idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.09.2020

Nº 24

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

PEDRO ARTUR LEITE RODRIGUEZ

www.idp.edu.br

debates em administração pública

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

INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS IN PUBLIC PROGRAMS: A CASE STUDY IN THE INTEGRATED BORDER MONITORING SYSTEM - SISFRON

PEDRO ARTUR LEITE RODRIGUEZ[1]

[1] Mestre em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília/DF/Brasil.
E-mail: pedroa2906@gmail.com

IDP

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral
Francisco Schertel
Coordenador do Mestrado em Administração Pública
Caio Cordeiro de Resende
Coordenador do Mestrado em Economia
José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação
Paulo Alexandre Batista de Castro
Supervisão e Revisão
Renan Holtermann, Matheus Gonçalves, Mathias Tessmann, Milton Sobrinho, Alessandro Freire, Jackline Oliveira e Anderson Silva.
Comunicação e Marketing
Antonio Zaninetti e Daniel Jordão
Projeto gráfico e diagramação
Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 6
2. Referencial Teórico 10
2.1 Definições de relações interorganizacionais 10
2.2 Fatores condicionantes das relações interorganizacionais 11
2.3 Relações Interorganizacionais na Defesa 14
2.4 SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras 16
3. Procedimentos Metodológicos 18
3.1 Estratégias Metodológicas 18
3.2 Natureza e instrumento de coletada de dados 20
3.3 Procedimentos para análise de dados 20
4. Apresentação e Análise de Resultados 21
4.1 Perfil geral dos respondentes 21
4.2 Análise das Agências Interessadas no SISFRON 24
4.3 Análise dos mecanismos de gestão de partes interessadas 26
4.4 Fatores que facilitam o relacionamento interorganizacional no âmbito do SIFRON 27
4.5 Aspectos que dificultam o relacionamento interoganizacional no âmbito do SIFRON 29
4.6 Análise dos fatores condicionantes nos relacionamentos interorganizionais âmbito SISFRON 32

5. Conclusão.....33
6. Referências.....35

RESUMO: Este trabalho teve por objetivo analisar os relacionamentos interorganizacionais e a gestão de partes interessadas do programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) do Exército Brasileiro. A gestão das partes interessadas em programas públicos é abordada através estudos sobre fatores condicionantes que impactam diretamente no funcionamento e consequentemente no desempenho do programa. Nessa perspectiva, foram analisados cinco fatores, necessidades, reciprocidades, eficiência, confiança e cultura organizacional. Quanto aos procedimentos metodológicos, de modo a atender ao objetivo desta pesquisa foi utilizado como instrumento de coleta de dados o questionário, aplicado junto a 31 agentes públicos, incluindo militares e integrantes de órgãos públicos interessados no SISFRON. Para análise dos dados foram desenvolvidos gráficos e tabelas. Ao final da análise dos resultados pôde-se concluir que existe relação entre os fatores condicionantes dos relacionamentos interorganacionais e que ainda é necessário um modelo de governança aplicável nas diversas fases do sistema, para que seja propiciada uma gestão de natureza integradora.
Palavras-chave: Relacionamentos Interoganizacionais; Fatores condicionantes; Gestão de partes interessadas.

Abstract: The objective of this work was to analyze the interorganizational relationships and the management of stakeholders of the Brazilian Army's Integrated Border Monitoring System program (SISFRON). The management of stakeholders in public programs is addressed through studies on conditioning factors that directly impact the functioning and, consequently, the performance of the program. In this perspective, five factors, needs, reciprocities, efficiency, trust and organizational culture were analyzed. As for the methodological procedures, in order to meet the objective of this research, the questionnaire was used as a data collection instrument, applied to 31 public agents, including military personnel and members of public agencies interested in SISFRON. Graphs and tables were

developed for data analysis. At the end of the analysis of the results, it was concluded that there is a relationship between the conditioning factors of interorganizational relationships and that there is still a need for a governance model applicable in the various phases of the system, so that an integrated management is provided.

Keywords: Interoganizational Relationships; Conditioning factors; Stakeholder management.

1. INTRODUÇÃO

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.

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.

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.

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 interoganizacional 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 fronteiriça.

De acordo com a Lei Complementar nº 97/1999, alterada pela Lei Complementar n° 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).

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 n° 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 Civis 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.

Assim, a gestão do SISFRON foi alvo de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2014, no qual 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. Desde então, inúmeras medias foram tomadas, mas é relevante conseguir responder tal pergunta: Como

estão ocorrendo os relacionamentos interorganizacionais e a gestão das partes interessadas no programa SISFRON atualmente?

Dessa forma, o objetivo deste artigo é identificar e analisar os relacionamentos interorganizacionais e a gestão das partes interessadas no programa SISFRON.

