coordenação, sendo que arranjos colaborativos bem-sucedidos desenvolvem mecanismos para organizar e disseminar informações, como comunicações eletrônicas e vídeo conferências, mas não substituem os encontros presenciais e as reuniões (GRANDORI e SODA, 1995; AGRANOFF, 2003; MCGUIRE, 2006). Nesse sentido, canais abertos de comunicação e formas alternativas são importantes (REGENS, 1988; MALONE; CROWSTON, 1994), pois a comunicação contínua e oportuna gera confiança e colaboração entre os envolvidos em arranjos

colaborativos (GITTELL; WEISS, 2006), principalmente no caso de emergências. Por outro lado, sua falta dificulta a tomada de decisão (KAPUCU, 2006).

Alianças entre organizações podem ocorrer também como resultado de uma estratégia organizacional no nível macro. A partir disso, organizações utilizam a atuação em cooperação com outras organizações como forma de moldar o ambiente externo e controlar concorrentes, de acordo com seus interesses específicos, em expressão efetiva de poder da organização (MINTZBERG; et al, 2015). Nesta linha, a coordenação reflete a configuração de poderes envolvidos no arranjo organizacional (REGENS, 1988) e pode gerar dificuldades na gestão de relacionamentos recíprocos ao apresentar desequilíbrios no direcionamento de recursos ou exercício de outro tipo de influência, por conta de sua autoridade legal (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001).

Em uma pesquisa no contexto de gestão da Segurança Pública na Polônia e de arranjos interinstitucionais, Kozuch e Malyjurek (2016) identificaram que mecanismos formais de coordenação acabaram por desempenhar o papel principal. Em condições de incerteza, as estruturas de processo formal de tomada de decisão formaram a base de condução das ações. Entretanto, outros mecanismos como confiança, reuniões e rotinas foram significativos. Segundo os pesquisadores, tal achado prova que a prioridade e a importância de cada mecanismo de coordenação utilizado, resulta do contexto situacional.

Como fatores chave que influenciam a coordenação interorganizacional, Kozuch e Małyjurek (2016) apontam a comunicação em equipes de trabalho, a liderança com habilidades organizacionais de comunicação e confiança como fatores que demonstram a dependência da coordenação de condições relacionais existentes no arranjo colaborativo. Assim, o relacionamento interpessoal também é apontado como poderoso elemento de coordenação informal, tendo como base elementos de reciprocidade, socialização e reputação (HANISCH; WALD, 2014).

Gittell (2004), em estudo sobre a coordenação em organização da área da saúde e relacionamento com organizações externas, conclui que o design da organização (rotinas, sistemas de informação, reuniões de equipe e de gerentes de caso) pode auxiliar no fortalecimento da rede de coordenação interorganizacional. Nesse sentido, os mesmos mecanismos que ajudam a facilitar a coordenação intraorganizacional podem facilitar a coordenação interorganizacional.

Espinoza et al (2004) destaca que, no nível da equipe, a mesma tarefa pode exigir o uso de diferentes mecanismos de coordenação ao longo do tempo. Isso porque tarefas diferentes somadas à natureza das dependências existentes entre elas impactam na combinação de mecanismos de coordenação utilizados. No caso de tarefas complexas, existem várias dependências envolvidas, e o gerenciamento de tais dependências exige diferentes mecanismos de coordenação.

Okhuysen e Bechky (2009), ao estudar grupos de Operações Especiais da Polícia, reuniram em cinco diferentes tipos as práticas emergentes utilizadas para coordenação: plano e regras, objetos e representações, papéis e funções, rotinas e proximidade.

As rotinas auxiliam na coordenação ao pré-estabelecer as tarefas a serem realizadas, bem como certa sequência a ser executada (THOMPSON, 1967; VAN DE VEM; et al, 1976). Se constituem em padrão repetitivo e reconhecível de ações dependentes, com base em práticas, que envolvem múltiplos agentes (OKHUYSEN; BECHKY, 2009). Assim, configuram-se em práticas, as quais são constituídas de ações que são continuamente geradas e modificadas em um determinado contexto de regras e expectativas, a medida que são promulgadas (JARZABKOWSKI; et al, 2012).

Para Feldman e Rafaeli (2002) as rotinas são ações recorrentes e padrões de comportamento de vários membros da organização que aumentam as conexões entre as pessoas e auxiliam no desenvolvimento de entendimentos compartilhados sobre o que deve ser realizado. Isso auxilia a manter certo padrão de comportamento que coordena as ações de indivíduos, ao tempo que adapta às variações no ambiente interno e externo, podendo ocorrer entre pessoas de diferentes organizações. Nesse sentido, ao pré-especificar tarefas, codificando as melhores práticas, apresentando aprendizados de experiências anteriores, melhorando as interações, os recursos individuais e transformando em capacidades organizacionais, as rotinas podem facilitar a ação coordenada, sendo importantes em atividades que envolvem nível altos de incerteza (GITTELL, 2002). Gittell (2004) em seu estudo sobre na área da saúde, por exemplo, identificou o que chamou de rotina interorganizacional. Neste caso, um mecanismo de coordenação adotado dentro da unidade hospitalar foi estendido para relacionamentos externos à organização.

Com enfoque nas relações, Gittell (2002, 2006; 2016) aborda a denominada coordenação relacional, como alternativa à dicotomia aos mecanismos estruturados e não estruturados, a qual é definida como o processo de interação mútuo que envolve dimensões de comunicação e relações para integração e realização de tarefas. A coordenação relacional é composta por três dimensões relacionais (metas em comum, conhecimento compartilhado e respeito mútuo) as quais são suportadas por quatro dimensões relacionadas à comunicação (frequente, oportuna, precisa e focada na resolução de problemas). A autora assevera que os relacionamentos melhoram os resultados da coordenação, apontando a relação entre comunicação e qualidade no relacionamento entre os atores, ocorrendo reforço recíproco e diretamente proporcional.

Sob esta perspectiva, os relacionamentos são emergentes e informais, não sendo deliberadamente criados ou prescritos por meio de estruturas organizacionais formais. Tais relacionamentos possuem natureza interpessoal, aumentando o envolvimento, a lealdade e a

confiança, permitindo conexões emocionais e cognitivas. Os canais de comunicação são emergentes, sendo criados pelos envolvidos conforme a necessidade de realizar os trabalhos. Assim, relações fortes afetam a frequência, pontualidade, precisão e natureza de resolução de problemas da comunicação, possibilitando que os envolvidos no processo de trabalho gerenciem suas interdependências, auxiliando a melhoria do desempenho e eficiência (GITTELL, 2002).

Barreiras à Coordenação Interorganizacional

Experiências de atuações conjuntas na área de investigação envolvendo crimes com alto potencial ofensivo, como as voltadas para combater estruturas criminosas organizadas, também apresentam alguns problemas que dificultam ou impedem uma maior cooperação e coordenação dos trabalhos neste tipo de arranjo.

As barreiras à coordenação interinstitucional podem ser de vários tipos: organizacionais, legais, técnicas e políticas, estando relacionadas à complexidade da estrutura das organizações, jurisdição e responsabilidades legais, interesses, missões e processos diferentes, forma de comunicação e culturas organizacionais, os quais podem gerar tensões institucionais (REGENS, 1988; AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; WEBB, 1991; JENNINGS; KRANE, 1994; AYLING; BROADHURST, 2012; QVIST, 2016).

Soma-se a isso o fato de que a quantidade de poder dentro do arranjo interinstitucional pode ser desigual, com acesso diferenciado a recursos e informações por parte de algumas agências, sendo difícil a construção da confiança e o alinhamento dos objetivos, acabando por enfraquecer todo o sistema (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001; MCGUIRE, 2006).

Os arranjos interorganizacionais diferem em estrutura, organização, autoridade, propósito, tamanho, escala, tempo de vida e expectativas. Além disso, pode existir tensões e competições (políticas e organizacionais) entre órgãos para iniciar e manter esforços colaborativos interagências. Os fatores formais ou informais que geram ou comprometem os acordos e sua manutenção podem se dar em 3 níveis: sistêmico, estrutural e individual. Neles se incluem questões como: a) escala e complexidade do problema a ser tratado; b) seleção de quais agências devem participar, em que capacidade e grau; c) nova estrutura fundindo ou constituída por diferentes agências; d) seleção de um agência líder em acordo de coordenação; e) grau de autonomia dos entes individuais; f) culturas organizacionais dentro das agências; g) rivalidades jurisdicionais entre agências; h) incentivos e benefícios de participação (mútuos, recíprocos entre agências, centrados em agências ou individuais); i) capacidade, patrimônio, experiência e conhecimento das agências; j) confiança no profissionalismo, competência e integridade dos participantes (KAISER, 2011; AYLING; BROADHURST, 2012).

Schneider e Hurst (2008), em seu estudo sobre uma abordagem integrada de forças de aplicação da lei contra o crime organizado no Canadá, apontaram alguns obstáculos enfrentados quando na coordenação de múltiplas agências neste tipo de arranjo interinstitucional. Entre eles destacam-se: a participação simbólica de algumas agências/instituições, falta de compartilhamento de informações, inserção de pessoal não qualificado, falta de comunicação entre as agências/instituições integrantes, falta de comunicação entre força-tarefa e as instituições de origem, pouca contribuição que a força-tarefa traz para as prioridades das específicas das agências/instituições e suas missões e conflitos de objetivos e missões entre as agências/instituições integrantes da estrutura multi-agência.

MÉTODO

Trata-se de um estudo exploratório e descritivo e de natureza qualitativa, ao permitir a interpretação de como uma instituição formada pela coordenação de várias organizações ocorre na prática, além de possibilitar a compreensão do significado e a descrição desse fenômeno em seu contexto (GOLDENBERG, 1999, p. 63).

O método de abordagem adotado foi o abdução (PEIRCE, 1983), sendo que quanto à escolha do objeto de estudo a estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, buscando compreendê-lo em seus próprios termos (GOLDENBERG, 1999, p. 33). Trata-se de um caso único concernente a uma organização formada pela união de membros de várias instituições que atuam em conjunto, em um arranjo interinstitucional, que opera a partir de processos ou eventos complexos (YIN, 2005).

