

Governança em Redes de Atendimento a Emergências: Um Estudo de Caso do Plano de Auxílio Mútuo de Rio Grande (PAM)

EDUARDO MOREIRA PALMA

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)

eduardo@cmoriogrande.com.br

DOUGLAS WEGNER

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)

douglaswegner@hotmail.com

KADIGIA FACCIN

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)

kadigia@gmail.com

Governança em Redes de Atendimento a Emergências: Um Estudo de Caso do Plano de Auxílio Mútuo de Rio Grande (PAM)

Resumo. As redes de atendimentos a emergências são organizações essenciais no socorro a grandes tragédias. Estudos anteriores mostram que redes de emergência podem adotar uma forma híbrida de governança conforme o contexto do momento. Em situações de emergência uma liderança pode ser observada, enquanto em situações de normalidade é adotada uma forma de governança compartilhada. Este artigo tem como objetivo analisar fatores que influenciam as redes de emergência a adotarem esta forma híbrida de governança. Trata-se de um estudo de caso do Plano de Auxílio Mútuo de Rio Grande (PAM). O PAM é uma rede de atendimento a emergências formada por empresas estabelecidas no porto de Rio Grande. Através de um revisão da literatura elaborou-se um protocolo de pesquisa com os seguintes tópicos: governança; confiança; e influência do poder público. O primeiro tópico busca entender melhor a governança adotada nessa rede, confirmando e detalhando seu caráter híbrido. Os outros dois são apontados pela teoria como fatores que podem influenciar a escolha da forma de governança de uma rede. Os resultados mostram que a governança desta rede é realmente híbrida e que a confiança é um fator que influencia a escolha da forma de governança da rede. Além disso, nossa discussão apresenta o tempo de resposta e o conhecimento técnico como fatores ainda não apontados pela literatura e que também influenciam na escolha da forma de governança de uma rede.

Palavras-Chave: Redes de Alta Confiabilidade; Governança; Redes de Emergência

1. INTRODUÇÃO

As redes interorganizacionais são amplamente estudadas em diversos segmentos como indústrias, serviços e ambientes de inovação (Balestrin & Verschoore, 2016; Enkel, Gassmann, & Chesbrough, 2009). Redes também são objetos de análise no controle de epidemias internacionais ou em atendimento a emergências como desastres naturais, incêndios, etc. (Hermansson, 2016; Olsson, 2015; Wimelius & Engberg, 2015). Nesse caso, estas redes de emergência se diferenciam pois normalmente se deparam com situações extremas onde a vida de um indivíduo pode representar uma falha de governança. Até por isso, estas redes podem também ser chamadas de Redes de Alta Confiabilidade (Berthod, Grothe-hammer, Müller-Seitz, Raab, & Sydow, 2016). A governança delas pode ser vista como uma forma híbrida que, conforme a situação, se mostra mais centralizada, ou mais compartilhada. Esta forma de governança híbrida, na prática, é observada em uma série de redes de emergência nas mais diversas regiões do mundo (Bang & Kim, 2016; Moynihan, 2009; Van Niekerk, 2015).

Entretanto, pouco se discute a respeito dos fatores que tornam, segundo o relato dos participantes, esta forma híbrida a mais adequada para a governança das redes de emergência. Pouco se analisa o contexto geral de governança que permite a rede funcionar de duas formas distintas, conforme o contexto da situação. Nesse sentido, o aprofundamento das pesquisas nessa área podem auxiliar na resposta para uma série de perguntas. Por exemplo, quais fatores são entendidos como principais para a escolha da forma de governança centralizada em uma rede? No mesmo sentido, quais fatores são entendidos como principais para a escolha de uma forma compartilhada de governança da rede? Especificamente em redes de emergência, quais são os fatores que influenciam estas redes a adotarem uma forma híbrida de governança?

Este trabalho tem como objetivo principal identificar fatores que influenciam as redes de emergência a adotarem uma forma híbrida de governança. As conclusões aqui inferidas não apenas corroboram com estudos anteriores ao identificar a confiança como fator que influencia

a decisão da forma de governança, como também aponta novos fatores ainda não relatados na teoria. Nossa base teórica analisa, além dos estudos em redes de emergência, estudos similares em outros tipos de redes. Nesta literatura podemos encontrar algumas pesquisas que abordam aspectos mais direcionados ao processo de governança centralizada em uma emergência (Bergström, Uhr, & Frykmer, 2016; Uhr, 2017). Outros, destacam a importância da colaboração e da confiança no resultado positivo de um atendimento em um evento similar (Kapucu, Arslan, & Demiroz, 2010; Weber & Khademian, 2008). Alguns trabalhos também mostram que as diferentes prioridades dos diferentes gestores públicos também podem influenciar na definição da sua estrutura e capacidade (Kaibin, 2007; Wimelius & Engberg, 2015). Existem, ainda, aqueles que discutem a própria definição do que se pode considerar sucesso em uma rede de emergência (Owen, Brooks, Bearman, & Curnin, 2016).

Assim, além de evidenciar e confirmar a influência da confiança como fator importante na decisão da forma de governança da rede, apresentamos o conhecimento técnico dos participantes e o tempo de resposta exigido como novos fatores, ainda não discutidos pela teoria. O conhecimento técnico dos participantes pode ser adquirido, principalmente, nos treinamentos e na própria formação dos profissionais de segurança. Este, influencia o nível de autonomia dos profissionais envolvidos e, conseqüentemente, nas diferentes formas de governança que podem ser utilizadas tanto em situações de emergência como fora delas. Já o tempo de resposta influencia pois muitas vezes a espera por uma decisão pode ocasionar um prejuízo não só financeiro, mas humano. Este prejuízo, por ser incalculável, pode significar a falha de toda operação da rede em um evento.

