



V SINGEP

Simposio Internacional de Gest3o de Projetos, Inova3o e Sustentabilidade
International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317 - 8302

Fatores Determinantes das Rela3oes Interorganizacionais nas Parcerias do Poder P3blico

POLYANA TEN3RIO DE FREITAS E SILVA

UFAL - Universidade Federal de Alagoas
poly_tenorio@hotmail.com

CLAUDIO ZANCAN

UFAL - Universidade Federal de Alagoas
claudiozancan@gmail.com

JANIS CHRISTINE ANGELINA CAVALCANTE

UFAL - Universidade Federal de Alagoas
JANIS.CHRISTINE@SIBI.UFAL.BR



V SINGEP

Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade
International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317 - 8302

FATORES DETERMINANTES DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NAS PARCERIAS DO PODER PÚBLICO

Resumo

O sistema de atuação de organizações em rede é um fenômeno que vem crescendo na esfera da administração. Não é à toa que a análise de redes sociais (ARS) – área de estudo que busca avaliar as relações que se estabelecem nas redes de organizações – ganhou força e está em desenvolvimento no Brasil. Porém, existe outro aspecto a ser explorado na análise das redes além da aferição de vínculos entre os atores sociais, esse aspecto refere-se aos fatores capazes de motivar as relações interorganizacionais. O objetivo deste artigo é analisar os fatores determinantes dessas relações no âmbito das parcerias do poder público, visto que este é um tema em evidência devido aos incentivos às parcerias público-privadas advindos da transição entre os modelos burocrático e gerencial da Administração Pública. Para isso, foi realizada pesquisa documental sobre a temática de redes na administração. As razões que motivam as organizações a se relacionarem entre si podem variar entre necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade. No entanto, tais razões são de ordem geral, pois as análises dos casos concretos apresentam também fatores específicos e, no caso das parcerias do poder público, é indispensável demonstrar o interesse público da medida.

Palavras-chave: Redes interorganizacionais, Administração Pública, Relações, Integração.

Abstract

The network organization system it's a growing phenomenon in the administration area. It's not for nothing that social network analysis (SNA) – area of study that seeks to evaluate the relationships established into organizations networks – gained strength and it's developing in Brazil. However, there is another aspect to be explored in the network analysis besides the measurement of linkages between social actors, this aspect refers to the factors capable of motivate interorganizational relations. The main goal of this paper is to analyze the determinant factors of these relationships in the area of the public partnerships, since it's a theme in evidence because of the incentive to the public-private partnership which came with the transition between the bureaucratic to the managerial model of the public administration. For that, it had been made a documental research about the social network thematic in administration. The reasons that motivate the organizations to relate with each other variates between necessity, asymmetry, reciprocity, efficiency, stability and legitimacy. But those reasons are from a general order, since the analysis of the concrete case presents also specific factors and, in cases of partnership with the state, the demonstration of the public interest is mandatory.

Keywords: Interorganizational network, Public Administration, Relations, Integration.



1. Introdução

A análise de redes sociais (ARS) tem influenciado as formas de gestão com seus modelos de interligar e integrar as organizações que realizam uma ação de interesse comum e atuam de forma independente, mas ao mesmo tempo conectadas umas às outras. As organizações, com frequência, têm procurado alinhar interesses em comum para obter vantagens mútuas, visto que em parceria conseguem executar ações voltadas ao seu próprio crescimento com mais facilidade do que se agissem sozinhas. A compreensão dessa realidade por parte dos gestores fez com que houvesse um exponencial aumento de interesse nos estudos dessa área.

Este trabalho tem um enfoque teórico acerca da bibliografia que cobre a temática das redes como forma de integrar pessoas, organizações e setores internos das organizações para apresentar melhorias, seja no processo produtivo, nas questões gerenciais ou até mesmo nos resultados, objetivando saber até que ponto essas interações trazem vantagens para as organizações e quais as principais dificuldades encontradas ao fazer essa conexão, para então entender o que motiva as organizações a formarem redes.

A ideia das redes torna-se uma alternativa muito atraente para o cenário do setor público, principalmente pelas dificuldades que os gestores encontram na captação de recursos para execução de projetos. Nesse caso, quando a Administração Pública se propõe a trabalhar em conjunto com organizações privadas, cada instituição visará seu próprio interesse, porém ambas serão beneficiadas. Já quando se fala em parcerias entre duas ou mais organizações públicas, o interesse sempre será voltado para o Estado, pois o objetivo das instituições envolvidas está concentrado em suprir as demandas da sociedade.

Objetivo deste artigo é analisar os motivos que determinam as relações interorganizacionais nas parcerias do poder público, propondo um modelo de análise desses fatores através da união das ideias advindas dos textos estudados. Um deles apresenta seis fatores determinantes para formar ligações entre atores sociais, enquanto outro argumenta existirem fatores não mapeados pela classificação sêxtupla.