A pesquisa ocorreu, geograficamente, no Estado de Santa Catarina, tendo como unidade de análise o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO), o qual se encontra estruturado por uma coordenação geral, localizada na cidade de Florianópolis/SC e 08 (oito) grupos regionais estabelecidos nas cidades de Florianópolis/SC, Joinville/SC, Chapecó/SC, Criciúma/SC, Lages/SC, Itajaí/SC, Blumenau/SC e São Miguel do Oeste/SC. O GAECO conta hoje com agentes públicos, representantes do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), Polícia Militar (PMSC), Polícia Civil de Santa Catarina (PCSC), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Secretaria de Estado Fazenda de Santa Catarina (SEF), os quais atuam diretamente na coordenação e nos grupos, em atividades conjuntas de investigação que tem por alvo estruturas criminosas organizadas, sendo que esta atuação é regida por termos de cooperação técnica firmados entre o Ministério Público e as demais instituições.

Como técnicas de coleta de dados foram realizadas **pesquisa documental** (LAKATOS; MARCONI, 2003) e **entrevistas semiestruturadas** (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.188). Em função da complexidade da organização, optou-se pela amostra não probabilística intencional, utilizando como

critérios de escolha para realização das entrevistas: a) ser agente integrante do GAECO: Promotor de Justiça, Policial Militar, Policial Civil, Policial Rodoviário Federal ou Auditor Fiscal da Fazenda; b) estar em função de chefia, atuando junto ao grupo, representando uma das instituições; c) estar em função de execução (operacional), atuando junto ao grupo, representando uma das instituições; d) estar em atividade no GAECO há 01 (um) ano, pelo menos. Foram entrevistados 19 (dezenove) agentes públicos atuantes no GAECO, representantes de todas as instituições integrantes do grupo, com base nos critérios estabelecidos. As entrevistas foram realizadas por meio audiovisual, entre os dias 27 de julho de 2020 e 18 de agosto de 2020, com duração média de 40 minutos; o conteúdo foi transcrito para fins de análise de conteúdo, com foco nas dimensões e categorias.

Ainda, como técnica de coleta de informações foi realizada **observação participante**. Neste caso, o pesquisador experimentou pessoalmente o fenômeno estudado para melhor compreendê-lo, não apenas captando as suas interpretações, mas agindo responsabilmente na interação com os demais, e assimilando o contexto da situação observada (STAKE, 2016). A observação realizada pelo pesquisador, ocorreu no período de novembro de 2019 até abril 2020, em dias e momentos diversos, pautada nas categorias de análise estabelecidas para a pesquisa, a qual teve como foco específico as atividades diárias do grupo (interações entre os agentes públicos, reuniões de trabalho, desenvolvimento de tarefas individuais e coletivas relacionadas a atividades de investigações conjuntas, etc.) e nas atividades relacionadas à deflagração de operações policiais (reuniões preparatórias, gestão de operações, coordenação das atividades, etc.) desenvolvidas pela unidade observada (elemento de análise): GAECO de Florianópolis/SC, local de trabalho do pesquisador, por meio de um roteiro de observações. Como técnica de análise de foram utilizadas a análise de conteúdo e triangulação de evidências.

Foi realizada uma revisão sistemática **revisão sistemática**, que serviu para coleta dos marcos teóricos que lastrearam a investigação e posterior identificação das categorias de análise utilizadas na investigação. Após pesquisas nas bases de dados *Scopus*, *Web of Science* e *Ebsco*, foi estruturada uma *query* utilizada para a pesquisa de artigos nas bases de dados, tendo sido obtido sucesso na busca, em sua terceira versão. Como critérios de inclusão/exclusão foi utilizado um filtro de linguagem, englobando os idiomas português e inglês. As *query* utilizadas foram: “coordination” AND (coordination mechanisms AND interorganizational coordination OR interorganizational cooperation OR multi-agency cooperation OR interorganizational relationships OR “interagency coordination”)

Com a consulta nas bases de dados, foram obtidos com a referida *query*, neste primeiro nível de filtragem, 174 artigos na base *Scopus*, 456 artigos na *Web of Science* e 484 artigos na *Ebsco*, totalizando 1.114 documentos. Na sequência, no segundo nível de filtragem, após a exclusão dos

artigos repetidos, restaram da *Scopus* 173 artigos, na *Web of Science* 456 artigos e na *Ebsco* 482 artigos, totalizando 1.111 documentos. Posteriormente, foi realizada uma terceira filtragem, a partir da qual foram escolhidos, do total de artigos restantes, com base na leitura do título, palavras-chave e resumo, e filtro de linguagem os que tinham relação com o tema que se pretende pesquisar, resultando junto a *Scopus* 07 artigos, na *Web of Science* 31 artigos e na *Ebsco* 24 artigos, totalizando 62. Finalmente, foram verificados os artigos disponíveis, sendo identificados 50 documentos, os quais foram objeto de leitura completa.

Como produto da fundamentação teórico-empírica (estado da arte e revisão sistemática), foi elaborado um modelo de análise, com as dimensões e categorias a serem pesquisadas, que serviram de guia para análise dos dados e dos resultados da pesquisa, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Síntese do modelo de análise que suportou a pesquisa

TEMA	DIMENSÕES	CATEGORIAS (Mecanismos de coordenação)
COORDENAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS (Problemática da pesquisa)	TÉCNICO-LEGAIS (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> - COMPETÊNCIA LEGAL - Leis que regem os órgãos, definem missões, sanções e estabelecem autoridades (VAN DE VEN; WALKER, 1979; WEBB, 1991; REGENS, 1988; AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; AGRANOFF, 2003; JENNINGS; KRANE, 1994; MINTZBERG; QUINN, 2001). - FORMALIZAÇÃO - Padronização de planos, procedimentos, documentos, contratos, convênios, relatórios (VAN DE VEN; WALKER, 1979; MINTZBERG; QUINN, 2001; HALL, 2004; GARDET; MOTHE, 2011). - GESTÃO DE DEPENDÊNCIAS - Interdependência de recursos (informação, conhecimento, recursos legais, recursos organizacionais – força de trabalho, habilidades - experiência, edifícios, equipamentos, dinheiro) (VAN DE VEN; WALKER, 1979; WEEB, 1991; MANOLE; CROWSTON, 1994; AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; WILLIAMS, 2002).
	POLÍTICAS	<ul style="list-style-type: none"> - PODER - Fontes de influência, desequilíbrios e bases de poder (REGENS,1988; AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, AGRANOFF, 2003). - GESTÃO DE CONFLITOS - Capacidade de mediar e negociar (GANDORI; SODA, 1995; JENNINGS; KRANE, 1994; WILLIAMS, 2002; MCGUIRE, 2006; GARDET; MOTHE, 2011; KOZUCH; MAŁYJUREK, 2016). - COMUNICAÇÃO - Troca de informações por canais formais e informais, conhecimento, nas atividades e operações, relações laterais informais (MALONE; CROWSTON, 1994; GANDORI; SODA, 1995; MINTZBERG; QUINN, 2001; TSAI; 2002;

	(AGRANOFF; MCGUIRE, 1999)	<p>AGRANOFF, 2003; MCGUIRE, 2006; GITTELL; WEISS, 2006; KAPUCU, 2006).</p> <p>- CONFIANÇA - Condição psicológica subjacente, causa ou resultado de comportamento específico. Obrigação e expectativas mútuas, compartilhamento de significados e valores (ALTER; HAGE, 1993; AGRANOFF; MCGUIRE, 2001; MINTZBERG; QUINN, 2001; MCGUIRE, 2006; GARDET; MOTHE, 2011).</p> <p>- COMPARTILHAMENTO DE PROPÓSITOS - Alinhamento de metas e objetivos (AGRANOFF, 2003; GITTELL; WEISS, 2006; QVIST, 2016).</p>
	OPERACIONAIS (GRUPO)	<p>- MECANISMOS ESTRUTURADOS – Exemplo: Planos, regras, cronogramas, reuniões agendadas, procedimentos formalizados e relacionamentos preestabelecidos, descrição detalhadas de cargos, cadeias formais de comando, estrutura hierárquica vertical e formal, centralização (MARCH; SIMON 1958; VAN DE VEN; et al, 1976; ARGOTE; 1982; MALONE; CROWSTON; 1994; ANDRES; ZMUD; 2001; TSAI, 2002; ESPINOSA; et al, 2004; RICO; et al, 2008; CLAGGETT; KARAHANNA, 2018).</p> <p>- MECANISMOS NÃO ESTRUTURADOS – Exemplo: Ajustes mútuos, improviso, troca de informações entre pares, Comunicação informal e espontânea, Relações laterais informais, por meio de interação social, autonomia para tomar decisões. (ARGOTE, 1982; MALONE; CROWSTON; 1994; ANDRES; ZMUD, 2001; TSAI, 2002; ESPINOSA et al, 2004; CLAGGETT; KARAHANNA, 2018).</p>

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Com base nas categorias estabelecidas os dados coletados foram analisados, apresentando os resultados que seguem.

CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA

Os documentos históricos pesquisados apontam para a formalização da estrutura interinstitucional em Santa Catarina, como originária do primeiro termo de cooperação técnica, celebrado entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e a Secretaria de Estado da Segurança Pública, com o objetivo de fixar normas para ação integrada e cooperação técnica visando o combate à macrocriminalidade e o crime organizado no Estado de Santa Catarina, datado de 09/06/2000. Tal

organização tinha seu objeto definido na cláusula primeira, onde era prevista a reunião de esforços para combate a estruturas criminosas, já indicando compartilhamento de propósitos dos órgãos conveniados.

O Decreto 1.864, de 05 de dezembro de 2000, aprovou o referido Termo de Cooperação Técnica que inaugura, no Ministério Público de Santa Catarina, a atuação de forma articulada para combate à criminalidade organizada, revelando a materialização de interdependência (MANOLE; CROWSTON, 1994, AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; WILLIAMS, 2002), no que tange ao fornecimento de recursos organizacionais, recursos legais e informações, entre as partes conveniadas. De acordo com o Termo, em sua cláusula segunda, compete ao Ministério Público: acompanhar investigações, fornecer instalações físicas para desenvolvimento das investigações, fornecer apoio técnico-jurídico, receber e dar a devida destinação a informações e documentos. Já na cláusula Terceira, consta o que coube à Secretaria de Segurança Pública: colocar um Delegado de Polícia e um Investigador à disposição da estrutura, emprestar apoio logístico às investigações.