Este artigo se caracteriza por ser um estudo de caso único, tendo como objeto de pesquisa o PAM. A coleta de dados foi realizada através de entrevistas semiestruturadas com membros da associação e representantes de órgãos apoiadores. Também foram analisados documentos relacionados a rede como, por exemplo, o Plano de Chamada/Acionamento, Estatuto, Vídeos Institucionais, Relatórios de Eventos, Atas de Assembleias, entre outros. Este estudo se justifica pelo emergente volume de artigos em redes de emergência. Sendo este, um fenômeno ainda com amplo campo para ser estudado e desenvolvido. Se justifica também pois, apresenta proposições que visam contribuir tanto com a teoria como com a prática, mostrando aspectos que influenciam na escolha da forma de governança destas redes. O melhor conhecimento destes aspectos pode auxiliar o entendimento da adequação da forma de governança escolhida para cada tipo específico de rede. O caso específico do PAM pode contribuir para as pesquisas sobre redes de emergência pois representa uma rede de destacada atuação. Esse destaque pode ser evidenciado na pesquisa tanto pela fala dos representantes dos órgãos públicos, como pelos relatos dos próprios associados a respeito do reconhecimento da comunidade e dos seus pares, representados pelos PAM's de outros portos brasileiros.

A seguir são detalhadas a fundamentação teórica e a metodologia utilizada, respectivamente. Após, o caso é apresentado e analisado. Em seguida é realizada uma discussão onde são elaboradas proposições embasadas nas evidências encontradas e suas possíveis contribuições para a teoria. Por fim, são apresentadas as conclusões do artigo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O crescimento da utilização de redes, tanto para entrega de serviços públicos como na produção em empresas privadas, levantou uma série de questões referentes a administração das mesmas (Agranoff & Mcguire, 2001; K. Provan, Fish, & Sydow, 2007). A confiança e a governança fazem parte de um conjunto de aspectos importantes para o bom funcionamento da governança em uma rede. Estes são frequentemente abordados em pesquisas na área de Relações Interorganizacionais (Wegner & Koetz, 2016; Woolthuis, Hillebrand, & Nooteboom,

2005). Este artigo tem como objetivo principal a análise de fatores que influenciam as redes de emergência a escolherem uma forma híbrida de governança.

Questões como a flexibilidade de uma rede, a transparência, a equivalência com aspectos de empresas, entre outras, já vem sendo abordadas há mais de uma década na literatura. Agranoff & Mcguire (2001) resumiu sete principais questões envolvendo redes e propôs respostas gerais para todas elas. Sua intenção era claramente jogar luz a este fenômeno que já em sua época era notadamente emergente. Provan & Milward (2001) também notaram este movimento e analisaram sua forte influência e utilização na entrega de serviços público. Este autores, porém, se preocuparam com o caráter mais ligado a efetividade do funcionamento da rede e seus diferentes níveis de análise. Já com uma literatura mais relevante Provan et al. (2007) apresentaram uma revisão onde apontaram os estudos sobre governança de redes como um gap ainda à ser desenvolvido. Mcguire & Agranoff (2011) também apresentaram a dificuldade do estabelecimento de processos como uma das grandes limitações, tanto das redes, como da pesquisa nesta área.

Provan & Kenis (2007), em seu trabalho seminal sobre governança, identificaram três formas de governança de uma rede. A primeira delas seria com uma empresa líder. Nesse caso, a empresa líder teria maior poder nas negociações e tomada de decisões e, esta, seria a responsável pela governança da rede. A segunda forma seria caracterizada por tomadas de decisões compartilhadas. Nesse caso a rede seria gerenciada pelos seus participantes, sendo as decisões tomadas em conjunto, não havendo um órgão específico para a execução de procedimentos administrativos. Por fim, a terceira forma é aquela em que existe este órgão específico para a administração. Essa é chamada de Organização Administrativa da Rede (OAR). Sendo, normalmente, as decisões mais importantes tomadas de forma compartilhada e as decisões operacionais, de menor relevância, tomadas diretamente por este órgão. A efetiva forma de governança utilizada, para estes autores, dependeria do nível de confiança entre os participantes, do número de participantes, das exigências específicas de mercado, e dos objetivos compartilhados (Provan & Kenis, 2007). Por fim, um fator temporal também foi sugerido, ou seja, a OAR seria uma evolução da forma compartilhada. Assim, com o tempo e o crescimento de uma rede de governança compartilhada, esta migraria naturalmente para uma governança do tipo OAR.