No caso da Administração Pública, a análise dos fatores determinantes das redes interorganizacionais pressupõe uma importante questão sem a qual todo o ato público pode ser comprometido, trata-se do interesse público, que é regido por dois princípios macro do Direito Administrativo: supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público. Sendo assim, a relevância de estudar os motivos das relações entre organizações envolvendo o poder público reside na necessidade social das vantagens obtidas com a parceria formada, uma vez que, os atos praticados pelo Estado devem sempre visar o interesse público.

O texto é composto por três partes. Na primeira, é feita a apresentação do tema das redes, mostrando o seu desenvolvimento ao longo do tempo e as principais classificações adotadas para definir as relações organizacionais. A segunda parte tratará do procedimento metodológico utilizado para elaborar este texto. E por fim, a última parte mostrará os resultados da pesquisa juntamente com uma proposta de modelo de análise de redes mediante a união da doutrina de Oliver e da pesquisa de Laimer.

2. Histórico do estudo das Redes Sociais

Freeman (1996) explica que, frequentemente, os autores associam o início da ARS com a publicação do livro de Jacob Moreno, em 1934, porém mesmo antes desse período já haviam antecedentes das ideias da teoria das redes nas áreas da psicologia e da educação.



Posteriormente descobriu-se que o tema é detentor de uma natureza multidisciplinar, podendo ser aplicado até para analisar relações desenvolvidas entre organizações, ou seja, direcionado para os ramos da administração.

O fato é que, devido à popularidade do livro de Moreno, os estudos sobre redes começaram a apresentar um certo crescimento, principalmente nos Estados Unidos, onde foi publicado. Já no Brasil, o tema levou décadas até passar a ser discutido, visto que foi apenas em 1984, com a publicação de Reed Nelson sobre análise com metodologia *blockmodeling*, que as pesquisas nessa área tiveram início.

Atualmente, processos cooperativos entre as organizações têm chamado a atenção devido à expansão que proporcionam no mercado. O interesse em ampliar resultados consumindo menos recursos tem levado os empreendedores a formar parcerias para alcançar objetivos em comum. Por essa razão, os estudos brasileiros na área da ARS têm se ampliado e ganhado destaque com autores como Cândido e Abreu (2000), Balestrin *et al* (2005), e Brand e Verschoore (2014), fato que demonstra um crescimento da percepção sobre a importância da atuação cooperativa entre as organizações.

3. Entendendo o que são Redes Sociais

As interações entre organizações existem desde sempre, podendo assumir diversas formas, sem necessariamente se derivar da constituição de uma parceria, pois existem diversos tipos de relacionamentos que ligam umas organizações às outras.

Um exemplo de uma prática muito comum de interação entre organizações é a concorrência de mercado, empresas rivais competem entre si, forçando uma à outra a melhorar a qualidade de produtos e serviços oferecidos para se adequarem aos novos padrões de exigência.

Outra forma de interação são as práticas de fusão e incorporação, onde uma organização se une à outra para formar uma nova empresa, ou uma organização se une à outra e passa a fazer parte dela.

Porém, quando duas ou mais organizações se alinham com o mesmo objetivo em comum, mas sem a intenção de fundir ou incorporar uma à outra, estabelecendo uma relação de atuação independente e ao mesmo tempo conjunta, podemos dizer que aí se formou uma parceria entre elas.

O estudo das redes engloba todas essas conexões que se desenvolvem no cenário corporativo. As organizações podem ser vistas como atores sociais, pois são entidades dotadas de personalidade jurídica própria que se inserem no meio social e, dessa forma, entende-se que as relações entre as organizações são redes sociais.

Inicialmente, é importante que se entenda o conceito do tema central deste artigo, o que não é uma tarefa simples, pois o que já se incutiu na cultura da sociedade foi que o conceito de redes sociais está ligado a sites de relacionamento online. De certa forma esta concepção não está equivocada visto que *social networking* também se trata de estabelecer relações. Porém, as relações de que tratam as redes sociais no campo da ciência vão além dos relacionamentos pela internet. São as ligações que os indivíduos formam com seus familiares, com seus vizinhos, suas parcerias de trabalho, conexão com pessoas conhecidas em geral, e qualquer outra forma de interação que possa existir entre este indivíduo e os entes que compõem o meio social.

A sociologia tem grandes contribuições para o desenvolvimento dessa área, pois obviamente as relações sofrem forte influência do ambiente social em que se inserem os integrantes dessa relação, e a sociologia, segundo o sociólogo Emile Durkheim, tem como objeto de estudo os fatos sociais.