Atualmente, o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO) é regulado no âmbito do Ministério Público pelo Ato 277/2019/PJ, o qual em seu artigo 1º destaca sua finalidade como sendo “a identificação, prevenção e repressão às organizações criminosas, à macrocriminalidade e aos delitos de maior complexidade, sofisticação no seu processo de organização e execução, ou relevância social, cujas atividades ilícitas especializadas estejam sujeitas à atuação dos membros do Ministério Público [...]”. De acordo com o seu artigo 2º, os tipos de atividades a serem realizadas pelo GAECO relacionam-se à “[...] atividades auxiliares de investigação em peças de informação, procedimentos preparatórios, inquérito civil, procedimentos administrativos, inquérito policiais, inclusive os militares, e procedimentos de investigação criminais (PIC’s), medidas cautelares e ações penais, em todos os graus de jurisdição [...]”.

No artigo 3º da normativa administrativa encontra-se a estrutura e a composição do grupo, “formada por membros e servidores do Ministério Público, integrantes das Polícias Militar, Civil e Rodoviária Federal, da Fazenda Estadual, além das demais autoridades e dos órgãos envolvidos, direta ou indiretamente”.

Dentro desta estrutura, a competência legal, as leis que regulam a atuação e estabelecem as missões de cada órgão integrante é reconhecida e preservada (VAN DE VEN; WALKER, 1979; WEBB, 1991; REGENS, 1988; AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; AGRANOFF, 2003; JENNINGS; KRANE, 1994; MINTZBERG; QUINN, 2001), principalmente no que se relaciona à função do Ministério Público, que em apertada análise é o responsável por deflagrar a Ação Penal Pública, ou seja, receber as informações ou provas e oferecer a Denúncia à Justiça, para que se inicie o devido processo legal. Caso

entenda necessário pode, o próprio Ministério Público, buscar produzir as provas, sozinho ou de forma conjugada com outras instituições, como é o caso do GAECO.

O Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO) se encontra estruturado por uma coordenação geral e 08 (oito) grupos regionais. A coordenação geral está localizada na cidade de Florianópolis/SC e os grupos regionais estão estabelecidos em Florianópolis/SC, Joinville/SC, Chapecó/SC, Criciúma/SC, Lages/SC, Itajaí/SC, Blumenau/SC e São Miguel do Oeste/SC.

O GAECO conta hoje com cento e vinte e sete (127) agentes públicos, representantes do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), Polícia Militar (PMSC), Polícia Civil de Santa Catarina (PCSC), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Secretaria de Estado Fazenda de Santa Catarina (SEF). Atua diretamente na coordenação e nos grupos, em atividades conjuntas de investigação que têm por alvo estruturas criminosas organizadas, sendo esta atuação regrada por termos de cooperação técnica firmados entre o Ministério Público e as demais instituições.

Cada grupo regional é constituído por um Promotor de Justiça, com função de coordenador, um Oficial da PMSC e um Delegado da PCSC, responsáveis por gerenciar as atividades do respectivo efetivo policial à disposição. Alguns grupos regionais, além deste efetivo, possuem Policiais Rodoviários Federais e Auditores da SEF em seus quadros.

As atividades realizadas no GAECO estão todas relacionadas à investigação e à produção de provas em investigações de estruturas criminosas complexas, lançando mão de pesquisas em bancos de dados, uso de instrumentos especiais de produção de prova como interceptações telefônicas, telemáticas, análise de dados bancários e fiscais, além de diligências em campo e cumprimento de ordens judiciais de busca e apreensão e prisão.

O Gaeco e seus Mecanismos de Coordenação

Dentro da categoria competência legal verifica-se o mecanismo de coordenação, de acordo com o Ato 277/2019/PGJ, que reestrutura e define missões (WEBB, 1991; REGENS, 1988; AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; AGRANOFF, 2003; JENNINGS; KRANE, 1994) do Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas, em Santa Catarina. O Ministério Público tem como missão consolidada a possibilidade de investigar crimes diretamente. Assim, Promotores de Justiça instauram procedimentos próprios para realizar investigações e coordenam as investigações do GAECO, os denominados Procedimentos de Investigação Criminal (PIC's). Aos Promotores de Justiça é atribuída uma denominada coordenação "administrativa" e os Oficiais e Delegados de Polícia que atuam no

GAECO são reconhecidos por realizar a coordenação das atividades operacionais, mesmo as vinculadas ao Procedimento de Investigação Criminal (PIC).

Com relação à formalização, destaca-se os Convênios ou Termos de Cooperação Técnica (VAN DE VEN; WALKER, 1979; MINTZBERG; QUINN, 2001; HALL, 2004; GARDET; MOTHE, 2011) que regulam os aspectos gerais quanto a participação das instituições junto à estrutura do grupo especial do Ministério Público. Ainda, percebe-se dentro categoria formalização, que os principais documentos utilizados para materializar ações investigativas, informações e provas coletadas durante as investigações, são os relatórios os quais possuem um nível mínimo de padronização. Existem procedimentos internos que são pastas físicas (formalização), com numeração única. Os procedimentos internos são instaurados por uma portaria administrativa assinada pelo Promotor de Justiça, nomeando como supervisores de caso o Delegado de Polícia e o Oficial da Polícia Militar, que integram o GAECO.

Durante a realização de operações policiais para cumprimento de ordens judiciais pelos agentes do GAECO, documentos previamente confeccionados são organizados e entregues para cada equipe policial para apresentar orientações gerais para o desenvolvimento do trabalho e auxiliar na coleta e apreensão de provas. Tais procedimentos, reúnem as informações de cada caso em andamento, cópia dos relatórios produzidos ao longo da investigação, os quais são arquivados em ordem cronológica na referida pasta.

Além disso existem, alguns modelos de relatório utilizados pelos agentes para materialização de informações em três tipos, sendo relativamente padronizados no que se refere à parte técnica e jurídica: Relatório de Informação (contém dados preliminares e informações iniciais sobre fatos a serem apurados, sugerindo geralmente a adoção de algumas medidas legais de produção de prova); Relatório de Investigação (contém o resultado das ações realizadas pela equipe de investigação ou de alguma medida cautelar); e, Relatório de Diligência (materializa diligencia realizada em campo, por equipe, registrando algum fato específico), os quais possuem objetivos específicos para apresentação de informações.

Além desses pontos, os dados coletados e a observação participante revelam a inexistência de um padrão de atuação ou algum regramento, manual ou orientação sobre como desenvolver as investigações, sendo que as atividades são desenvolvidas muito com base na experiência dos agentes (AGRANOFF, 2003) que atuam no GAECO e a partir de práticas sociais diárias (JARZABKOWSKI; et al, 2012), já consolidadas. Tais práticas acabam se transformando em rotinas, conforme destacam Thompson (1967), Van de Ven; et al (1976) e Okhuysen e Bechky (2009).

A cada caso novo instaurado para realização de investigação, percebe-se uma certa rotina quanto a ações, principalmente no início, para a investigação: avaliação das informações iniciais, pesquisas em bancos de dados, definição das estratégias, planejamento preliminar da investigação, definição de responsáveis diretos pelo caso, entre outras.

Com realização à categoria comunicação, a troca de informações realizadas no GAECO nas atividades diárias e operações voltadas a investigações de organizações criminosas ocorre, em sua maioria, por canais informais, de forma não estruturada (MALONE; CROWSTON, 1994; GANDORI; SODA, 1995). As observações em campo mostraram que a comunicação entre os agentes durante as atividades diárias é extremamente informal e espontânea, ocorrendo de forma presencial, nos mais diversos ambientes físicos da sede do GAECO (corredores, salas de reuniões, etc.) e de acordo com a necessidade (TSAI; 2002; AGRANOFF, 2003; MCGUIRE, 2006). Ocorre por aplicativo (*whatsapp*) ou por ligação telefônica, de acordo com a necessidade ou pelo fato de integrantes estarem fora da base, visando sempre a rapidez e a precisão das informações, com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão com relação a ações e estratégias de produção de prova.

Nas operações para cumprimento de ordens judiciais foi observado que a forma mais comum de comunicação entre as equipes que estão distribuídas durante a operação, e destas com os responsáveis pela coordenação da operação, ocorrem pelo aplicativo *whatsapp* e ligação telefônica. Já a comunicação formal ocorre essencialmente por meio de correio eletrônico oficial, ofícios e relatórios os quais são enviados e recebidos para órgãos e demais autoridades, de acordo com o caso.

Pode-se verificar que para o sucesso de uma investigação como um todo, de uma diligência em campo, operação ou mesmo obtenção de informações, bem como para a segurança dos integrantes do grupo, a comunicação deve ser oportuna e precisa (GITTELL; WEISS, 2006), sendo que as formas que ela ocorre podem ser diversas, dependendo do contexto.

Estes dados coletados durante as observações, foram ratificados pelos entrevistados, no sentido de apontar que a comunicação no GAECO, nas atividades e operações relacionadas à investigação é primordialmente não estruturada, informal, espontânea e constante. Tal informalidade é crucial para responder as características de uma investigação: incerteza, dinamicidade e não repetição de situações/contexto: “ [...] acontece desde os corredores ali, um conversando com outro sobre o caso, né? Não é uma coordenação específica: vamos falar sobre a operação agora. A gente se encontra no corredor pra falar um assunto que aconteceu sobre o meu investigado e aí já trocar uma ideia, já tem uma nova, uma nova solução [...]”. Grande parte das comunicações ocorre a partir de um grupo de *whatsapp* que discute investigações específicas.

Um elemento importante apresentado pelos dados se refere ao compartilhamento de propósitos (AGRANOFF, 2003; GITTELL; WEISS, 2006; QVIST, 2016) entre os integrantes do GAECO, no sentido de reconhecerem e explicitarem metas e objetivos gerais do arranjo interinstitucional do qual fazem parte. As observações em campo evidenciam o conhecimento de objetivos comuns (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001). Tais objetivos, a partir de instrumentos legais de produção de prova, envolvem a coleta e a análise de informações aptas a serem utilizadas como prova de determinada ação criminosa, que posteriormente é submetida ao poder judiciário, e que serve para minimizar ou fazer cessar a ação de uma determinada estrutura criminosa organizada.

As entrevistas evidenciam que esse alinhamento de propósitos auxilia no planejamento e na definição das estratégias de investigação, criando uma visão geral, para toda a equipe, do que se pretende realizar: “[...] aquele ideal policial de querer ajudar a sociedade, de querer o bem da sociedade, de querer combater a criminalidade, para qualquer profissional na área de segurança pública hoje, é um privilégio trabalhar no GAECO [...]” (E2).