As redes de atendimento a crises e emergências são um tipo de rede que vem recebendo uma atenção especial. Com base em Provan & Kenis (2007), Berthod et al. (2016) identificaram estas redes como dotadas de um sistema híbrido de governança. Isso porque em alguns momentos, como em uma emergência, a governança funciona de forma centralizada, com um comando claro. Porém em outros momentos esta rede pode ser governada de forma bastante compartilhada, por exemplo, no estabelecimento de um plano geral de treinamentos, ou mesmo de um plano para emergências. Nesse caso, o planejamento seria compartilhado, porém a execução, se necessária, teria um comando rigidamente centralizado. Esta, com certeza, é uma das peculiaridades que as diferencia em relação as demais. A rede analisada neste artigo pode ser vista como híbrida, pois também alterna entre a forma de governança com uma empresa líder, em situações de emergência, e uma forma OAR na governança administrativa, ou seja, quando não está operando em uma emergência. Berthod et al. (2016) cunharam o termo Redes de Alta Confiabilidade (*High-Reliability Network*) para redes com esta forma de governança e que tem como fim evitar e atender acidentes, emergências, crises, etc.

O ICS (*Incident Command Systems*) é um sistema de gerenciamento de crise formalizado e utilizado nos Estados Unidos que evidencia adequadamente uma rede de emergência (Berthod et al., 2016). Cole (2000) analisou 25 anos de utilização desse sistema e mostrou que os profissionais da área atribuem ao comando centralizado e pré-definido como a principal força desse sistema. Evidenciando, assim, seu caráter de centralização e de rígida cadeia de comando em uma emergência. Drabek & McEntire (2003) alertam que em uma crise,

mesmo com o comando centralizado, o gestor não deve impor sua decisão indistintamente pois precisa do trabalho e da confiança de todos os participantes. No mesmo sentido, Moynihan (2009) analisa o ICS e complementa que a confiança é de vital importância e pode ser vista como um suplemento que dá maior garantia ao seguimento dos procedimentos formais pré-estabelecidos. De forma análoga, porém sobre redes de forma geral, Woolthuis et al. (2005) observou que a confiança tem um caráter complementar em relação à um contrato formal. Estes trabalhos formam a base que permite a análise da confiança como aspecto que influencia a escolha da forma de governança do PAM neste artigo.

A influência do Setor Público na governança da rede também é um importante aspecto de análise. Muitos são os artigos que se referem à esta relação como algo que pode influenciar o bom andamento dos trabalhos de uma rede de emergências (Berthod et al., 2016; Wimelius & Engberg, 2015). Em países mais fechados como a China, a administração pública pode dificultar controle de epidemias e dificultar o livre fluxo de informações (Kaibin, 2007; Olsson, 2015). A negativa de uma determinada situação por parte do governo pode prejudicar o estado de alerta necessário para uma população em determinadas situações. Também na China, Lu (2009) relatou a potencial dificuldade criada quando a cadeia de comando para a tomada de decisão é politizada. Nesse caso, foram relatados problemas na evacuação de uma cidade ameaçada por um tufão. A falta de coordenação entre órgãos públicos também já foi relatada em países da Europa e nos Estados Unidos (Moynihan, 2009; Palm & Ramsell, 2007; Wimelius & Engberg, 2015). Por fim, Waugh & Straib (2006) concluíram que um complexo sistema legal também dificulta a mudança de uma filosofia mais rígida e hierárquica para uma filosofia mais colaborativa no poder público. Estas evidências motivaram a análise da influência do setor público no andamento e na definição da forma utilizada para a governança do PAM.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, na forma de um estudo de caso único. Trata-se de um método de pesquisa adequado para as Ciências Sociais, principalmente em casos de alta complexidade onde o entendimento e as proposições sugeridas precisam ser inferidas diretamente do material pesquisado para, a partir daí, inspirar novas teorias (Eisenhardt & Graebner, 2007; George & Bennet, 2005). Nesse contexto, não há hipótese à ser testada e confirmada. Mas sim um fenômeno empírico com características que tornam o caso único, e que, mesmo assim, permitem a inferência de proposições que podem ser posteriormente testadas e possivelmente generalizadas.

O caso selecionado é adequado para a realização deste trabalho por três razões principais. A primeira delas se refere a destacada atuação desta rede. O PAM é reconhecido como uma Rede de Emergência organizada e influente com os PAM's dos demais portos brasileiros de grande porte. Este reconhecimento foi evidenciado por relatos dos próprios entrevistados, tanto dos associados, como dos órgãos de apoio. Alguns relatos de intercâmbio com os demais PAM's fundamentaram a argumentação dos entrevistados que citaram o PAM como uma das redes mais organizadas, se comparadas os seus pares. Portanto, trata-se de uma rede com significativa representatividade no seu meio. A segunda razão diz respeito à disponibilidade dos dados, que permite a obtenção de informações mais detalhadas e precisas, e foi disponibilizado sem restrições. As atividades, como assembleias, treinamentos e planos de emergência são devidamente documentado e permitem a obtenção de uma considerável gama de informações. Por fim, o caráter híbrido de governança dessa rede torna ela uma adequada amostra daquilo que se pretende pesquisar. Ou seja, identificar fatores que influenciam as redes de emergência a adotarem esta forma híbrida de governança.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e análise documental. Foram realizadas cinco entrevistas presenciais entre os meses de Janeiro e

