



Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento
Mestrado Profissional em Administração Pública

PEDRO ARTUR LEITE RODRIGUEZ

**AS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS EM PROGRAMAS PÚBLICOS: UM
ESTUDO DE CASO NO PROGRAMA SISTEMA INTEGRADO DE
MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS - SISFRON**

Brasília
2020

PEDRO ARTUR LEITE RODRIGUEZ

**AS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS EM PROGRAMAS PÚBLICOS: UM
ESTUDO DE CASO NO PROGRAMA SISTEMA INTEGRADO DE
MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS - SISFRON**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexander
Cabraia.

Brasília

2020

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, e por sempre me abençoar na busca e conquista de objetivos maiores ao longo dos anos.

À minha família, pais e irmãos, e em especial minha esposa Danielle, pelo apoio, incentivo, carinho e compreensão em todos os momentos difíceis, compreendendo minha ausência enquanto me dedicava à realização dessa dissertação. Ao meu filho Vitor, que chegou ao mundo e trouxe uma alegria imensa na minha vida.

Ao Exército Brasileiro, em especial ao Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, pela confiança e investimento para a realização do curso de Mestrado e apoio durante a realização da pesquisa.

Ao meu orientador, que me acompanhou na elaboração da dissertação, sempre disposto a ajudar e incentivar com precisas pontuações e contribuições.

RESUMO

A região fronteiriça brasileira é uma área de importância vital para o desenvolvimento do país. No entanto, guarda inúmeros desafios e vulnerabilidades, muitos deles, decorrentes de seu tamanho, terceira maior fronteira terrestre do mundo. Dessa forma, a soberania nacional e a segurança pública ficam comprometidas pelos altos índices de crimes transnacionais, como contrabando, tráfico de drogas e armas. Nesse cenário complexo e dinâmico, o Governo Federal vem buscando desenvolver políticas e programas públicos nas fronteiras de modo a responder por tais ameaças. A pesquisa em tela visa abordar um programa inovador e promissor, que tem como objetivo aumentar a vigilância das fronteiras por meio de soluções de alta tecnologia, o programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) do Exército Brasileiro. Assim, a pesquisa desenvolvida procura abordar alguns pontos do SISFRON, no que tange aos relacionamentos interorganizacionais e a gestão das partes interessadas, de modo a debater e analisar possíveis desafios e fatores condicionantes e ampliar o conhecimento acadêmico sobre o tema. A pesquisa utiliza como estratégia metodológica o estudo de caso e como instrumento de coleta de dados um *survey online*, aplicado em militares e profissionais de agências interessadas. Assim, foram colhidos e analisados dados, através gráficos e tabelas, sobre os fatores condicionantes dos relacionamentos interorganizacionais no SISFRON. Os resultados encontrados mostram algumas oportunidades de melhoria no que tange à gestão de partes interessadas, principalmente melhorias que facilitem a extensão dos impactos, habilidades de gerenciamento, o modo de comunicação ou decisão com interessados, habilidades interpessoais (liderança, desenvolvimento da equipe, motivação, influência). Por fim, foi percebido que, no âmbito do objeto de pesquisa, a área de gestão de partes interessadas pode ganhar maior relevância, para que exista um modelo de governança aplicável em suas diversas fases, e que seja mais adequado para a gestão de natureza integradora.

Palavras-chave: Fronteira. Políticas públicas. Interorganizacionais; SISFRON.

RESEÑA

La región fronteriza brasileña es un área de vital importancia para el desarrollo del país. Sin embargo, tiene numerosos desafíos y vulnerabilidades, muchos de ellos, debido a su tamaño, la tercera frontera terrestre más grande del mundo. De esta manera, la soberanía nacional y la seguridad pública se ven comprometidas por altos índices de delitos transnacionales, como el contrabando, el tráfico de drogas y armas. En este escenario complejo y dinámico, el Gobierno Federal ha buscado desarrollar políticas y programas públicos en las fronteras para responder a tales amenazas. La investigación de la pantalla tiene como objetivo abordar un programa innovador y prometedor, que tiene como objetivo aumentar la vigilancia fronteriza a través de soluciones de alta tecnología, el programa del Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON) del Ejército de Brasil. Así, la investigación desarrollada busca abordar algunos puntos del SISFRON, en cuanto a las relaciones interorganizacionales y la gestión de stakeholders, con el fin de debatir y analizar posibles desafíos y condicionantes y ampliar los conocimientos académicos sobre el tema. La investigación utiliza como estrategia metodológica el estudio de caso y como instrumento de recolección de datos una encuesta en línea, aplicada a militares y profesionales de agencias interesadas. Así, se recolectaron y analizaron datos, a través de gráficos y tablas, sobre los condicionantes de las relaciones interorganizacionales en SISFRON. Los resultados encontrados muestran algunas oportunidades de mejora en cuanto a la gestión de stakeholders, principalmente mejoras que facilitan la extensión de impactos, habilidades de gestión, la forma de comunicarse o decidir con los stakeholders, habilidades interpersonales (liderazgo, desarrollo de equipos, motivación, influencia). Finalmente, se constató que, en el ámbito del objeto de investigación, el área de gestión de grupos de interés puede ganar mayor relevancia, de modo que exista un modelo de gobernanza aplicable en sus distintas fases, y que sea más adecuado para la gestión de carácter integrador.

Palabras clave: Frontera. Políticas públicas. Interorganizacionales; SISFRON.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

[Gráfico 1: Tempo de contato ou atuação no SIFRON dos respondentes](#)

[Gráfico 2: Nível de responsabilidade no SISFRON dos respondentes](#)

[Gráfico 3: Nível de envolvimento das partes interessadas no SISFRO](#)

[Gráfico 4: Dificuldade em estabelecer relacionamentos interorganizacionais na área de defesa](#)

[Gráfico 5: Grau de relevância e incidência - Fatores condicionantes para RI no SISFRON](#)

[Figura 1: Análise dos fatores condicionantes na gestão de partes interessadas](#)

LISTA DE TABELAS E APÊNDICE

[Tabela 1: Diretrizes da END e o SISFRON](#)

[Tabela 2: Principais atores interessados no SISFRON](#)

[Tabela 3: Interação já existente do SISFRON com outros sistemas e programas](#)

[Tabela 4: Resumo dos conceitos de fatores condicionantes](#)

[Tabela 5: Modelo de mensuração dos objetivos específicos](#)

[Tabela 6: Perfil geral dos respondentes](#)

[Tabela 7: Perfil do cargo ou função dos respondentes](#)

[Tabela 8: Agências identificadas como realmente engajadas no SISFRON](#)

[Tabela 9: Nível de eficiência dos mecanismos de gestão das partes interessadas no SISFRON](#)

[Tabela 10: Motivos que dificultam as relações interorganizacionais no SISFRON e na defesa](#)

[Apêndice 1: Survey enviado para todos os participantes](#)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
CComGEx	Comando de Comunicação e Guerra Eletrônica do Exército
CIE	Centro de Inteligência do Exército
COLOG	Comando Logístico
COTER	Comando de Operações Terrestres
CRM	Centro Regional de Monitoramento
DCT	Departamento de Ciência e Tecnologia
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
DPF	Departamento de Polícia Federal
EB	Exército Brasileiro
EME	Estado-Maior do Exército
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPEX	Escritório de Projetos do Exército
FAB	Força Aérea Brasileira
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
GEFRON	Grupo Especial de Fronteira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MB	Marinha do Brasil
MCTIC	Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
MD	Ministério da Defesa
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
PCN	Programa Calha Norte
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PEE	Portfólio Estratégico do Exército
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PEFron	Policiamento Especializado de Fronteiras
PF	Polícia Federal
PM	Polícia Militar

PND	Política Nacional de Defesa
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PRF	Polícia Rodoviária Federal
RFB	Receita Federal do Brasil
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA:	10
1.2 OBJETIVOS	16
1.2.1 Objetivo geral	16
1.2.3 Objetivos específicos	16
1.3 HIPÓTESE	16
1.4 MÉTODO	17
1.5 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	18
1.6 ESTRUTURA DA PESQUISA	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 A FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.1.1 Principais aspectos da fronteira brasileira	20
2.1.2 Principais políticas para segurança pública das fronteiras	21
2.1.3 Principais políticas para defesa das fronteiras	22
2.2 SISFRON – SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS	24
2.2.1 O que é o Programa SISFRON	24
2.2.2 A estrutura de Governança do SISFRON	28
2.1.3 Agências interessadas	29
2.1.3 Plano de Gerenciamento das Comunicações e Plano de Gerenciamento das Partes Interessadas	32
2.1.4 O orçamento do SISFRON	34
2.2 RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS	34
2.2.1 Definições de relações interorganizacionais	35

2.2.2 Características das relações interorganizacionais na administração pública	<u>36</u>
2.3 FORMAS DE RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS	38
2.4 AS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NA DEFESA	42
2.5 FATORES CONDICIONANTES DE RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS	48
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	<u>55</u>
3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	55
3.2 DETALHAMENTO DE OBJETIVOS ESPECÍFICOS	55
3.3 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS	58
3.3.1 Universo de pesquisa	<u>59</u>
3.3.2 Instrumento para coleta dos dados	<u>60</u>
3.4 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS	60
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS	<u>62</u>
4.1 PERFIL DOS RESPONDENTES DO SURVEY	62
4.2 Análise das agências interessadas no SISFRON	66
4.3 ANÁLISE DOS MECANISMOS DE GESTÃO DE PARTES INTERESSADAS	<u>69</u>
4.3.1 Fatores que facilitam o relacionamento interorganizacional âmbito SIFRON	<u>70</u>
4.3.2 Aspectos que dificultam o relacionamento interorganizacional âmbito SIFRON	<u>72</u>
4.4 ANÁLISE DOS FATORES CONDICIONANTES NOS RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS NO SISFRON	75
5 CONTRIBUIÇÕES E CONCLUSÃO DA PESQUISA	<u>78</u>
5.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
5.2 LIMITAÇÕES	81
5.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS	82
REFERÊNCIAS	<u>83</u>

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA:

As relações interorganizacionais dizem respeito aos relacionamentos entre diferentes organizações. Tais relações são manifestadas, geralmente, pela existência de entidades interorganizacionais, as quais apresentam na doutrina múltiplos termos. Alguns dos nomes mais usuais são: aliança, associação, agrupamento, coalizão, colaboração, consórcio, cooperação, federação, *joint venture*, rede, parceria, aliança estratégica, dentre outros (CROPPER *et al.*, 2014).

O desenvolvimento de tais entidades ganhou popularidade pelos benefícios que podem ser auferidos por meio de um efetivo relacionamento interorganizacional que, segundo Mohr e Spekman (1994), pode garantir vantagens como o acesso a novas tecnologias, desenvolvimento de um portfólio mais amplo de produtos e serviços, economias de escala em pesquisa ou produção, acesso ao conhecimento, compartilhamento de riscos e acesso a habilidades complementares.

Segundo Castells (2009), a sociedade da era da informação pode ser caracterizada pela interdependência e multicultura, e para ser compreendida e transformada, é necessária uma perspectiva múltipla que consiga mesclar identidades culturais, sistemas globais e políticas multidimensionais.

A necessidade de mesclar culturas, sistemas e políticas não é uma questão apenas filosófica, mas acaba sendo relevante também na seara administrativa. Nessa esteira, Chauvet *et al.* (2011) ressaltam algumas contribuições de pesquisas sobre administração, especialmente no que tange às culturas e práticas gerenciais. Os autores lembram que tais estudos identificaram algumas ferramentas analíticas do ambiente organizacional e dos relacionamentos intra e interorganizacional que trariam vantagens para os integrantes, devido a implementação de uma estrutura de gestão com maior integração e conexão.

No âmbito da administração pública, atualmente mais pautada por um modelo administrativo gerencial de atuação dos órgãos e agências, a integração interorganizacional é necessária no enfrentamento de problemas públicos complexos.

Na sociedade contemporânea, o papel do Estado vem sofrendo grandes mudanças que possuem o condão de tentar acompanhar o desenvolvimento

progressivo das expectativas e exigências dos cidadãos, que estão com um senso crítico bem mais apurado e atentos às informações e acontecimentos que envolvem a esfera pública.

No âmbito do Brasil, Peci e Costa (2002) lembram que os problemas públicos se encontram agravados por alguns fatores específicos, tais como: grande dimensão do território, contrastes e diversidade das regiões, dentre outros, os quais podem acabar por exigir das organizações públicas uma capacidade de atuação em domínios interdisciplinares e por meio de ações interinstitucionais.

O crescimento das responsabilidades e capacidades do Estado nas mais diversas áreas temáticas faz com que sejam implementadas políticas públicas e programas para concretizar essa atuação, em um ambiente de natureza complexa e transversal, que pode envolver diversos órgãos ou agências. A diversidade dessas ações multidimensionais faz com que ocorra o aumento das responsabilidades compartilhadas pelos envolvidos, que podem implementar uma gestão em rede para conseguir o fortalecimento das relações de cooperação, em meio a possíveis pressões políticas e econômicas.

O estabelecimento de dinâmicas de cooperação interinstitucional na área pública não é um processo fácil de ser estabelecido, tendo em vista que envolve diversos interesses, além da superação de barreiras normativas, culturais, econômicas e institucionais.

O processo de implementação das redes para tentar superar tais barreiras e aproveitar potencialidades para o desenvolvimento de ações mais eficientes envolve a necessária harmonia de interesses entre as organizações que atuam de forma direta ou indireta nas mais diversas instâncias e áreas públicas. Dessa forma, órgãos e entidades, com seus atores burocráticos diversos e com culturas diferentes, necessitam buscar soluções eficientes para problemas complexos que se encontram em áreas híbridas, de modo a operacionalizarem práticas sistêmicas de gestão, articulando estruturas e complementando diferentes especializações e competências.

Nesse contexto, as relações interorganizacionais ganham relevância, pois podem propiciar que diferentes organizações trabalhem juntas para buscar soluções de problemas públicos por meio de uma ótica interdisciplinar de enfrentamento coletivo, e através da participação de atores de diferentes instâncias, que procuram

manter-se em um mesmo nível de hierarquia, compartilhando meios e experiências na busca de soluções conjuntas.

Em síntese, essa forma de emprego interorganizacional, pode vir a produzir, em determinadas áreas, um maior valor público do que aquele que seria estabelecido se essas mesmas organizações estivessem atuando de maneira isolada.

Raza (2012) argumenta que o processo de tomada de decisão na administração pública está passando por um dilema, tendo em vista que os limites existentes entre estruturas organizacionais decisórias ainda são muito porosos. Segundo o autor, o Estado precisa saber lidar com o aumento exponencial de organizações que podem estar envolvidas nesse processo de decisão e ação, onde elas muitas vezes possuem um escopo de competências complementares, redundantes e até competitivos. Nesse contexto, a falta de um relacionamento interorganizacional concreto pode levar ao aumento excessivo dos gastos públicos com programas e políticas que não alcançam os resultados esperados. Por fim, o autor afirma que a sociedade é a mais prejudicada, pois devido a falta de planejamento dos membros de organizações que lidam com temas de natureza crítica, o serviço público é prestado de maneira lenta e ineficiente.

Como objeto de estudo desta pesquisa, o qual engloba praticamente todos os fatores acima relacionados, temos o programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON.

O SISFRON vem sendo implantado na região de fronteiras brasileiras, um local propício ao fortalecimento de relações interorganizacionais entre agências federais, estaduais e municipais. Os problemas fronteiriços são complexos e interdisciplinares, tais como os crimes ambientais, contrabando, tráfico de drogas e armas, dentre outros.

A grande extensão e permeabilidade das fronteiras possibilita que crimes como o tráfico de drogas, armas, munições, descaminho e contrabando, dentre outros, sejam uma realidade para a região fronteira.

De acordo com a Lei Complementar nº 97/1999, alterada pela Lei Complementar nº 117/ 2004, no seu artigo Art. 17-A, é autorizado o emprego das Forças Armadas, em particular do Exército Brasileiro, com atribuições subsidiárias particulares na região de fronteiras, podendo atuar por meio de ações preventivas e repressivas contra delito transfronteiriços e ambientais, de maneira isolada ou

coordenada com outros órgãos, de modo a executar ações de patrulha, revistas e prisões em flagrante delito. Ou seja, o Exército possui poder de polícia na faixa de fronteira, guardadas as devidas competências exclusivas da Polícia Federal como polícia judiciária da União.

Nesse contexto, no ano de 2010, o Ministério da Defesa, por meio do Comando do Exército Brasileiro, instituição com presença histórica nas fronteiras, e com grande capilaridade no território nacional, deu início aos estudos necessários para implementação do então projeto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), um sistema integrado de sensoriamento, apoio à decisão e de emprego operacional na faixa de fronteira do país, que estava previsto conforme ditames da Estratégia Nacional de Defesa e do Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal.

O SISFRON é caracterizado como um “sistema de sistemas” que tem como propósito “[...] fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área”. A gama de equipamentos e infraestruturas, em sua maioria de alta tecnologia agregada, visa apoiar tanto as operações de defesa externa como a atuação coordenada entre agências governamentais contra delitos transfronteiriços (EPEX, 2020).

O objetivo geral do SISFRON é dotar a Força Terrestre de meios de tecnologia avançada que possam possibilitar o sensoriamento, comunicação, comando e controle, de modo a aumentar a presença do Estado nas fronteiras (BRASIL, 2011).

A Declaração de Escopo do Projeto (BRASIL, 2013a) esclarece que os objetivos específicos do SISFRON são:

- [...] a) Prover os meios e sistemas de sensoriamento e apoio à decisão necessários ao comando e controle exercido pelos diversos níveis do Exército, envolvidos no monitoramento e na atuação integrada com outros órgãos governamentais na faixa de fronteira terrestre;
- b) Prover a infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações para atender, em todos os níveis do processo decisório, à necessidade de atuar em rede, conforme estabelecido na Estratégia Nacional de Defesa;
- c) Realizar obras de engenharia necessárias ao apoio à atuação, ao monitoramento, à logística e à operação dos meios disponibilizados;
- d) Prover meios e sistemas para apoiar a atuação nas operações conjuntas e interagências, bem como em operações isoladas, quando necessário;
- e) Preparar o combatente da Força Terrestre para operar em ambiente de alta complexidade tecnológica, adaptando-o à consciência situacional ampliada e ao conceito de atuação em rede;

- f) Capacitar os recursos humanos envolvidos na gestão, operação, segurança e logística do Sistema;
- g) Integrar a estrutura proporcionada pelo SISFRON ao Sistema de Comando e Controle da Força Terrestre;
- h) Integrar o SISFRON aos sistemas congêneres da Força Terrestre, das demais Forças Armadas, do Ministério da Defesa e das Instituições Governamentais de interesse, nos níveis federal, estaduais e municipais;
- j) Apoiar a integração dos sistemas operacionais da Força Terrestre (Comando e Controle, Manobra, Inteligência, Apoio de Fogo, Defesa Antiaérea, Logística e Mobilidade, Contramobilidade e Proteção) (BRASIL, 2013a, p. 22).

O SISFRON tinha um orçamento estimado em US\$ 7.3 bilhões, ou R\$ 12 bilhões, segundo seu Estudo de Viabilidade do Projeto (BRASIL, 2012), e um prazo inicial de conclusão para o ano de 2021.

Os impactos das restrições orçamentárias no Programa ao decorrer dos anos, aliada à edição da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, o prazo previsto para o término do Programa foi estendido de 2021 para 2035, segundo o relatório de gestão do Ministério da Defesa relativo ao exercício financeiro de 2019, e o valor financeiro empenhado foi de cerca de R\$ 1.554.000.000,00. A realização física do programa está bem aquém do planejado. Assim, apenas 12,5% do programa foi realizado até 31 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019).

O Estudo de Viabilidade do Projeto (BRASIL, 2012) destaca que uma das principais características do sistema seria a interoperabilidade das Forças Armadas com outros órgãos do governo, buscando cooperar com ações governamentais na promoção das atividades de interesse da segurança nacional, da segurança pública e do desenvolvimento social e econômico. Desse modo, o SISFRON poderia apoiar e prover informações para as diversas entidades governamentais, destacando-se: Ministério da Justiça, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Marinha do Brasil, Força Aérea Brasileira (FAB), Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Receita Federal do Brasil (RFB), Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Governos Estaduais e Defesas Civas dos estados fronteiriços.

O Projeto Básico do SISFRON (BRASIL, 2012) previa uma concepção funcional com a implantação dos Centros de Interação com Órgãos Externos, um desdobramento do Art. 7º do Plano Estratégico de Fronteiras (BRASIL, 2011), que

previa os Centros de Operações Conjuntas, os quais seriam os responsáveis pelo apoio nas ações de operação e interação entre o SISFRON e órgão externos, como os apresentados acima. Nesses centros, seriam estabelecidos procedimentos e regulações de modo a estabelecer funcionalidades para integração de informações e dados, uso compartilhado de infraestruturas, comunicações, logística e tecnologia da informação.

Na implementação do projeto piloto na Região Centro-Oeste, foi identificado pelo Comando do Exército Brasileiro uma falta de definição pelos níveis decisórios superiores de padrões mínimos para que fosse viável a interoperabilidade organizacional pretendida por meio dos Centros de Interação com Órgãos Externos. Dessa forma, tais Centros não saíram do papel.

Nesse diapasão, a gestão do SISFRON foi alvo de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2014. Nesse processo de auditoria, foi constatado que a estrutura e os processos de gestão do SISFRON se mostravam incompatíveis com as peculiaridades do projeto, principalmente em relação ao envolvimento dos outros atores interessados ou *stakeholders*:

[...] no planejamento das comunicações do Projeto SISFRON não foram adequadamente envolvidos, ou considerados, todos os atores e os interesses que se afiguram relevantes, notadamente no que diz respeito aos agentes externos ao Exército, nem foi estabelecida uma estratégia a ser utilizada para garantir uma comunicação integrada, consistente e regular com todos os envolvidos (BRASIL, 2016, p. 58).