Além desta seção, o presente artigo é constituído pelo referencial teórico na seção 2, procedimentos metodológicos na seção 3, análise e discussão dos resultados na seção 4, conclusão na seção 5 e pelas referências utilizadas.

2. Referencial Teórico

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 investimentos 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.

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

2.2 Fatores condicionantes das 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 Vem (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.

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).

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).

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).

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).

Rousseau et al. (1998) defendem que a decisão de confia, 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 el al. (2011) corroboram com esse conceito, e abordam a compreensão de confiança a partir de três elementos: integridade, benevolência e competência.

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.

Tabela 1: 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)
Reciprocidades	Quando as relações dependem de benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns	Oliver (1990) Balestrin e Verschoore (2008) Hunt (2006
Eficiência	Quando as relações dependem de benefícios que lhes proporcionem	Oliver (1990)

	melhorias de eficiência, tais como redução de custos	Carey *et al.* (2011)
Confiança	Quando as relações dependem da disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia	Andrade *et al. (*2011) Rousseau *et al.* (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)

2.3 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 Manual MD33-M-12 – Operações Interagências, 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).

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).

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).

2.4 SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

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).

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.

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 optrônicos, 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.

3. Procedimentos Metodológicos

3.1 Estratégias Metodológicas

As pesquisas científicas recebem diversas classificações conforme as características apresentadas.

Diante das características do objeto de pesquisa, 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 quatitativos. 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 caraterística 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.

3.2 Natureza e instrumento de coletada de dados

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

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.

3.3 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

4.1 Perfil geral dos respondentes

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 2: 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%	

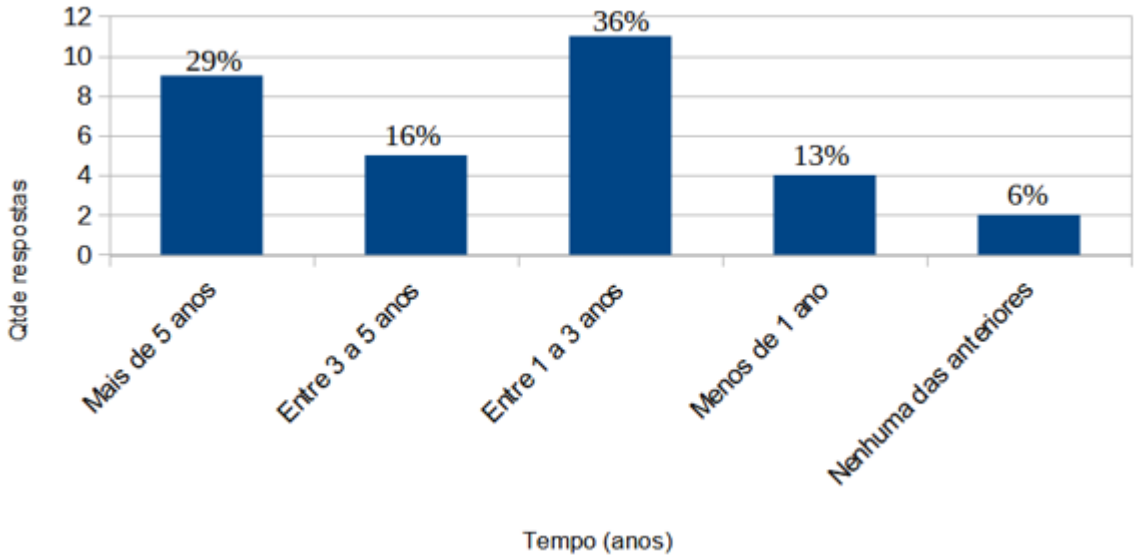
Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Como demonstrado pelos dados apresentados na Tabela 2, 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).

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 fica demonstrado no Gráfico 1.

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



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

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.

O nível de responsabilidade do respondente no âmbito do Programa SISFRON foi analisado através da 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.