Fevereiro de 2017 na cidade de Rio Grande/RS. A rede possui atualmente 19 empresas associadas e 13 órgãos de apoio. Cada empresa indica um funcionário que será o responsável pela sua representação no PAM. Conforme evidenciado pelos entrevistados, existe uma relativa diferença de participação entre as empresas na rede. Empresas maiores, com setores de segurança devidamente estruturados tendem a se envolver mais com o PAM. Isso ocorre em virtude do aumento de risco ocasionado pela presença desta empresa no porto e pelo seu consequente aumento de responsabilidade no plano. Dessa forma, evidenciamos oito empresas com este nível maior de relacionamento. Os três entrevistados foram selecionados de acordo com o seu envolvimento com a rede. Foram priorizados aqueles com maior envolvimento na intenção de se coletar a maior quantidade de informações com a melhor qualidade de descrição e conhecimento dos fatos. Os entrevistados são todos representantes de empresas que estão entre estas mais participativas. Da mesma forma acontece com os órgãos de apoio. Apesar de serem oficialmente 13 participantes. O contato, o planejamento e as operações são em sua grande maioria realizados com a presença de três principais. Nesse caso entrevistamos os dois indicados como mais atuantes pelos próprios entrevistados associados da rede. Dessa forma, entendemos o número de entrevistados como adequado, inclusive, se identificando no processo de entrevistas a saturação de relatos, com repetição de observações e descrições. A Tabela 1 apresenta a caracterização dos entrevistados.

Tabela 1. Caracterização dos Entrevistados

	Código	Vínculo	Empresa
Entrevistado 01	E01	Representante	Associada
Entrevistado 02	E02	Coordenador	Associada
Entrevistado 03	E03	Vice-Coordenador	Associada
Entrevistado 04	E04	Coordenador Defesa Civil	Apoio
Entrevistado 05	E05	Ex-Oficial Corpo de Bombeiros	Apoio

Fonte: Os autores

Um protocolo de pesquisa foi elaborado e validado por dois especialistas, que são colegas, ambos doutorandos que contam experiência acadêmica e prática na área de relações interorganizacionais. Após as análises, as discussões e os ajustes, o questionário final foi definido com base no protocolo apresentado abaixo na Tabela 2. Foi realizada uma validação de face com o Entrevistado03. Esta validação foi gravada e validada também com estes especialistas.

Cabe ressaltar que os representantes dos órgãos públicos são identificados como órgãos de apoio ao PAM, e não associados. Dessa forma, apesar de participarem das reuniões e do atendimento a emergências, estes não tem poder de decisão dentro da associação. Assim, estas entrevistas serviram também como forma de triangular dados, confirmar impressões, e fornecer uma perspectiva diferente daquela demonstrada pelos associados entrevistados. Documentos como Estatuto, Plano de Chamadas, Cronograma de Simulados, Relatório de Simulados, e Atas de Assembleia, foram utilizados para o esclarecimento dos itens analisados, ou seja, forma de governança e influência da Administração Pública. Após a análise do caso é apresentada uma discussão onde são elaboradas proposições teóricas.

A análise dos dados foi realizada com o auxílio do Software NVIVO11. Nessa análise foram codificados os principais excertos relacionados aos principais aspectos identificados. Estes excertos foram utilizados, na medida do possível, na análise do caso e, principalmente, na argumentação a respeito dos resultados encontrados.

Tabela 2. Protocolo de Pesquisa

Elemento Análise	Referência	Sub-temas	Questão
Governança	Berthod, Grothehammer, Müllerseitz, Raab, & Sydow (2016); Moynihan (2009); Provan & Kenis (2007)	mecanismos	Quais são os mecanismos de governança da Instituição/Como ela é administrada?
			Como ocorre o estabelecimento de uma situação de crise?
			Pode ocorrer a troca de comando em emergências? Como ela ocorre?
		tomada de decisão	Como ocorre a tomada de decisão na Instituição? Existem decisões colegiadas?
evolução	Como ocorre a tomada de decisão em situações de emergência?		
Confiança	Berthod et al. (2016); Moynihan (2009); Olsson (2015); Woolthuis, Hillebrand, & Nooteboom (2005)	linguagem/operacional	Como você avalia a construção da confiança na Rede?
			Quais são os eventos de preparação para crises/sinistros e como eles são organizados?
			Estes eventos auxiliam na melhoria de comunicação em crises/sinistros?
		legitimação	Existe um entendimento de todos os participantes em relação aos processos e procedimentos?
			Na sua avaliação, qual é o papel formal desta Rede no cenário local/Porto?
			Você acredita que a participação de instituições da Administração Pública na rede aumentam a sua legitimidade?
Administração Pública	Moynihan (2009); Olsson (2015); Wimelius & Engberg (2015)	participação	Como você avalia a confiança dos coordenados no líder do evento?
			Na sua avaliação, qual é o papel informal desta Rede nesse cenário?
		Adm. Pública/Influência	Como você vê a cooperação dos participantes apoiadores em eventos/sinistros?
			Existe alguma influência das trocas de governos, em todos os seus níveis, para o funcionamento da Rede? Em caso positivo, de que forma?

Fonte: Os autores

4. ANÁLISE DO CASO

O Plano de Auxílio Mútuo da cidade de Rio Grande (PAM) é uma associação sem fins lucrativos que atua na prevenção e atendimentos a emergências inicialmente nas dependências das empresas participantes. Ou seja, na ocorrência de algum acidente de qualquer natureza, uma empresa associada ao PAM pode solicitar seu acionamento. Nesse caso, as demais empresas participantes são chamadas para se apresentar ao local, munidas de seu kit básico de equipamentos para prestar auxílio no atendimento daquele evento. O PAM, apesar de não ter exigência legal para isso, também atua, eventualmente, em demais emergências da cidade, auxiliando o Corpo de Bombeiros, a Defesa Civil, ou outro órgão que esteja no comando da situação. A criação do PAM atende uma exigência legal, ou seja, a Norma Regulamentadora Nº 29 que se refere a Segurança e Saúde do Trabalhador Portuário e exige que o planejamento para ações em emergências sejam coordenadas entre todas as organizações pertencentes ao porto. A legislação atribui a função da organização deste plano inicialmente para a Administração do Porto, que é pública. No caso estudado as empresas ali instaladas optaram pela criação de uma associação sem vinculação com a Administração Pública, realizando, elas próprias, a governança e manutenção da mesma.