O problema de pesquisa está diretamente relacionado com esse envolvimento dos atores interessados na implantação do Programa. Assim, o objetivo é responder a seguinte questão: Como estão ocorrendo os relacionamentos interorganizacionais e a gestão das partes interessadas no programa SISFRON?

1.2 OBJETIVOS

A partir da contextualização e do problema de pesquisa exposto, foram definidos o objetivo geral da pesquisa e seus objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo geral

Identificar e analisar os relacionamentos interorganizacionais e a gestão das partes interessadas no programa SISFRON.

1.2.3 Objetivos específicos

- a) Compreender as principais formas de relações interorganizacionais e seus fatores condicionantes âmbito SISFRON;
- b) Avaliar o grau de relevância dos fatores condicionantes nas relações interorganizacionais no SISFRON;
- c) Refletir sobre possíveis desafios na gestão das partes interessadas que possam gerar impactos nos relacionamentos interorganizacionais âmbito SISFRON;

1.3 HIPÓTESE

A hipótese de pesquisa é a seguinte: O programa SISFRON necessita estar inserido dentro de uma estrutura de governança que dê maior relevância para os relacionamentos interorganizacionais e gestão das partes interessadas, para que assim o programa tenha maior sustentabilidade para ser implantado durante um longo prazo.

1.4 MÉTODO

O método de pesquisa é o estudo de caso, haja vista que segundo Yin (2001, p. 24) “[...] os estudos de caso representam estratégias preferidas quando se colocam questões como e porque”.

A investigação a partir de um estudo de caso, segundo Yin (2001, p. 32), é a melhor opção quando se pretende buscar respostas para “[...] um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especificamente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

A linha metodológica aplicada é qualitativa, por meio de uma pesquisa exploratória, que buscou informações mais relevantes durante a investigação do tema, ainda que não quantificáveis, mas que contribuíssem para análise e interpretação dos instrumentos de cooperação desenvolvidos no âmbito do SISFRON, para planejar, gerenciar e monitorar o engajamento das partes interessadas ao programa.

Deste modo, procurou-se caracterizar como estão sendo desenvolvidas as dinâmicas interorganizacionais no SISFRON com as agências envolvidas com políticas fronteiriças ou correlatas durante a implementação do programa público.

No que se refere ao tipo de pesquisa, o estudo em tela corresponde a uma pesquisa exploratória. De acordo com Matias-Pereira (2012), a investigação exploratória depreende um esforço do pesquisador em fazer com que o problema levantado seja mais claro e conhecido pela comunidade científica, enquanto que a explicativa identifica os fatores condicionantes e que colaboram para ocorrência do fenômeno em estudo.

1.5 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

A análise fundamentada na compreensão de como funcionam as relações interorganizacionais no âmbito do Programa SISFRON deve propiciar que seja apresentado um diagnóstico que contribua na estratégia de interação com os entes interessados durante no SISFRON e para outros programas e políticas fronteiriças que, dentre outros fatores, mas também ao atual cenário econômico do país de grande restrição orçamentária, de recursos humanos e materiais, precisam investir nos relacionamentos interorganizacionais e na gestão das partes interessadas.

A relevância do tema a ser pesquisado pode ser primeiramente demonstrada pela perspectiva da gestão pública, pois uma dinâmica eficaz de cooperação no âmbito do Programa SISFRON, que possui a capacidade de oferecer informações valiosas para defesa e segurança das fronteiras, pode gerar soluções que aumentam a capacidade organizacional dos órgãos e entidades, colaborando para a ocorrência

de uma melhor sinergia de esforços governamentais em uma área tão delicada, como são as fronteiras.

No aspecto social, pode-se destacar o ganho para a sociedade com políticas e programas que fortalecem as fronteiras brasileiras, pois os mesmos auxiliam no combate aos crimes transnacionais, particularmente o contrabando, o descaminho, o tráfico de drogas, armas e munições, o roubo de cargas e veículos, dentre outros.

No aspecto ambiental, fica evidenciada a possibilidade de adoção de soluções conjuntas, derivadas de relacionamentos interorganizacionais eficientes, que possam auxiliar no combate aos crimes ambientais, como extração ilegal de madeira, queimadas ilegais, crimes contra a fauna, extração mineral ilegal, dentre outros.

Dessa forma, a compreensão dos desafios e fatores relevantes para uma estratégia proveitosa de gestão de partes e interessadas e relações interorganizacionais no Programa SISFRON visa oferecer ferramentas que possam combinar culturas organizacionais diversas, inclusive seus meios, pessoas e estruturas, na busca por decisões compartilhadas que possam gerar soluções mais eficientes para alguns problemas fronteiriços.

1.6 ESTRUTURA DA PESQUISA

Desse modo, os capítulos foram estabelecidos com a finalidade de abordar o assunto por meio de um panorama de como as ações governamentais federais estão se desenvolvendo nas fronteiras, para que ao final possam ser propostas ações e alternativas para gestão das interações interorganizacionais no Programa SISFRON.

O capítulo I é composto pela presente introdução à pesquisa desenvolvida.

O capítulo II é do referencial teórico, no qual realiza-se uma revisão de conceitos, estruturas e características do objeto de pesquisa, o programa SISFRON, de modo a apresentar para o leitor a relevância desse inovador programa estratégico de Defesa.

Diante disso, desenvolve-se uma análise dos aspectos gerais das relações interorganizacionais, relatando de que forma ela é desenvolvida na defesa, e algumas definições de fatores condicionantes de relacionamentos interorganizacionais;

No capítulo III são detalhados procedimentos metodológicos utilizados para a condução da pesquisa, através da explicação das técnicas e métodos, universo de pesquisa e instrumento de coleta de dados.

No capítulo IV são apresentados e analisados, por meio de gráficos e tabelas, os resultados encontrados, visando transformar os dados em informações relevantes e identificar padrões.

No final da pesquisa, registram-se as considerações finais, sendo apresentadas as limitações enfrentadas pelo pesquisador e a sugestão para pesquisas futuras sobre o tema e a problemática.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nessa primeira seção do referencial teórico da pesquisa são abordadas algumas características peculiares da faixa de fronteira brasileira, as quais impactam diretamente na área, bem como, na implementação de políticas públicas de segurança pública e defesa, para que seja apresentado de maneira geral o programa SISFRON.

2.1.1 Principais aspectos da fronteira brasileira

O Brasil é um país de proporções geográficas continentais, que faz fronteira com quase todos os países da América do Sul, excetuando-se Chile e Equador.

Segundo dados publicados pelo IBGE (2019) a área total da faixa de fronteira, que é a faixa de 150 Km de largura ao longo das fronteiras terrestres, corresponde a 16,6% da área total do Brasil, com mais de 1,4 milhões de Km², e abrange 11 unidades da federação e 586 municípios. Apenas analisando os dados geoespaciais, depreende-se o grau de importância da faixa de fronteiras brasileira, local onde culturas, economias e populações de países diferentes ficam interligadas.

Segundo defende Vaz (2017), as regiões fronteiriças são suscetíveis a dinâmicas políticas, econômicas, securitárias domésticas e regionais, as quais podem vir a demonstrarem fragilidades das gestões públicas, que se somam a uma tendência de securitização de agendas e da própria fronteira.

Nasser e Moraes (2014) destacam alguns dos principais desafios, incertezas e ameaças, que são uma dura realidade para boa parte dos municípios da faixa de fronteiras. Dentre os quais, os autores ressaltam: a violência, por meio do elevado índice de homicídios; vulnerabilidades socioeconômicas; circulação de ilícitos, como drogas, cigarros e armas de fogo; mercado de trabalho majoritariamente informal; tráfico de animais, pessoas e vegetação; desmatamento ilegal; exploração sexual; trabalho infantil; presídios superlotados; baixa fiscalização tributária e altos níveis de corrupção.

As ameaças citadas acima, são contundentes na região de fronteira, mas boa parte delas acaba refletindo diretamente em toda a sociedade brasileira, principalmente aquelas relacionadas à segurança pública.

A fronteira é uma espécie de porta de entrada para crimes altamente rentáveis para as organizações criminosas, como o tráfico de armas e de drogas, que muitas vezes têm como destino as grandes metrópoles do país. Assim, entende-se que a região fronteira é vital para o país, e o Estado brasileiro precisa envidar todos os esforços necessários para vigiar e defender as fronteiras.

A Constituição Federal prevê em seu Art.20, §2º que a faixa de fronteiras é uma área fundamental para defesa do território nacional (BRASIL, 1988).

Dessa forma, são necessárias políticas e programas públicos que sejam eficientes e tragam resultados positivos.

2.1.2. Principais políticas para segurança pública das fronteiras

A faixa de fronteiras tem uma certa particularidade em relação ao papel das Forças Armadas, pois as mesmas possuem atribuições subsidiárias, ainda que preservadas as competências exclusivas da Polícia Federal, como polícia judiciária. Assim, as FA são autorizadas a atuarem em ações preventivas e repressivas, como patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, bem como realizar prisões em flagrante delito. Tal previsão encontrava-se na Lei Complementar nº 97/1999 – substituída pela Lei Complementar nº 117/2004 e, atualmente em vigor, na Lei Complementar nº 136/2010 (art. 16-A).

No que tange às políticas de segurança pública voltadas para as fronteiras, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), hoje parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública, criada pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, teve a iniciativa, no final dos anos 90, de implementar o então Projeto de Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON).

O PEFRON, em suma, é um projeto voltado ao incentivo e criação de grupos especializados, dentro das polícias estaduais, que sejam treinados e especializados na atuação preventiva e repressiva nas regiões fronteiriças. Dessa forma, o projeto veio sendo desenvolvido, a princípio, por meio dos treinamentos nos policiais estaduais e pelos investimentos da SENASP para aquisições de bens, como veículos,

capacetes e coletes balísticos e armas de menor potencial, adquiridos por meio de instrumentos de convênio com os estados das fronteiras (BRASIL, 2016b).

No ano de 2010, foram desenvolvidos outros projetos com o objetivo de apoiar os sistemas de comunicações na faixa de fronteira, e ainda foram realizados convênios para aquisição de unidades aéreas de vigilância, monitoramento e interceptação.

No ano de 2011, foi lançado o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que tinha o objetivo de consolidar uma atuação mais integrada entre órgãos de segurança pública, Receita Federal e Forças Armadas, prevendo em seu texto, inclusive, a cooperação com países vizinhos.

Ainda em 2011, o Ministério da Justiça lançou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), que estabeleceu novos termos e exigências para a celebração dos convênios e outros mecanismos de cooperação entre a União e os estados, com vista a elevar o nível de atuação na gestão dos recursos, e melhorar o planejamento e coordenação das atividades desenvolvidas. Assim, foram lançadas linhas de financiamento, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo Nacional de Segurança Pública, para apoiar a reestruturação de Polícias Militares, Civis e Perícias, principalmente em municípios identificados como prioritários para segurança das fronteiras. Assim, coube à SENASP, realizar a articulação para que a ENAFRON fosse pactuada com os Estados fronteiriços (BRASIL, 2016b).

Após a pactuação da ENAFRON com todos os Estados fronteiriços, em 2012, foram implementados diversos projetos voltados para o fortalecimento da segurança pública na faixa de fronteira, dentre esses projetos e ações, destacam-se: Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFron); Apoio ao reaparelhamento dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública; Capacitação; Procedimentos Operacionais de Atuação nas Fronteiras; Grupo de Trabalho de Radiocomunicação Integrada; Sistema de Radiocomunicação Digital; Diretrizes da Política de Pessoal para os Profissionais de Segurança Pública que atuam na Fronteira (PNUD); Sistema de Videomonitoramento nas Fronteiras; Consultorias sobre boas práticas das políticas, planos, programas e projetos em fronteiras nacionais e internacionais (BRASIL, 2016b).

2.1.3 Principais políticas para defesa das fronteiras

A presença das Forças Armadas na região fronteira é histórica e extremamente relevante para a população que lá reside, haja vista que, em muitos municípios, os únicos representantes do Estado são os militares.

O Exército Brasileiro possui um papel de destaque, pois, emprega o maior efetivo por meio de Organizações Militares, Companhias, Pelotões Especiais de Fronteira e Destacamentos. Assim, a Força Terrestre é considerada a instituição com a maior capilaridade na região.

No ano de 1985, a partir de uma iniciativa interministerial, que enfatizava a necessidade de integração da faixa de fronteira do Arco Norte, foi iniciado o Projeto Calha Norte (PCN). Os três objetivos centrais do projeto eram: colonização e desenvolvimento da região; controle territorial e defesa nacional; e relações bilaterais com os países vizinhos, no entanto este último objetivo não ganhou tanta atenção dos gestores ao longo dos anos. Atualmente, o PCN tem a missão de “contribuir para a manutenção da soberania nacional, a integridade territorial e a promoção do desenvolvimento ordenado e sustentável na sua área de atuação” (BRASIL, 2020).

Outro importante projeto, iniciado em 1992, por meio do então Ministério da Aeronáutica foi o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), que em síntese atua em áreas como o controle do Tráfego Aéreo e a Defesa Aérea da região, monitoramento de queimadas e controle da qualidade das águas. O SIPAM tem responsabilidades pontuais na vigilância das fronteiras, no controle e Defesa do espaço aéreo e fluvial da região e apoio a unidades militares, além das vertentes focadas em levantamento de informações meteorológicas, comunicações com pequenas unidades do IBAMA, FUNAI e apoio à Polícia Federal. Ademais, o SIVAM fornece apoio em caso de calamidades, queimadas e situações de emergência (BRASIL, 2020a).

A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), estabeleceu determinadas diretrizes, que ainda serão abordadas, que fizeram com que o Comando do Exército Brasileiro realizasse o planejamento estratégico de programas mais específicos para fronteira, assim, foram iniciados programas e projetos para a consecução dos objetivos estabelecidos, tais como: Amazônia Protegida, Amazônia Conectada e o SISFRON.

2.2 SISFRON – SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS

Nessa segunda seção do referencial teórico da pesquisa serão apresentados alguns conceitos e objetivos do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), programa estratégico do Exército Brasileiro que, em suma, visa aprimorar a vigilância das fronteiras, por meio de um sistema de monitoramento que seja eficiente e possa cooperar para manutenção da soberania nacional e combate a crimes e ameaças transnacionais.

2.2.1 O que é o Programa SISFRON

O SISFRON é um Programa integrante do Portfólio Estratégico do Exército Brasileiro (PEE) que visa fortalecer a presença e capacidade do Estado na região de fronteiras por meio do sensoriamento, apoio à decisão e apoio à atuação, a fim de permitir o monitoramento e o controle de forma efetiva das áreas de fronteira da Amazônia, Centro-Oeste e Sul, bem como à efetiva atuação do Poder Público. Dessa forma, o SISFRON tende a cooperar para a atuação do Exército na fronteira de maneira isolada ou em conjunto com outros órgãos e agências governamentais, por meio do emprego de meios e tecnologias dissuasórias, que podem possibilitar que as fronteiras fiquem mais seguras e os índices de ilícitos transfronteiriços possam ser reduzidos (BRASIL, 2017).

O programa tem no seu escopo a aquisição e integração de meios de sensoriamento tais como câmeras de visão noturna, radares, torres de iluminação, veículos aéreos remotamente pilotados; de comunicações, tais como micro-ondas terrestres, ligações por satélites, torres de redes estratégicas de comunicações fixas, ou infovias, dentre outros; de apoio à decisão, tais como centros de operações, infraestrutura de Tecnologia da Informação, e outros; e de apoio à atuação, como a construção de depósitos e instalações logísticas, obras de infraestrutura dos pelotões especiais de fronteira, viaturas, embarcações, dentre outros meios (BRASIL, 2017).

O documento legal que fez com que o programa fosse criado foi a Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada no ano de 2008, e que trouxe em seu bojo atribuições e diretrizes para as Forças Armadas, sob o trinômio

monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, 2016). A relação do SISFRON com as diretrizes da END fica mais clara no quadro a seguir:

Tabela 1: Diretrizes da END e o SISFRON

Diretrizes da END	Relação com o SISFRON
Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.	Aprimora principalmente o monitoramento/controle do território
Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.	Contribui principalmente com as tecnologias de monitoramento terrestre
Desenvolver, lastreada na capacidade de monitorar/controle, a aptidão de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.	Inclui as funções de apoio à decisão e de atuação operacional
Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos	Incrementa os meios terrestres e aéreos e desenvolve o potencial das tecnologias de movimento necessárias.
Fortalecer três setores de importância estratégica: espacial, cibernético e nuclear.	Os setores espacial e cibernético são os que mais se vinculam às iniciativas do SISFRON.
Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.	Permite a melhoria da infraestrutura existente nas unidades do Exército.
Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis.	A meta do SISFRON é utilizar sistemas com 100% de componentes nacionais

Fonte: Neves *et al.* (2016)

O programa SISFRON é um programa do portfólio do Ministério da Defesa, e no âmbito Exército ele integra o subportfólio defesa da sociedade que engloba programas Astros 2020, Defesa Antiaérea, Aviação, Cibernética, Guarani, OCOP, Proteger e SISFRON (BRASIL, 2017).

O objetivo geral do SISFRON é dotar o Estado de meios e tecnologias que possibilitem um comando e controle efetivo em todos os níveis (operacional, tático e estratégico), possibilitado pelo emprego de equipamentos e estruturas de monitoramento e controle da fronteira terrestre brasileira, por meio de recursos de alta tecnologia, como: radares, subsistemas de meios de sensoriamento, apoio à decisão e atuação, dentre outros, os quais garantam um fluxo seguro e ágil de informações relevantes e oportunas das faixas de fronteiras do país (BRASIL, 2016).

O programa fortalece as capacidades militares terrestres, e uma delas é a de Interoperabilidade, a qual abrange a capacidade operativa de Interoperabilidade Conjunta e Interoperabilidade Interagências, a partir de um quadro de atuação das Forças Armadas de maneira conjunta ou com agências públicas (BRASIL, 2017).

Em suma, o SISFRON colhe e trata dados e informações das atividades que ocorrem nas fronteiras, obtidos a partir dos meios e tecnologias já citados. Assim, órgãos civis e militares podem estar mais preparados para as ações de repressão aos delitos transfronteiriços, tais como: contrabando, descaminho, tráfico de drogas, armas e munições, roubo de cargas e veículos, crimes ambientais, dentre outros.

A alta tecnologia e infraestrutura adquirida pelo SISFRON, tais como equipamentos óticos e eletrônicos, comunicações táticas e estratégicas, inteligência de comunicações, dentre outros, que integram os diversos subsistemas, são planejados e desenvolvidos sob o conceito de emprego dual, de modo a atender militares e civis.

A implantação do SISFRON se encontrava alinhada com as orientações do Decreto 7.496 de 2011, o qual instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que previa a implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira.

O PEF foi revogado em 2016 pelo Decreto 8.903, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) (BRASIL, 2016a), o qual tem em seu bojo diretrizes, objetivos e competências que visam a adoção de um conjunto de políticas públicas para o fortalecimento, prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, por meio de uma atuação em rede e de uma governança centralizada.

Portanto, o SISFRON representa uma ferramenta que pode ser usada para compartilhamento de informações da faixa de fronteiras entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, órgãos de inteligência, Forças Armadas, dentre outros que atuam na região, conforme Art 4º, III do referido Decreto. (BRASIL, 2017).

A política do PPIF visa proporcionar o aperfeiçoamento da atuação dos órgãos nas suas diferentes áreas de atuação, portanto, visando implementar esse modelo de gestão e assessoramento, por meio do Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF), que após as alterações ocorridas em 2019, ficou composto pelos representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República(GSI/PR), por meio da Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional, que o coordenará, e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); do Ministério da Defesa, por meio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA); do Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial da Receita

Federal do Brasil (RFB); do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Operações Integradas; e do Ministério das Relações Exteriores.

Portanto, o SISFRON é um programa alinhado como as orientações do PPIF, e que vem adquirindo e implementando meios e infraestruturas que podem ser utilizados em proveito da rede de agências.

O SISFRON, conforme seu Projeto Básico (2012), está distribuído em três grandes eixos(Apoio a Decisão, Obras de Infraestrutura e Apoio a Atuação), porém praticamente 50% dos recursos (R\$ 6 bilhões) devem ser destinados ao Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão (SAD), que visa estabelecer a consciência situacional sobre determinada área da faixa de fronteira e tem seu gerenciamento realizado pelo Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEx), por meio do Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMFRon) (BRASIL,2012).

O SAD tem o propósito de permitir a coleta, armazenamento, organização, processamento e distribuição de dados e informações de maneira contínua e segura, que servirão de subsídio para gestão das atividades governamentais na faixa de fronteira, por meio de sistemas e equipamentos, tais como: meios de apoio à Guerra Eletrônica (MAGE), óticos e oprônicos, geoinformação, infovias, comunicações por satélite, centro de comando e controle fixos e móveis, dentre outros (BRASIL, 2019).

Na atualidade, o SISFRON está finalizando o seu projeto-piloto, o qual serviu como uma fase de testes para a tecnologia desenvolvida no âmbito do programa. O piloto foi iniciado em 2013 e a previsão é que seja concluído no final de 2020, na região de fronteiras nos Estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia. O piloto é destinado, dentro outros fins: avaliar, reajustar e refinar as definições preliminares do Sistema, possibilitando sua implementação de forma mais efetiva e adequada nas demais regiões de fronteira do país.