Na verdade, considerando que muitas áreas da ciência (especialmente das ciências sociais) em algum momento vão acabar envolvendo o desenvolvimento de parcerias, as redes sociais podem ser estudadas por pesquisadores de múltiplas áreas do conhecimento, tais como: sociologia, psicologia, economia, administração, informática, entre outros.

O estudo das redes sociais se encontra em estágio tão difundido que foi necessário que se desenvolvessem técnicas de análise, e para esse conjunto de técnicas foi dado o nome de Análise de Redes Sociais, também conhecido por sua sigla: ARS.

Falando em linhas gerais, o conceito de redes sociais pode ser entendido como “O conjunto de contratos que ligam vários atores” (Nelson, 1984). O mesmo autor desse conceito também explica que esses contratos podem ser de diversas espécies (formal, informal, forte, fraco, frequente, raro, emocional e utilitário) e que as redes podem possuir várias estruturas (densas ou escassas, centralizadas ou descentralizadas, ligadas ou desligadas, estáveis ou não).

A distância social entre cada um dos atores que compõem uma rede pode ser definida pelo número de ligações intermediárias que os separam, mas quando uma ligação é estabelecida diretamente, uma das primeiras análises que deve ser desenvolvida trata-se do fluxo das trocas de informação

Do ponto de vista sociológico, as relações estabelecidas podem ser recíprocas ou não, isto significa que as vezes a relação tem um fluxo unidirecional, outras vezes é bidirecional (Fialho, 2014). Exemplificando, podemos ter a seguinte situação: a pessoa “A” gosta das pessoas “B” e “C”; a pessoa “B” gosta de “A” e de “C”; mas a pessoa “C” gosta apenas da pessoa “B”. Nesse caso, a relação entre “A” e “B” é bidirecional, enquanto que a relação entre “A” e “C” é unidirecional, fluindo de “A” para “C”.

Do ponto de vista da ciência administrativa, podemos dizer que as redes sociais se formam para integrar organizações, pessoas e setores, e essas integrações, podem ser interpretadas sob duas perspectivas: redes inteiras e redes pessoais (ou egocêntricas). As redes inteiras são aquelas centradas no panorama geral das relações entre diversos atores sociais. As redes pessoais, também chamada de egocêntricas, são focadas nos vínculos de um único ator (Bez, Faraco & Angeloni, 2010).

Para Nohria e Eccles (1992), as redes podem ser categorizadas de três maneiras distintas, dependendo dos atores da relação: interorganizacional, intraorganizacional e intrapessoal. Independentemente do tipo, o estudo das redes caracteriza-se por analisar as relações que as organizações estabelecem dentro e fora de sua própria estrutura a fim de alcançar objetivos em comum por intermédio da cooperação. Com o intuito de facilitar o entendimento da classificação feita pelos autores Nohria e Eccles, a qual foi adotada para o estudo dos temas centrais desse texto, podemos representa-la da seguinte forma:

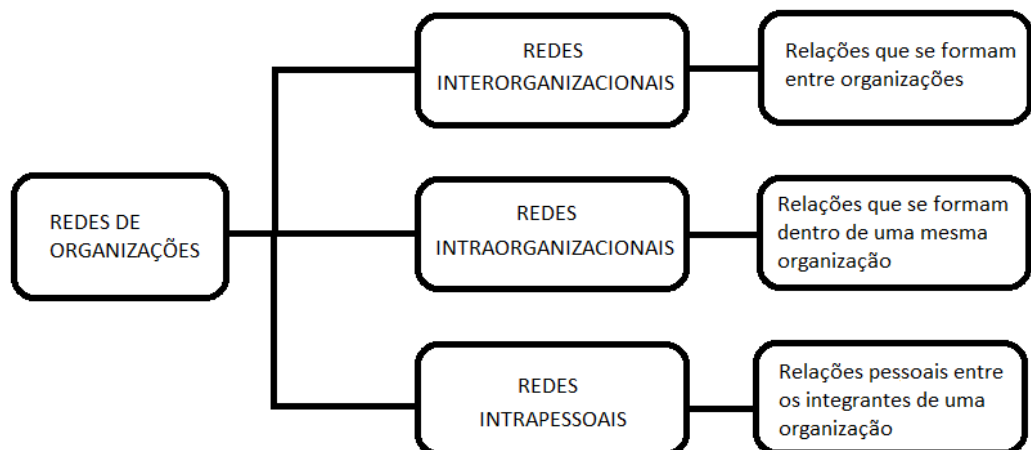


Figura 01: Estrutura que explica a classificação das redes segundo Nohria e Eccles (1992)



3.1 Redes Interorganizacionais

Dizem-se interorganizacionais as redes que se estabelecem através das relações entre organizações distintas, que decidem, de forma espontânea, unir esforços para concretizar um objetivo em comum, atuando de maneira conjunta e ainda sim independente. Powell, Koput e Smith-Doerr (1996) explicam que os arranjos interorganizacionais são acordos que geram laços formais e frequentemente envolvem altos investimentos de ambas as partes.