Apesar de participar ativamente das demandas da cidade, principalmente em auxílio aos bombeiros, o PAM é uma associação privada. Ou seja, esta associação não visa um Plano de Auxílio para atendimento a emergências da cidade, mas para emergências no Porto, nas áreas privadas das empresas. Por sua avantajada estrutura, capaz de duplicar ou triplicar a estrutura do Corpo de Bombeiros da cidade, por exemplo, esta rede não se priva do auxílio a outras demandas pontuais. O PAM possui 19 empresas associadas, que são empresas privadas que atuam no porto, e 13 órgãos de apoio, que são em sua maioria órgãos da Administração Pública como Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Polícia Rodoviária Federal, entre outros, mas que não tem poder de associadas. As empresas associadas são divididas em chaves conforme a sua afinidade. Ou seja, empresas que trabalham, por exemplo, com produtos químicos e derivados do petróleo, normalmente tem maior conhecimento em sinistros que envolvam estes produtos, que podem exigir procedimentos de segurança diferenciados em relação à outros. Da mesma forma acontece com outros produtos químicos, maquinário específico como guindastes, grãos, etc. São cinco chaves existentes no PAM, conforme mostra a figura 1. Cada chave tem uma empresa “cabeça”. Esta é a empresa responsável por contatar as demais empresas em caso de

acionamento do plano. A seguir são realizadas separadamente as análises dos três tópicos avaliados, conforme descritos anteriormente.

Figura 1. Plano de Chamada PAM



Fonte: www.pamriogrande.com.br

4.1 Governança

O PAM possui uma forma híbrida de governança. Em uma emergência, quando o PAM é acionado, o centro de comando é centralizado. Nesse caso o comandante é o profissional responsável pela área de segurança da empresa em que a emergência está ocorrendo. “O que ficou estabelecido nesse processo todo é que quem coordena a emergência, quem é o responsável pelo processo todo, é sempre o dono da casa (empresa). Porque mesmo o corpo de bombeiros chegando aqui ele não tem o conhecimento de onde são armazenados os produtos, de onde ficam os recursos...”(E01). Este comandante deve primeiramente acionar o Corpo de Bombeiros. Conforme a exigência da situação, este também é o responsável pela solicitação de acionamento do PAM. Este profissional deve informar se deve ser acionada apenas uma determinada chave do PAM, ou se todas elas. O contato posterior, com os cabeças de cada chave, é realizado pela central do Corpo de Bombeiros. Dessa forma, nos eventos é criado um comitê que normalmente é composto pelo coordenador geral, no caso o profissional da empresa, o representante dos bombeiros e, eventualmente, algum, ou alguns, profissionais que tenham um conhecimento importante para aquele caso específico. Apesar do comando ser centrado em um indivíduo, ficou evidenciado que as decisões normalmente são discutidas entre os integrantes deste comitê, com relativa tranquilidade e respeito as recomendações técnicas dos envolvidos que têm maior conhecimento para aquela situação. “Aqui em Rio Grande tranquilo, bem tranquilo porque os bombeiros conseguem entender que nós conhecemos o risco, e nós temos a capacidade pra dar até apoio pra eles em outros momentos.”(E02). Nesse momento o prévio treinamento e conhecimento técnico dos participantes parece ser importante para que esta forma de governança centralizada seja possível em uma emergência.

De forma bastante diferente ocorre a governança quando a associação não está envolvida em uma emergência. O PAM conta com uma estrutura física de duas salas que foram cedidas pela Administração do Porto e se localizam em um prédio anexo a mesma. Estas salas são utilizadas para treinamentos, assembleias e afins, além de abrigar a estrutura fixa que conta com

uma secretária. Os custos são pagos com valor arrecadado anualmente entre as empresas associadas e não dependem de repasses da Administração Pública. A estrutura administrativa de coordenação não é remunerada pelo PAM, pois os colaboradores são obrigatoriamente vinculados às empresas associadas. Esta direção é composta por um coordenador, um vice-coordenador, um tesoureiro, e um secretário. As decisões são tomadas quase que em sua totalidade em colegiado formado nas reuniões ordinárias, de periodicidade mensal. “As decisões não são digamos únicas, de uma pessoa só, são de um colegiado, desde a parte administrativa e financeira até a parte operacional”(E03). “Tudo que se pode passar em assembleia a gente passa...”(E02). Nesse quesito o diferencial fica mais por conta do tempo exigido para uma resposta do que propriamente pela própria autonomia da direção. Ou seja, tudo que pode esperar e para ser decidido em assembleia, aguarda. De outra forma, aquilo que não terá tempo hábil de aguardar é decidido e posteriormente discutido.