2.2.2 A estrutura de Governança do SISFRON

A Governança do Programa SISFRON é exercida pelo Estado Maior do Exército Brasileiro (EME), que é o órgão de direção geral que tem como missão a

condução de toda a política militar terrestre, o planejamento estratégico e a expedição de diretrizes de preparo e emprego da Força Terrestre Brasileira.

O EME está dividido em seis diferentes subchefias, além do Escritório de Planejamento Estratégico do Exército (EPEX).

O EPEX realiza o gerenciamento e governança do SISFRON efetivamente, além de avaliar e acompanhar o planejamento estratégico, e ainda gerenciar os riscos e mudanças do programa SISFRON ao longo de sua implantação (BRASIL, 2019).

A 1ª Subchefia do EME é a responsável pela definição do plano de pessoal; a 3ª Subchefia confecciona o planejamento estratégico de acordo com a visão de futuro da força; e a 6ª Subchefia realiza a gestão orçamentária e financeira dos recursos que estão sendo destinados ao SISFRON (BRASIL, 2019).

A governança do Programa SISFRON também é desenvolvida, em nível estratégico, por determinados Departamentos do Comando do Exército que auxiliam o EME na aquisição, contratação e controle patrimonial do SISFRON, dos quais destacam-se: Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), Departamento de Engenharia e Construção (DEC), Comando Logístico (COLOG), e Comando de Operações Terrestres (COTER) (BRASIL, 2019).

O DCT tem como principal responsabilidade a implantação do Sistema de Sensoriamento e Apoio a Decisão (SAD) do SISFRON, que é o sistema principal do programa, e que será detalhado mais a frente. O DEC é responsável pela gestão das obras e infraestruturas do SISFRON. O COLOG realiza a aquisição de meios de apoio ao cumprimento das missões no ambiente operacional. O COTER realiza o planejamento de preparo e emprego do efetivo militar, com vistas a obter o maior aproveitamento das capacidades do SISFRON (BRASIL, 2019).

2.2.3 Agências interessadas

Na concepção do programa é previsto que o SISFRON seja uma ferramenta de provisão de informações da faixa de fronteira para diversas entidades governamentais, além de favorecer o emprego conjunto do Exército com as demais Forças Armadas, bem como o apoio à atuação de órgãos públicos de segurança, em operações interagências (BRASIL, 2012).

O SISFRON possui diversos atores de interesse na política pública desenvolvida pelo programa. Dentro dessa perspectiva, ele pode interessar não apenas às agências das áreas de Defesa Nacional, inteligência e segurança pública, mas também organizações que estão nas vertentes de cunho econômico e social. Desse modo, é preciso que ocorra a articulação de uma densa rede.

Dentre as organizações públicas, aquelas que são reconhecidamente a maiores interessadas no SISFRON, se destacam as seguintes:

Tabela 2: Principais atores interessados no SISFRON

Órgãos Executivos do Governo Federal	Presidência da República - ABIN, SAE
	Ministério da Economia- Receita Federal do Brasil (RFB)
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
	Órgãos Ambientais e Patrimoniais – IBAMA
	Ministério da Saúde – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
Ministério da Defesa	Secretaria de Organização Institucional
	Secretaria de Produtos de Defesa
	SIPAM – SIVAM
Órgãos de Segurança Pública	Polícias Militares
	Ministério da Justiça e Segurança Pública – SENASP – PF – PRF – FUNAI

Fonte: Adaptado de Estado - Maior do Exército(EME) apud SIPLEX, 2017

O Estudo de Viabilidade do SISFRON também fez referência ao uso dos dados e informações do programa como ferramenta auxiliar na interoperabilidade das Forças Armadas com outros órgãos do Governo, esse estudo inclusive destaca como cada agência interessada pode tirar proveito dos meios e informações do programa (BRASIL, 2012).

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) poderá ser beneficiada com as informações e dados levantados pelo SISFRON, haja vista que ela desenvolve ações de Inteligência com foco na análise das dinâmicas sociais e atividades ilícitas que ameaçam a segurança das fronteiras do país. Assim, os conhecimentos de inteligência poderiam ficar mais enriquecidos com os dados do SISFRON.

A Receita Federal do Brasil também poderá ser usuária das informações coletadas e analisadas pelo SISFRON, bem como de toda infraestrutura logística que vai ser implementada pelo programa. As informações das fronteiras processadas pelo SISFRON podem auxiliar na atuação da aduana em áreas de difícil acesso, onde

muitas vezes ocorre um alto índice de contrabando, descaminho, tráfico de drogas e armas e evasão de divisas, haja vista que os servidores ficam na maioria das vezes em postos fiscais de regiões povoadas, bem como, poderia ser reduzido o tempo de busca por informações e custos logísticos das equipes de controle aduaneiro.

No âmbito operacional, existe a grande possibilidade do SISFRON cooperar em ações conjuntas, ou interagências, provendo informações seguras sobre áreas mais vulneráveis aos crimes transnacionais. Tais ações já vêm acontecendo, como por exemplo, no âmbito da Operação Sentinela, a qual desenvolve ações conjuntas entre Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, IBAMA, Força Nacional, e polícias civis e militares de Estados fronteiriços, em trabalhos de investigação e repressão aos crimes transnacionais.

No âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o SISFRON pode cooperar com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no Projeto de Policiamento Especializado de Fronteiras (PEFRON), o qual pode receber informações, apoio logístico e tecnológico do SISFRON. Ademais, as operações da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal nas fronteiras podem contar com informações do SISFRON.

As Secretarias de Segurança Pública dos estados fronteiriços podem se beneficiar do SISFRON, pois o mesmo fornece informações relevantes para a atuação dos Grupos Especiais de Fronteiras (GEFRON), os quais desempenham ações policiais integradas no combate a crimes como tráfico de drogas, contrabando e descaminho de bens e valores, evasão de divisas e roubos de veículos, dentre outros.

Os órgãos ambientais poderão receber por meio do SISFRON informações seguras sobre áreas de desmatamento e de crimes ambientais, bem como as equipes que realizam atividades de fiscalização e de monitoramento das florestas fronteiriças estarão mais bem equipadas para a emissão de autos de infração, haja vista a disponibilidade de meios de comunicação e logísticos adquiridos por meio do programa.

O Ministério da Saúde promove ações nas fronteiras, como o Programa Mais Saúde, e o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras que podem se beneficiar dos meios de comunicação e logísticos do SISFRON.

Segundo a Diretriz de Implantação do SISFRON, publicada na Portaria nº 512-EME, de 11 de dezembro de 2017, já são realizadas interações com sistemas e programas similares de outros órgãos governamentais, conforme quadro abaixo:

Tabela 3: Interação já existente do SISFRON com outros sistemas e programas

Nível	Programa / Projeto / Atividade	Aspectos mais relevantes
Federal	Programa (PPIF) de Proteção Integrada de Fronteiras	<ul style="list-style-type: none"> - Ações conjuntas de órgãos federais, estaduais e municipais - Compartilhamento de informações e ferramentas - Implementação de projetos estruturantes
Ministério da Defesa e demais Forças Armadas	Programa de Defesa Cibernética na Defesa Nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Segurança da Informação e Comunicações -Capacidade de atuar em rede
	Programa de Interoperabilidade Comando e Controle Técnica de Programas e projetos do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)	- Integração dos Sistemas de Comunicações com o Sistema de Rádio Definido por Software (RDS)
	Programas e projetos do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)	<ul style="list-style-type: none"> - Sensoriamento remoto -Planejamento e controle de operações - Terminais de usuários remotos -Cartografia da Amazônia
	Programa Calha Norte	- Infraestrutura dos pelotões especiais de fronteira
	Programas e projetos do Sistema Militar de Comando e Controle (SISMC ²)	<ul style="list-style-type: none"> - Interoperabilidade de Sistemas de Controle das Forças Armadas - Comunicações táticas e estratégicas - Comando e Controle das Forças Armadas - Comunicações táticas e estratégicas
	Projeto Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC)	- Comunicações satelitais
	Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE)	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicações satelitais - Sensoriamento remoto

Fonte: BRASIL, Exército Brasileiro (2017)

Diante dos dados apresentados, percebe-se o quão complexo e desafiador é o ambiente no qual o Programa SISFRON está inserido, haja vista a magnitude das

competências institucionais e orçamentárias do Ministério da Defesa e do próprio Exército Brasileiro.

Na atual conjuntura, é possível inferir que o Programa SISFRON necessita catalisar dinâmicas interagências, de modo que consiga considerar aspectos técnicos e operacionais das agências que podem se beneficiar dos meios e informações de monitoramento e controle das fronteiras. Para isso, é preciso que exista um relacionamento mais estreito e direto entre todos os interessados.

O sucesso do programa e sua continuidade passam por um efetivo envolvimento das partes interessadas, de modo a considerar as necessidades e interesses dos agentes que estão fora do Exército.

Por fim, é possível acreditar que a formalização de processos de gestão de partes externas ao Exército pode beneficiar a implementação do programa como um todo. No entanto, essa área não pode ser abordada de maneira genérica, sendo necessário haver uma estratégia para envolver os atores externos interessados no SISFRON.

2.1.3 Plano de Gerenciamento das Comunicações e Plano de Gerenciamento das Partes Interessadas

O programa SISFRON adotou na sua implantação, determinados procedimentos durante a sua elaboração, gerenciamento, e acompanhamento pelas metodologias padronizadas por meio das Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (NEGAPEB), publicadas na Portaria nº 176 de 2013 do Estado-Maior do Exército, as quais são fundamentadas no Guia PMBoK - *Project Management Body of Knowledge*, do PMI - Project Management Institute, documento de referência internacional acerca do tema; e pelas Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Portfólio e dos Programas Estratégicos do Exército Brasileiro(NEGAPORT), publicada na Portaria nº 054 de 2017 do Comandante do Exército.

O planejamento das comunicações do projeto é realizado por meio de levantamentos de como as informações relevantes serão disponibilizadas para as partes interessadas, de maneira adequada e oportuna. No plano devem constar as necessidades informacionais das partes interessadas, o canal e o modo de

transmissão. As informações que vão ser repassadas para cada parte estão previstas no escopo, riscos, ou nas medidas de desempenho do projeto (BRASIL, 2013).

Os meios de comunicação podem ser ofícios, reuniões formais e informais, vídeo e teleconferências, telefonemas e e-mails. Tais meios, são utilizados com a finalidade de integrar os atores e padronizar conhecimentos, assim, podem ser previstas reuniões (inicial, de progresso, de aceitação e extraordinárias) e relatórios (de situação e de controle de mudanças). Por fim, o documento ressalta que a comunicação efetiva entre as partes envolvidas e interessadas no projeto é fator fundamental para o sucesso. Nesse sentido, é preciso que seja realizado um efetivo gerenciamento de expectativas (BRASIL, 2013).

As informações relativas a qualquer projeto ou programa componente do Portfólio Estratégico do Exército (PEE) apenas poderão ser repassadas a público externo ao Estado-Maior do Exército e ao Exército Brasileiro preferencialmente pelo Escritório de Projetos do Exército. Essa é uma medida que tem a finalidade de garantir a unidade de comunicação e padronização das informações (BRASIL, 2017b).

O Plano de Gerenciamento das Partes Interessadas (PGPI) aborda aspectos, tais como: identificação das partes; requisitos, interesses e expectativas; análise; definições de estratégias de gestão das expectativas e atendimento de interesses; e estabelecimento de meios para cada parte interessada. Dessa forma, é necessário seja realizada a categorização dos atores, de modo a executar um tratamento diferenciado e adequado a cada um deles (BRASIL, 2013).

Neste cenário, os interessados são agrupados em: críticos (influenciam significativamente no sucesso); primários (beneficiados e afetados pelo projeto); secundários (intermediários que podem influenciar os primários); ativos (responsáveis por ações ou decisões no projeto); e passivos (afetados que não influenciam outros interessados) (BRASIL, 2013).

A análise das partes interessadas pode ser feita por meio de grades de classificação impacto, as quais classificam os atores de acordo com seu poder, urgência de atendimento de expectativas, legitimidade de influência e outras, dentre as quais são destacadas: grande de poder e interesse; grade de poder e influência; grade de poder e impacto. Após a elaboração da análise e da estratégia de gestão das expectativas é possível identificar o impacto potencial de cada uma das partes interessadas (BRASIL, 2013).

Em suma, o PGPI possui como foco a identificação e categorização dos atores interessados e as expectativas de cada um, além de traçar estratégias na obtenção de apoio dessas partes e redução de obstáculos que possam existir.

2.1.4 O orçamento do SISFRON

Conforme já abordado na introdução, o valor estimado para implantação do SISFRON é bilionário. Porém, devido aos impactos das restrições orçamentárias no Programa nos anos anteriores, aliada a edição da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, o prazo previsto para o término do Programa foi estendido de 2021 para 2035 (BRASIL, 2018).

A restrição orçamentária advinda do Novo Regime Fiscal, não gera somente a extensão do prazo de conclusão do programa, mas impacta diretamente em todo investimento que já foi realizado. Segundo dados do Tesouro Gerencial, o programa SISFRON empenhou até o final do exercício financeiro de 2019 um total de R\$ 1.553.800.000,00. Todo esse investimento é fruto de uma Política Pública de Estado, e que tem a capacidade de gerar inúmeros benefícios para toda a sociedade brasileira (BRASIL, 2019).

2.2 RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

2.2.1 Definições de relações interorganizacionais

As relações interorganizacionais ocorrem por meio da interação ou relacionamento entre organizações diferentes as quais que priorizam a atuação em conjunto e de maneira espontânea ou por alguma motivação formal decidem reunir esforços para alcançarem objetivos comuns, ainda que permaneçam independentes.

Segundo Cropper *et al.* (2014), os estudos sobre as relações interorganizacionais possuem o objetivo de entender origens, padrões, lógica, caráter e consequências de tais relacionamentos. Os referidos autores mencionam que a manifestação da existência de relacionamentos interorganizacionais é a formação e o desenvolvimento de entidades, como redes, alianças e parcerias, dentre outros termos.

Powell *et al.* (1996) explicam que os arranjos interorganizacionais são acordos que geram laços formais e frequentemente envolvem um elevado investimento de ambos os envolvidos.

Oliver (1990) resume os relacionamentos interorganizacionais como um conjunto de ligações, transações e fluxos de recursos entre duas ou mais organizações. Van de Ven *et al.* (1976) caracterizam esses relacionamentos, os quais formam um sistema social com os seguintes atributos: comportamento entre membros visando a consecução de objetivos individuais e coletivos; divisão de tarefas e funções em processos interdependentes; relacionamento como unidade, por meio da identidade única e separada dos membros.

Wegner e Padula (2008) argumentam o outro lado dos potenciais benefícios de relacionamentos interorganizacionais, que são as dificuldades, custos e problemas para estabelecer arranjos dessa natureza. Os autores argumentam que o processo de gestão de redes interorganizacionais é insuficientemente compreendido e bastante complexo. Para tanto é necessário reconhecer a existência de assimetrias de incentivos, monitorar expectativas dos membros e estimular a continuidade do processo de aprendizagem.

Park e Ungson (2001) destacam que problemas relacionados à confiança, reputação e comprometimento entre membros podem vir a abalar os objetivos desejados com o arranjo interorganizacional que são, em suma, relacionados à eficiência, adaptação e equidade. Para os autores os problemas podem levar à falha na aliança e conseqüentemente ao seu insucesso.

De maneira geral, as relações interorganizacionais são abordadas sob múltiplas perspectivas, tais como: relações entre empresas, entre empresas e governo, entre governo e governo, entre empresas e sociedade, entre governo e sociedade, dentre outros.

A presente pesquisa busca explorar mais especificamente as relações entre órgãos públicos, com foco nos relacionamentos existentes na implantação do programa SISFRON.

2.2.2 Características das relações interorganizacionais na administração pública

Os estudos das relações interorganizacionais na administração pública decorrem de avanços e mudanças na sociedade e na economia como um todo, haja vista uma maior fragmentação e interdependência das organizações. Embora seja um avanço necessário, conforme Provan *et al.* (2007), as pesquisas sobre integração interorganizacional no setor público, ainda não estão tão desenvolvidas quanto no setor privado.

Segundo Rashman e Hartley (2002), as organizações públicas possuem características inerentes que as diferenciam da iniciativa privada, tal como a existência da dimensão política; a inexistência de incentivos econômicos; a responsabilidade perante os representantes eleitos; diversos e divergentes objetivos e prioridades, dentre outras, que podem representar barreiras à atuação integrada. Porém, precisam ser levados em consideração alguns fatores positivos, como o seu grande orçamento, boa formação dos seus trabalhadores, acesso fácil à informação relativa aos cidadãos e ainda condições relativamente favoráveis ao nível de aprendizagem intraorganizacional, bem como a capacidade de ajuste às mudanças políticas e difusão de inovação.

A ênfase na eficiência e nos resultados da administração pública, são conceitos trazidos desde os anos de 1980, por meio da difusão da Administração Pública Gerencial ou *New Public Management*, a qual já tinha como foco a implementação de ferramentas gerenciais até então desenvolvidas no âmbito privado, sendo um modelo pós-burocrático de reforma da administração pública (SECCHI, 2009). A administração gerencial demanda dos agentes públicos ações simultâneas e interdependentes, com as instituições públicas envolvidas no problema de maneira efetiva, tudo isso visando a prestação de um serviço público de melhor qualidade e mais eficiente.

A base teórica desenvolvida até meados dos anos 90, segundo Fleury (2007), estava restrita a explicar padrões comportamentais de atores, com vistas a abordagens verticais dos padrões que eram desenvolvidos de maneira isolada em cada organização. Dessa forma, o autor ressalta que a administração pública contemporânea precisa encontrar respostas para a transformação da estrutura do Estado, e requer a emergência de um novo paradigma, que pode estar fundamentado em uma concepção mais ampla e em rede.

A estruturação de um Estado – rede é definida por Castells (2001) como uma boa forma de gestão das relações complexas na sociedade, na política, ou na economia, mesmo em diferentes níveis, local, nacional ou global.

O Estado na tentativa de responder aos anseios e necessidades da sociedade vem procurando ao longo dos últimos anos adotar uma gestão administrativa gerencial, voltada para a prestação de um serviço de maior qualidade, que atenda às expectativas de uma sociedade cada dia mais complexa.

Segundo Osborne, Radnor e Nasi (2013), o foco não pode mais estar nos processos administrativos ou na gestão intraorganizacional, pois aquelas organizações que estiverem apenas voltadas para si mesmas não persistirão no tempo.

Na direção contrária do isolacionismo, vêm ganhando cada vez mais força iniciativas de atuação por meio do fortalecimento das relações interorganizacionais sob um enfoque transversal e integrador, o que pode melhorar o desempenho das ações governamentais. Assim, as atividades conjuntas e os mecanismos colaborativos desempenham um papel importante para que seja possível o compartilhamento de conhecimento, informações e meios, sempre visando a melhoria do serviço público prestado, e conseqüentemente da sua eficácia, economia, valor público, dentre outros fatores.

O setor público organizado sob a égide de uma atuação integradora e com uma abordagem mais ampla e multidimensionada ganha em aprendizado, e pode vir a aumentar suas capacidades de resolução de problemas complexos e híbridos, fazendo uso mais eficiente dos recursos escassos.

Segundo Lopes e Baldi (2009) o estudo das redes na seara da administração pública representa uma maneira de integrar uma estrutura de governança dentro de uma perspectiva analítica. Dessa forma, por meio do estabelecimento de novas relações institucionais, as organizações públicas são impactadas pelo desenvolvimento da estrutura em rede de modo proveitoso e eficiente.

A estrutura em rede na área pública tem como fundamento para seu estabelecimento uma colaboração ativa e organizada dos entes públicos, privados e sem fins lucrativos, que estão determinados a atingir um ou vários objetivos, por meio de dinâmicas de interdependência e consenso (PROVAN, 2007)

O uso do termo redes no âmbito da administração pública, perpassa pela intensificação das relações de confiança entre as entidades, e por mudanças de papéis, “Governos que trabalham nesse novo modelo dependem menos de servidores públicos em papéis tradicionais e mais de uma teia de parcerias, contratos e alianças para realizar o trabalho público,[...] “governar em rede” (GOLDSMITH & EGGERS, 2006, p.21). Os autores argumentam que o termo rede no âmbito público faz menção a iniciativas do governo para alcance de fins públicos que não seriam possíveis de serem alcançados de maneira isolada pelos órgãos e entidades. Para isso, são estipuladas metas de desempenho mensuráveis, fluxo informacional estruturado e responsabilidades divididas, de modo a produzir o máximo de valor público possível.

Segundo Fleury (2007) existem determinadas características nas redes da administração pública que fornecem benefícios interorganizacionais. O primeiro deles é a capacidade maior de mobilização de recursos e diversidade de opiniões, tendo em vista a pluralidade dos atores envolvidos. Devido à capilaridade da rede, as definições de prioridades são mais democráticas, pois podem envolver múltiplos níveis de governo, e organizações de menor porte, que podem possuir maior interação com o problema. A estrutura horizontalizada, com preservação de autonomias, e delimitação de objetivos e estratégias consensuais gera um maior comprometimento dos atores para o alcance de metas compartilhadas.

Os aspectos defendidos por Goldsmith e Eggers (2006) levantam outros pontos positivos que podem vir a ser obtidos por meio das redes públicas, tal como o processo de inovação que pode ser implementado pela estrutura em rede, rompendo restrições internas horizontais que inibem a interação necessária para o desenvolvimento de grandes ideias.

Diante desse cenário prospectivo de estruturação do Estado em modelos organizacionais como a rede, a literatura do tema aborda algumas diferentes formas de estabelecer essas relações interorganizacionais, das quais, destacaremos a cooperaperação, coordenação e colaboração.