Ainda no mesmo texto, os autores afirmam que quando ocorre um rápido desenvolvimento tecnológico, as pesquisas ficam tão divididas que não há como uma única organização atingir sozinha todas as capacidades internas necessárias para o sucesso.

Fleury e Fleury (2003) descrevem a existência de dois tipos de redes interorganizacionais, sendo uma horizontal e outra vertical. A primeira, horizontal, é composta por empresas com relações simétricas, isto é, recíprocas, onde as alianças surgem de recursos complementares entre uma organização e outra. A segunda, vertical, é voltada aos relacionamentos que encadeiam o processo produtivo.

Importante ressaltar que as redes interorganizacionais podem ocorrer tanto no setor público quanto no setor privado e, em alguns casos, entre os setores públicos e privados através de contratos conhecidos como parceria público-privada (as famosas PPP). A própria legislação brasileira prevê a celebração desses contratos entre o poder público e a iniciativa privada, formando um elo entre esses dois grandes ramos da sociedade, assim, podemos dizer que, em sentido macro, a rede do mundo corporativo é composta por todas as espécies de organizações e que todas estão, de alguma forma, direta ou indiretamente, interligadas.

3.2 Redes Intraorganizacionais

Para Cândido e Abreu (2000) uma rede intraorganizacional “envolve aspectos internos, partindo do princípio de que internamente uma organização pode ser vista como uma rede de pessoas, departamentos, e setores específicos mantendo uma constante rede de relações caracterizada por uma subdivisão hierárquica, de papéis e atribuições de seus componentes, relações verticais e horizontais, etc.” Calia, Guerrini (2006) tratam as redes intraorganizacionais como uma teoria emergente concentrada não apenas nos relacionamentos formais, mas também nos informais, que interligam diferentes competências.

Assim, podemos entender que as redes intraorganizacionais são aquelas que ocorrem dentro de uma mesma organização. Porém não se trata exclusivamente das ligações hierárquicas, mas também de como cada pessoa e cada setor da organização se relacionam para contribuir com o funcionamento da corporação.

Estabelecer redes sociais dentro das organizações pode se mostrar uma ferramenta de vital importância para o desenvolvimento organizacional visto que a integração interna proporciona a possibilidade de compreensão do funcionamento da organização como um todo e não apenas de uma das atribuições setoriais, ao qual normalmente se restringe o conhecimento dos funcionários.

Essa visão ampla da organização pode facilitar os procedimentos internos, que contarão com um foco maior nos objetivos da empresa devido ao entrosamento das equipes de trabalho e do entendimento do papel que cada uma representa na atuação conjunta.

3.3 Redes Intrapessoais



São as redes formadas pelas ligações que se estabelecem entre os membros de uma organização (Freire, Farina, Pascotto & Santos, 2014). Nesse caso, podemos dizer que o foco são relações personalíssimas de cada integrante da corporação.

Importante observar que, caso seja atribuído um olhar mais político sobre a organização, isto é, visualiza-la como um sistema político (Morgan, 2006), então será possível perceber que as relações intrapessoais podem representar um dos elementos necessários à ascensão profissional.

Vale ressaltar que o foco desse artigo é voltado para as redes compostas entre as organizações. Sendo assim, o estudo se limitará a análise dos fatores que determinam e que dificultam as relações interorganizacionais, deixando de abordar as outras duas formas de interação explicadas devido ao foco nas parcerias que se desenvolvem junto ao poder público a nível interinstitucional e não interno.

4. Redes na Administração Pública

O crescimento das redes não é exclusividade do setor privado, visto que também é possível desenvolver parcerias junto à Administração Pública. Na verdade, esse é um artifício que pode ser visto como uma alternativa para a captação de recursos para os projetos públicos em tempos de crise econômica.

Atualmente, diversos casos podem servir de exemplo para o evidente aumento do interesse do poder público no estudo de redes. Pinto e Junqueira (2009) realizaram um estudo de caso de uma instituição sem fins lucrativos pertencente ao terceiro setor da Administração Pública. Sua pesquisa verificou a possibilidade de subsistência dessa organização de forma descentralizada, isto é, sem um núcleo gestor centralizado da rede.

Lopes e Baldi (2009) afirmam que o estudo das redes na Administração Pública deve ser encarado como uma integração entre uma estrutura de governança e uma perspectiva de análise. Isso ocorre tanto pela importância das novas relações que se inserem no panorama institucional público quanto pela necessidade de verificar o impacto trazido pelo desenvolvimento da rede.