Como mecanismos estruturados presentes no GAECO pode-se destacar a realização de reuniões agendadas e aspectos relacionados à centralização e hierarquia (ARGOTE; 1982; MALONE; CROWSTON, 1994; ANDRES; ZMUD, 2001) exercidos pelo Promotor de Justiça, Oficial da Polícia Militar e Delegado de Polícia, para fins de gestão de recursos humanos (escalas de serviço, referências elogiosas, etc.) e para fins de tratamento institucional formal. Nesta linha, de acordo com o Entrevistado 7: “[...] o Ministério Público não tem uma ascendência funcional sobre os órgãos que constituem a força-tarefa. Da mesma forma que um em relação ao outro, todos independente, tem as carreiras e linhas funcionais de atribuição” (E7).

Percebe-se que o Oficial da Polícia Militar e o Delegado de Polícia funcionam como “gerentes” de caso (GITTELL, 2004), supervisionando as investigações realizadas pela equipe, realizando a coordenação de fato das atividades de investigação. Já o Promotor de Justiça é responsável formal pelo procedimento de investigação (Procedimento de Investigação Criminal - PIC) e atua mais direcionado à parte jurídica de produção de prova, interagindo e pleiteando junto ao poder judiciário as mais variadas medidas cautelares de produção de prova, com base nas informações produzidas pela equipe policial do GAECO, tais como, interceptação telefônica, interceptação telemática, quebra de sigilo bancário e fiscal, busca e apreensão, prisões, entre outras.

É possível afirmar, com base nos dados coletados, que os papéis e funções dos Promotores de Justiça, Oficial da Polícia Militar e Delegado de Polícia, como representantes das instituições que fazem parte do GAECO, são reconhecidos e definidos como postulam Okhuysen e Bechky (2009), ajudando na coordenação das atividades de investigação.

Foi identificada a presença importante de mecanismos não estruturados de coordenação no GAECO como a improvisação (bricolagem organizacional) (OKHUYSEN; BECHKY, 2009) e a comunicação informal e espontânea (ANDRES; ZMUD, 2001) no desenvolvimento das atividades de investigação. Por diversas vezes durante as observações, foram constatados momentos em que os integrantes da equipe se reuniram na sede do GAECO, em momentos diários de pausa das atividades, na própria cozinha existente na sede. Nesses locais, os integrantes estabeleceram diversas trocas, tratando, na maioria das vezes, de informações relacionadas as investigações, tornando-se momentos muito ricos para troca de conhecimento.

Assim, nas observações em campo, em operações policiais que o pesquisador participou, foi constatado, por exemplo, a ocorrência de conversas informais, relações laterais informais (TSAI, 2002; ESPINOSA; et al, 2004) com os policiais envolvidos na operação, sobre características dos alvos e situações importantes a serem observadas durante as buscas que seriam realizadas no dia seguinte, quando da deflagração da operação.

Nas atividades diárias, as estratégias de investigação eram discutidas a todo o momento, quando possível, com a participação de todos os integrantes da equipe. A hierarquia é praticamente inexistente no desenvolvimento das atividades entre os integrantes do grupo, sendo que o conhecimento, a experiência e as melhores ideias (ESPINOSA; et al, 2004; RICO; et al, 2008), dentro da legalidade, é que pautaram, de fato, as ações e decisões.

Por ser uma atividade dinâmica, a investigação propicia, na maior parte das vezes, momentos de desafio no sentido exigir a adoção de novas e inovadoras estratégias de produção de prova. Assim, a todo momento surgiram iniciativas novas nesse sentido, as quais foram recepcionadas, discutidas (MALONE; CROWSTON, 1994) e, muitas vezes, implementadas. Uma vez validadas essas iniciativas são compartilhadas com os demais grupos regionais. Tais ações englobam desde uso de novos equipamentos eletrônicos para filmagem e fotografia, até novos pedidos (peças jurídicas) a serem realizados junto ao juízo.

Foi percebido que as atividades de produção de prova envolvem altos níveis de incerteza de entrada de informações como, por exemplo, localização e atividades suspeitas ou criminosas dos investigados, exigindo readequação e improvisação por parte dos agentes (MALONE; CROWSTON, 1994) para obtenção e materialização das informações necessárias. Os desdobramentos de ações de uma investigação podem ser previstos, mas dificilmente são possíveis de serem mapeados completamente e antecipados no sentido de preparação e eliminação de imprevistos. Nesse sentido, no máximo, eles minimizam ações necessárias, mas a incerteza está sempre presente.

O desenvolvimento das atividades de investigação de organizações criminosas e a necessidade de flexibilidade e informalidade para fazer frente à incerteza, característica importante vinculada ao contexto em que ocorre a coordenação, é corroborada nos relatos de alguns entrevistados: “[...] eu gosto assim do GAECO: é que a gente nas tomadas de decisões, na verdade, né? Diante do que acontece, é que todo mundo tem liberdade de falar, sem medo de verdade da sua opinião, o que acha dos próximos caminhos a seguir, né?” (E2).

O relacionamento interpessoal (HANISCH; WALD, 2014) também foi identificado como elemento importante de coordenação não estruturada, ao fortalecer vínculos de confiança entre os agentes que atuam no GAECO, auxiliando no alinhamento de objetivos e execução de tarefas. Os aspectos relacionais, neste sentido, se torna fator preponderante nas atividades desenvolvidas na equipe interinstitucional que integra o GAECO, posto que relações fortes implicam diretamente na frequência, pontualidade e natureza de resolução de problemas de comunicação, a qual, por sua vez, dá suporte ao gerenciamento de interdependência dos agentes envolvidos nas tarefas de investigação (GITTEL, 2002).

Finalizando a presente seção, pode-se verificar que os mecanismos de coordenação presentes no GAECO dentro da dimensão técnico-legal relacionam-se às categorias competência legal e formalização, materializadas na missão de investigação direta por parte do Ministério Público. Inserem-se também nessa dimensão a existência de ato administrativo criando o GAECO, assim como os convênios e termos de cooperação técnica estabelecidos entre o MPSC e as demais instituições que compõe o grupo. Quanto à dimensão política, os dados apontaram para a prevalência dos mecanismos de coordenação comunicação e compartilhamento de propósitos. Finalmente, na dimensão operacional pode-se destacar a prevalência de mecanismos não estruturados, para além das rotinas, reconhecimento de papéis e funções, e presença de gerentes, como mecanismos de coordenação presentes nas atividades de investigação, realizadas no GAECO.

A prevalência de mecanismos de coordenação não estruturados e flexíveis, no GAECO, em tese, se justifica por conta do contexto de incerteza e mudança da atividade (investigação de organizações criminosas) e se alinha com o entendimento de que os mesmos devem adaptar-se as novidades (VAN DE VEM; et al, 1976; ADLER, 1995; ARGOTE, 1982). Tal achado está alinhado com o que Rico; et al (2008) verificou em estudos relacionados a equipes de ação, com altos níveis de incerteza, como equipes médicas, equipes militares e tripulações de vôo, em que os mecanismos de coordenação implícitos (não estruturados) aumentaram o desempenho da equipe.

Fatores Limitadores à Coordenação do Gaeco

Como fatores limitadores ou aspectos que dificultam, de alguma forma, a coordenação do grupo pode-se citar a questão das atribuições/competências legais de cada instituição integrante do GAECO, bem como diferentes culturas organizacionais. Tais fatores podem desencadear problemas de comunicação, gerando tensões, falta de alinhamento e comprometendo o desenvolvimento das atividades (REGENS, 1988; AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; KAISER, 2011; AYLING; BROADHURST, 2012; QVIST, 2016), como é possível observar nas falas convergentes dos entrevistados E1, E3 e E5: “[...] já vem com essas coisas, assim: às vezes, da nossa própria instituição, entre Polícia Militar e Polícia Civil, das atividades inerentes a cada uma, e acaba trazendo isso para o grupo” (E1).

Tais dados confirmam os achados do estudo realizado por Ruwel (2008), sobre uma força-tarefa permanente operando no Brasil, constituída por diferentes órgãos de Segurança Pública e Justiça Criminal (Polícia Militar, Polícia Civil e Ministério Público), como um mecanismo eficaz no combate à macrocriminalidade. Ruwel (2008) observou como obstáculos à integração de esforços a existência de conflitos interinstitucionais e atritos entre as forças policiais. Como forma de minimizar tais problemas a pesquisadora sugeriu a melhoria da comunicação interinstitucional.

Um fator destacado como limitador, ligado à categoria formalização refere-se ao que é previsto em Convênio, ato administrativo e normativo que regula as atividades das instituições junto ao grupo, onde ficam previstas a capacidade e o grau de participação das agências envolvidas nos arranjos interorganizacionais (KAISER, 2011; AYLING; BROADHURST, 2012). A necessidade de estar previsto nestes atos normativos a presença física diária dos representantes das instituições nas atividades do GAECO, e a necessidade de se evitar a denominada “participação simbólica” de instituições (SCHENEIDER; HURST, 2008), foi destacada pelos entrevistados como fator que pode impactar na coordenação dos trabalhos.

A quantidade de poder exercido dentro do arranjo interinstitucional por parte de uma ou algumas agências, apresenta-se de forma desigual por conta de financiamento da estrutura e autoridade legal. Tal fato emergiu dos dados como um fator que pode dificultar o alinhamento de objetivos (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001; MCGUIRE, 2006) e, conseqüentemente, a coordenação do GAECO. Essa coordenação reflete a configuração dos poderes (REGENS, 1988), como se depreende dos trechos das entrevistas que seguem: “[...] Eu vejo um facilitador das atuações do GAECO, seria justamente essa união das instituições e se as decisões fossem tomadas por um conjunto né? não fossem efetivamente de um uma instituição apenas [...]”.

Neste aspecto, destaca-se o trecho da sessão extraordinária de julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) 2838 e 4624, ocorrida em 19/02/20 no Supremo Tribunal Federal, sobre a constitucionalidade dos GAECOS e criação por lei estadual. Em determinado ponto, o Ministro Ricardo Lewandowski demonstra preocupação com a possibilidade de o Ministério Público, por conta da sua capacidade de requisitar servidores de outros órgãos, bem como solicitar apoio material para realizar investigação, se transformar em um superpoder: “[...] permite ao Ministério Público requisitar serviços temporários de servidores civis ou policiais militares e meios materiais necessários para realização de suas atividades específicas” (Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, 56:51 min.).