Esta forma de governança híbrida é entendida por todos os participantes como a melhor forma possível de operação da rede. O seguinte relato retrata esta visão: “acho que isso é necessário, porque quando tu estás planejando, quanto mais cabeças pensarem no planejamento, beleza, perfeito... Agora, no momento de crise precisa ter um comando.” (E04). De forma geral os adjetivos “necessário”, ou “única forma possível” foram os que melhor simbolizaram estes depoimentos. Ficou bastante claro que o fato de se trabalhar, muitas vezes, diretamente com vidas é provavelmente um dos principais pontos que exigem a tomada de decisão tempestiva. Nesse sentido, todos entendem que o comando centralizado oferece maior velocidade tanto na decisão como na organização do efetivo. É importante ressaltar que, em todos os casos, o centro de comando é montado em lugar próximo ao evento. Sempre em local seguro, mas que possibilite ao comandante a visão e/ou a possibilidade de rápidas interações.

4.2 Confiança

Em relação a confiança entre os participantes da rede, em situações de emergência, observou-se que ela não necessariamente é focada diretamente no líder, como observado em pesquisas anteriores(Bergström et al., 2016; Uhr, 2017). Ou seja, apesar da importância das características pessoais do líder, ficou evidenciado que existe um entendimento geral da condição de coordenação do responsável da empresa. Parece existir também um alto grau de consciência da importância em não se desrespeitar esta hierarquia e não criticar ou julgar as ações tomadas desnecessariamente, principalmente durante a emergência. Apesar de parecer um tanto artificial, esta consciência parece efetivamente alavancar a confiança entre os participantes. “Jamais na ocorrência pode haver essas brigas justamente para trazer tranquilidade para as pessoas que precisam de um auxílio. Então não pode haver isso aí, tem que haver confiança.”(E05). Nesse sentido, a própria formação do profissional de segurança e o prévio treinamento são fatores vistos como essenciais para esta forma de entendimento. “Talvez pelos exercícios simulados, que são grandes e o pessoal acaba se acostumando e entendendo, isso acaba acontecendo.”(E01).

A confiança também pode ser observada de forma institucional. Ou seja, no PAM como uma associação que efetivamente auxilia as empresas no combate a emergências. Alguns entrevistados mencionaram a atual situação do Corpo de Bombeiros como crítica, principalmente em relação ao efetivo para atendimento de chamadas. Nesse sentido o PAM se mostra como uma associação que representa uma forma confiável de proteção, prevenção, e atendimento de emergências não só para empresas, como também para a comunidade.

4.3 Influência da Administração Pública

O PAM possui alguns órgãos públicos como apoiadores ativos tanto nas emergências, como nas reuniões e planejamentos. A participação destes órgãos como apoiadores foi entendida como fator que auxilia na legitimação do PAM como importante rede de atendimento de emergências na cidade. Nesse caso, não só nas empresas associadas, mas também nos demais locais, muitas vezes auxiliando os órgãos da Administração Pública. “O PAM na nossa cidade aqui ele tem uma relevância muito grande... os fatos demonstram isso... como o incêndio da prefeitura e o do Camelódromo. Se não tivesse o PAM, nós tínhamos até vítimas fatais” (E04). Essa importância, com certeza também é resultado de um vazio ocasionado pela deterioração do atendimento prestado principalmente pelo corpo de bombeiros. Todos os entrevistado citaram a falta de efetivo como uma realidade da corporação. Também concluíram que este é um fenômeno que aumenta ainda mais a necessidade e a importância de estruturas como o PAM, tanto no sentido de equipamentos disponíveis, como de pessoas treinadas.

A literatura apresentada evidenciou uma significativa influência dos governos e das trocas de mandatos e filosofias no pleno funcionamento de redes de emergência (Olsson, 2015; Wimelius & Engberg, 2015). Entretanto neste artigo os entrevistados foram unânimes em classificar o PAM como sujeito a pouca, ou nenhuma, influência política. Por se tratar de uma associação completamente privada, mesmo uma troca radical em um órgão importante como o Corpo de Bombeiros não foi entendida como um possível complicador do bom funcionamento da rede. Ficou claro o caráter de colaboração e respeito entre estas partes.

4 DISCUSSÃO

A partir das observações do caso e da análise do mesmo em relação aos trabalhos apresentados, entendemos que duas proposições podem ser inferidas. A primeira delas diz respeito a importância do conhecimento dos participantes em relação aos processos e as técnicas de atendimento a emergências. A importância da confiança em uma rede já é há muito tempo relatada pela teoria. Woolthuis et al. (2005) já trabalhou a complementariedade dos contratos em relação à confiança, dando bastante ênfase a importância da primeira. Drabek & McEntire (2003) analisaram a importância da confiança no gestor de uma rede de emergência. Mais recentemente Uhr (2017) evidenciou que a confiança pode estar ligada a atuação do comandante/gestor da emergência. Nesse caso, entendemos que o conhecimento técnico dessas situações e dos procedimentos é um fator bastante importante para embasar as próprias decisões tomadas por este comandante. No mesmo sentido, os trabalhos de Bergström et al.(2016) e Hermansson (2016) identificaram que a confiança é um fator importante para o bom andamento dos trabalhos de uma rede de emergência. Entretanto nenhum deles aprofundou sua argumentação englobando o aspecto do conhecimento técnico dos procedimentos adotados em uma emergência.