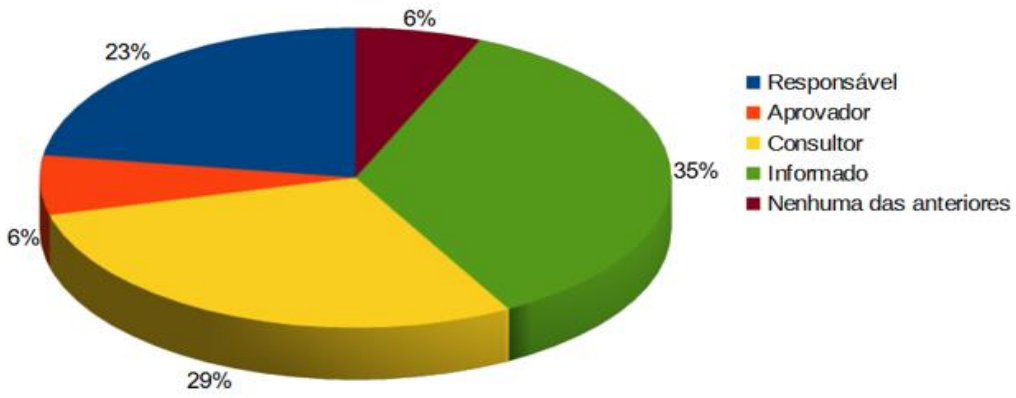
O primeiro nível é o de responsável, que seriam aqueles que estão efetivamente executando tarefas e processos, ou realizando entregas (PMI, 2018).

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).

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 percepção dos 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 3: 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 *loby* 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 tenções 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.

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 4: 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%

A Tabela acima 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.

4.4 Fatores que facilitam o relacionamento interorganizacional no âmbito do SIFRON

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 SIFRON 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.

4.5 Aspectos que dificultam o relacionamento interoganizacional 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.

debates em administração pública

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.

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 5: 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)	"falta de uma interlocução adequada"; "devido aos vários entendimentos diferentes de Defesa dentro das agências"; "falta de governança estratégica"
Reciprocidades (Benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns)	"existência de interesses prioritários de cada um dos *stakeholders*, que priorizam gerenciar seus créditos orçamentários"; "falta de exposição clara dos benefícios para outras áreas"; "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"; "dificuldade dependerá da intensidade da convergência de interesses"; "pluralidade de interesses" "disputas de poder e orçamento entre as agências"

Eficiência (Benefícios que lhes proporcionem melhorias de eficiência)	"embora existam fóruns de definição comandados pelo Ministério da Defesa, poucas ações concretas resultaram em melhoria" "excesso de burocracia" "falta de conhecimento das agências interessados dos benefícios do SISFRON"
Confiança (Disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia)	"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" "resistência dos militares em inserir atores no processo" "falta de confiança na troca de informações e possível perda de poder e recursos financeiros" "falta confiança após o estabelecimento dos relacionamentos, de forma que todos estejam comprometidos com o êxito do programa" "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" "desconfianças mútuas" "resistência ao compartilhamento" "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" "grande rotatividade dos militares que estão a serviço do SISFRON"

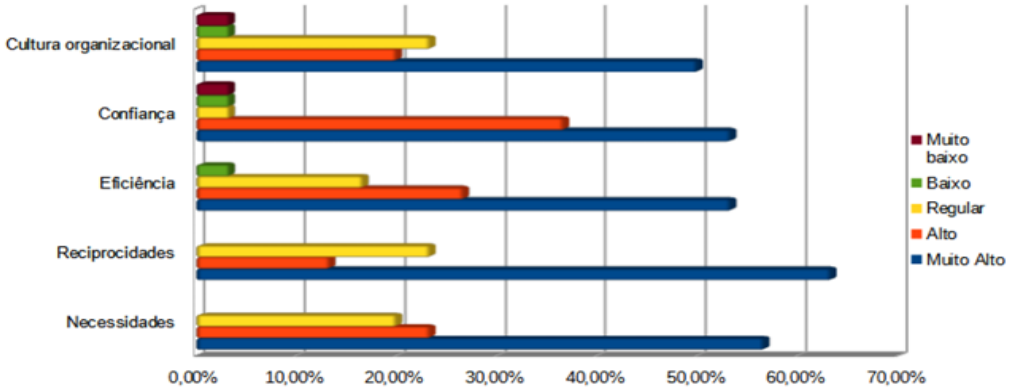
Cultura organizacional (Produto histórico de um grupo, que afeta as suas interpretações, julgamentos e norteia os comportamentos)	"falta de cultura organizacional no trabalho junto a Defesa" "interesses divergentes e culturas organizacionais diversas" "há certo preconceito com a área de Defesa, que possui fama de ser resistente à mudanças, o que é inverídico" "receio de auditorias internas e externas"

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

4.6 Análise dos fatores condicionantes nos relacionamentos interorganizionais âmbito 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 3: 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. Conclusão

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 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.

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.

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.

Os resultados e dados levantados por meio desta pesquisa, sugerem que o estudo dos relacionamentos interorganizacioanais 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.

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.

6. Referências

ALVESSON, M. Understanding organizational cultureLondon, UKSage, 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.

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.

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. 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 n° 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 n° 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Decreto n° 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. 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.

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.

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.

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.

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.

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

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

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.

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

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

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.

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.

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.

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.

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

debates em administração pública