Com relação ao alinhamento de missões e compartilhamento de propósitos institucionais (AGRANOFF, 2003; GITTELL; WEISS, 2006; QVIST, 2016), foi possível constatar convergência de entendimento em algumas entrevistas, com a menção direta a tais fatores, e do impacto que sua ausência pode gerar no desenvolvimento das atividades junto ao GAECO. Objetivos concorrentes ou diferentes tendem a gerar comportamentos contraproducentes de agentes envolvidos, podendo implicar na motivação e no compromisso para alcançar as metas (ANDRES; ZMUD, 2001): “[...] o que poderia evidentemente dificultar é uma instituição, algum integrante de uma outra instituição tentar trabalhar no sentido mais corporativo, de busca de encaminhar uma forma específica [...] outro fator que considero problemático é quando uma instituição foca mais em si e não no grupo de instituições. Isso causa uma instabilidade nas relações e uma possível quebra de confiança [...]” (E8).

Outro aspecto destacado nas entrevistas como um fator que dificulta a coordenação foi a não dedicação exclusiva do Promotor de Justiça, Coordenador do grupo regional do GAECO, e a consequente não presença física nas atividades do grupo, em muitos casos: “[...] um pouco essa distância, a falta de padronização de como manter esse contato de efetivo, à distância com Promotor coordenador [...]” (E13).

Os dados descritos corroboram a abordagem da proximidade física entre as pessoas e sua influência na quantidade de interações e na comunicação. Nesse sentido, a visibilidade e a proximidade levam à familiaridade, formando elementos emocionais de afeto, gerando relacionamentos mais fortes, incentivando o reconhecimento de interdependência, as quais acabam por impactar diretamente a coordenação (OKHUYSEN; BECHKY, 2009). Por força de ordenamento e posicionamento institucional, os Promotores de Justiça, além de coordenar as atividades do grupo regional, estão vinculados a uma Promotoria de Justiça na Comarca, a qual apresenta as demandas naturais de um órgão de execução do Ministério Público. Assim, a concorrência e multiplicidade de atribuições, faz com que o Promotor de Justiça não esteja presente fisicamente no GAECO.

O aspecto pessoal e relacional (GITTELL, 2002; 2006; 2016) também surgiu nos dados coletados como fator com potencial de gerar dificuldade no gerenciamento das atividades no arranjo interinstitucional estudado, destacando-se as vaidades pessoais ou a busca de protagonismo individual e, conseqüentemente, ausência de metas em comum, compartilhamento de conhecimento e respeito mútuo, como fatores importantes que podem gerar conflitos, como fica evidenciado nas falas similares dos entrevistados E3, E8 e E12: “[...] a grande dificuldade vai ser a relação interpessoal né? Acho que as pessoas, lidar com o ser humano é sempre mais difícil. As vaidades pessoais, o jeito de tratar, o jeito de se comportar, que às vezes complicam né?” (E3).

Assim, pode-se resumir como os fatores limitadores da coordenação do GAECO, que emergiram dos dados coletados:

- Conflitos interinstitucionais por conta de competências legais e culturas organizacionais, que podem gerar problemas de comunicação e falta de alinhamento, impactando o desenvolvimento das atividades.

- Eventual não alinhamento de missões e compartilhamento de propósito por parte de alguma instituição, decorrente de “participação simbólica” de alguma instituição por conta da não presença física diária do representante da instituição nas atividades do GAECO.

- Não dedicação exclusiva e, conseqüentemente, presença física diária do Promotor de Justiça, Coordenador do Grupo regional do GAECO.

- No aspecto relacional, vaidades pessoais ou busca de protagonismo individual foram apontadas como fatores importantes que podem gerar conflitos e impactar a coordenação do GAECO.

Aspectos facilitadores da Coordenação do GAECO

Com relação aos aspectos facilitadores da coordenação do GAECO, foi possível constatar, nos dados coletados, a presença significativa de certa rotina como mecanismo de coordenação, conforme características já ressaltadas no que tange à investigação de organizações criminosas, tais como incerteza, complexidade, dinamicidade e não repetição de situações/contexto. As rotinas, estabelecidas com base nas experiências anteriores e padrões repetidos de comportamento dos integrantes do GAECO, acabam por fornecer uma perspectiva comum sobre a realização das atividades (OKHUYSEN; BECHKY, 2009), facilitando a interação e o fortalecimento do relacionamento (GITTELL, 2002), no caso estudado, nas atividades de investigação criminal.

Foi perceptível nas observações em campo, tanto nas atividades diárias, como na realização de operações policiais, a presença de melhores práticas codificadas (GITTELL, 2002) no que se refere à atuação dos agentes e no preenchimento de documentações referentes as apreensões dos materiais durante o cumprimento de ordens judiciais, fazendo com que tarefas passassem a ser pré-estabelecidas, além da identificação de uma sequência de ações, conforme destacado por Thompson (1967) e Van de Ven; et al (1976).

No caso do GAECO, por conta da grande quantidade e diversidade de investigações e operações, as rotinas espelham efetivamente práticas sedimentadas, que, ao longo do tempo, demonstram sucesso e resultados positivos, mas que por força das características de uma investigação criminal, são geradas e modificadas, de acordo com o contexto e expectativas, confirmando os argumentos de Jarzabkowski; et al (2012). A presença significativa dessas rotinas, como mecanismo de coordenação em condições de incerteza, como no caso das atividades do GAECO, também reforça e se alinha aos achados de Kozuch e Malyjurek (2016).

A necessidade de padronização de alguns procedimentos, ações e documentos, relacionados à formalização foram apontados por alguns entrevistados como importantes para o desenvolvimento das atividades de coordenação do GAECO: “Essa padronização ela foi criada com a experiência, né? com tempo com aquilo que a gente tinha experiência ali na investigação E ela ia sendo melhorada, mas era do efetivo do grupo que trabalhava junto ali no mesmo lugar” (E1). Dessa forma, “[...] cada um fazendo o seu jeito, como quer. Não pode, não tem como sair, não sobrevive longo tempo sem uma padronização [...]” (E4).

Efetivamente, nas observações realizadas ao longo da pesquisa, foi possível registrar a presença de poucos elementos padronizados, podendo ser citadas estruturas básicas de relatórios (relatório de informação, relatório de investigação e relatório de diligência), procedimentos de planejamento geral de investigações e de operações policiais, e modelos de documentos a serem utilizados durante o cumprimento de ordens judiciais de busca e apreensão e prisão (VAN DE VEN; WALKER, 1979; MINTZBERG; QUINN, 2001; HALL, 2004; GARDET; MOTHE, 2011). Destaca-se também o estabelecimento, em 2020, de uma comissão de padronização do GAECO, formada por representantes dos grupos regionais, justamente para buscar alguns alinhamentos e formatação de documentação básica e estrutura de cada documentação a ser utilizada nas atividades do GAECO, com foco principalmente em relatórios e documentos utilizados em operações.

Por conta das características da investigação e do contexto do caso, a formalização, a padronização e o estabelecimento de algumas regras devem estar voltados, principalmente, para pautar escolhas e decisões em caso de conflitos, além de estabelecer relações (OKHUYSEN; BECHKY,

2009) e pautar o cumprimento de requisitos legais e normativas específicas, com relação à produção de informações e materialização documental desta informações (ação intensiva observada no GAECO). Tais dispositivos estão relacionadas à produção de prova e pedidos judiciais, auxiliando na obtenção da maior quantidade de informações possíveis que possam auxiliar na investigação. Isto porque, nos demais casos, a padronização excessiva ou mesmo a criação de procedimentos operacionais padrão (POP's), porque pode criar problemas e “engessar” as ações investigativas, preocupação está destacada por alguns entrevistados: “[...] essa preocupação de padronização está tomando corpo agora né? Eu acho que essa questão de organização, inclusive estão sendo criados grupos justamente para isso [...] Mas é tudo mais com base na práticas diárias na experiência do policial né? as ações de modelagem [...]”(E11).

O acesso rápido e facilitado a recursos não disponíveis na instituição de origem (informações), novas habilidades ou experiências importantes para execução das tarefas de investigação (WEEB, 1991; MALONE; CROWSTON, 1994; AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; ANDRES; ZMUD, 2001; WILLIAMS, 2002; RICO; et al, 2008) foi apontado como fator facilitador, ligado à categoria gestão de dependências, das atividades do GAECO, conforme fica explícito na falas abaixo: “[...] relacionamento interinstitucional eu acho fundamental e até colocaria na mesma ordem, assim, de importância [...] eu acho fundamental essa linha, de nós nos conhecermos melhor, a gente provar que é possível sim, trabalharmos unidos e em harmonia Policiais Civis e Policiais Militares” (E11). Os entrevistados chamam atenção para a importância do alinhamento das instituições: “facilita muito, porque, às vezes, aquela informação que eu preciso não tá disponível na minha instituição e tá na instituição do senhor, por exemplo. Então é um facilitador muito grande, aí consegue essa informação muito mais rapidez, com muito mais qualidade [...]” (E12). As diferenças culturais que em um primeiro momento podem representar uma ameaça acabam sendo um diferencial, em função do compartilhamento de recursos e expertise. “Eu acho que essa equipe multidisciplinar traz um ganho muito grande para instituições, as corporações policiais. Você tinha lá fora, corporações policiais que o histórico vem a demonstrar uma atuação corrente no sentido de disputas funcionais e vaidade de atuação” (E15). No GAECO, “[...] você tem a oportunidade de conhecer os desiguais, e isso é uma oportunidade de aprendizado muito grande. Então, essa troca de experiências, sem sombra de dúvidas, fortalece as corporações que compõem essa estrutura [...]” (E15).