O estudo de caso evidenciou que existe plena confiança entre os participantes da rede. Evidenciou também que esta confiança está calcada principalmente no fato de que os treinamentos constantes são efetivos e de que a devida formação técnica está presente entre os participantes. Ou seja, em caso de uma emergência em uma determinada empresa, existe a confiança de que o profissional que lá está é treinado e possui os conhecimentos técnicos necessários para o comando da situação. Somado a isso existe o fato do conhecimento técnico e da consciência dos comandados de que a confiança no comandante é parte importante para o sucesso da operação. Fato esse, provavelmente, oriundo da adequada formação destes profissionais. Ora, se o comandante tem a total condição de comandar, e os comandados entendem a importância de confiar no seu comandante, é evidente que o conhecimento técnico

que embasa tudo isso é fator fundamental que permite a utilização desta forma de governança centralizada. Esses resultados levam à primeira proposição deste artigo:

Proposição 1: O conhecimento técnico existente entre os profissionais da rede influencia a escolha da forma de governança desta.

Quanto à forma de governança da rede, Bang & Kim (2016) em um estudo sobre redes de emergência sul-coreanas sugeriu que um adequado sistema gerenciamento de emergências não pode se basear em apenas um fator, mas em pelo menos quatro. Ou seja, a integridade, a aprendizagem, a experiência de campo, e a cooperação. Kapucu et al. (2010), em uma revisão bibliográfica, também identificaram a importância da cooperação relatando que o uso dos recursos da rede de colaboração é um fator essencial para uma eficaz governança de uma rede de emergência. Em diferentes países da África, Van Niekerk (2015) concluiu que a forte participação da comunidade, em forma de cooperação, é muito importante para o sucesso da rede. Outros artigos como Hermansson (2016) e Moynihan (2009) também identificaram a adequação de uma forma híbrida de governança para redes de emergência. Apesar destes, e outros trabalhos no mesmo tema, abordarem tanto esta forma híbrida de governança como sua adequação e os aspectos que influenciam tanto o desempenho como a escolha da forma de governança, em nenhum deles encontramos referência ao tempo de resposta exigido.

Com base na análise do caso, nos parece evidente que o tempo de resposta exigido pela situação é outro fatores que influencia e escolha da forma de governança, principalmente destas redes de emergência. As evidências empíricas indicam que toda a situação apresenta um tempo de resposta máximo. Ou seja, passado aquele tempo as perdas são piores do que falta de decisão, ou a tomada de nenhuma ação. Por exemplo, em uma emergência onde uma vida está em risco. Os resultados sugerem que a forma de governança será baseada normalmente no tempo de resposta exigido por cada situação. Veja que, em situações de emergência, mesmo com um comando centralizado, entende-se que, caso o profissional entenda que não existe tempo disponível para a comunicação com o comando, este está autorizado a agir conforme sua própria avaliação. Dessa forma, ficou evidente que os participantes dessas redes entendem que uma forma compartilhada de comando em situações de emergência pode gerar atraso na tomada de decisão. Entendendo a tempestividade de comando como uma das principais virtudes de uma rede de emergência estas não se privam do comando centralizado. Esta noção é corroborada também por Lu (2009) que relatou a potencial dificuldade criada quando a cadeia de comando para a tomada de decisão é politizada. Problemas como a demora em uma tomada de decisão podem causar a perda de vidas, que não são toleradas, principalmente se ocorridas por falta de um comando claro.

De forma diferente acontece a governança administrativa da rede. Um cronograma de treinamentos, decisões institucionais, e demais assuntos, podem normalmente aguardar uma assembleia. E, quando decididos nesses encontros, tendem a gerar decisões mais adequadas para o grupo. Esta consciência também foi observada, e reflete a mesma influência do tempo de resposta exigido. Aquelas decisões de cunho mais operacional, que não podem aguardar uma assembleia, são tomadas pela coordenação, e são posteriormente discutidas entre todos. Entendemos que o fator do tempo de resposta influencia não só redes de emergência. Com base nesse contexto apresentamos a segunda proposição:

Proposição 2: O tempo de resposta disponível é um fator fundamental na definição da forma de governança adotada por uma rede de emergência.

5 CONCLUSÃO

Este artigo apresentou o caso de uma rede privada de atendimento a emergências, oferecendo novas proposições e entendimentos que podem ser seguidos e evoluídos por trabalhos posteriores. Concluiu-se que, em virtude do tempo de resposta exigido, a forma híbrida de governança é adequada. Pontuamos também a importância do tempo no estabelecimento do modelo de governança em redes. A confiança, com base no conhecimento técnico dos profissionais envolvidos, também se mostrou um fator importante para o sucesso da rede. Este fator também se mostrou essencial para permitir a adoção da forma de governança da maneira como ela é adotada.

Como implicação teórica, este artigo corrobora as evidências apresentadas pela teoria de que a confiança é fator importante na governança de uma rede. De outra forma, não observa nenhuma influência do setor público nestas organizações. Além disso, o artigo encontrou novos fatores, enriquecendo a teoria através do aumento de evidências e de possíveis explicações para o fenômeno. Mais especificamente, apresentou possíveis explicações para a escolha de uma determinada forma de governança por uma rede de emergência.

Como implicação gerencial este trabalho contribui ampliando a explicação para os fatores que subsidiam as escolhas de governança da rede. Gerentes que conhecem os fatores que embasam suas decisões podem governar de forma melhor suas redes. Podem criar processos que aumentem a supervisão dos pontos mais importantes. Podem adaptar melhor a governança visando a atividade fim da rede. Por exemplo, uma rede de emergência que entenda que toda sua governança está baseada na tempestividade de comunicação entre os participante, pode fazer investimentos específicos em equipamentos de telefonia que aumentem o alcance e o sinal dos seus celulares.