Misoczky (2009) apresenta um estudo sobre movimentos sociais envolvendo a perspectiva de redes, onde ressalta que a visão da teoria do capital social se aproxima da teoria das redes sociais, de forma a se complementam. Esse mesmo entendimento é corroborado por Prates (2009). Dessa forma é possível perceber que o envolvimento de mais de um ator social, sejam eles instituições públicas, movimentos sociais ou mesmo simples indivíduos, já pode caracterizado a formação de uma rede.

Os estudos acima mencionados demonstram que o poder público está cada vez mais envolvido e interessado em adotar políticas de parcerias nas situações onde a grande demanda social por determinado serviço foge ao seu alcance. Para esses casos, estabelecer vínculos com outras instituições pode ser a solução mais acertada.

A própria evolução histórica da Administração Pública já demonstra uma forte tendência do Estado em formar alianças, seja com entidades privadas, seja entre as próprias instituições públicas umas com as outras. Isso porque a reforma gerencial do Estado se encontra em andamento, dessa forma, o poder público passa por um momento de transição entre os modelos burocrático e gerencial, o qual tem foco centrado em resultados e não em processos. Com isso, o princípio da eficiência passou a ser a chave dessa mudança, o que acabou incentivando diretamente as parcerias público-privadas e o fomento do terceiro setor.

Cumpramos ressaltar, contudo, que essa mudança para alcançar a era gerencial da Administração Pública não ocorre apenas na forma de atuação do Estado sobre a sociedade, mas também na forma como a sociedade atua sobre o Estado, uma vez que, ao instituir



parcerias, é necessário deixar acessível a todos os cidadãos o relatório de todos os investimentos feitos de forma transparente a fim de que a população possa fiscalizar a atuação do Estado e das organizações a ele aliadas.

No entanto, o desenvolvimento de redes deve ser muito bem avaliada devido às dificuldades que podem ocorrer relativas ao choque de culturas organizacionais e realidades distintas. Villela e Pinto (2009) realizaram levantamento de dados sobre dificuldades de integração organizacional e conseguiram mapear problemas que acabavam gerando comportamentos que alternavam entre cooperativo e predatório por parte dos atores sociais envolvidos.

5. Dificuldades de integração

Antes de mais nada, os analistas de redes que prestam consultoria as organizações sobre o processo de integração interorganizacional devem definir as dificuldades que poderão ser enfrentadas numa eventual parceria para verificar se os resultados irão, de fato, suplantar os problemas que poderão surgir caso essa relação seja estabelecida.

Quanto a isso, podemos cita duas dessas dificuldades que ficam mais evidentes: estrutura e cultura organizacional. Integrar organizações com estruturas e culturas organizacionais próprias e divergentes pode ser uma tarefa complicada.

Autores como Silva, Fernandes, Silva e Paiva Júnior (2012) afirmam que a atuação em rede pode ser considerado um processo de inovação, e apontam a conjuntura e a cultura organizacional como elementos geradores dessa inovação. Porém, admitem que esses elementos tanto podem incentivar como também restringir a geração da inovação.

Na visão de Souza, Dantas, Gonçalves e Lira (2013), várias questões ainda impedem a formação dessas redes que vão desde os aspectos culturais e institucionais, até a resistência dos empresários à mudança, falta de políticas públicas de fomento, e falta de acesso à informação

Ao tentar compreender o significado da estrutura organizacional, uma certa dificuldade se mostrou expressiva: como traçar uma diferença entre a estrutura e as relações interorganizacionais? Para deixar claro, o entendimento obtido foi o de que a estrutura organizacional pode ser definida como o mapa das relações de poder duradouras, formais e informais, que se estabelecem dentro de uma organização. Tal conceito não se confunde com as relações intraorganizacionais, pois estas envolvem relações flexíveis de qualquer natureza, e não apenas de poder.

Para Cândido e Abreu (2000), redes intraorganizacionais envolvem aspectos internos, visto que uma organização pode ser encarada como uma rede de relações caracterizada por subdivisões hierárquicas, de papéis e atribuições, além das relações verticais e horizontais existentes. Os autores explicam que a distinção entre essa visão e o modelo de estrutura organizacional está justamente na flexibilidade, na descentralização dos mecanismos de controle e no foco nas relações verticais em detrimento das horizontais.

Com relação à cultura organizacional, seria impossível fazer algum comentário sobre esse assunto sem mencionar Hofstede (1985). O autor é renomado pela sua contribuição no estudo dos aspectos culturais, em seu texto apresenta quatro perspectivas contidas no estudo da cultura ao redor do mundo: individualismo versus coletivismo, distância de poder, aversão às incertezas e masculinidade versus feminilidade.

Trazendo esse estudo para o meio corporativo, vemos que os traços da cultura organizacional são únicos para cada organização. Elas representam o conjunto de hábitos, crenças, modos de operar, valores, ritos e comportamentos compartilhados (Lima, 1996). Por essa razão, as relações entre organizações que não compartilham de uma mesma visão podem



gerar conflitos, afinal, cada uma delas é detentora de uma cultura própria, a qual vai indicar como lidam com determinadas situações.