A categoria gestão de conflitos aparece na fala do entrevistado E3. O aspecto relacional, destacado por Gandori e Soda (1995), Jennings e Krane (1994), Williams (2002), Maguire (2006), Gardet e Mothe (2011), e Kozuch e Małjurek (2016) em um ambiente interinstitucional de trabalho aproximado, intenso e diário como o GAECO exige do responsável pela sua coordenação - o Promotor

de Justiça - estar atento a eventuais conflitos pessoais oriundos de relacionamento pessoal, buscando mediá-los a fim de minimizar eventuais consequências. “Quem coordena tem que estar sempre atento a isso, qualquer faísca tem que ser analisada e se conversar. Tem que ser corrigido, porque se você deixar muito tempo, tende a virar um problema muito grande, né? [...]” (E3). Os dados coletados apontam a categoria comunicação como elemento central da coordenação do GAECO. Mesmo com o uso de mecanismos para organizar e compartilhar informações, os encontros presenciais e reuniões são predominantes (GRANDORI; SODA, 1995; AGRANOFF, 2003; MCGUIRE, 2006). No tocante a este fato, a menção direta por parte de alguns entrevistados revela a importância da presença física e diária dos agentes no GAECO, para que se mantenha uma comunicação contínua e oportuna (GITTELL; WEISS, 2006). Por outro lado, a falta ou dificuldade na comunicação acaba por dificultar a tomada de decisão (KAPUCU, 2006).

Ainda no que se refere à troca de informações, foi destacado como facilitador da coordenação das atividades do GAECO a tomada de decisão em conjunto, principalmente com relação ao estabelecimento das estratégias da investigação nas reuniões presenciais. Tal fato, além de compartilhar e nivelar conhecimento com todos os integrantes da equipe, reforça vínculos de confiança e facilita o ajuste de comportamentos, corroborando Gittel (2002) e Gittel e Weiss (2006). O entrevistado 1 destaca que “[...] geralmente 90% das reuniões, das tomadas de decisão são feitas pessoalmente [...] eu acho que isso é fundamental, assim, por mais que a tecnologia hoje esteja a nosso favor, eu penso que reuniões presenciais, olho no olho, é bem melhor para passar a realidade da situação” (E1).

Corroborando estes apontamentos, nas observações em campo pode-se verificar que a comunicação e a troca de informações entre os agentes integrantes do GAECO nas atividades diárias de investigação ocorre de forma extremamente informal, espontânea, e com frequência ajustada de acordo com a necessidade (MALONE; CROWSTON, 1994; TSAI; 2002; GITTELL; WEISS, 2006). Este tipo de comunicação direta e informal também é facilitada pela estrutura física, disposição e composição das salas de trabalho, onde trabalham em um mesmo ambiente agentes de diferentes instituições, principalmente policiais militares e civis.

Ainda, nas observações pode-se perceber momentos em que os integrantes da equipe se reuniam rapidamente nos corredores, e até na própria cozinha existente nas instalações do GAECO, trocando informações diversas. Mesmo nestes momentos diários de pausa das atividades, os agentes acabam tratando de informações relacionadas as investigações, tornando os momentos muito ricos para troca de conhecimento. Nesses casos, os assuntos tratados de maneira informal e direta foram predominantemente sobre os trabalhos em andamento, corroborando vários autores (ARGOTE, 1982;

MALONE; CROWSTON, 1994; ANDRES; ZMUD, 2001; TSAI, 2002; ESPINOSA; et al, 2004; CLAGGETT; KARAHANNA, 2018).

Com relação aos mecanismos e canais de comunicação foi identificado o uso intensivo de sistemas de informação consistentes. A existência de uma rede interna para armazenamento de arquivos digitais e uma plataforma que reúne os bancos de dados disponíveis e utilizados para pesquisas pelos agentes do GAECO, denominado Portal do GAECO, ajudam a centralizar e organizar informações possíveis de serem acessadas por todos os agentes. Isso facilita o acompanhamento do andamento das tarefas, principalmente a elaboração de relatórios (MALONE; CROWSTON, 1994) e, principalmente, de aplicativo multiplataforma de troca de mensagens (*whatsapp*) para centralização e troca de informações rápidas e oportunas, durante atividades de campo, principalmente operações policiais.

Foi possível identificar alinhamento importante de dados com relação ao elemento confiança, atribuído como importante categoria que facilita a coordenação das atividades no GAECO. Nesse sentido, conforme se depreende do conteúdo extraído das entrevistas, a atmosfera de confiança, gerada por relações interpessoais (JENNINGS; KRANE, 1994) estabelecidas por canais informais de comunicação (MCGUIRE, 2006), fortalece o estabelecimento de objetivos comuns (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001), facilitando os trabalhos: “[...] o que facilita a coordenação, é a presença do coordenador. É um facilitador para a coordenação a relação de confiança do coordenador com os demais integrantes” (E6). O entrevistado 7 complementa: “[...] você precisa ter confiança, relações de proximidade, certa cumplicidade no sentido de trabalhar em conjunto [...]” (E7).

Tais dados convergem com as observações realizadas, tendo sido possível constatar tanto nas atividades diárias de investigação, como no desenvolvimento de operações, o grande compartilhamento de valores e expectativas, bem como atos que materializam e reforçam laços de confiança entre os agentes, no sentido de confiar no parceiro e nas informações por ele repassadas. As informações servem para dar suporte as novas etapas do trabalho e a confiança nas percepções e experiência do colega, independente da instituição da qual ele faz parte, facilita o estabelecimento destes vínculos no trabalho diário (OKHUYSEN; BECHKY, 2009).

O trecho da sessão extraordinária de julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) 2838 e 4624, ocorrida em 19/02/20 no Supremo Tribunal Federal, sobre a constitucionalidade dos GAECOS e criação por lei estadual, revela que, a certa altura, o Ministro Relator Alexandre de Moraes, destaca a importância da existência de plena confiança entre os agentes que compõe o GAECO. Mesmo dentro de um contexto de análise estritamente jurídica, realizada por um Ministro do STF, a categoria confiança aparece como importante elemento que deve estar presente neste tipo de

equipe, voltado à investigação de organizações criminosas: “[...] isso ocorre em toda requisição que você quer montar uma equipe [...] o que não se pode, ainda mais neste âmbito restrito de investigação de organizações criminosas, é que não haja plena confiança entre os membros do Ministério Público e aquela equipe a ser designada [...]. (Ministro ALEXANDRE DE MORAES 55:36 min.).

Esses dados têm correlação direta com características relacionadas a atividade desenvolvida no GAECO, a qual possui alto grau de complexidade e envolve muita incerteza. Assim, na ausência de mecanismos formais, a confiança acaba funcionando como um mecanismo de coordenação importante, corroborando Williams (2002) e Kozuch e Malyjurek (2016).

Emergem dos dados coletados, ainda, a forte presença de compartilhamento e união de propósitos pelos integrantes do GAECO, no sentido de alinhamento de metas e objetivos (AGRANOFF, 2003; GITTELL; WEISS, 2006; QVIST, 2016), quais sejam: combater organizações criminosas, por meio de investigações que visem produzir provas robustas e hábeis a identificar e materializar condutas criminosas, e apresentação a justiça de tais condutas. “[...] eles trabalham em conjunto. Eu acho que, no final das contas, que todos aqueles que estão ali querem prender gente. O objetivo de quem tá ali é prender vagabundo e é isso que faz com que, no final, apesar de todas as diferenças, a gente recolhe os espinhos e trabalha em equipe [...] (E5). O entrevistado 6 destaca que “vaidade pessoais e institucionais existem, mas elas têm sido administradas em Santa Catarina [...] não podemos dizer que isso tem sido motivo para conflitos ou até para prejudicar investigações”. Complementa que “[...] outros Estados mandaram representantes para Santa Catarina para conhecer esse nosso trabalho integrado. Todos têm a mesma camisa, independente do cargo e da instituição a qual tem origem e isso tem sido um fator importante para o sucesso [...]” (E6).

Em que pese a missão geral do GAECO esteja descrita, formalizada, no próprio Ato 277/2019/PGJ, que reestrutura o GAECO, ficou latente que as falas transcritas acima estão alinhadas e reforçam pontos identificados nas observações em campo. Foi possível verificar nos momentos de reunião preparatória das operações do GAECO, em que um dos pesquisadores esteve presente, o alinhamento de objetivos gerais do trabalho, expressado e verbalizado pelos Delegado de Polícia, Oficial da Polícia Militar e Promotor de Justiça, como representantes de algumas instituições integrantes do GAECO. Este alinhamento de metas proporciona entendimento geral das tarefas que devem ser realizadas para alcançar o objetivo coletivo, aumentando a coesão do grupo, tanto para o trabalho específico, como para a missão geral do GAECO, fortalecendo também a motivação, conforme destaca Gittel (2006).

Um aspecto importante observado foi a estrutura física das instalações do GAECO de Florianópolis, bem como a disposição das salas com equipes integradas por profissionais de diferentes instituições, onde se observou policiais militares e civis trabalhando em conjunto. Assim, a proximidade física dos agentes facilita o acesso imediato, a visibilidade, a familiaridade e a comunicação direta e informal entre eles. A co-presença e a co-localização permitem o acompanhamento do que os outros estão fazendo, facilitando o alinhamento, a correção de falhas e a cópia de ações de sucesso, além de permitir uma atualização instantânea do progresso da tarefa (OKHUYSEN; BECHKY, 2009). Tal aspecto também foi destacado, por alguns entrevistados, como importante mecanismo emergente facilitador para coordenação das atividades no GAECO: “[...] a presença física dos integrantes no mesmo ambiente facilita a comunicação e a atualização do caso de forma muito mais rápida, mais dinâmica [...]” (E10).

Reforçando a importância da proximidade e a necessidade de reuniões presenciais, destaca-se a menção realizada por um dos entrevistados sobre o impacto negativo que a Pandemia do novo Coronavírus (COVID-19) provocou a partir de março de 2020 e, conseqüentemente, a necessidade de isolamento e afastamento físico da equipe do GAECO: “[...] o trabalho complicou, claro, esse distanciamento [...] a gente não se reuniu mais [...] com a pandemia houve um afastamento do pessoal, refletindo até na qualidade de trabalho [...]” (E3).

A proximidade, além disso, pode facilitar a coordenação por meio da identificação dos papéis e funções desempenhados pelos integrantes, facilitando a manutenção de comportamentos esperados, ajudando a criar entendimento compartilhado de responsabilidades (OKHUYSEN; BECHKY, 2009), situação está explicitada pelo entrevistado E11: “[...] relacionamento interinstitucional eu acho fundamental e até colocaria na mesma ordem, assim, de importância [...] eu acho fundamental essa linha de nós nos conhecermos melhor, a gente provar que é possível sim, trabalharmos unidos e em harmonia Policiais Civis e Policiais Militares [...]” (E11).