2.3 FORMAS DE RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS

O relacionamento entre diferentes organizações pode acontecer sob diferentes formas, ou ainda, sob distinto grau de comprometimento e abrangência, tudo vai

dependem do tipo de proposta que está sendo implementada. O emprego dos termos cooperação, coordenação e colaboração, é recorrente na doutrina e acaba por vezes sendo empregado de maneira sinônima.

Segundo Torfing *et al.* (2013) as ações de cooperação são desenvolvidas dentro de um ambiente de troca de conhecimentos e informações relevantes. Enquanto que a coordenação tem o objetivo de conceber um alinhamento entre os esforços coletivos simultâneos de modo a defini-los para que sejam evitadas sobreposições de natureza regulatória pública e de prestação de serviço. Por fim, a colaboração compreende uma forma de interação de maneira sustentável por meio da qual os inúmeros atores envolvidos buscam encontrar soluções comuns para um problema que é partilhado entre todos eles, configurando um tipo de interação multidimensional, haja vista que abrange aspectos para além de tentativas protocolares de reuniões, ou comunicações com diálogos simples.

Conforme defende Gray (1989), o conceito de colaboração corresponde a um processo de desenvolvimento de uma gestão construtiva das diferenças entre os atores envolvidos, os quais analisam heterogêneos aspectos do problema compartilhado, esmiuçando detalhes de forma construtiva, de modo a valorizar as diferenças, tendo como objetivo de construir soluções conjuntas, que acabam ampliando aquela visão limitada do que seria possível.

Bardach (1998, *apud* RAZA, 2012) define a colaboração como uma atividade integrada em que duas ou mais agências interagem com a intenção de incrementar valor público por meio de um trabalho conjunto, em vez de desenvolver atividades isoladas. O autor destaca que o processo de colaboração representa uma alternativa às reformas organizacionais, tendo em vista que não é plausível garantir que determinada organização tenha uma ótima estrutura para resolver todos os problemas que lhe ocorrem ao decorrer de sua existência. Assim, o processo colaborativo seria uma alternativa que consumiria um menor tempo para ser implementada, e a um custo possivelmente mais baixo do que se for preciso fazer uma reorganização.

Kaiser (2011) indica que durante o processo de coordenação existe um acordo em que uma agência é considerada a líder da operação, projeto ou programa, e esse líder tem autoridade para instruir de forma direta as outras organizações, configurando-se como uma forma específica, somente aplicada em determinados casos. Enquanto na colaboração existe uma relação voluntária entre os envolvidos,

em que a participação é discricionária, e eles estão em um mesmo nível durante a execução da atividade, pois existe uma paridade entre os membros, esses atores percebem o benefício mútuo em trabalharem juntos.

Roberts e Bradley (1991) coadunam com a definição de colaboração como algo que vai além de tentativas protocolares para reunir recursos e evitar invadir a competência das outras partes, haja vista a existência de um mútuo compromisso de trabalho em conjunto com um fim comum, e que pode ser obtido por meio do compartilhamento de ideias, materiais e relações.

Raza (2012) ainda explica que durante a colaboração ainda que seja natural a ocorrência de opiniões divergentes em alguns momentos de debate, é essencial que os atores mantenham sempre em evidência as razões que os levaram a criar a plataforma de colaboração, prevalecendo o respeito às divergências que possam existir, em prol de um ambiente harmônico para que sejam atingidos os objetivos inicialmente almejados e acordados.

Na relação colaborativa, os envolvidos trabalham para buscar soluções para problemas híbridos, onde o ponto de vista de cada um é compartilhado para que os objetivos sejam alcançados de maneira sustentável, sem imposição de ideias e sim em busca de um consenso. Na prática a construção de um consenso é algo que pode levar tempo e gerar custos. Diante disso, o mais viável é estabelecer mecanismos de ajustes, que façam das queixas, conflitos e desarmonia dos atores um meio para que sejam construídas soluções inovadoras. Nessa mesma linha, March e Olsen (1995), explicam que no decorrer da interação colaborativa são promovidas alterações no objeto compartilhado, e os próprios envolvidos identificam que as suas identidades e funções podem ser modificadas, haja vista que o processo lógico que orientava as suas ações também foi remodelado.

Raza (2012) prefere correlacionar os três níveis de interação organizacional e defende que a colaboração surge como uma aglutinação das funções de cooperação e coordenação, na qual a primeira constitui condição para segunda, ou seja, é necessária a existência um grau mínimo de cooperação institucional para que a coordenação produza o resultado esperado.

Dessa forma, a cooperação tem como característica um menor formalismo nos relacionamentos institucionais, fortemente influenciada por lideranças carismáticas.

Na coordenação, geralmente, são necessários arranjos institucionais mais elaborados para o alcance de um propósito ou geração de um resultado.

Segundo Anning *et al.* (2008), as relações entre diferentes agências podem ser estabelecidas conforme uma escala de nível hierárquico. No primeiro nível existe a cooperação, parceria em que as agências trabalham juntas para alcançar determinados objetivos e serviços complementares às suas atribuições, mantendo a sua independência durante o processo. No segundo nível, o da colaboração, as agências realizam um planejamento conjunto para resolverem problemas, lacunas, duplicações ou sobreposição na prestação desses serviços que geram resultados comuns entre elas. No terceiro nível, o da coordenação, as agências trabalham de maneira conjunta para planejar sistemicamente o atingimento de objetivos comuns já acordados. No quarto e último dos níveis, a integração ou fusão, das diversas agências acabam por se tornar uma única, de modo a melhorar a entrega final (ANNING *et al.*, 2008).

O entendimento dos conceitos apresentados se aprimora quando analisamos a sua aplicação em casos concretos. Para ilustrar um pouco do arcabouço teórico apresentado, será desenvolvida, a seguir, uma análise de como essas relações interorganizacionais estão sendo desenvolvidas dentro da Defesa.

2.4 AS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NA DEFESA

A Defesa Nacional possui fundamentos doutrinários sobre o conceito de Cooperação Interagências, uma forma de empreendimento cooperativo que fomenta esforços entre Forças Armadas, órgãos, entidades da administração pública, e a depender da situação, organizações não governamentais, empresas privadas e organismos internacionais (BRASIL, 2017. p. 13).

A cooperação interagências pode ser entendida analisando a etimologia da palavra “interagência”, que é a aglutinação de duas palavras com origem na língua latina, “inter” que significa entre, e “agere”, que quer dizer realizar ou fazer. O próprio termo já indica a interação de instituições para que conjuntamente possam se organizar e alcançar um objetivo único. Assim, tem-se que uma forma de relação interorganizacional, a cooperação, busca a adoção de ações consistentes e coerentes para o alcance de objetivos estratégicos e de interesse nacional, por meio da

harmonização de esforços e culturas, para que sejam obtidas soluções e respostas para problemas complexos.

Segundo Raza (2012, p.17), o processo de colaboração interagências é definido como uma “[...] resposta melhor às demandas que definem e justificam suas missões, naturezas e existências organizacionais, por meio da adaptação, reconfiguração ou transformação de suas capacidades instaladas, para a solução de um problema comum”. O autor defende que a cooperação interagências é uma das melhores formas do Estado conseguir respostas para questões de natureza complexa, ainda que seja por meio de uma intenção ou princípio genérico. No entanto, esse mecanismo integrador de ações e linhas programáticas, tem a vantagem de ser mais transparente e probo durante seu planejamento, refletindo diretamente no melhor desempenho da gestão pública.

De maneira complementar Bardach (1998, *apud* RAZA, 2012, p. 8) define cooperação interagências como uma “[...] atividade integrada de duas ou mais agências intencionadas a incrementar seus valores públicos por meio de trabalho conjunto, em vez de atividades isoladas de cada uma delas”.

A atuação interagências requer a elaboração de estratégias conjuntas por meio das quais diversas instâncias com escopo de ação e corpos burocráticos diferentes propõem procedimentos compartilhados para solucionar problemas de arenas híbridas (SOUZA; GARCIA, 2015).

A cooperação interagência, no contexto brasileiro, possui uma concepção ampla, multidimensionada e horizontalizada, para que os envolvidos estejam em condições similares, sendo conjugadas ações mais reflexivas e estratégicas em um nível mais operacional.

A nomenclatura agência pode ser mais ampla do que órgãos, englobando entes civis, além daqueles integrantes da administração pública, conforme Lei nº 9.649 de 1998, Art. 51, que indica os critérios que para qualificar autarquias ou fundações como agência executiva, aquela que tenha cumprido determinados requisitos, que são: ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento, e ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor (BRASIL, 1998).

As organizações públicas de diversas áreas, como social, ambiental, segurança e defesa, em países como Estados Unidos da América (EUA) e Reino Unido foram

fundamentais para disseminar o conceito interagências. O ambiente criado em cooperações intergências pode criar um elevado valor público, pois as soluções conjuntas podem produzir resultados mais efetivos para a sociedade (PAIVA, 2013).

O Ministério da Defesa (2017), reuniu em uma publicação infralegal, por meio de uma Portaria Normativa, a segunda parte de sua doutrina sobre as operações conjuntas, o Manual MD33-M-12 – Operações Interagências e definiu esse tipo de operação como:

Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2017. p.14).

O manual detalha alguns fundamentos durante o processo interagências, tais como mecanismos eficazes para realizarem a transparência e a supervisão desde o começo das ações, e a necessidade de existirem estruturas adequadas para a tomada de decisão, resolução de problemas e coordenação de ações nos diversos níveis - estratégico, tático e operacional. O documento ressalta determinados aspectos que devem estar presentes ainda no momento inicial das relações interagências, para que seja possível obter uma unidade de esforço, que são: objetivo e estado final desejado, atribuições e definições de responsabilidades, bases e limitações legais, prioridades e prazos, medidas de coordenação e controle com delimitação das áreas e períodos, meios e orçamentos (BRASIL, 2017).

A doutrina militar brasileira sobre cooperação interagências é baseada em publicações do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, mais especificamente no *Joint Publication 3-08*, documento que foi revisado no ano de 2011 e passou a ser denominado de *Interorganizational Coordination during Joint Operations*, e que uma das principais alterações foi estabelecer que somente a interação entre agências militares e civis do governo americano estariam inseridas nas definições do termo interagências. Com isso, foram excluídas as organizações não governamentais.

A diferença entre operações multigências, operações interagências e operações conjuntas é explicada no estudo de Warmington *et al.* (2004). Os autores definem que nas operações multiagências as diversas agências trabalham para um

cliente determinado, porém não necessariamente elas desenvolvem o seu trabalho em conjunto, o que pode ser por falta de instruções pré-estabelecidas ou ainda pela ausência de mecanismos de coordenação. Nas operações conjuntas já existe um planejamento coordenado que prevê quais as práticas e políticas vão ser desenvolvidas no âmbito das diversas agências. As operações interagências além de um planejamento formal para que as agências trabalhem juntas, existe a execução das ações em nível estratégico ou operacional de maneira coordenada (WARMINGTON *et al.*, 2004).

Segundo Paiva (2013), os agentes públicos brasileiros sabem da importância das relações informais na cooperação interagências, principalmente durante operações, um ambiente com mudanças rápidas, que pode requerer decisões imediatas dos responsáveis. O estudo revela que as operações que são realizadas em regiões fronteiriças possuem características peculiares e que a integração de agentes e instituições de diferentes áreas necessariamente de maneira coordenada pode vir a ocorrer até mesmo com estrangeiros. Para tanto, os atores envolvidos acabam dependendo uns dos outros e ainda que seja pela formação de redes temporárias, buscam cumprir suas atribuições de maneira mais ágil e efetiva, dentro de um nível tático e operacional. Por fim, o autor frisa que relações formais precisam ser incentivadas para que o processo pré-integração fique mais estruturado (PAIVA, 2013).

As operações de cooperação e coordenação visam conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum. Dessa forma, é possível evitar a duplicidade de ações, dispersão de recursos e divergência de soluções, levando os envolvidos a atuarem com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2017).

Dessa forma, as operações interagências tendem a obter sucesso quando existe uma sinergia e complementaridade entre os atores que estão envolvidos na cooperação, assim, quanto mais complexo for o escopo das ações, maior será o número de órgãos e entidades envolvidas, e maior a necessidade de estreitamento de laços de confiança entre os participantes. O resultado pode ser tangível ou intangível, mas depende da efetividade do intercâmbio de meios, informações e estruturas, que pode ser realizado antes, durante e após as operações.

A frequência das operações interagências é cada vez maior no Brasil, principalmente no século XXI. Como exemplo, o autor lembra dos grandes eventos sediados no país, como a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, ocasiões em que houveram grandes avanços nas relações interorganizacionais das entidades e órgãos brasileiros, que souberam lidar com as suas diferenças, em busca de um resultado positivo (CERÁVOLO, 2014).

As instituições podem estar organizadas em três modelos institucionais que propiciam uma efetiva colaboração interagências. A divisão dentre esses três modelos não é exaustiva ou excludente, mas é feita para auxiliar na formulação da política pública, de forma a confrontar as demandas dos problemas enfrentados com as características das agências envolvidas na questão, o ambiente do problema, os mecanismos burocráticos institucionais, e as competências e responsabilidades de cada agência envolvida (DENHARDT, 1984).

O primeiro modelo apresentado é o modelo por segmentos articulados o qual explora uma lógica de criação de programas e projetos para resolução de um problema complexo específico que necessita do trabalho de múltiplas agências, mas que possui um tempo determinado e suas condicionantes são previamente estabelecidas. O referido modelo tem o condão de mesclar as competências das agências, de modo que seja possível construir soluções alternativas que atendam aos interesses dos envolvidos (RAZA, 2012).

A criação de um programa com diversas agências leva a demandas por soluções de problemas específicos, que devem ser pensadas pelos representantes das agências. O grupo de participantes deve fazer uso de mecanismos decisórios estabelecidos no programa para discutirem as possibilidades. Os representantes de cada agência buscam um consenso entre si, mas muitas vezes, eles não possuem poder de decisão, então eles precisam conseguir o apoio da sua organização para que aquela medida possa ser tomada (RAZA, 2012).

O modelo de segmentos articulados, segundo o autor, é o mais utilizado para colaboração interagências, mas a sua característica de temporalidade faz com que toda aquela estrutura venha a se esgotar de maneira mais rápida. Assim, diversos programas são criados, cada um com uma finalidade específica, e essa pulverização tende a extrapolar as capacidades da estrutura burocrática do Estado, gerando

lacunas decisórias e dúvidas com relação a efetivação das políticas de governo (RAZA, 2012).

O segundo modelo é o de fluxos hierárquicos de processos, o qual prevê a criação de uma arquitetura organizacional para que sejam tomadas decisões de maneira colaborativa, estável e permanente. Nesse modelo é prevista uma progressão vertical hierárquica na tomada de decisão dos problemas levantados, onde são estabelecidos escalões, desde os inferiores, que tomam decisões mais triviais, até os altos escalões, que reúnem responsáveis estratégicos para que sejam tomadas decisões complexas (RAZA, 2012).

O modelo em questão é adotado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, que conta com uma estrutura de governo capaz de incorporar resultados e decisões dos diversos escalões de maneira eficiente, por meio de uma legislação objetiva que impõe às agências o compartilhamento das decisões por meio do consenso e construção de alternativas para os problemas (RAZA, 2012).

O escalão previamente responsável analisa as alternativas apresentadas já antecipando os custos para que estejam dentro do orçamento que pode ser aprovado, e procura o consenso. No entanto, se o consenso não é alcançado, o problema é retomado para o nível superior a partir das divergências levantadas. Assim, esse mesmo *modus operandi* é replicado caso o consenso não seja estabelecido, podendo chegar até mesmo ao nível presidencial.

A dinâmica do modelo tem como ponto positivo a continuidade dos processos decisórios interagências, asseguradas pela estabilidade das estruturas de cada agência, um contraponto importante ante a temporalidade dos programas e projetos do primeiro modelo. As agências para conseguirem adequar-se às necessidades das políticas de cooperação necessitam investir em mecanismos, desenvolver competências e até mesmo mudar culturas da instituição. Todas essas mudanças podem demandar tempo e recursos.

Os críticos ao modelo argumentam que as decisões tomadas sofrem influências de grupos e agentes internos do governo, que usam de sua influência e são autorizados a fazer o *lobby* para que determinadas decisões sejam tomadas. De tal forma, que isso acaba por enviesar o processo e o torna menos técnico e mais político (RAZA, 2012).

O terceiro modelo é o por decisões em rede, que é caracterizado pelo estabelecimento de estruturas regulares e formais dentro do governo, com diferentes instâncias que empegam controle e supervisão mútuos. Os nós das redes são representados por diferentes atores, incluindo agências de governo e instituições burocráticas, mas que se encontram integrados dentro de um mesmo objetivo final. O modelo em questão possui como um de seus pontos críticos a necessidade de uma boa infraestrutura comunicacional para apoiar as decisões. Nesse sentido, os processos desenvolvidos no âmbito de cada ente precisam ter foco na possibilidade de convergência de esforços, de modo a ganhar agilidade durante a sua operacionalização (RAZA, 2010).

O Governo Federal em conjunto com os governos estaduais, realiza na faixa de fronteiras, de forma episódica e estratégica, a aplicação prática de conceitos de cooperação interagências, por exemplo, por meio da Operação Ágata, que é coordenada pelo Ministério da Defesa, mas que conta com a participação de cerca de doze ministérios e vinte agências governamentais. Tais agência, atuam por meio de um planejamento de mobilização integrada, com articulação contínua dos agentes envolvidos.

A operação Ágata teve sua primeira edição no ano de 2011, e desde lá as ações ocorrem em diversos pontos da fronteira de norte a sul do país, por meio de fiscalização, patrulhamento terrestre e fluvial, postos de bloqueio e controle de estradas, revistas de pessoas e veículos, e busca de produtos controlados. As ações são desenvolvidas em grande escala e são destinadas a coibição de delitos como narcotráfico, tráfico de armas e munições e crimes ambientais (BRASIL, 2017c).

2.5 FATORES CONDICIONANTES DE RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

A oportunidade de aproveitamento das múltiplas capacidades das organizações faz com que sejam estabelecidos os relacionamentos interorganizacionais, a depender de fatores condicionante, dentre os quais, destacaremos cinco: necessidade, reciprocidade, eficiência, confiança e cultura, os quais chamaremos de fatores condicionantes.

Segundo Ring e Van de Ven (1992), o ambiente, as estratégias, as pressões, as tecnologias, são alguns dos condicionantes na busca por relações interorganizacionais continuadas, tendo em vista que esse tipo de esforço é visto como uma boa maneira de acompanhar o ritmo das mudanças.

Grandori e Soda (1995) argumentam que, sob a ótica organizacional, as relações interorganizacionais são influenciadas pela interdependência dos atores por recursos, ao passo que a percepção histórica enfatiza que a tecnologia e seu processo de inovação, devido seus custos e dificuldades de aprendizado, são determinantes nas relações de cooperação e coordenação.

As organizações que compõem entidades por meio de redes, por vezes, não possuem informações precisas acerca das capacidades e recursos disponíveis dos outros atores ou sob controle dos outros. Dessa forma, restrições ou oportunidades podem ocasionar mudanças que ampliam ou reduzem o grau de interdependência das organizações. A opção que pode ser adotada é a formação de alianças que dividam custos e riscos de projetos, tecnologias e materiais, de modo a atingir objetivos estratégicos (GULATI; GARGIULO, 1999).

Os fatores condicionantes das relações em rede, conforme argumenta Ahuja (2012), podem exercer uma menor ou maior influência dependendo do estágio no qual eles são analisados, ou da parte e categoria de ator. Ademais, o autor defende que eles podem ocorrer de maneira simultânea, como moderadores ou compensadores uns dos outros, no estabelecimento de novos laços e rompimentos de outros. A mudança estrutural faz com que, de maneira hipotética, a dinamicidade da rede possa se manter estável em determinados momentos.

De acordo com Gulati e Gargiulo (1999) existem determinados fatores relacionados ao ambiente no qual a rede está inserida que influenciam diretamente nas dinâmicas desenvolvidas. São os chamados fatores externos às redes e organizações e que derivam de um ambiente de interdependências.

O estabelecimento de relacionamentos interorganizacionais pode surgir de uma dependência, pois os laços mais fortes são formados por atores que compartilham de maiores capacidades (GULATI *et al.*, 2002). No entanto, pode existir uma relação de complementaridade, pois a motivação dos atores para dividir custos e riscos é devido à possibilidade de conseguir acesso fácil às informações, meios,

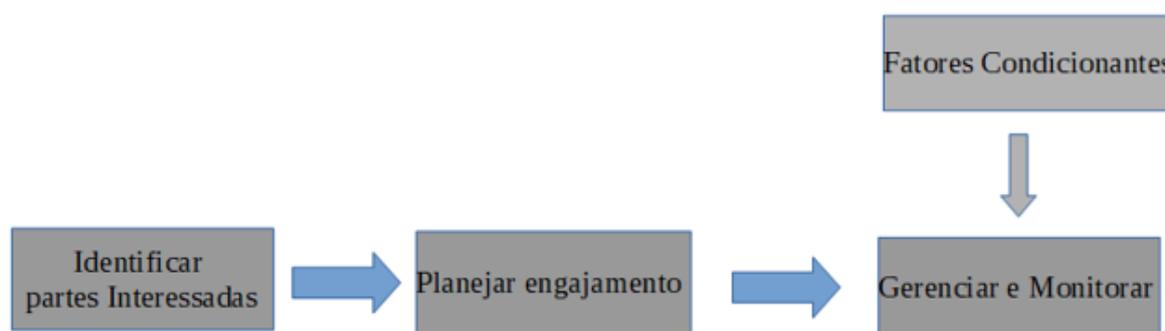
capital humano e estruturas, que ainda não estão à sua disposição (BRASS *et al.*, 2004).