Apresentados esses conceitos específicos, é pertinente se questionar se é possível integrar organizações que se apresentem com elementos tão distintos. Na verdade, sim, é possível, desde que as características individuais de cada organização sejam utilizadas como uma vantagem e não necessariamente um problema para desenvolver o resultado planejado. Cada uma é responsável por uma parte das ações conjuntas, portanto, cada qual terá sua especificidade direcionada para um determinado núcleo de atuação correspondente ao seu próprio *core business*, que ao final resultará no objetivo em comum que uniu as organizações.

Porém, no processo de formar parcerias é importante se preocupar com o surgimento de monopólios, pois podem representar uma problemática forma de retrocesso para a economia. Se existem apenas duas empresas no mercado para determinado serviço e elas resolvem se aliar para oferecer este produto ou serviço de forma unificada afim de reduzir os custos e aumentar o número de clientes, então ao consumidor não restarão alternativas de outras empresas para escolher. Esta é uma prática perigosa, mas improvável. Dificilmente duas organizações que concorrem entre si ofertando o mesmo produto ou serviço pensarão em criar uma ligação para unificar seus lucros, visto que sempre visam sobrepujar uma à outra.

6. Metodologia

A metodologia utilizada na produção desse artigo foi a da pesquisa documental. Para tanto, foram feitas buscas pelas plataformas Scielo e Spell utilizando as palavras chaves “redes interorganizacionais” e “relações interorganizacionais”, respectivamente. Os resultados numéricos das produções acadêmicas encontradas foram 52 no portal Scielo e 13 no Spell. Desses, foram separados apenas os textos publicados no período compreendido entre os anos de 2012 a 2016, o que reduziu os resultados para 19 e 4 em cada plataforma.

Em seguida, foi dado enfoque na leitura daqueles textos que apresentavam indicação dos fatores condicionantes das redes no título ou no resumo do artigo e, posteriormente, houve uma busca por alguns autores das próprias referências bibliográficas dos textos selecionados.

E em meio às referências de Laimer (2015) foi encontrado o texto de Oliver (1990), ambos podem ser considerados as principais fontes de dados para este trabalho. Oliver por trazer uma forma de classificar os fatores determinantes das relações interorganizacionais e Laimer por apontar a existência de outros fatores que extrapolam a proposta de Oliver.

O modelo de análise proposto como resultado deste artigo teve como base as ideias delineadas pelos autores supramencionados, e partir daí o estudo de viabilidade das parcerias que envolvem o poder público, pode ser inserido dentro dos aspectos tratados na proposta final deste trabalho.

Tabela 01. Identificação das variáveis analisadas

Variável	Definição	Ponto de interesse
Redes sociais	Relações que se estabelecem no entre dois ou mais atores sociais.	Redes interorganizacionais
Fatores determinantes das redes interorganizacionais	Aspectos que motivam as organizações a atuarem em parceria.	União entre o estudo de Laimer e a classificação de Christine Oliver,
Administração Pública	Conjunto de entes e órgãos geridos pelo Estado para atender à sociedade.	Interesse público



7. Fatores determinantes da integração

A discussão do tema de redes sociais na ciência administrativa sempre contempla alguns questionamentos relevantes: qual motivo das organizações formam alianças? O que as leva a se integrar umas às outras? Quais vantagens obtém quando decidem atuar em parceria?

As primeiras coisas que vem em mente são respostas como redução de custos e agilização de etapas do processo produtivo, afinal, ao formar alianças, os custos do processo produtivo se reduzem, o público alvo se expande, e as etapas de produção se agilizam, pois, as tarefas são divididas pela especificidade de cada organização atuando na rede estabelecida.

Contudo, é necessário ter em mente que esses são os ganhos óbvios, porém a análise de redes deve enxergar o que existe além disso, e realizar essa análise não é tão simples quanto parece. Cada caso é único e apresenta elementos de natureza singular, que apenas o contexto completo pode expressar.

Para Oliver (1990), existem seis causas que podem determinar as relações interorganizacionais: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade.

Explicando rapidamente cada um desses fatores, temos que a necessidade envolve questões onde o vínculo que se forma é praticamente obrigatório devido à força coercitiva da legislação, que pode penalizar as organizações com perda de recursos e multas caso deixem de cumprir alguma adequação imposta. A assimetria é uma relação que se estabelece pela dependência de recursos diante da disparidade de tamanho de uma organização maior comparada a uma menor, acarretando na dominância de uma organização sobre a outra. A reciprocidade é o oposto da assimetria, pois envolve uma troca de experiência ou de assistência mútua, nesse caso as organizações agem em cooperação. A eficiência são os determinantes óbvios, como redução de custos e celeridade da produção, que são capazes de apresentar melhorias e ainda ampliar o alcance dos resultados. A estabilidade se resume no resguardo das incertezas do mercado competitivo, que se traduz na união pela busca da sobrevivência das organizações. A legitimidade define-se pela intenção que uma organização tem de passar uma imagem de prestígio e responsabilidade formando alianças com outras organizações que tragam nomes e políticas importantes para acrescentar imponência no meio social.