As observações em campo também indicaram a presença importante do reconhecimento de papéis e funções na execução das atividades do GAECO, em operações por exemplo. Durante o cumprimento de ordens judiciais de busca e apreensão foi observado que todos os integrantes da equipe já sabem ou esperam ações e atitudes uns dos outros.

Como fatores facilitadores da coordenação, pode-se destacar os seguintes:

- Diante das características de uma investigação envolvendo organizações criminosas (incerteza, complexidade, dinamicidade e não repetição de situações/contexto), as rotinas, descritas aqui como experiências anteriores sedimentadas e padrões repetidos de comportamento dos integrantes do GAECO, se mostraram como um mecanismo de coordenação importante.

- Existência de padronização de alguns procedimentos, ações e documentos (formalização), os quais por conta das já mencionadas características de uma investigação, acabam por regrar e pautar escolhas e decisões, em caso de algum tipo de conflitos ou dúvida.

- A comunicação foi apontada como elemento chave para coordenação no sentido de organizar e compartilhar informações, sendo que, no GAECO, os dados apontam que a comunicação entre os integrantes é majoritariamente informal, espontânea e com frequência modulada de acordo com a necessidade.

- A confiança é uma categoria que se destaca entre os facilitadores da coordenação do GAECO. Por conta das relações interpessoais, contatos diários e comunicação informal, a confiança acaba por fortalecer a adoção de objetivos comuns para as atividades, engajamento e compartilhamento de valores e expectativas entre os integrantes.

- A união de propósitos dos integrantes do GAECO também foi destacada como importante no combate as organizações criminosas.

- Proximidade física dos agentes que atuam no GAECO, facilitando o acesso imediato, a visibilidade, a familiaridade e a comunicação direta e informal, permitindo o alinhamento, a correção, a atualização instantânea da tarefa e, ainda, criando e reforçando interações, impactando na atmosfera de confiança estabelecida.

Encerradas as análises da realidade investigada, fundamentadas nos dados coletados, apresenta-se no Quadro 02 os mecanismos de coordenação que garantem o funcionamento do GAECO.

Quadro 02 - Estrutura de mecanismos de coordenação presentes no arranjo interinstitucional voltado para investigações de organizações criminosas

ATOS E CONVÊNIOS	
Proporcionam o suporte e marco administrativo e legal para desenvolvimento das atividades do arranjo interinstitucional; definem e missões e funções.	
Mecanismos utilizados para coordenação das atividades de investigação previstos e marcos legais e administrativos	Mecanismos utilizados para coordenação das atividades de investigação que emergem e são desenvolvidos ao longo do tempo
- GERENTES DE CASO (Função estabelecida para coordenação operacional das atividades investigativas)	- COMPARTILHAMENTO DE PROPÓSITOS (Estabelecimento de objetivos em comum por parte dos agentes públicos integrantes do arranjo interinstitucional) - COMUNICAÇÃO (Independente da forma, deve ser clara, direta e oportuna, voltada a resolução de problemas, priorizando a informalidade)

<p>- PRESEÇA E PROXIMIDADE (Por parte dos agentes públicos atuantes na estrutura interorganizacional)</p>	<p>- CONFIANÇA (Elemento subjetivo construído ao longo das atividades, decorrente das interações pessoais, presença e proximidade física)</p> <p>- ROTINAS (Práticas e experiências de sucesso sedimentadas ao longo do tempo)</p>
--	--

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

O Quadro 02 apresenta os achados referentes aos mecanismos de coordenação presentes no GAECO. Com base nisso, o Ministério Público como coordenador formal do GAECO pode estudar estratégias de aprimoramento das atividades desenvolvidas no grupo. Além disso, as demais instituições podem avaliar e aprimorar a sua participação neste tipo de arranjo interinstitucional.

Pesquisas futuras sobre o tema podem estudar e criticar a estrutura proposta, realizando estudos comparativos com GAECOS existentes em outros Estados da Federação, ou mesmo iniciativas semelhantes em outros países, buscando validar ou não os achados, encontrar convergências ou não de dados.

CONCLUSÃO

Alguns problemas públicos se mostram extremamente complexos e implicam muitas vezes na atuação integrada de diferentes instituições, exigindo respostas não rotineiras, que acabam por extrapolar fronteiras institucionais. Rittel e Webber (1973) os denominaram de *wicked problems* ou problemas perversos. Tais problemas públicos, envolvem algumas características, dentre as quais: pode ser abordado sob diversas perspectivas, causas e efeitos de difícil identificação ou definição, não possuem solução definitiva, tentativas de resolução pode causar outros problemas, geralmente é sintoma/resultado de outros problemas, a busca de resolução envolve diversos domínios de políticas e níveis de estrutura de autoridades, dentro e entre organizações e jurisdições.

O fenômeno da criminalidade organizada por conta de sua natureza interdisciplinar e suas características como a presença de estrutura hierárquica, o uso da violência, o uso de tecnologia, a “lavagem de dinheiro”, a multiplicidade de crimes, dentre outras (LAVORENTI, 2000; AYLING; BROADHURST, 2012; MENDRONI, 2016; ZAITCH; ANTONOPOULOS, 2019) se apresenta como um problema público complexo. Neste caso, se materializa como um verdadeiro problema perverso, exigindo postura não rotineira e atuação integrada de diferentes instituições, muitas vezes consistentes em respostas que ultrapassam as fronteiras organizacionais. Assim, as organizações criminosas surgem como grande desafio as estruturas fragmentadas e desarticuladas dos órgãos do Estado em todo mundo, responsáveis pelo combate ao crime, exigindo a adoção de novas estratégias.

No Brasil, além de criação de diversos instrumentos legais, posturas voltadas à colaboração interinstitucional no setor público, identificadas como verdadeiras inovações (KETTL, 2005; OSBORNE, 2006; ANSELL; TORFING, 2014), podem ser citadas. É o caso das parcerias estratégicas entre instituições da área da Segurança Pública e Persecução Penal (Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, etc.), materializadas muitas vezes em estruturas colaborativas, nos mais variados tipos de configurações e arranjos (colaboração, coordenação, integração, rede). Tais instituições atuam sob princípios de mútua ajuda, troca de informações e direcionamento de ações conjuntas com foco em melhorar a atuação, aproveitando esforços e recursos para investigação de estruturas criminosas organizadas.

Considerando a grande dificuldade para investigar organizações criminosas, pode-se identificar um movimento do Ministério Público dos Estados, para criar grupos especializados, que, formados por diversas instituições, têm o objetivo primordial de desarticular essas organizações e produzir provas que possam dar embasamento à propositura de futura ação penal. Ocorre que a complexidade desse arranjo institucional traz consigo o desafio da coordenação de uma estrutura formada por diferentes instituições públicas, as quais possuem atribuições legais, culturas, estruturas organizacionais, modelos de atuação, metas e formas de comunicações próprias.

Neste contexto, estudar como ocorre a coordenação e compreender quais os mecanismos utilizados neste tipo de arranjo interinstitucional torna-se essencial para que se possa colaborar para a melhoria das atividades, minimizando eventuais conflitos, impactando diretamente nos resultados.

A atividade de investigação de crimes possui características importantes como incerteza, dinamicidade e não repetição de situações/contexto, os quais impactam diretamente na coordenação das atividades do GAECO.

Foi identificada a presença majoritária de mecanismos não estruturados de coordenação, tais como comunicação informal e espontânea, improviso e relações laterais informais nas atividades do GAECO. Ainda como mecanismos de coordenação, as rotinas e a confiança se mostraram como mecanismos com presença importante.

Os principais limites à coordenação foram os conflitos interinstitucionais, por conta de competências legais e culturas organizacionais; não alinhamento de missões e compartilhamento de propósito por parte de alguma instituição; a não dedicação exclusiva do Promotor de Justiça, Coordenador do GAECO; e vaidades pessoais ou busca de protagonismo individual. Por outro lado, os dados apontaram como fatores facilitadores da coordenação: as rotinas; padronização de alguns procedimentos, ações e documentos; a comunicação, majoritariamente informal, espontânea e com

frequência modulada, de acordo com a necessidade; a confiança; a união de propósitos; e, a proximidade física dos agentes.

Tendo por base as características do problema que são as organizações criminosas e das características das investigações deste tipo, uma estrutura mínima de mecanismos de coordenação deve prever um marco normativo legal/administrativo mínimo para regular missões, funções, mas todo o enfoque para a coordenação deve estar voltado a reconhecer o papel importante das relações dos integrantes do GAECO.

REFERÊNCIAS

ADLER, P. S. Interdepartmental interdependence and coordination: The case of the design/manufacturing interface. **Organization Science**, 6: 147–167, 1995.

AGRANOFF, R. Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations. Washington, DC: **IBM Endowment for the Business of Government**, 2003.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Managing in Network Settings**. Policy Studies Review, 1999.

_____. Big Questions in Public Network Management Research. **Journal of Public Administration Research and Theory**. p. 295-326, 2001.

ALEXANDER, E. R. Interorganizational Coordination: Theory and Practice. **Journal of Planning Literature**. Vol. 7, n 4, p. 328-343. 1993.

ALTER, C.; HAGE, J. **Organizations Working Together**. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1993.

ANDRES, H.; ZMUD, R. A contingency approach to software project coordination. **Journal of Management Information Systems**, 18(3): 41–70, 2001.

ANSELL, C.; TORFING, J. **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge. 2014.

AKAMANI, K.; HOLZMUELLER, E. J.; GRONINGER, J. W. Managing wicked environmental problems as complex social-ecological systems: The promise of adaptive governance. In: **Landscape dynamics, soils and hydrological processes in varied climates**. Springer, Cham, 2016. p. 741-762.

ARGOTE, L. Input uncertainty and organizational coordination in hospital emergency units. **Administrative Science Quarterly**. p. 420-434, 1982.

AYLING, J.; BROADHURST R. **The Suppression of Organized Crime: New Approaches and Problems**, 2012.

BUSCAGLIA, E.; VAN DIJK, J. Controlling Organized Crimes And Corruption In The Public Sector. *UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics*. 2005. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/7wf424p5>

CLAGGETT, J. L.; KARAHANNA, E. Unpacking the Structure of Coordination Mechanisms and the Role of Relational Coordination in an Era of Digitally Mediated Work Processes. *Academy of Management Review*. Vol. 43. n 04, 2018.