As organizações podem estabelecer uma aliança contratual para assegurar que distorções não venham a ocorrer. Essa aliança é definida como “[...]qualquer forma de relacionamento cooperativo entre duas ou mais firmas, com o objetivo de desenvolver, projetar, produzir, comercializar ou distribuir produtos e serviços na qual não se cria uma nova firma para gerenciar a relação” (BARNEY E HESTERLY, 2004, p. 166)

Balestrin e Verschoore (2008) sustentam que relacionamentos estabelecidos entre diferentes organizações surgem como consequência e necessidade dos agentes satisfazerem seus objetivos individuais. Assim, a colaboração é um mecanismo de busca por resultados impossíveis ou difíceis de serem alcançados de forma individual.

Cabe destacar, que a análise de fatores condicionantes dos relacionamentos interorganizacionais está relacionada com os processos de gestão e o monitoramento das partes interessadas, pois são etapas dentro do gerenciamento em que se procura comunicação e interação com atores externos, de modo a atender suas necessidades e solucionar questões, para que sejam ajustadas estratégias de engajamento e as resistências sejam diminuídas.

Figura 1: Análise dos fatores condicionantes na gestão de partes interessadas



Fonte: Adaptado do GUIA PMBOK (2018)

Dessa forma, busca-se, neste trabalho, detalhar alguns conceitos da literatura que podem ser generalizáveis para a formação de qualquer tipo de relação interorganizacional, de modo a distinguir aspectos relevantes de causa e formação dos relacionamentos interorganizacionais, que são fatores condicionantes.

Nesse diapasão, Oliver (1990), defende em sua obra alguns dos conceitos mais aceitos pela doutrina no tange aos relacionamentos interorganizacionais, tendo em vista que esse é um estudo que faz um apanhado geral de conceitos, e delimita as

motivações em determinados fatores, dentre os quais destacaremos: necessidade, reciprocidade e eficiência.

O referido autor frisa que ainda que apenas uma motivação já possa ser suficiente para formação de um relacionamento interorganizacional, o costume mostra que a decisão é geralmente tomada por meio da interação delas.

A necessidade é caracterizada quando as organizações estabelecem ligações umas com as outras em consequência de uma imposição legal, normativa, regulatória, ou de superiores, ou seja, o relacionamento não é voluntariamente estabelecido entre os envolvidos.

A existência desses instrumentos formais, pode servir como mecanismo de controle das relações, inclusive prevendo sanções caso elas não ocorram como previsto, mas tal imposição pode acabar por deixá-las engessadas aos termos estabelecidos, limitando os casos em que seria necessária certa flexibilidade (OLIVER, 1990).

Carter (2014) defende que as leis são importantes nas relações de cooperação, haja vista a possibilidade de acontecimentos turbulentos afetarem as ações tomadas sem um respaldo normativo, enquanto Carey *et al.* (2011) argumentam que os dispositivos informais podem ser mais adequados no fortalecimento e flexibilização das relações interorganizacionais.

A reciprocidade tem relação com o desejo das organizações em estabelecerem interações de cooperação, colaboração e coordenação, tendo em vista o alcance de metas e objetivos comuns. Segundo o autor, relações motivadas por reciprocidade propiciam a existência de um ambiente de “equilíbrio, harmonia, equidade e suporte mútuo, ao invés da coerção, conflito e dominação” (OLIVER, 1990).

A eficiência trata da busca por relacionamentos que possam propiciar melhorias de eficiência, de modo a obter uma maior produtividade daqueles recursos que já estão disponíveis, ou ainda, para alcançar resultados únicos (OLIVER, 1990).

Nas relações interorganizacionais podem ser identificados aspectos que inibem ou instigam o relacionamento, portanto, eles influenciam diretamente na sua formação e manutenção (CHENG, 2013).

A dinâmica de estabelecer relacionamentos é algo complexo e difícil, haja vista que a seleção de uma parceira passa pela formação de alguns atributos como a confiança e o comprometimento para que possam ser estabelecidas interações

qualificadas e frequentes. Além disso, é preciso que seja estabelecido um nível de cooperação compatível com os valores que surgirem durante o relacionamento (HUNT, 2006).

Segundo Bradach e Eccles (1989) a confiança entre organizações distintas é como um tipo de expectativa que alivia o medo, de uma das partes do processo, de que um dos lados pode agir de forma oportunista.

A confiança é a disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia (MORGAN & HUNT, 1994), ou, ainda, se estabelece quando uma parte acredita que a outra parte não vai explorar suas vulnerabilidades na relação, sendo reconhecida pelos esforços de boa-fé de se comportar de acordo com compromissos estabelecidos de maneira anterior (DYER & CHU, 2003).

A confiança entre parceiros durante a formação e manutenção das relações pode gerar a redução de custos de coordenação e a necessidade de controles hierárquicos, fato que pode aumentar a capacidade de adequação às novas necessidades (ALTER & HAGE, 1993).

Segundo Aulakh *et al.* (1996) a confiança é estabelecida de forma bilateral entre indivíduos, mas ela também pode ser estendida para o âmbito das organizações, posto que, os relacionamentos interorganizacionais são gerenciados pelos indivíduos que integram as organizações envolvidas. Com isso, existe um conjunto de expectativas entre esses parceiros com relação ao comportamento dos diversos indivíduos.

Barney e Hansen (1994), abordam a dependência de uma confiança interpessoal entre indivíduos que estão na fronteira das organizações para que a confiança interorganizacional seja bem-sucedida.

Rousseau *et al.* (1998) defendem que a decisão de confiar, ou não, envolve normalmente a ideia de que o outro membro possui competência para realizar a tarefa, ou a benevolência em relação ao outro, integridade e previsibilidade. Andrade *et al.* (2011) corroboram com esse conceito, e abordam a compreensão de confiança a partir de três elementos: integridade, benevolência e competência.

A integridade é baseada na crença em determinado comportamento do parceiro, pois se acredita que ele cumprirá regras e normas que existem e são aceitas pelos outros atores da relação. Assim, a integridade é representada por ações íntegras e que obedecem a princípios morais. A benevolência é uma característica

própria daquele que mostra interesse pelo bem-estar do próximo de maneira espontânea, mesmo que isso não possa lhe gerar qualquer vantagem ou compensação instantânea ou futura. Outros termos podem ser usados, como lealdade, empatia ou altruísmo. Por fim, a competência engloba o conjunto das habilidades e capacidades que o ator possui sobre o tema para que possa realizar a tarefa da maneira correta. Assim, ele vai cumprir o proposto por ter a capacidade e o conhecimento necessário para isso (ANDRADE *et al.*, 2011).

A existência de diferentes culturas organizacionais dentro de uma estrutura em rede é um fator inevitável e necessário, pois cada ator da rede tem sua maneira de negociar e lidar com aspectos do processo de interação.

As diferenças culturais podem gerar conflitos internos e comprometer a consecução dos objetivos comuns propostos. Dessa forma, pode ser compreendido que a cultura de cada organização da rede tanto pode representar uma fonte de conflito, levando ao insucesso daquele arranjo, quanto pode servir como fonte de inovação e sinergia.

A cultura sob a perspectiva interorganizacional é um fator perceptível principalmente em grupos que não se limitam a serem dominados por uma outra organização (VAN MAANEN & BARLEY, 1985).

A cultura pode ser caracterizada como um forte sistema de significados e valores que direcionam as atitudes dos indivíduos nos momentos de inflexão, ou seja, como decidir, como de agir, o que valorizar, como resolver problemas de relacionamento, em síntese, como perceber a realidade na qual estão inseridos (TROMPENAARS, 1994).

Na concepção sociológica, a cultura representa a maneira de fazer, sentir e pensar de uma determinada coletividade, a qual engloba um conjunto de valores, normas e práticas adquiridas e compartilhadas por um grupo (BONNEWITZ, 1998).

A cultura é um produto histórico de um grupo, que afeta as suas interpretações, julgamentos e norteia os comportamentos (ALVESSON, 2013).

Segundo Fleury e Fisher (1989), a cultura organizacional é um fenômeno vivo e ativo, pois as pessoas são as responsáveis por criarem e recriarem o ambiente onde elas interagem. Assim, a cultura pode representar um sentimento de identidade do grupo. Desse modo, ela pode ser usada para criar ou fortalecer mecanismos de obediência às regras e normas no âmbito da organização.

Freitas (1991) defende que o aspecto controlador exercido pela cultura organizacional pode fazer com que manifestações diferentes daqueles traços culturais sejam eliminadas. Nesse sentido, ela acabaria por estabelecer condutas homogêneas, com baixa flexibilidade e pouco receptíveis a mudanças.

As organizações possuem em seu interior um conjunto de condutas, símbolos, expressões e cerimônias que para os integrantes representam algo de muito valor. Segundo Scott (1998), a cultura pode ser fundamentada devido alguns fatores, como: políticas, regras, missão, objetivos, cargos, e procedimentos, dentre outros.

Os problemas de adaptação externos e de integração interna são enfrentados, sob a perspectiva simbólica, por meio de uma modelagem de pressupostos básicos derivada da cultura organizacional (SCHEIN, 1992).

Corso e Fossa (2008) argumentam que uma possibilidade para solucionar problemas que derivam da necessidade de harmonizar culturas organizacionais diversas de uma rede seria por meio do estabelecimento de uma única cultura durante as dinâmicas em rede, mas os mesmos autores entendem que tal medida pode vir a gerar conflitos. Para eles, antes mesmo de iniciar o arranjo interorganizacional é preciso que seja realizado um estudo acerca da cultura das organizações integrantes, para que se compreendam as melhores atitudes a serem tomadas para minimizar os possíveis conflitos culturais da rede.

De posse dos conceitos acima retratados, pode-se compreender a cultura organizacional como um fator determinante para as relações interorganizacionais, pois ela tem a capacidade de influenciar diretamente na maneira como esses relacionamentos vão ser desenvolvidos.

Determinados traços de uma cultura organizacional podem fazer com que os agentes apresentem grande dificuldade em abrir mão daquela crença estabelecida dentro da sua organização em prol de um consenso.

Tabela 4: Resumo dos conceitos de fatores condicionantes

Fator	Conceito resumido	Principais autores
Necessidade	Quando as relações dependem de uma obrigação legal, ordem de autoridade superior, legislação ou norma específica	Oliver (1990) Carter (2014)
	Quando as relações dependem de	Oliver (1990)

Reciprocidades	benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns	Balestrin e Verschoore (2008) Hunt (2006)
Eficiência	Quando as relações dependem de benefícios que lhes proporcionem melhorias de eficiência, tais como redução de custos	Oliver (1990) Carey <i>et al.</i> (2011)
Confiança	Quando as relações dependem da disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia	Andrade <i>et al.</i> (2011) Rousseau <i>et al.</i> (1998) Barney e Hansen (1994)
Cultura organizacional	Quando as relações dependem de um produto histórico de um grupo, que afeta as suas interpretações, julgamentos e norteia os comportamentos	Corso e Fossa (2008) Schein (1992) Scott (1998) Fleury e Fisher (1989)

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Nessa seção é descrita a metodologia da pesquisa, bem como os procedimentos de coleta e análise de dados, os quais serão feitos por meio de técnicas qualitativas, com foco na análise das percepções e experiências de participantes, e interpretação de detalhes do caso estudado.

3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A presente pesquisa está estruturada pela introdução, problema, objetivos e referencial teórico.

Diante de suas características, foi observada a necessidade de adoção de uma estratégia de pesquisa exploratória. Dessa maneira, a pesquisa foi conduzida sob uma dinâmica de não somente explorar fenômenos, mas procurar entendê-los, caracterizando expressões e identificando padrões. Ademais, para atingir os objetivos de maneira integradora com a teoria apresentada, a utilização de uma abordagem qualitativa se mostrou a mais apropriada.

A perspectiva teórica da pesquisa, seus objetivos, e problema nos fazem optar pelo método de estudo de caso.

A caracterização da pesquisa como um estudo de caso é definida por Yin(2001) como uma linha de investigação ideal para analisar fenômenos contemporâneos dentro de um contexto de aplicação real, sobretudo quando os limites entre os fenômenos e o contexto onde eles ocorrem é considerado complexo, pois é preciso que seja realizada uma investigação empírica ou de “um fenômeno contemporâneo

dentro de seu contexto de vida real, especificamente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

A coleta de dados foi realizada por meio de um *survey on-line*, explicado posteriormente, o qual serviu de base para o levantamento de dados qualitativos e quantitativos. Além disso, realizou-se uma análise de documentos e legislações, seguindo uma abordagem qualitativa.

Portanto, a estratégia metodológica possui natureza qualitativa, com caráter exploratório a partir de um estudo de caso.

De acordo com Richardson (1999), a definição pelo uso mais apropriado de métodos qualitativos é feita a partir do tipo de pesquisa que se deseja realizar, porém o fator determinante é a natureza do problema e o nível de aprofundamento que o pesquisador almeja.

Creswell (2007) complementa defendendo que a escolha das técnicas deve considerar além do problema de pesquisa, aspectos como a experiência do pesquisador e a característica do público para quem se deseja falar.

Os dados qualitativos são levantados para compreender e reconstruir a realidade social, bem como os sentidos e motivações dos indivíduos, por meio da descrição, interpretação e explicação de ações e estruturas (NEVES, 1998).

O objeto de análise é o Programa SISFRON, com foco nos aspectos já apresentados durante as discussões teóricas, os quais nos revelam o caráter inovador do programa, pois desde a sua concepção foi estimado com um grande potencial para o desenvolvimento de relações interorganizacionais e cooperação interagências.

A perspectiva de análise possui seu cerne nos indivíduos que trabalham diretamente no programa, dentre os quais, aqueles que possuem a característica de participar de maneira mais ativa dos relacionamentos interorganizacionais, e também, atores de outras agências, identificadas como partes interessadas no SISFRON. Assim o perfil dos respondentes é analisado de maneira objetiva.

A aplicação do questionário foi realizada, inclusive, com atores externos ao programa, e que fazem parte de agências interessadas, tudo, na tentativa de entender e avaliar o grau de percepção dos fatores condicionantes durante o relacionamento dessas agências durante a implantação do SISFRON, buscando levantar motivações e particularidades que podem afetar diretamente esse processo.

3.2 DETALHAMENTO DE OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A presente dissertação apresenta a fundamentação teórica para a elaboração desse detalhamento nas seções 2.1 e 2.3.

O modelo de mensuração foi construído conforme a Tabela 5.

Tabela 5: Modelo de mensuração dos objetivos específicos

	Fatores Condicionantes				
	Necessidade	Reciprocidade	Eficiência	Confiança	Cultura
Relacionamentos Interorganizacionais no SISFRON	01	02	03	04	05

Fonte: Elaborada pelo autor

O objetivo específico (01) voltou-se para apurar se relacionamentos interorganizacionais no SISFRON estão condicionados à existência de normas, legislações ou ordens superiores para que ocorram na prática. O objetivo é avaliar se as ferramentas para engajamento das partes interessadas estão sendo efetivas, inclusive verificando a aderência das agências externas a tais mecanismos de gerenciamento, de modo a também identificar quais seriam outras formas possíveis de realizar esse engajamento com aqueles atores que já foram identificados, mas que na prática ainda permanecem neutros às políticas do SISFRON.

O objetivo específico (02) buscou compreender a percepção de reciprocidade tanto das agências interessadas quanto do próprio Exército. Por meio de O2, esperou-se analisar os mecanismos de reciprocidade existentes na gestão dos atores interessados externos ao programa, verificando se realmente a existência de interesses mútuos foram capazes de estimular a coordenação e cooperação.

O objetivo específico (03) procurou apurar a percepção de oferta de benefícios eficientes entre o SISFRON e as agências interessadas. Dessa forma, almejou-se apurar se existe uma falta de percepção das partes interessadas de que o programa pode gerar benefícios concretos para elas, e se tal fato influencia negativamente no engajamento e criar resistências.

O objetivo específico (04) intencionou coletar dados que estivessem relacionados a existência, ou não, de uma relação de confiança entre agentes do SISFRON e das partes interessadas. Assim, almejou-se avaliar se a necessidade de uma relação de confiança efetiva, e se tal fato influencia na comunicação e na interação entre as organizações.

O objetivo específico (05) buscou com identificar aspectos da cultura organizacional que podem interferir no envolvimento e engajamento das partes externas ao programa. Assim, pretendeu-se levantar dados sobre a influência da cultura organizacional no estabelecimento e continuidade das ações de cooperação âmbito SISFRON.

Na tentativa de buscar respostas para os objetivos levantados, foi necessário analisar a perspectiva dos atores internos e externos ao SISFRON. Assim, se procurou entender quais fatores condicionantes possuem maior relevância e incidência no SISFRON. Dessa maneira, pretende-se compreender de que forma os fatores condicionantes levantados são encarados pelos atores na prática.

3.3 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS

A coleta de dados em um estudo de caso deve ser conduzida sob o “princípio das múltiplas fontes de evidência”. Para tanto, o pesquisador deve desenvolver linhas convergentes de investigação fundamentadas em triangulações de dados. Dessa forma, é possível realizar uma abordagem do caso de maneira mais ampla e integral, e conservar o rigor metodológico necessário da pesquisa científica. Ademais, no estudo de caso o pesquisador pode fazer uso de diferentes técnicas para coleta, que são: pesquisa documental, observações diretas, observações de participantes, e registro em arquivos (YIN, 2001).

Nessa esteira, a pesquisa hora desenvolvida seguiu uma abordagem qualitativa para coleta dos dados, assim, são priorizadas as informações mais relevantes, para que seja possível analisar e avaliar o problema de pesquisa.

Segundo Flick (2009), a pesquisa desenvolvida por meio da combinação de diferentes fontes, possibilita que, potencialmente, sejam ampliados os conhecimentos do estudo, e que seja possível realizar uma avaliação mútua e unidirecional dos resultados encontrados.

A pesquisa em tela, sobre relacionamentos interorganizacionais, no contexto do Programa SISFRON, reserva desafios para o pesquisador, pois o mesmo instrumento de coleta deve ser respondido tanto por integrantes do Exército Brasileiro, quanto por agentes das agências interessadas.

3.3.1 Universo de pesquisa

Creswell (2012) defende que para definir o universo de pesquisa é preciso primeiramente identificar as pessoas e os lugares que o pesquisador planeja estudar.

Nessa esteira, foi definido que seriam coletados dados a partir da aplicação de um questionário *online* junto a militares e ex-militares do Exército Brasileiro que participam ou já participaram da gestão do Programa SISFRON, ou seja, que trabalharam diretamente com o programa.

Ademais, foram as selecionadas agências federais e estaduais que tinha maior potencial de responder ao questionário, todas identificadas como partes interessadas ao SISFRON pelo próprio Exército, tais como: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência, Polícias Militares, IBAMA e Receita Federal.

As primeiras perguntas do questionário aplicado tinham o objetivo de analisar o perfil dos respondentes, na busca por pessoas experientes e conhecedoras do SISFRON. Assim, foram levantados os seguintes dados do respondente: nível do cargo ou função, tempo de atuação ou contato com o SISFRON e nível de responsabilidade no programa.

O nível do cargo ou função atualmente ocupado pelo respondente, foi delimitado pelos postos e graduações das Forças Armadas, cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), e equivalentes, dentre os quais: Oficial General ou Cargos de Natureza Especial; Oficial Superior ou DAS-6/equivalentes; Oficial Intermediário ou DAS-5, DAS-4, DAS-3/equivalentes; Oficial Subalterno ou DAS-2, DAS-1/equivalentes; Praça e Outros não relacionados.

O tempo de atuação do respondente no processo de implantação do SISFRON, ou, ainda que seja, travando contato com meios e serviços do programa, foi outra pergunta realizada para identificar e delimitar o universo de pesquisa.

A unidade de análise foi determinada a partir da identificação do nível de responsabilidade do respondente no âmbito do Programa SISFRON.

Dessa forma, foi utilizada a Matriz RACI ou matriz de responsabilidades, instrumento consagrado da área de gestão de projetos, que visa identificar o papel que vem sendo assumido pelo indivíduo respondente de maneira preponderante dentro da gestão do programa.

O primeiro nível é o de responsável, que seriam aqueles que estão efetivamente executando tarefas e processos, ou realizando entregas (PMI, 2018).

O segundo nível é o de aprovador, que seriam aqueles agentes com autoridade suficiente para tomar decisões que são importantes, bem como prestar contas e permitir a realização de entregas (PMI, 2018).

O terceiro nível é o de consultor, que seriam aqueles agentes que apoiam o programa com sua experiência e conhecimento, fornecendo informações úteis para conclusão de tarefas (PMI, 2018).

O quarto nível é o de informado, que seriam aqueles informados sobre atividades, entregas, ou tarefas importantes, mas que não possuem autoridade para decidir (PMI, 2018).

A pesquisa possui entre seus focos a percepção de *stakeholders* e agentes internos quanto ao grau de envolvimento ou engajamento das partes interessadas no SISFRON. Para tanto, foi definida a classificação de gerenciamento de partes interessadas do Guia PMBOK como técnica de análise.

O primeiro grau de envolvimento das partes interessadas é o inconsistente, representado por aquelas que desconhecem o programa e seus impactos; o segundo grau é o resistente, que conhecem o programa e seus impactos, mas resistem às mudanças que ele pode trazer e não apoiam o seu desenvolvimento; o terceiro grau é o neutro, composto por aqueles que conhecem o programa, mas não o apoiam nem combatem suas mudanças; o quarto grau é o apoiador, composto por aqueles que conhecem o programa, seus impactos, potenciais e apoiam as mudanças que ele carrega; e o quinto nível é o condutor, que está ativamente envolvido com o programa e visa garantir o seu sucesso (PMI, 2018).