Como podemos observar, é evidente que todas as organizações visam melhores resultados quando formam alianças, mas algumas vezes, nesse processo, elas também estão dispostas a aceitar que o aliado saia com um ganho financeiro ligeiramente maior do que o aquele atribuído a ela. Isso porque algumas parcerias ocorrem com um intuito mais político do que outras.

Um fato recente que pode ser citado a respeito das relações com intuito de sobrevivência no mercado, bem como de interesses políticos, é o caso da criação da empresa Newco, decorrente de uma parceria entre as emissoras de televisão SBT, RedeTV e Record. O seu objetivo é produzir conteúdo para sistemas de televisão pagos, pois atualmente essas emissoras atuam individualmente no mercado de radiodifusão aberto tendo que competir com a Rede Globo, que domina a maior parte desse mercado. A Newco permitirá que as empresas possam negociar de uma maneira mais incisiva seus sinais com as empresas de TV fechada (paga). Nesse caso, fica evidente que a união se deu tanto para sobreviver à competitividade do mercado, como também para somar força política a fim de conseguir uma negociação mais vantajosa pela venda de seus sinais para as empresas de televisão fechadas.



Outras vezes, as parcerias estão mais ligadas a especificidades de serviços dominadas por uma organização que a outra não possui, isto é, necessidade de especificidades que a empresa precisa para colocar um determinado plano em prática.

Um caso prático que pode demonstrar esse fator refere-se ao smartphone Nexus, da Google. A empresa Google é multimilionária e se destaca em vários segmentos de tecnologia como por exemplo: serviços de busca na internet, provedor de e-mail, servidor de armazenamento na nuvem, e inclusive é dona do sistema operacional mais usado em *smartphones*, que é o sistema Android. Esse sistema é distribuído como um *software* aberto, permitindo que os usuários e até mesmo outras empresas personalizem os aplicativos e a interface do sistema livremente. A partir disso, Google observou que cada empresa modificava o sistema para se adaptar mais às necessidades de um perfil genérico de usuário de seus aparelhos, por isso, teve a ideia de criar dispositivos móveis (*smartphones*, *tablets*, *smartwatches*, etc.) que fazia uso do Android puro, ou seja, sem modificações para que o próprio usuário personalizasse o aparelho da melhor forma possível para si mesmo. Ocorre, porém, que a Google não possuía divisão de produção de telefonia móvel, por isso se aliou a empresas como LG, Motorola e HTC, que já estavam estabelecidas no ramo de *tablets* e *smatphones*, para serem as fabricantes de seu aparelho denominado Nexus enquanto ela se encarregava de ser a *publisher*. Nesse caso, podemos dizer que a parceria ocorreu por necessidade de uma especialidade não dominada pela Google, mas que era comum para as outras empresas.

Da mesma forma, a Administração Pública também partilha da existência desses mesmos fatores na formação de redes. Podemos tomar como exemplo parcerias entre o governo e as entidades do terceiro setor. Ao tempo em que o governo ganha credibilidade oferecendo algum serviço que leva o nome de uma organização especializada, como um dos cursos do SENAI por exemplo, a entidade também obtém vantagens da Administração Pública, que cede subsídios para que a instituição continue a desenvolver duas atividades para a sociedade civil. Nesse caso, temos claramente a presença de pelo menos três dos seis fatores determinantes descritos por Oliver (1990): legitimidade, estabilidade e reciprocidade.

Outro caso de parceria na Administração Pública está na criação da Escola Nacional de Administração Pública. ENAP tem como objetivo capacitar servidores públicos, promovendo cursos a distância para todas as esferas do poder público a até mesmo para membros da sociedade civil interessados. Esse tipo de ação não só permite que os servidores progridam na carreira como também melhora a qualidade da prestação do serviço público, pois os servidores passam por aperfeiçoamento nos cursos. Aqui é possível encontrar fatores como reciprocidade e eficiência.

É possível também encontrar redes que se formam devido à necessidade e assimetria, como é o caso da rede pública de ensino, composta por instituições de ensino vinculadas ao Ministério da Educação e da Cultura. O vínculo formado deriva de uma obrigação legalmente imposta (necessidade). Mas existe também a imprescindibilidade destas instituições manterem determinados padrões para que obtenham repasse orçamentário do qual dependem para continuar a existir (assimetria).