Estudos futuros podem confirmar a importância da confiança, do conhecimento técnico, e do tempo de resposta exigido como fatores que influenciam a escolha da forma de governança de uma rede. Podem verificar se novos fatores são identificados. Estudos futuros podem contribuir identificando mais especificidades de redes de emergência em relação as demais redes. A verificação dessas diferenças pode destacar fatores até então ocultos, e que sejam importantes para a sua governança.

Por fim, concluímos que a forma híbrida de governança das redes de emergência parecem ter ficado à margem das publicações e, apesar do seu crescente volume, ainda apresenta um leque grande de oportunidades de pesquisas. Este trabalho se limitou a avaliar este ambiente desconhecido, sem confirmar ou rejeitar hipóteses. Mais trabalhos nesse sentido podem auxiliar em um novo modelo de entendimento teórico específico para essas redes.

6 REFERÊNCIAS

- Agranoff, R., & Mcguire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
- Balestrin, A., & Verschoore, J. (2016). *Redes de Cooperação Empresarial: Estratégias de Gestão na Nova Economia* (2ª). Porto Alegre: Bookman.
- Bang, M. S., & Kim, Y. Y. (2016). Collaborative governance difficulty and policy implication: case study of the Sewol disaster in South Korea. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 25(2), 212–226. <http://doi.org/10.1108/EUM0000000005930>
- Bergström, J., Uhr, C., & Frykmer, T. (2016). A Complexity Framework for Studying Disaster Response Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(3), 124–135. <http://doi.org/10.1111/1468-5973.12113>
- Berthod, O., Grothe-hammer, M., Müller-seitz, G., Raab, J., & Sydow, J. (2016). From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: The Dynamics of Network

- Governance in the Face of Emergency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1–20. <http://doi.org/10.1093/jopart/muw050>
- Cole, D. (2000). *the Incident Command System: a 25-Year Evaluation By California Practitioners*. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.113.2426&rep=rep1&type=pdf>
- Drabek, T. E., & McEntire, D. A. (2003). Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management*, 12(2), 97–112. <http://doi.org/10.1108/09653560310474214>
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory Building from Cases : Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25–32. <http://doi.org/10.2307/20159839>
- Enkel, E., Gassmann, O., & Chesbrough, H. (2009). Open R&D and open innovation: Exploring the phenomenon. *R and D Management*, 39(4), 311–316. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9310.2009.00570.x>
- George, A., & Bennet, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Hermansson, H. M. L. (2016). Disaster Management Collaboration in Turkey: Assessing Progress and Challenges of Hybrid Network Governance. *Public Administration*, 94(2), 333–349. <http://doi.org/10.1111/padm.12203>
- Kaibin, Z. (2007). Crisis Management in China. *China Security, winter*, 90–109.
- Kapucu, N., Arslan, T., & Demiroz, F. (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 19(4), 452–268. <http://doi.org/10.1108/09653561011070376>
- Lu, X. (2009). Typhoon evacuation in Wenzhou, China: A preliminary analysis of progress and the remaining challenges. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(4), 303–313. <http://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00593.x>
- Mcguire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265–284. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01917.x>
- Moynihan, D. P. (2009). The Network Governance of Crisis Response : Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 895–915. <http://doi.org/10.1093/jopart/mun033>
- Olsson, E. (2015). Transboundary crisis networks: The challenge of coordination in the face of global threats. *Risk Management*, 17(2), 91–108. <http://doi.org/10.1057/rm.2015.9>
- Owen, C., Brooks, B., Bearman, C., & Curnin, S. (2016). Values and Complexities in Assessing Strategic-Level Emergency Management Effectiveness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(3), 181–190. <http://doi.org/10.1111/1468-5973.12115>
- Palm, J., & Ramsell, E. (2007). Developing local emergency management by co-ordination between municipalities in policy networks: Experiences from Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(4), 173–182. <http://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00525.x>
- Provan, K., Fish, a., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33(3), 479–516. <http://doi.org/10.1177/0149206307302554>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance : Structure , Management , and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229–252. <http://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? - A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423. <http://doi.org/10.5465/APBPP.1999.27628083>

- Uhr, C. (2017). Leadership ideals as barriers for efficient collaboration during emergencies and disasters. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. <http://doi.org/10.1111/1468-5973.12157>
- Van Niekerk, D. (2015). Disaster risk governance in Africa. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 24(3), 397–416. <http://doi.org/10.1108/DPM-08-2014-0168>
- Waugh, W. L., & Straib, G. (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 131–140. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00673.x>
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334–349.
- Wegner, D., & Koetz, C. (2016). The influence of network governance mechanisms on the performance of small firms. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 27(4), 463–479. <http://doi.org/10.1504/IJESB.2016.075015>
- Wimelius, M. E., & Engberg, J. (2015). Crisis Management through Network Coordination : Experiences of Swedish Civil Defence Directors. *Journal of Contingencies and Crises Management*, 23(3), 129–137.
- Woolthuis, R. K., Hillebrand, B., & Nooteboom, B. (2005). Trust , Contract and Relationship Development. *Organization Studies*, 26(6), 813–840. <http://doi.org/10.1177/0170840605054594>
- Yin, R. (2010). *Estudo de Caso (5ª)*. Porto Alegre: Bookman.