O Universo pesquisado, no âmbito dos militares do Exército, ficou mais direcionado aos Oficiais que estão lotados no Escritório de Projetos Estratégicos do Exército (EPEX), órgão que realiza o gerenciamento e governança do SISFRON

efetivamente; no Comando de Comunicações Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEx) e no Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMFron), órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão do Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão (SAD), subprojeto com grande relevância no portfólio do programa.

Segundo informações fornecidas por integrantes dos órgãos citados, o efetivo de Oficiais do EPEX, aqueles diretamente envolvidos com o SISFRON é, atualmente, composto por dez militares da ativa e da reserva.

O efetivo, atualmente, de Oficiais na sede do CMFron em Brasília, conforme apurado, é de vinte e quatro.

A seção de Gestão das Partes Interessadas, que integrava o organograma do CMFron, e era a responsável por desenvolver todo o mapeamento das expectativas e necessidades dos *stakeholders* do SISFRON, foi desativada no ano de 2015, devido a reestruturações e adequações.

Com base nesses dados, percebe-se um quantitativo de pessoal restrito, daqueles que estão diretamente envolvidos na gestão estratégica do SISFRON.

3.3.2 Instrumento para coleta dos dados

A natureza da pesquisa científica pode ter enfoque qualitativo, quantitativo ou misto. Nesta pesquisa, a escolha recaiu na natureza qualitativa.

A abordagem metodológica para coleta e análise de dados foi o levantamento do tipo *survey*, por meio da aplicação de um questionário estruturado *on-line*, enviado através link de acesso.

Segundo Babbie (2013), o *survey* é o método disponível mais adequado para o pesquisador social colher dados originais de uma amostragem.

A técnica amostral aplicada na pesquisa é a classificada, segundo Creswell (2012), como amostragem por conveniência, pois os participantes da pesquisa são militares que estão envolvidos na gestão do SISFRON, ou já estiveram, e profissionais integrantes de agências identificadas como partes interessadas ao programa, todos, voluntários e dispostos a responder o questionário, após assinatura do Termo de Cooperação.

A identidade dos respondentes é preservada, pois a maioria ainda está vinculada à gestão do SISFRON. Portanto, poderiam não se sentir confortáveis em

colaborar com a pesquisa ou até em tecer possíveis críticas. Ademais, outros respondentes trabalham em áreas sensíveis, como na inteligência. Dessa forma, nenhum dos respondentes foi identificado, apenas o e-mail foi coletado.

3.4 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados da pesquisa é feita a partir dos documentos, observações diretas, anotações, legislações e respostas do questionário aplicado, tudo, para que possam ser verificados padrões convergentes e analisados fatores condicionantes das relações interorganizacionais no processo de implantação do SISFRON.

A definição das categorias de análise seguiu um modelo misto, segundo o conceito de Laville e Dionne (1999), por meio da definição de categorias prévias fundamentadas na teoria, que foram os cinco fatores condicionantes (necessidade, reciprocidade, eficiência, confiança e cultura). No entanto, a verificação não ficou restrita apenas a esses elementos, sendo considerados outros possíveis fatores que se mostrem significativos para análise do problema. Dessa forma, ficou aberta a categorização de novas unidades de análise, de acordo com a pertinência.

Langley (1999) ressalta que dados coletados em contextos organizacionais reais podem ser de difícil análise e manuseio. Dentre outros motivos, o autor justifica a dificuldade pelo: envolvimento de múltiplos níveis e unidades de análise; inserção temporal variável em termos de duração, precisão e relevância; dados de processos transitórios, dentre outros.

O processo de análise de dados ocorreu de maneira concomitante com a coleta, de modo a possibilitar maior interatividade e flexibilidade do pesquisador nessa etapa da pesquisa.

Por fim, a análise de dados qualitativos é um ponto sensível da pesquisa e que precisa ser realizada de forma organizada e convergente, para que a pesquisa não corra o risco de ficar sobrecarregada pelo grande volume de documentos, notas e dados de uma maneira geral.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

Nessa seção da pesquisa são apresentados os principais resultados encontrados pelo pesquisador durante o estudo, de maneira a justificar alguns procedimentos e suas principais potencialidades e limitações.

4.1 PERFIL DOS RESPONDENTES DO SURVEY

A coleta de dados compreende a etapa do levantamento formal junto à população-alvo do estudo, e cujo perfil dos respondentes estão demonstrados na tabela 6. O questionário on-line foi aplicado em 31 profissionais envolvidos direta ou indiretamente com a gestão e implantação do SISFRON.

O questionário foi enviado para cerca de 80 militares e para diferentes agências federais e estaduais, dentre as quais: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, IBAMA, Receita Federal, Polícias Estaduais, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Ciência e Tecnologia, além de diferentes organizações militares do Exército Brasileiro. Assim, as mesmas perguntas foram respondidas por todos.

O pedido de cooperação de pesquisa acadêmica, por meio da resposta do questionário, foi enviado via Ouvidoria dos órgãos, em alguns casos por meio de Ofício, ou ainda pelo canal específico das diretorias, chefias e coordenações das agências citadas.

O questionário, ainda que o tema fosse de interesse do órgão, até mesmo divulgado e apoiado pela autoridade responsável, teve uma taxa de resposta de 25,83 %, que pode ser considerada satisfatória haja vista o contexto no qual a pesquisa foi realizada.

A grande dificuldade de resposta, alegada por alguns assessores de comunicação social dos órgãos que receberam o questionário se deu, em boa parte, pelas restrições nos expedientes de trabalho nos diversos órgãos, devido à pandemia mundial do COVID – 19.

Tabela 6: Perfil geral dos respondentes

Órgão/ Força ou	Quantidade	Percentual	Detalhamento
------------------------	-------------------	-------------------	---------------------

Agência			
Exército Brasileiro	24	77,4%	(5) CMFROn (6) CCOMGEx (4) EPEX (4) Ex- Integrantes CMFROn (2) Ministério da Defesa (2) Destacamento CMFROn (1) Dep. Ciência e Tecnologia
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2	6,4%	Coordenação Geral de Fronteiras
Polícia Federal	2	6,4%	-
Polícia Civil do Paraná	1	3,2%	-
Polícia Militar do Paraná	1	3,2%	-
Polícia Militar do Amazonas	1	3,2%	-
Total	31	100%	

Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Como demonstrado pelos dados apresentados na Tabela 5, a grande parte dos respondentes do questionário é composta por militares do Exército Brasileiro, o que pode ser justificado até mesmo pela facilidade do pesquisador para entrar em contato com as diferentes organizações militares, devido ao fato de ser integrante da Força Terrestre. Ainda que 77,4% das respostas sejam de militares e ex-militares, é interessante destacar que eles são integrantes de diferentes organizações militares e até mesmo do Ministério da Defesa, fato bastante relevante para não enviesar os dados coletados pelo questionário. Assim, foi possível coletar dados sobre a gestão das partes interessadas ao SISFRON, a partir das experiências profissionais de militares integrantes de órgãos de nível estratégico (MD, EPEX e DCT), tático (CCOMGEx e CMFROn), e operacional (Destacamento CMFROn).

Nas respostas recebidas dos integrantes das agências públicas federais e estaduais, partes interessadas do SISFRON, observa-se que todos são pertencentes da área de segurança pública.

A definição do perfil do cargo ou função do respondente é um dado interessante para compreender o grau de responsabilidade que aquele profissional tem dentro da sua Força ou órgão.

Tabela 7: Perfil do cargo ou função dos respondentes

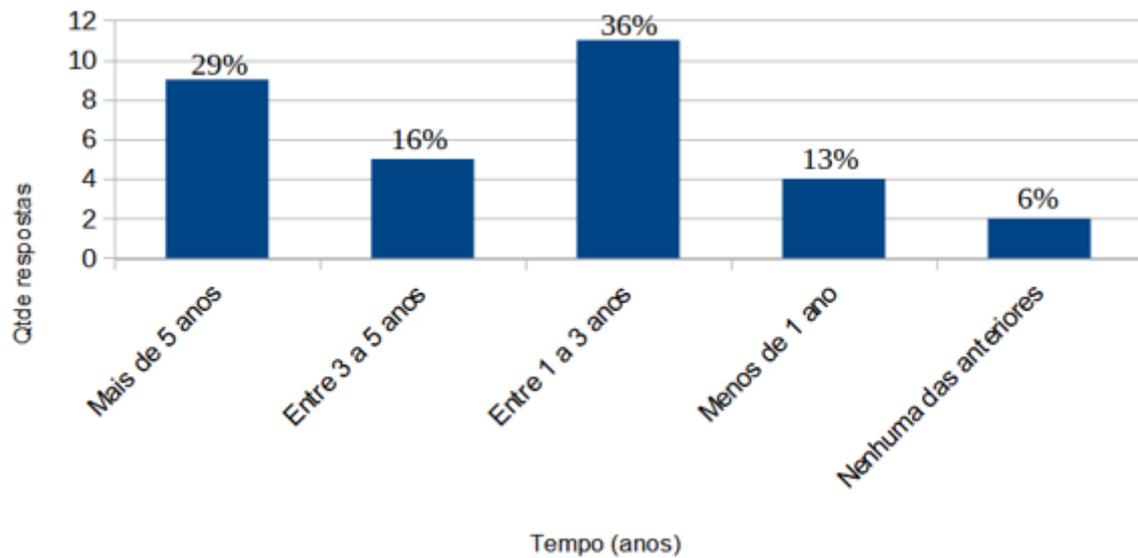
Cargo ou Função	Quantidade	Percentual
Oficial Superior (em média mais de 19 anos de serviço)	13	42%
Oficial Subalterno (em média de 2 a 11 anos de serviço)	6	19%
Oficial Intermediário (em média de 11 a 19 anos de serviço)	5	16%
Servidor Mobilizado	4	14%
Delegado de Polícia	1	3%
Agente de Polícia	1	3%
Investigador de Polícia	1	3%
Total	31	100%

Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Conforme Tabela 6, pode-se concluir que a resposta majoritária de militares Oficiais Superiores, ou seja, Majores, Tenentes-Coronéis e Coronéis, representa uma amostra de militares experientes e qualificados da Força Terrestre, que já participaram de diversas situações de gestão e desenvolvimento de projetos militares, ou seja, um ponto positivo para a confiabilidade dos dados da pesquisa.

O perfil dos agentes públicos respondentes é de origens diversas, pois observa-se que participaram agentes públicos mais ligados ao planejamento de ações de segurança nas fronteiras, como é o caso dos servidores mobilizados, e ainda aqueles que participam efetivamente das operações fronteiriças, como agentes, investigadores e delegados.

Gráfico 1: Tempo de contato ou atuação no SISFRON dos respondentes



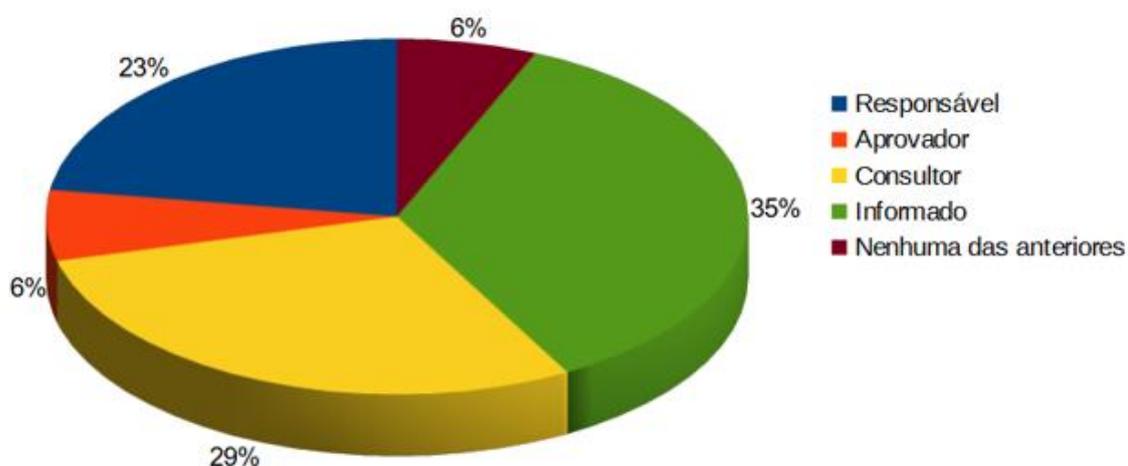
Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Assim, fica demonstrada uma pluralidade de experiências, tanto internas, de militares que efetivamente trabalham no desenvolvimento do SISFRON, como externas, percebido por meio da análise no perfil dos integrantes dos diferentes órgãos.

O programa SISFRON, como já abordado, tem sua implementação datada do ano de 2012, ou seja, um pouco mais de 7 anos desde o seu início. Assim, o tempo de atuação ou mesmo de contato dos respondentes com o SISFRON, representa um dado relevante para ser levantado e demonstrado. O tempo de atuação ou contato com programa dos respondentes ficou demonstrado no Gráfico 1.

Conforme demonstrado no Gráfico 1, pode-se perceber o grau de maturidade e envolvimento dos respondentes com o programa SISFRON em si. Os nove respondentes que afirmaram que possuem mais de 5 anos de experiência ou contato com o programa, representam 29% do total, e são uma amostra altamente conhecedora da gestão do SISFRON, que possivelmente participaram desde as primeiras fases do projeto piloto.

Gráfico 2: Nível de responsabilidade no SISFRON dos respondentes



Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

O Gráfico 2 demonstra que a maior parte dos respondentes, 35%, se identificou como informado, ou seja, comunicados sobre atividades, entregas, ou tarefas importantes, mas que não possuem autoridade para decidir. A segunda maior representatividade foi no nível de consultor, que seriam aqueles que apoiam o programa com sua experiência e conhecimento, fornecendo informações úteis para conclusão de tarefas. A terceira foi do nível responsável, que seriam aqueles que estão efetivamente realizando a execução de tarefas e processos, ou realizando entregas. A menor representatividade foi a do nível de aprovador, agentes com autoridade suficiente para tomar decisões importantes, prestar contas e permitir a realização de entregas.

4.2 ANÁLISE DAS AGÊNCIAS INTERESSADAS NO SISFRON

A identificação pelos respondentes de quais agências poderiam ser consideradas de fato engajadas com o programa SISFRON, foi outro dado colhido por meio do questionário.

O objetivo foi identificar aquelas agências que são engajadas de fato, pois ainda que os documentos identifiquem partes interessadas de direito, ainda existem muitas que desconhecem o programa ou até mesmo não foram envolvidas ou informadas sobre as ações que estão sendo tomadas.

Tabela 8: Agências identificadas como realmente engajadas no SISFRON

Agência	Quantidade
Polícia Rodoviária Federal	18
Polícia Federal	17
Ministério da Justiça e Segurança Pública	16
Polícias Militares	11
IBAMA	8
Receita Federal do Brasil	7
ABIN	5
Não soube responder	4
ANAC	1

Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Os respondentes após identificarem as agências realmente engajadas, foram questionados sobre o motivo da falta de engajamento das outras agências ou até mesmo, se existe uma baixa interação, quais seriam as justificativas ou motivações, através de um questionamento subjetivo.

Do total de respostas, dezessete não souberam responder quanto ao assunto perguntando, alguns alegaram que não participavam diretamente desse processo.

O respondente A (RA) alegou que ainda que, todas as agências identificadas como possíveis interessadas tenham sido informadas sobre o programa SISFRON, ainda existe baixa interação entre elas e o Exército, muito devido à falta de uma governança a nível estratégico do Governo Federal, que possa integrar diferentes programas que já existem, evitando divisão de esforços e dispêndio de verba pública para ações que podem ser realizadas de maneira integrada.

O respondente B (RB) alegou que os acordos e parcerias com os diversos órgãos precisam ser formalizados, e aqueles já existentes, precisam de atualização.

O respondente C (RC), trouxe à tona que algumas especificações técnicas do SISFRON são diferentes dos meios adquiridos por outras agências, pois o SISFRON não segue o mesmo protocolo adotado pela Polícia Rodoviária Federal, que adota o

protocolo Tetra, enquanto que o SIFRON adota o Sistema SRDT com protocolo APCO25.

O respondente D (RD), indicou que o *lobby* político realizado por determinada agência é contrário à continuidade do sistema de rádio desenvolvido pelo SISFRON, pois essa agência já possui uma tecnologia mais avançada e adequada para a área de fronteira que ainda pode ser melhorada a depender do orçamento de investimento recebido, tal fato gera tensões e divide os esforços.

O respondente E (RE) indicou que a estrutura de governança do SISFRON também foi apontada como um fator que é considerado relevante para que ainda exista uma falta de engajamento das agências interessadas, pois dentro da estrutura do próprio Exército Brasileiro, o programa encontra-se muito fragmentado, fato que gera uma séria deficiência na comunicação e integração com os *stakeholders*.

O respondente F (RF), indicou que existem agências como PF, RFB, ABIN, IBAMA, Polícias Militares, Anvisa, que ainda não são devidamente engajadas com o SIFRON, devido à falta de um mapeamento mais eficiente das principais agências que realmente devem ser envolvidas, e por conta de uma deficiência no que tange à articulação institucional do Exército Brasileiro, na estrutura do SIFRON.

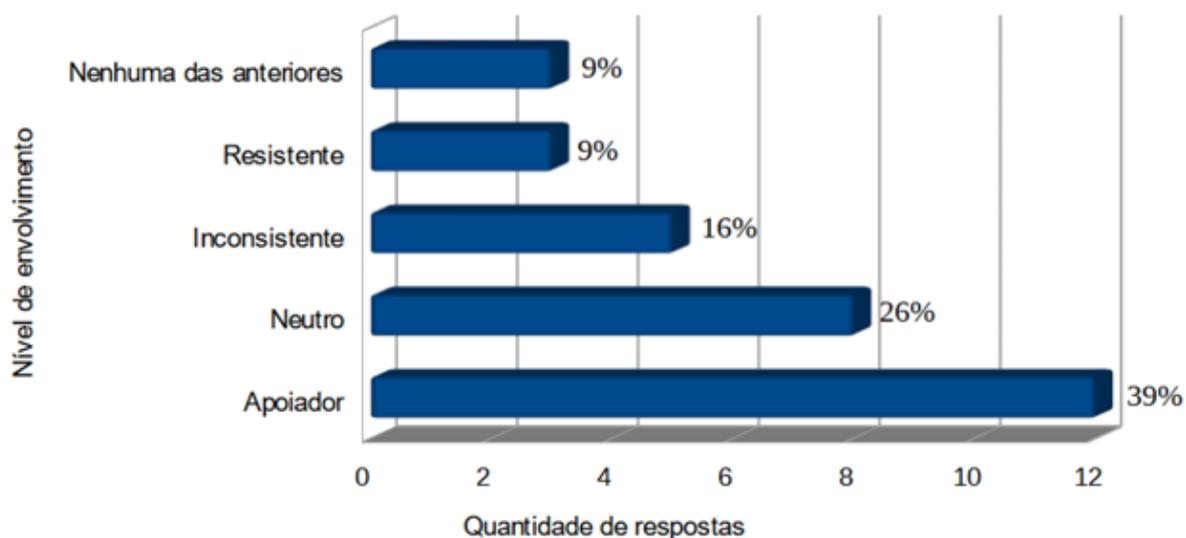
O respondente G (RG), indicou que a Força Nacional não está engajada com o SISFRON, pois o MJSP está passando por uma reestruturação dentro do atual Governo, que faz com que seja necessário atualizar acordos e parcerias.

O respondente H (RH), indicou que ainda que todas as agências identificadas como parte interessada ao SISFRON, tenham sido informadas, elas preferem continuar engajadas em seus próprios projetos, preferindo executar o que lhes é conveniente.

O respondente I (RI), identifica que os órgãos de segurança pública e fiscais são os mais engajados, mas que ainda existem muitos órgãos e autoridades que não conhecem as capacidades que o SISFRON oferece, e como elas podem ser aproveitadas em outras áreas.

Assim, nota-se, segundo a percepção da amostra considerada, que nem todas as agências possuem o conhecimento das capacidades do SISFRON quanto a integração de dados, informações, e conhecimentos sobre monitoramento e vigilância das fronteiras, que auxiliam nos processos necessários e podem vir a gerar uma sinergia nas operações interagências.

Gráfico 3: Nível de envolvimento das partes interessadas no SISFRON



Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

O Gráfico 3, compila a percepção dos respondentes quanto ao nível de envolvimento das partes interessadas, conforme conceitos abordados no tópico 3.3.1 do referencial teórico da pesquisa. Observa-se que o maior percentual da amostra considera que as agências são apoiadoras do SISFRON, mas não existe consenso quanto ao tema, pois o percentual que considera esse envolvimento como resistente, inconsistente ou neutro é de 51%.

4.3 ANÁLISE DOS MECANISMOS DE GESTÃO DE PARTES INTERESSADAS

Os mecanismos de gestão de partes interessadas, ou seu plano de gestão e outras ações já realizadas, foram objeto de questionamento. Assim, para que os dados possibilitassem uma melhor análise, foram definidas respostas padrões, para que o nível de eficiência de tais mecanismos fosse avaliado.