DE ABREU, Mônica Cavalcanti Sá; DE ANDRADE, Raphael de Jesus Campos. Dealing with wicked problems in socio-ecological systems affected by industrial disasters: A framework for collaborative and adaptive governance. *Science of the total environment*, v. 694, p. 133700, 2019.

DENHARDT, R. **Teoria geral de organizações públicas**. (Trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth 2004.

ESPINOSA J. A., LERCH J., KRAUT R. Explicit vs. implicit coordination mechanisms and task dependencies: One size does not fit all. In Salas E. Fiore S. M. (Eds.), *Team cognition: Understanding the factors that drive process and performance*: 107–129.

FARAJ, S.; XIAO, Y. Coordination in fast-response organizations. *Management Science*, 52: 1155–1169, 2006.

FELDMAN, M. S.; RAFAELI. Organizational routines as sources of connections and understandings. *Journal of Management Studies*, 39: 309–331, 2002.

GARDET, E.; MOTHE, C. The dynamics of coordination in innovation networks. *Eur. Manag. Rev.*, 8, p. 213–229, 2011.

GITTELL, J. Coordinating mechanisms in care provider groups: Relational coordination as a mediator and input uncertainty as a moderator of performance effects. *Management Science*, 48: 1408–1426, 2002.

_____, J. H.; WEISS, L. Coordination Networks Within and Across Organizations: A Multi-level Framework. *J. Manag. Stud.* 41, p.127-153, 2004.

_____, Relational coordination: Coordinating work through relationships of shared goals, shared knowledge and mutual respect. In O. Kyriakidou M. Ozbilgin (Eds.), **Relational perspectives in organizational studies: A research companion**: 74–94. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006.

GITTELL, J. H. Transforming relationships for high performance: The power of relational coordination. Stanford, CA: **Business Books**, 2016.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GRANDORI, A; SODA, G. Inter-firm network: antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies*, p. 183-214, 1995.



GOMES, L. F.; CERVINI, R. **Crime Organizado**: enfoques criminológicos, jurídico (Lei 9.034/95) e político-criminal. 2ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

GULATI, R.; et al. The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances. **Academy of Management Annals**. p. 531-583, 2012.

HALL, R. H. **Organizações: Estruturas, processos e resultados**. 8ª Edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

HANISCH, B.; WALD A. Effects of complexity on the success of temporary organizations: Relationship quality and transparency as substitutes for formal coordination mechanisms. **Scandinavian Journal of Management** p. 197-213, 2014.

JARZABKOWSKI, P. A., LE, J. K.; FELDMAN, M. S. Toward a theory of coordinating: Creating coordinating mechanisms in practice. **Organization Science**, 23: 907–927, 2012.

JENNINGS JR., E. T.; KRANE, D. Coordination and Welfare: The Question for the Philosopher's Stone. **Public Administration Review**, vol.54, n 4, p. 341-348, 1994.

KAISER. F. M. Interagency Collaborative Arrangements and Activities: *Types, Rationales, Considerations*. **Congressional Research Service. Report for Congress**, 2011.

KAPUCU, N. Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. **American Review of Public Administration**: 207-225, 2006.

KOZUCH, B.; MALYJUREK, K. S. Inter-organisational coordination for sustainable local governance: **Public safety management in Poland**. Sustainability. Switzerland, 2016.

KETTL, D. F. The global public management revolution. 2. ed. Washington, DC: **Brookings Institution Press**, 2005.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LAVORENTI, W.; SILVA, J. G.; **Crime Organizado na atualidade**. Campinas: Bookseller, 2000.

LUNDIN, M. Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory** p. 651-672, 2007.

LEVI, M. **Thinking about Organised Crime**. The RUSI Journal, 2014.

MALONE, T.; CROWSTON, K.; The interdisciplinary study of coordination. **ACM Computing Surveys**. p. 87-119, 1994.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. Cambridge, MA: Wiley-Blackwell, 1958.

MAJCHRZAK, A.; S. JARVENPAA. Knowledge Collaboration Among Professionals Protecting National Security: Role of Transactive Memories in Ego-Centered Knowledge Networks. **Organization Science**, 2008.

MCGUIRE, M. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. Indiana University – Bloomington, **Public Administration Review**. Special Issue, 2006.

MENDRONI, M. B. **Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos legais**. 6. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

MINGARDI, G. **O Estado e o crime organizado**. São Paulo: IBCCrim, 1998.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável**. Januário Paludo (Coordenador), Carlos Fernando dos Santos Lima, Vladimir Aras - Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, Manuais de atuação ESMPU; v. 8, 2011.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo de estratégia**. Porto alegre: Bookman, 2001.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2a. Edição. Porto Alegre: Bookman, 2015.

MONTOYA, M. D. **Máfia e Crime Organizado. Aspectos legais. Autoria mediata. Responsabilidade Penal das Estruturas Organizadas de Poder. Atividades Criminosas**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

OKHUYSEN, G. A.; BECHKY, B. A. Coordination in organizations: An integrative perspective. **Academy of Management Annals**, 3: 463–502, 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1994.

OSBORNE, S. P. The new public governance? **Public Management Review**, 8(3), 377-387, 2006.

PEIRCE, C. S. **Escritos Coligidos**. Seleção de Armando Mora D`Oliveira; tradução Armando Mora D`Oliveira e Sergio Pomerangblum. A Classificação das Ciências e Elementos de Lógica. 3 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

PORTO, R. **Crime Organizado e Sistema Prisional**. São Paulo: Atlas, 2007.

PLOSCOWE, M. **New Approaches to the Control of Organized Crime**, 1963.

QVIST, M. Activation Reform and Inter-Agency Co-operation - Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden. **Social Policy & Administration**. p. 19-38, 2016.

REGENS, J. L. Institutional Coordination of Program Action: A Conceptual Analysis. **International Journal of Public Administration**, vol. 11, n 2, p.135-154, 1988.



RICO, R., SANCHEZ-MANZANARES, M., Gil, F.; GIBSON, C. Team implicit coordination processes: A team knowledge-based approach. **Academy of Management Review**, 33: 163–184, 2008.

RIJKEN, C. Joint Investigation Teams: principles, practice, and problems Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT - **Utrecht law review**. Volume 2, Issue 2. 2006.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, p. 155-169, 1973.

RUWEL, S. G. **Forças-tarefa e investigação criminal: a integração institucional no combate à macrocriminalidade**. Diss. (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação Ciências Sociais. Mestrado em Ciências Sociais. PUCRS, 2008.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Ato n 277/2019/PGJ**. Reestrutura, no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina, o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO). Disponível em: <http://portal.mpsc.mp.br>. Acesso em: 02/08/19.

SCHNEIDER, S.; HURST, C. Obstacles to an integrated, joint forces approach to organized crime enforcement a Canadian case study. **Policing-an International Journal of Police Strategies & Management**. p. 359-379, 2008.

SOUZA, I. B. P. **Equipes conjuntas de investigação na cooperação jurídica internacional em matéria penal**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

_____, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Penso Editora, 2016.

SZNICK, V. **Crime Organizado: Comentários**. Crime Organizado, espécies. Provas lícitas e ilícitas. Sigilo bancário e sigilo profissional. Identificação civil e datiloscópica criminal. Liberdade processual e apelo em liberdade. Escuta telefônica (Lei 9.296/96). São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 1997.

THOMPSON, J. D. **Organizations in action: Social science bases of administrative theory**. New York: McGraw-Hill, 1967.

TSAI, W. Social Structure of “coopetition” within a multiunit organization: Coordination, Competition, and Intraorganizational Knowledge sharing. **Organization Science**. p.179-190, 2002.

VAN DE VEN, A. H., DELBECQ, A. L.; KOENIG, R. Determinants of coordination modes within organizations. **American Sociological Review**, 41: 322–338, 1976.

VAN DE VEN, A. H.; WALKER, G. Coordination Patterns Within an Interorganizational Network. **Human Relations**. v. 32. n 1, p. 19-36, 1979.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



ZAITCH, D.; ANTONOPOULOS, G. A.; **Organised crime in Latin America: an introduction to the special Issue**, 2019.

WEBB, A. Coordination - A Problem In Public-Sector Management. **Policy and Politics**. p. 229-241, 1991.

WEBER, E. P; KHADEMIAN, A. M. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity
WILLIAMS, P. The competent boundary spanner. **Public Administration**. p. 103-124, 2002.

Sobre os autores:

Graziela Dias Alperstedt

Pós-doutorado na Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas (EAESP); Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestrado em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), área de Organizações; Graduação em Administração de Empresas na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Atualmente coordena o Programa de Pós-Graduação Acadêmico (mestrado e doutorado) em Administração da ESAG/UDESC. Temas de interesse em pesquisa e orientações estão: organizações e sustentabilidade socioambiental (envolvendo processos de cooperação entre setores e a atuação de atores diversos sobre problemas perversos), inovação social, métodos qualitativos de pesquisa e estudos organizacionais.

Universidade do Estado de Santa Catarina - UESC, Florianópolis, SC, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1286979058398351> Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0144-0406>

E-mail: gradial@gmail.com

Micheline Gaia Hoffmann

Graduada em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC/ESAG, com mestrado e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. É professora associada na UDESC/ESAG, onde atua no Departamento de Administração Pública e no Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Administração. Atualmente coordena o Programa de Mestrado Profissional da ESAG. Possui experiência nas áreas de planejamento de projetos; avaliação de projetos públicos; gestão da inovação; cooperação universidade-empresa em projetos de inovação; implementação e gestão de Núcleos de Inovação Tecnológica e de incubadoras de empreendimentos inovadores.

Universidade do Estado de Santa Catarina - UESC, Florianópolis, SC, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6118985845064021> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8516-2137>

E-mail: michelinegaia@gmail.com

Vinícius Valdir de Sá

Possui graduação em Segurança Pública pela Universidade do Vale do Itajaí (2002); graduação no Curso de Formação de Oficiais - Polícia Militar de Santa Catarina (2002); especialização em Psicologia Social Comunitária pela Universidade do Planalto Catarinense (2003); graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (2010); especialização em Administração de Segurança Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC-2014). Atualmente é Tenente Coronel da Polícia Militar de Santa Catarina. Tem experiência de atuação em força-tarefa e gerenciamento de equipes multidisciplinares. Tem experiência na área de Administração Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: Segurança Pública e Investigação Criminal.

Universidade do Estado de Santa Catarina - UESC, Florianópolis, SC, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5431859687014609> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7284-200X>

E-mail: viniciussaneto@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