Tabela 9: Nível de eficiência dos mecanismos de gestão das partes interessadas no SISFRON

Mecanismos de gestão de partes interessadas – SISFRON	Quant	Percentual
---	-------	------------

Precisam de melhorias que facilitem a extensão dos impactos do SISFRON para os interessados	12	40%
Precisam de melhorias nas habilidades de gerenciamento (Negociação, Apresentação, Diálogo, etc)	11	36,7%
Precisam de melhorias que facilitem o modo de comunicação ou decisão com interessados	9	30%
Precisam de melhorias nas habilidades interpessoais (Liderança, Desenvolvimento da equipe, Motivação, Influência)	8	26,7%
Adequados e suficientes	4	13,3%
Não são adequados ou eficientes	5	9,8%
Não soube responder	2	4,3%

Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

A Tabela 8 demonstra que os mecanismos de gestão das partes interessadas no SISFRON, segundo os respondentes, ainda carecem de melhorias, principalmente no que tange à extensão dos impactos do SISFRON para os interessados, habilidades de gerenciamento e comunicação ou decisão com interessados.

4.3.1 Fatores que facilitam o relacionamento interorganizacional no âmbito do SISFRON

Os fatores que poderiam facilitar o relacionamento interorganizacional com as partes interessadas no SISFRON, foi outro dado levantado por meio de um questionamento subjetivo, onde o respondente explica com suas palavras e experiências no assunto.

Dessa forma, foram transcritas algumas das respostas, de modo a demonstrar de maneira clara e objetiva, a percepção dos respondentes sobre este ponto específico. A identificação dos respondentes foi preservada por questões de sigilo e segurança, tendo em vista que muitos estão ligados à área de inteligência e ainda fazem parte do programa.

Conforme já abordado, a identificação dos respondentes foi preservada, mas as respostas transcritas foram referenciadas com a letra R e a sequência alfabética.

Alguns respondentes demonstram que a capilaridade da Força Terrestre e do SISFRON, são aspectos observados como facilitadores para um melhor nível de relacionamento interorganizacional.

“A capilaridade do Programa facilita o engajamento de várias instituições” (RA, 2020).

“A capilaridade do EB, presente em todo o território nacional, já basta para facilitar o relacionamento interagências, bastando que haja unidade de desígnios das demais interessadas para que possam convergir propósitos”; (RB,2020)

“Objetivos comuns e capacidades dos Sistema” (RC, 2020).

A estrutura do Exército Brasileiro, hierarquizada e verticalizada, sua relação com outras agências, e a experiência dos militares na condução de operações interagências, foram outros aspectos apontados como facilitadores.

“A experiência do Exército na execução de operações com outros órgãos públicos facilita o relacionamento interagências no SISFRON” (RD,2020).

“O relacionamento entre as agências é facilitado pelo comando centralizado das operações”(RE,2020).

“O que facilita no âmbito do EB é a hierarquia da estrutura” (RG,2020).

“A boa relação entre as forças e agências” (RI, 2020).

A percepção de que o SISFRON já é um programa público que, à nível governamental, está enquadrado como um programa de Estado, foi outro fator levantado pelos respondentes como facilitador.

“No nível governamental o que facilita é que está claro que o SISFRON não é um Programa de Governo e sim de Estado” (RJ,2020).

Os respondentes, ainda, abordaram algumas ações que podem ser tomadas para melhorar as relações do SISFRON com as partes interessadas.

“Mapeamento dos stakeholders, articulação institucional pragmática e efetiva, apresentação de vantagens para a agência para se criar a parceria, realização de workshops para coleta de conhecimento tácito de especialistas das agências” (RK,2020).

Diante das opiniões e experiências, percebe-se que existem diferentes oportunidades de melhoria que podem ser observadas pelos responsáveis pelos processos de gestão de partes interessadas e relacionamentos interorganizacionais no âmbito do SISFRON. O Plano de Comunicação e o Plano de Gestão de Partes Interessadas precisam de atualizações, tendo em vista as especificidades do programa.

4.3.2 Aspectos que dificultam o relacionamento interorganizacional no âmbito do SIFRON

Os aspectos que podem vir a dificultar os relacionamentos interorganizacionais com as partes interessadas ao SISFRON foi objeto de questionamento. Assim, serão analisadas algumas respostas, de modo a compilar de maneira clara e objetiva o dado. A identificação dos respondentes foi preservada por questões de sigilo e segurança, tendo em vista que muitos estão ligados à área de inteligência e ainda fazem parte do programa.

A pesquisa apurou que ainda carece, no âmbito do SISFRON, de um espaço mais estruturado para maior diálogo com as agências interessadas, para que os envolvidos tenham a oportunidade de serem comunicados quando da execução de milestones, ou pontos de referência, do programa, pois, segundo os respondentes, hoje a comunicação é feita de forma parcial e não efetiva. Assim, seriam interessantes que fossem realizadas reuniões periódicas para que fossem alinhadas possíveis operações e indicadores.

O respondente A (RA) alega que falta ainda uma melhor divulgação do programa tanto para agências interessadas, quanto para a população brasileira em geral, que muitas vezes desconhecem os benefícios que o SISFRON trará e já está trazendo para a região de fronteiras.

O respondente B (RB), entende que existem agências que alegam desconhecimento do SISFRON, devido a um sentimento de “ vaidade”, ou por receio de que o Exército tenha maior autoridade sobre o assunto e ameasse algumas de suas atribuições.

O respondente C (RC), acredita que ainda não existe uma mentalidade mais estruturada para um trabalho interagências, e tal fato faz com que existam equívocos de competências e barreiras institucionais para uma integração efetiva dos órgãos que atuam nas fronteiras.

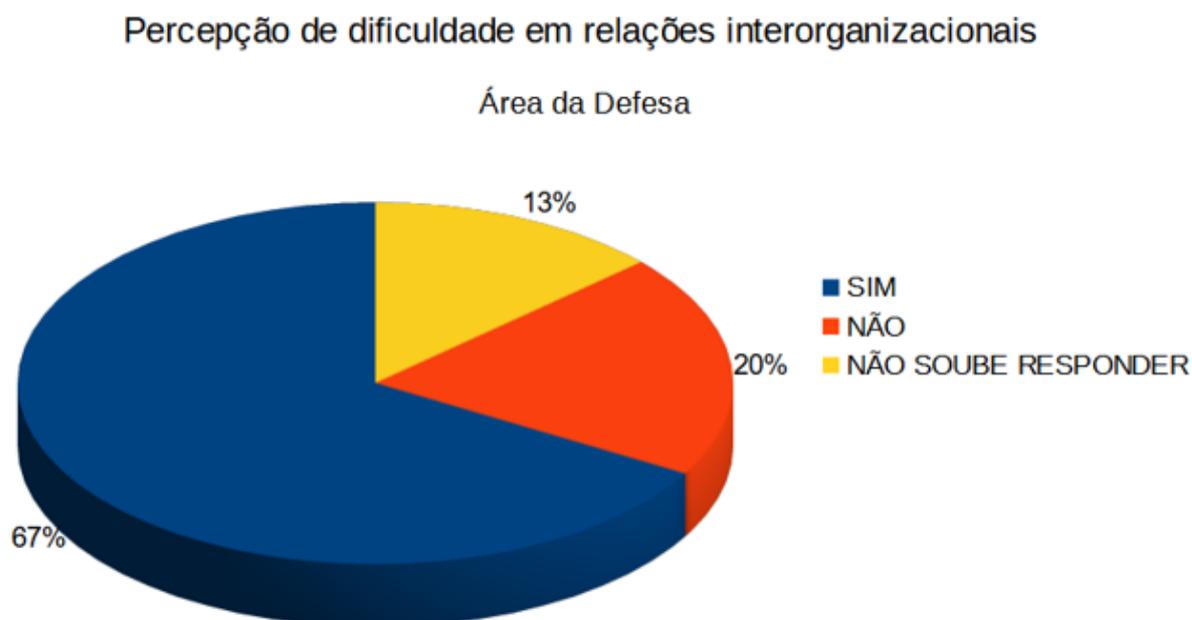
O respondente D (RD) argumenta que embora os projetos individuais de cada agência possam se sobrepor ou se completar, a descentralização do orçamento, que é enviado em fontes e ações orçamentárias diferentes, dificulta a interação e utilização mais racional dos recursos.

O respondente E (RE), alega que faltam controle e autoridade para que um órgão superior de Estado, que esteja diretamente responsável por fazer essa governança dos projetos das diversas agências que atuam na região de fronteiras, possa intervir na gestão do SISFRON.

O respondente I (RI), declara que não existe um comprometimento efetivo das lideranças de cada agência para que sejam integradas ações e estratégias, ou definidos objetivos comuns relevantes tanto para agência quanto para o SISFRON.

A dificuldade de estabelecer e conservar relacionamentos interorganizacionais é um tema que abrange políticas públicas híbridas de uma maneira geral. Assim, foi perguntado para os respondentes se existe tal dificuldade na área de Defesa

Gráfico 4: Dificuldade em estabelecer relacionamentos interorganizacionais - Defesa



Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

O Gráfico 4 demonstra que, segundo a amostra considerada, os órgãos da área de Defesa ainda possuem dificuldades em estabelecer e conservar seus relacionamentos interorganizacionais.

As motivações para existência dessas dificuldades nos relacionamentos interorganizacionais com órgãos da área da Defesa e no SISFRON, foram expostas pelos respondentes, por meio de um curto texto, que posteriormente foi analisado pelo

pesquisador e relacionado com um dos fatores condicionantes abordados no referencial teórico da pesquisa.

Segundo os respondentes, os principais motivos que fazem com que sejam mais difíceis tais relações no SISFRON e na área da Defesa seriam:

Tabela 10: Motivos que dificultam as relações interorganizacionais no SISFRON e na Defesa

Fator Condicionante	Motivos
Necessidade (Obrigação legal, ordem de autoridade superior, legislação ou norma específica)	<p>“falta de uma interlocução adequada”;</p> <p>“devido aos vários entendimentos diferentes de Defesa dentro das agências”;</p> <p>“falta de governança estratégica”</p>
Reciprocidades (Benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns)	<p>“existência de interesses prioritários de cada um dos <i>stakeholders</i>, que priorizam gerenciar seus créditos orçamentários”;</p> <p>“falta de exposição clara dos benefícios para outras áreas”;</p> <p>“devido a aquisição de sistemas diferentes, assim, o SISFRON precisa, primeiro, estar integrado com os demais programas do EB para, então, integrar aos órgãos externos à Força”;</p> <p>“dificuldade dependerá da intensidade da convergência de interesses”;</p> <p>“pluralidade de interesses”</p> <p>“disputas de poder e orçamento entre as agências”</p>
Eficiência (Benefícios que lhes proporcionem melhorias de eficiência)	<p>“embora existam fóruns de definição comandados pelo Ministério da Defesa, poucas ações concretas resultaram em melhoria”</p> <p>“excesso de burocracia”</p> <p>“falta de conhecimento das agências interessadas dos benefícios do SISFRON”</p>
Confiança (Disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia)	<p>“no compartilhamento de banco de dados de inteligência há uma séria desconfiança entre as agências. Há de haver um alinhamento no escalão mais alto das instituições envolvidas, caso contrário nunca se efetuará”</p> <p>“resistência dos militares em inserir atores no processo”</p>

	<p>“falta de confiança na troca de informações e possível perda de poder e recursos financeiros”</p> <p>“falta confiança após o estabelecimento dos relacionamentos, de forma que todos estejam comprometidos com o êxito do programa”</p> <p>“programas inovadores geram uma certa desconfiança e descredito, assim é preciso demonstrar sua eficácia, para que os relacionamentos interorganizacionais possam convergir para uma mesma direção e objetivos comuns a todos”</p> <p>“desconfianças mútuas”</p> <p>“resistência ao compartilhamento”</p> <p>“devido a algumas áreas tratarem de questões protegidas por sigilo, isso naturalmente leva a agência a se manter afastada de possível integração com as demais”</p> <p>“grande rotatividade dos militares que estão a serviço do SISFRON”</p>
<p>Cultura organizacional (Produto histórico de um grupo, que afeta as suas interpretações, julgamentos e norteia os comportamentos)</p>	<p>“falta de cultura organizacional no trabalho junto a Defesa”</p> <p>“interesses divergentes e culturas organizacionais diversas”</p> <p>“há certo preconceito com a área de Defesa, que possui fama de ser resistente à mudanças, o que é inverídico”</p> <p>“receio de auditorias internas e externas”</p>

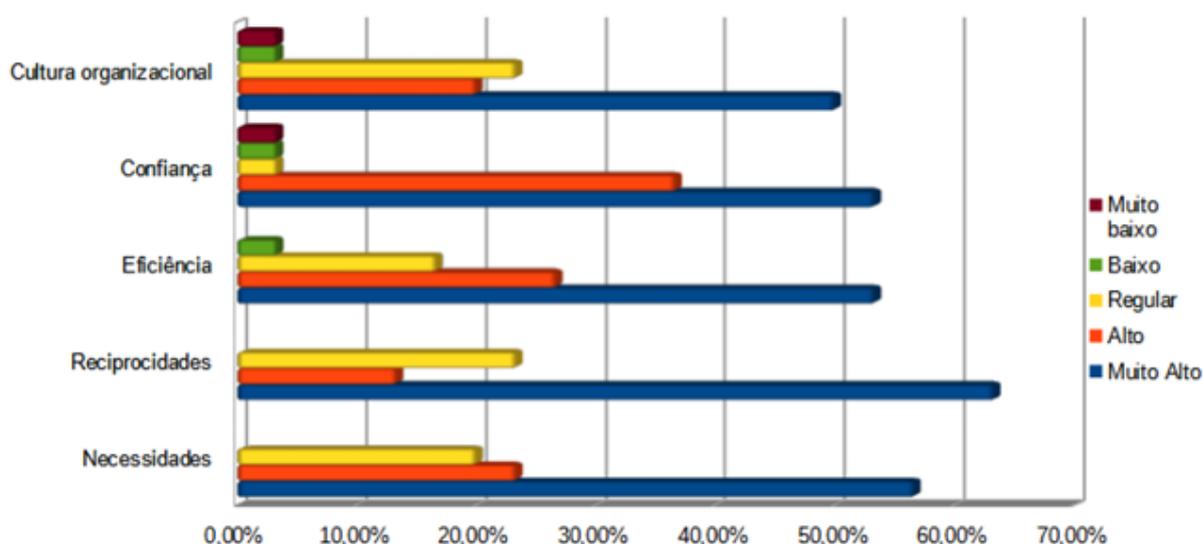
Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Segundo percepções apresentadas na Tabela 10, percebe-se que existe uma estreita relação entre os fatores condicionantes elencados e as dificuldades enfrentadas nos relacionamentos interorganizacionais no SISFRON e na área da Defesa. Dessa maneira, as pessoas envolvidas em programas e políticas que preveem uma integração ou interação com outros órgãos, precisam realizar um levantamento detalhado das necessidades, reciprocidades, benefícios e cultura organizacional, que aquele programa ou política vai impactar na agência interessada. No entanto, não adianta apenas levantar esses dados, ou informar, é preciso que exista um grande trabalho, pois não existe modelo ideal, ou solução que possa ser prescrita para todos os interessados, para cada um deve ser adotada uma estratégia, para que quando o todo for analisado, perceba-se que existe uma boa governança.

4.4 ANÁLISE DOS FATORES CONDICIONANTES NOS RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS NO SISFRON

A percepção dos respondentes, conforme amostra analisada, quanto ao grau de relevância ou incidência de cada um dos cinco fatores condicionantes pré-estabelecido foi utilizando a escala Likert em 5 pontos, variando do grau “Muito alto” ao “Muito baixo”. Segundo Costa *et al.* (2011), esse tipo de escala facilita a comparação entre dados dentro de um intervalo contínuo e não ordinal, ou seja, intervalos iguais entre as respostas.

Gráfico 5: Grau de relevância e incidência - Fatores condicionantes para RI no SISFRON



Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

O Gráfico 5, indica que, segundo a amostra analisada, todos os cinco fatores condicionantes estudados na pesquisa (cultura organizacional, confiança, eficiência, reciprocidades e necessidades), possuem um grau considerável de relevância e incidência no programa SISFRON.

Diante desse fato, tem-se que o fator cultura organizacional foi o único que teve menos de 50% dos respondentes considerando como muito alto, ainda assim, conforme Tabela 9, foram demonstradas percepções relacionadas a tal fator.

Os fatores confiança e eficiência tiveram cerca de 53% das respostas com a percepção de muito alto.

O fator necessidade chegou a 56% das considerações como muito alto.

O destaque foi para o fator reciprocidade, o qual teve 64% das respostas indicando tal fator como muito alto.

Dessa forma, observa-se que, segundo a amostra considerada, é bastante relevante que os responsáveis pela gestão dos relacionamentos interorganizacionais e das partes interessadas no SISFRON, busquem desenvolver ações interagências que demonstrem maior atenção na geração de benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns.

5. CONTRIBUIÇÕES E CONCLUSÃO DA PESQUISA

5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados encontrados por meio da presente pesquisa, foi percebido que o estabelecimento e conservação dos relacionamentos interorganizacionais fazem com que métodos e técnicas de gestão das partes interessadas, no âmbito dos programas públicos, sejam mais efetivos. Assim, os gestores de tais programas precisam administrar expectativas e necessidades de outros órgãos e agências. No entanto, esse tipo de gestão é algo complexo e dinâmico, que exige um grande empenho tanto daqueles integrantes do órgão responsável pelo programa, quanto dos profissionais responsáveis nas diferentes agências interessadas.

A discussão sobre tais relacionamentos e processos vem ganhando espaço na academia, pois programas públicos desenhados e implementados a partir de modelos integrados e em rede é algo cada vez mais comum, e explorando na administração pública.

O objeto da presente pesquisa, o SISFRON, é um programa estratégico de Defesa inovador e pioneiro em sua área, que segundo os dados levantados pelo pesquisador, ainda enfrenta grandes desafios no que tange aos relacionamentos interorganizacionais, integração e gestão de partes interessadas, que vão desde questões burocráticas e administrativas, até aspectos técnicos.

O estudo desenvolvido teve como objetivo principal responder o seguinte problema de pesquisa: Como estão ocorrendo os relacionamentos interorganizacionais e a gestão das partes interessadas no programa SISFRON?

Para responder tal pergunta, a pesquisa foi desenvolvida com a finalidade de confirmar, ou não, a seguinte hipótese: o programa SISFRON necessita estar inserido dentro de uma estrutura de governança que dê maior relevância para os relacionamentos interorganizacionais e gestão das partes interessadas, para que tenha maior sustentabilidade para ser implantado durante um longo prazo.

Os objetivos específicos da pesquisa foram estabelecidos de modo a tentar responder o problema de pesquisa e testar se a hipótese estava correta ou não. Tais objetivos foram elencados abaixo:

a) Compreender as principais formas de relações interorganizacionais e seus fatores condicionantes âmbito SISFRON;

- b) Avaliar o grau de relevância dos fatores condicionantes nas relações interorganizacionais no SISFRON;
- c) Refletir sobre possíveis desafios na gestão das partes interessadas que possam gerar impactos nos relacionamentos interorganizacionais âmbito SISFRON;

As formas de relação interorganizacional e os fatores condicionantes foram apresentados durante o tópico 2.3 e seus subtópicos do Capítulo 2 desta dissertação.

O grau de relevância dos fatores condicionantes foi apresentado no Gráfico 5, do Capítulo 4, através dos dados colhidos pelo autor, por amostragem, com membros do SISFRON e de agências interessadas.

Os possíveis desafios na gestão das partes interessadas foi o objetivo mais difícil de ser atingido, pois, devido ao instrumento de coleta de dados ter sido o questionário, as respostas das questões subjetivas nem sempre eram respondidas da maneira esperada.

Diante disso, foi preciso realizar uma análise das respostas, conforme demonstrado no tópico 4.3 e seus subtópicos, do Capítulo 4, e ainda através de gráficos e tabelas.

A estrutura de governança do SISFRON foi detalhada no tópico 2.2.2, e o Plano de Gerenciamento das Comunicações e Plano de Gerenciamento das Partes Interessadas no tópico 2.2.4.

O referencial teórico e os resultados colhidos sobre o programa SISFRON, demonstram que a estrutura de governança atual do programa apresenta uma centralização muito grande no Estado-Maior do Exército e no Escritório de Projetos Estratégico do Exército, o qual é o principal responsável por repassar ao público externo informações relativas a algum projeto ou programa componente do Portfólio Estratégico do Exército (PEE). Ademais, o PEE conta atualmente com dezessete programas, o qual é dividido em Defesa da Sociedade, Geração de Força e Dimensão Humana.

O Subportfólio de Defesa da Sociedade, contém, além do SISFRON, os seguintes programas: Astros 2020, Aviação, Antiaérea, Guarani, OCOP, Proteger e Lucerna. Assim, percebe-se que o Órgão de Direção Geral da Força Terrestre possui um escopo de responsabilidades bastante abrangente e peculiar.

A atual conjuntura econômica do país, de restrição orçamentária, é algo bastante ameaçador para o SISFRON no longo prazo, tal fato acaba por gerar reduções no escopo do programa e alongamentos de cronogramas, como já debatido no tópico 2.2.5 da pesquisa.

Portanto, a necessidade de estabelecer uma estrutura de governança que dê maior relevância para os relacionamentos interorganizacionais e gestão das partes interessadas, com objetivo de obter maior sustentabilidade para ser implantado durante um longo prazo, é fundamental para a continuidade do SISFRON.

Destarte, o programa precisa ganhar maior relevância perante órgãos estratégicos do Governo na gestão de políticas públicas na fronteira, como o GSI ou a Casa Civil, para que assim fossem padronizados aspectos técnicos e práticos dos diferentes programas públicos fronteiriços.

Assim, agências integrantes do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), poderiam integrar os meios que já estão sendo adquiridos através do SISFRON e dentro de suas organizações, haja vista que problemas fronteiriços possuem uma natureza bastante complexa, que fazem com que a atuação das agências de maneira integrada seja uma premissa básica para as ações do Estado nas fronteiras.

As partes interessadas no SISFRON são um universo de órgãos públicos, cada um com as suas diretrizes e atribuições, que de maneira geral estão acostumados a realizarem suas atividades de maneira autônoma. Ainda que se tenha um amparo normativo, para tentar integrar as agências que atuam nas fronteiras e evitar que sejam realizadas ações individuais de forma contraditória, as experiências colhidas demonstram que ainda existe muito para ser feito na busca de uma maior sinergia e consenso, mas tais medidas são essenciais para a sustentabilidade do programa no longo prazo, e necessitam ser feitas de forma eficiente e preponderante.

5.2 LIMITAÇÕES

O presente estudo possui algumas limitações de natureza técnica e de amostragem.

A recepção de respostas ao survey apenas de integrantes de órgãos da área de segurança pública pode acabar por influenciar nos resultados demonstrados.

Como exemplo, pode-se citar a falta da participação de integrantes de órgãos fiscais, saúde e ambientais, os quais, ainda que por hora, possivelmente, ainda não estejam sendo diretamente impactados pelos resultados do SISFRON, ainda podem vir a participar de maneira mais efetiva nas próximas fases.

Outra limitação da pesquisa foi o uso de um questionário *on-line* para colher dados de natureza qualitativa. O envio do questionário em substituição às entrevistas foi uma decisão que levou em conta aspectos de acessibilidade do pesquisador às autoridades que tivessem como responder as questões levantadas com propriedade ou em nome daquele órgão ou estrutura. Ademais, a pandemia de COVID-19 fez com que servidores e militares estivessem trabalhando em horários reduzidos ou até mesmo apenas em *home-office*.

Os profissionais que possuem o conhecimento técnico e administrativo sobre o SISFRON, em sua grande parte, ainda estão envolvidos com a implantação do Programa, então, muitos daqueles que receberam o questionário decidiram não participar da pesquisa, pois não se sentiram à vontade.

Outro fator importante a ser destacado é que grande parte dos dados e informações coletadas através dos meios tecnológicos do SISFRON são de interesse do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), o qual possui peculiaridade que visa garantir a confiabilidade do conhecimento de inteligência, e preservar a defesa e segurança nacional. Tais aspectos fazem com que militares e servidores vinculados ao sistema estejam menos disponíveis para participarem de pesquisas acadêmicas.

Quanto às respostas recebidas do questionário aplicado, ainda que os respondentes tivessem o contato do pesquisador, fornecido antes da aplicação do questionário, eles poderiam cometer erros de preenchimento, má compreensão das perguntas discursivas, ou ainda falta de entendimento do tema em alguns aspectos perguntados.

Dessa forma, foi verificado que as limitações desta pesquisa fazem com que os resultados e análises não possam ser generalizáveis. No entanto, é notório que tais limitações representam oportunidades de melhoria, que podem ser preenchidas através de estudos futuros sobre o tema relacionamento interorganizacionais e gestão de partes interessadas.

Por fim, os resultados, contribuições e até as limitações da presente pesquisa, representam um avanço acadêmico relevante na gestão do programa SISFRON, e de outros programas públicos, principalmente aqueles desenvolvidos na faixa de fronteira.

5.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Os resultados e dados levantados por meio desta pesquisa, sugerem que o estudo dos relacionamentos interorganizacionais e a gestão de partes interessadas no âmbito da administração pública, principalmente na seara da Defesa Nacional, ainda pode render maiores reflexões e debates que gerem resultados mais contundentes, menos teóricos e mais práticos.

As pesquisas futuras poderiam abordar o tema de maneira a apresentar um modelo de governança que seja mais adequado para a gestão de programas e políticas públicas de natureza integradora, que necessitam de uma interação e comunicação efetiva de diferentes órgãos.

APÊNDICE 1: SURVEY ENVIADO PARA TODOS OS PARTICIPANTES

1. O(a) senhor(a) é integrante de qual órgão ou Força? No caso de outros, pode inserir direto no item.

- a. Exército Brasileiro
- b. Polícia Federal
- c. Polícia Rodoviária Federal
- d. IBAMA
- e. Ministério da Justiça e Segurança Pública
- f. Outro: _____

2. Qual classificação do cargo/emprego/função que o(a) senhor(a) pertence ou está ocupando atualmente ?

- a. Oficial General ou Cargos de Natureza Especial
- b. Oficial Superior ou DAS-6/equivalentes
- c. Oficial Intermediário ou DAS-5, DAS-4, DAS-3/equivalentes
- d. Oficial Subalterno ou DAS-2, DAS-1/equivalentes
- e. Praça
- f. Outro: _____

3. O(a) senhor(a) atua ou atuava na implantação do SISFRON ou tem contato com o programa? Há quanto tempo?

- a. Mais de 5 anos
- b. Entre 3 a 5 anos
- c. Entre 1 a 3 anos
- d. Menos de 1 ano
- e. Desconheço o SISFRON
- f. Outro: _____

4. Qual o seu nível de responsabilidade na implantação do SISFRON? Marque aquela opção que exerce de maneira preponderante. No caso de outros, pode inserir direto no item.

- a. Responsável - executa tarefas e processos, realiza entregas

- b. Aprovador - tem autoridade para tomar decisões importantes, acompanha a realização dos processos, dá permissão para que seja iniciado ou aprova o resultado e as entregas
- c. Consultor - consultado sobre os processos e participa das decisões, dá apoio com sua experiência e conhecimento
- d. Informado - informado sobre performances, atividade ou entregas importantes, mas não decide
- e. Outro: _____

5. Quais seriam as agências realmente engajadas quando trata-se de relacionamento com partes interessadas no SISFRON? Selecionar aquelas que são mais engajadas. No caso de outras, pode inserir direto no item, até mais de uma.

- Polícia Federal
- Polícia Rodoviária Federal
- Receita Federal do Brasil (RFB)
- ABIN
- IBAMA
- ANVISA
- Polícias Militares
- Ministério da Justiça e Segurança Pública
- Outro: _____

6. Existem agências identificadas como partes interessadas, mas que não são engajadas ? Se sim, qual seria o motivo da falta de engajamento ? Elas sabem que foram identificadas como parte interessada? (caso não saiba, pode responder que não se aplica)

7. Considerando os níveis de envolvimento das partes interessadas, qual seria considerado o nível médio daquelas agências envolvidas e interessadas na implantação do SISFRON ?

- a) Inconsciente – que desconhece o SISFRON e os seus impactos

- b) Resistente – conhece o SISFRON e seus impactos, mas resiste à mudança que ele vai trazer
- c) Neutro – não dá apoio ao SISFRON, mas também não o combate
- d) Apoiador – conhece o SISFRON, os potenciais impactos e apoia a mudança que o mesmo carrega
- e) Condutor – envolvido ativamente para garantir o sucesso do SISFRON
- f) Outro: _____

8. Considerando a sua experiência, os mecanismos de gestão de partes interessadas desenvolvidos pelo SISFRON são eficientes em realizar o engajamento das agências no processo de implantação do programa? Pode selecionar mais de uma alternativa

- São adequados e suficientes
- Precisam de melhorias que facilitem o modo de comunicação ou decisão com interessados
- Precisam de melhorias que facilitem a extensão dos impactos do SISFRON para os interessados
- Precisam de melhorias nas habilidades interpessoais (Liderança, Desenvolvimento da equipe, Motivação, Influência)
- Precisam de melhorias nas habilidades de gerenciamento (Negociação, Apresentação, Diálogo, etc)
- Não são adequados ou eficientes
- Outro: _____

9. O que facilita ou dificulta o relacionamento interagências no SISFRON e como melhorá-lo?

10. Acredita que haja maior dificuldade em estabelecer relacionamentos interorganizacionais na área de Defesa? Por quê?

11. Considerando alguns fatores relacionados abaixo, que são relevantes e condicionantes para as relações interorganizacionais no Programa SISFRON,

classifique em uma escala de 1 a 5 o grau de relevância e incidência para os relacionamentos estabelecidos.

- a. Necessidades (ex: obrigação legal, ordem de autoridade superior, legislação ou norma específica)
- b. Reciprocidades (ex: benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns)
- c. Eficiência (ex: benefícios que lhes proporcionem melhorias de eficiência, tais como redução de custos)
- d. Confiança (ex: disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia)
- e. Cultura organizacional (ex: produto histórico de um grupo, que afeta as suas interpretações, julgamentos e norteia os comportamentos)

12. Se tiver alguma sugestão que possa contribuir com a pesquisa, inserir no espaço abaixo. Não obrigatório.

REFERÊNCIAS

ALTER, C.; HAGE, J. **Organizations working together**. Newbury Pa ed. CA: Sage, 1993.

ALVESSON, M. **Understanding organizational culture** London, UK Sage, 2013.

ANDRADE, C. H. M. ET AL. A relação entre confiança e custos de transação em relacionamentos interorganizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 608–630, 2011.

AULAKH, P. S.; KOTABE, M.; SAHAY, A. Trust and Performance in Cross-border Marketing Partnerships: a behavioral approach. **Journal of International Business Studies**, v. 27, n. 5, p. 1005–1032, 1996.

BABBIE, E. R. *The practice of social research* (Thirteenth edition). Belmont, Calif: Wadsworth Cengage Learning, 2013.

BAETA NEVES, C. E. **Pesquisa social empírica: métodos e técnicas**. (M. B. BAETA NEVES, C. E.; CORRÊA, Ed.) Porto Alegre, 1998.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato. *Redes de Cooperação empresarial: estratégias de gestão na nova economia*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

BARNEY, J. B.; HANSEN, M. H. *Trustworthiness as a source of competitive advantage*. **Strategic Management Journal**, v. 15, p. 175–90, 1994.

BONNEWITZ, P. **La Sociologie de P. Bourdieu**. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997. *Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça*. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. *Dispões sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências*. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei Complementar nº 117. *Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias*. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. *Aprova a Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Decreto nº 7.496 de 8 de junho de 2011. *Institui o Plano Estratégico de Fronteira*. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Exército Brasileiro. 2012. CCOMGEX. Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército. Estudo de Viabilidade Técnica e Socioeconômica, referente ao desenvolvimento e implantação do SISFRON, elaborado em novembro de 2011 e atualizado em maio de 2012.

BRASIL. Exército Brasileiro. 2013 - Portaria nº 176-EME, de 29 de agosto de 2013 - Aprova as Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (NEGAPEB), EB20-N-08.001, 2ª Edição.

BRASIL. Exército Brasileiro. Projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. Declaração do Escopo. Versão 3. Brasília-DF, 2013a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2014. Acórdão 543/2016. TC 025.650/2014-9. Relatório de Auditoria Operacional. Órgão: Ministério da Defesa/Comando do Exército. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/projeto-do-sistema-integrado-de-monitoramento-de-fronteiras-e-avaliado-pelo-tcu.htm> >. Acesso em: 20 de março de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2016. Relatório de Auditoria Operacional TC020.053/2015-0. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jspfileId=8A8182A1561E4260015652BB6C8E783A>>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.903 de 16 de novembro de 2016. 2016a. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm >. Acesso em: 20 de março de 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça – SENASP. 2016b. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília.

BRASIL. Ministério Da Justiça. **Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília. 2016c. Disponível em:<https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/sumario-executivo_final.pdf>. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2017. **Manual MD33-M-12 – Operações Interagências**. Brasília, DF. Disponível em:<<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operaca> > Acesso em: 26 de mar de 2020.

BRASIL. Exército Brasileiro, 2017a - Portaria nº 512-EME, de 11 de dezembro de 2017, Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON

BRASIL. Exército Brasileiro. 2017b - Portaria nº 054-Cmt Ex, de 30 de janeiro de 2017 - Aprova as Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Portfólio e dos Programas Estratégicos do Exército Brasileiro (NEGAPORT), EB10-N-01.004, 1ª Edição.

BRASIL. Exército Brasileiro. 2019 - Relatório de Gestão do Exército Brasileiro do Exercício de 2018. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.cciex.eb.mil.br/images/pca/2018/cmdopca2018.pdf>> Acesso em: 16 de abril de 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2020. Programa Calha Norte. Brasília, DF. Disponível em:<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte/programa-calha-norte> Acesso em: 16 de abr de 2020

BRASIL. Ministério da Defesa. 2020. CENSIPAM/ SIVAM. Brasília, DF. Disponível em:<<http://www.sipam.gov.br/>>Acesso em: 16 de abr de 2020

CARTER, J. G. Inter-organizational relationships and law enforcement information sharing. **Journal of Crime and Justice**, v. 38, 2014.

CASTELLS, M. **Communication power**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CASTELLS, M. Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, L. C., WILHEIM, J. E SOLA, L. (Ed.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo, SP: UNESP, 2001. p. 147–172.

CHAUVET, V., CHOLLET, B., SODA, G., HUAULT, I. The contribution of network research to managerial culture and practice. **European Management Journal**, n. 321–334, p. 29, 2011.

CHENG, JAO-HONG; FU, Y.-C. No Inter-organizational relationships and knowledges haring through the relationship and institutional orientations in supply chainsTitle. **International Journal of Information Management**, v. 33, p. 473–484, 2013.

COILE, R.C.- Governing the integrated delivery network: new models for a post-reform environment. In: CONRAD, D.A. – Integrated delivery systems: creation, management, and governance. Chicago, Health Administration Press, 1997.

CORSO, KATHIANE BENEDETTI; FOSSA, M. I. T. “A união faz a força”? Uma análise das diferenças culturais e dos mecanismos de grupo em Redes de Empresas. **REDES**, v. 13, p. 289–307, 2008.

CERÁVOLO, Túlio Marcos Santos. **A Integração da Atividade de Inteligência nas Operações Interagências e Conjuntas por Meio da Central de Inteligência**. Rio de Janeiro: ECEME, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/842jCX>. Acesso em. 8 de abril de 2020.

CRESWELL, J. W. Educational research: planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research. 4 ed. Boston: Pearson, 2012

CRESWELL, J. W. .Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. São Paulo: Artmed, 2007.

CROPPER, STEVE, MARK EBERS, CHRIS HUXHAM, P. S. R. **Avaliação dos relacionamentos interorganizacionais** (Bookman, Ed.)**Handbook de Relações Interorganizacionais de Oxford**, 2014.

COSTA, F. J. Mensuração e desenvolvimento de escalas: aplicações em administração. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

DYER, J.; CHU, W. The role of trustworthiness in reducing transaction costs and improving performance: empirical evidence from the United States, Japan, an Korea. *Organization Science*, v. 14, n. 1, p. 57-68, 2003.

EPEX. Escritório de Projetos Estratégicos do Exército. Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras, 2020. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>> Acesso em: 20 de jun. de 2020.

FLEURY, A. C. C., & FLEURY, M. T. L. Estratégias competitivas e competências essenciais: perspectivas para a internacionalização da indústria no Brasil. **Gestão & Produção**, 2007.

FLEURY, M. T. L. & FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo, SP: Atlas, 1989.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos**. São Paulo, SP: McGraw Hill, 1991.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D.(2006). **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília, DF: ENAP.

GRANDORI, A. & SODA, G. Inter-firm network: antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies*, v. 16, n. 2, 1995, pp. 183-214.

GRAY, B. **Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems**. 1. ed. San Francisco , CA: Jossey- Bass, 1989.

GRIFFITH, J.R. – Managing the transition to integrated health care organizations. In: CONRAD, D.A. –Integrated delivery systems: creation, management, and governance. Chicago, Health AdministrationPress, 1997.

GULATI, Ranjay & GARGIULO, Martin. Where do Interorganizational Networks come from. *American Journal of Sociology*, nº5, p. 473-506. Março, 1999.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Organização do Território e dos Municípios da faixa de fronteiras, 2019. Disponível em <

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=downloads>> Acesso em. 15 de maio de 2020.

KAISER, Frederick. "Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations". Congress Research Service, 2011.

LANGLEY, A. Strategies for Theorizing from Process. **Academy of Management Review**, p. 691–71, 1999.

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

LOPES, F. D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Rev. Adm. Pública**, p. 1007–1035, 2009.

MAANEN, J. E S. B. "**Organização Cultural: Fragmentos de uma Teoria**" (C. L. e J. M. PJ Frost, LF Moore, MR Louis, Ed.) **Cultura Organizacional** Beverly Hills Sage, , 1985.

MARCH, J.G. AND OLSEN, J.P. *Democratic Governance*. New York, NJ: Free Press, 1955.

MARTIN, W. E., & BRIDGMON, K. D. *Quantitative and statistical research methods: from hypothesis to results* (First edition). San Francisco: Jossey-Bass, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 3. ed., rev. E atual. São Paulo; Atlas, 2012.

MOHR, JAKKI E SPEKMAN, R. No Title. **Strategic Management Journal**, v. 1, n. 10.1002/smj.4250150205, p. 135–152, 1994.

MORGAN, R. e HUNT, S. "The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing", *Journal of Marketing*, Vol. 58, Nº3, July, pp. 20-38, 1994

NASSER, R.; MORAES, R. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014.

NEVES, A. J. das; SILVA, J. C. da; MONTEIRO, L. C. do R. (Orgs). **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira**: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

OLIVER, C. Determinants of interorganizational relationships - integration and future-directions. **v. 15, n. 2**, p. 241–265, 1990.

OSBORNE, S. P., RADNOR, Z., & NASI, G. A New Theory for Public Service Management Toward a (Public) Service-Dominant Approach. **American Review of Public Administration**, v. 135–158, n. 43(2), p. 135–158, 2013.

PAIVA, Marcelo de. **A Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no Combate aos Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia**. Rio de Janeiro: ECEME, 2013.

PARK, S. H.; UNGSON, G. Interfirm rivalry and managerial complexity: a conceptual framework of alliance failure. **Organization Science**, v. 12, p. 37–53, 2001.

PECI, A.; COSTA, F. L. **Redes para Implementação de Políticas Públicas: Obstáculos e Condições de Funcionamento**. XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Programa de Pós-Graduação. Anais.Salvador: 2002.

PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. Guia PMBOK® 7a. ed. – EUA: Project Management Institute, 2018.

POWELL, W. W.; KOPUT, K. W.; SMITH-DOERR, L. Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation. **Administrative Science Quarterly**, v. 1, p. 41, 1996.

PROVAN, K. G., FISH, A., & SYDOW, J. Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks Title. **Journal of Management**, p. 479, 2007.

RASHMAN, L., & HARTLEY. Leading and learning Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme. **Public Administration**, v. 80(3), p. 523–542, 2002.

RAZA, S. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais. **BJIR**, v. 1, p. 7–37, 2012.

RICHARDSON, R. H. **Pesquisa social, métodos e técnicas**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RING, P. S.; VAN DE VEN, A. H. Structuring cooperative relationships between organizations. **Strategic Management Journal**, Sussex, v. 13, n. 7, p. 483-498. 1992.

ROBERTS, N. C., & BRADLEY, R. T. Stakeholder Collaboration and Innovation: A Study of Public Policy Initiation at the State Level. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 209–227, 1991. Disponível em <<https://doi.org/10.1177/0021886391272004>> Acesso em. 13 de jun de 2020.

ROSEN, R. & HAM, C. – Atención integrada: enseñanzas de evidencia y experiencia: informe del Seminario Anual de Salud 2008 Sir Roger Banninster. Revista de lintegrada, 1: 2, 2008. Innovación Sanitaria y Atención

ROUSSEAU, D.M., SITKIN, S.B., BURT, R.S. AND CAMERER, C. Not So Different after All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 23, 393-404. <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.1998.926617>, 1998.

SILVA, Peterson Ferrera - O SISFRON no quadro das dinâmicas interagências na faixa de fronteira, Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx), Rio de Janeiro, 2017.

SILVA, F. A. GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação do planejamento estratégico em instituições públicas. *Revista de Administração da UFSM*, v. 4, p. 458-476, 2011.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, p. 347-69, 2009.

SCHEIN. **Psicologia organizacional**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1992.

SCOTT, C. (1998). Visão, valores e missão organizacional. "Construindo a organização do futuro". Rio de Janeiro, RJ: Qualitymark.

SINGH, K.. *Quantitative social research methods*. Los Angeles: Sage Publications, 2007.

SHORTELL, S.M. et al. – Creating organized delivery systems: the barriers and the facilitators. *Hosp. Health Service Adm.*, 38: 447-466, 1993.

TORFING, J, SORENSEN, E & HARTLY, J. *Collaborative Innovation: A viable alternative to Market and Organizational Entrepreneurship*. **Public Administration Review**, 73(6), p. 821-830, 2013.

TROMPENAARS, F. **Nas ondas da cultura: como entender a diversidade cultural nos negócios**. São Paulo: Educator, 1994.

VAN DE VEN, A. H.; DELBECQ, A. L.; KOENIG JR, R. *Determinants of coordination modes within organizations*. **American Sociological Review**, v. 41, p. 322-43, 1976.

VAN MAANEN, J. AND BARLEY, S. Organizational Culture: Fragments of a Theory. In: Frost, P., Moore, L., Louis, M., Lundberg, C. and Martin, J., Eds., *Organizational Culture*, Beverly Hills, Sage, 31-53, 1985.

VAZ, A. C. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica**, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2017.

WARMINGTON, P. et.al. *Interagency Collaboration: a review of the literature*. Reino Unido, 2004.

WEGNER, D. E PADULA, A. D. **Quando as redes falham: um estudo de caso sobre o fracasso na cooperação interorganizacional.** XXXII Encontro da ANPAD. Anais, 2008.

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