A reciprocidade é o mais comum dos fatores que se pode encontrar nas parcerias do poder público. Um exemplo em que pode ser facilmente observada ocorre quando duas instituições públicas de ensino superior se unem com o intuito de realizar programas de mestrados ou doutorados interinstitucionais. Nesse caso, as duas instituições envolvidas se comprometem a dar algum tipo de contrapartida uma à outra para que o programa seja desenvolvido.

Um caso recente onde fica fortemente evidenciada a existência da eficiência aconteceu junto ao Tribunal Superior do Trabalho. O referido órgão editou a Resolução Administrativa



1825, de 23 de maio de 2016, a qual legitima o processo seletivo unificado na forma de concurso público de provas e títulos para ingresso na magistratura do trabalho dos Tribunais Regionais do Trabalho de todos os estados do Brasil. Até então, o TRT de cada estado era responsável por coordenar o concurso público para provimento das vagas de seus próprios juízes de trabalho, mas a proposta dessa resolução é reduzir os custos proporcionando um processo seletivo a nível nacional integrando todos os TRTs para ingresso nessa carreira. No entanto, mesmo havendo aprovação do TST, ainda não há previsão para quando essa medida será colocada em prática e se será obrigatório ou facultativo a adesão de todos os TRTs, mas a intenção de reduzir custos e agilizar a realização dos concursos público para ingresso na magistratura do trabalho caracteriza de maneira evidente o fator da eficiência.

É possível citar também parcerias feitas entre o Poder Público e a iniciativa privada, como é o caso, por exemplo, das companhias de transporte público, que suprem uma demanda da sociedade que o Estado, por si só, não poderia atender, mas que está entre as suas competências constitucionais e, portanto, não pode abster-se de oferecer. Nesse caso, as empresas de transporte são permitidas a explorar um mercado que seria, a princípio, de domínio estatal, mediante contrato de concessão para prestar um serviço em nome do poder público concedente.

Contudo, apesar dos seis fatores apontados por Christine Oliver se mostrarem como fortes determinantes para formalizar relações entre as organizações, apenas a análise do caso concreto pode apontar ao certo os motivos das interações. Para exemplificar isso, Laimer (2015) faz um estudo de caso sobre relações interorganizacionais em parques científicos e tecnológicos entre Brasil e Portugal, onde demonstra que os fatores legais, a reciprocidade e a necessidade são, de fato, determinantes nessa relação, porém aponta para outros fatores como questões de sustentabilidade e cultura, os quais não estão inclusos entre os seis pontos definidos por Christine Oliver, mas que complementam os motivos da atuação em rede.

Trazendo esse tema para o campo da Administração Pública, é evidente que o julgamento dos fatores determinantes das relações interorganizacionais seguem por essa mesma perspectiva, onde os aspectos gerais devem existir paralelamente aos específicos, sendo um deles o indispensável interesse público. Nesse caso, é preciso entender que o interesse público se insere no âmbito dos fatores específicos por ser uma peculiaridade inerente as redes que envolvem a Administração Pública e que, além disso, esse interesse pode variar a depender do tipo de benefício que a sociedade obtiver.

Fica demonstrado, portanto, que para realizar um estudo das relações interorganizacionais é preciso que se entenda cada aspecto referente às ligações que se desenvolvem entre os atores dentro do complexo mapa das redes de organizações. Os principais fatores que motivam às organizações a se relacionarem são: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade. Porém, se um estudo mais aprofundado for feito sobre cada caso, novos determinantes podem ser encontrados, pois em que pese um ou mais desses fatores sempre se mostrarem presentes nas relações, as mudanças nos cenários político, econômico e social podem resultar em fatores alternativos além daqueles elencados pela literatura.

No caso das parcerias no poder público, é possível prever que um desses fatores determinantes específicos é o interesse público que se planeja alcançar, pois esse é um nível de análise obrigatório quando a Administração Pública está envolvida.

Evidentemente, para efeitos de um estudo genérico, os seis fatores são suficientes. Em cada relação, sempre é possível observar a existência de pelo menos um dos seis fatores gerais e, analisar todos os casos concretos existentes de relações interorganizacionais para compor uma lista fixa de fatores específicos se mostra inviável. Portanto, a classificação é bem aceita



de uma forma geral, mas quando se trata de estudo de caso, a análise mais específica é recomendada.

Dessa forma, parece propício propor uma classificação para os fatores determinantes das relações interorganizacionais, dividindo-os em duas espécies, gerais (necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade) e específicos (delineados pelo caso concreto, sendo, no caso da Administração Pública, imprescindível o relevante interesse público).

Nesse caso, a análise dos fatores determinantes precisa ser feita sob ambos os aspectos de classificação propostos nesse artigo, ou seja, os fatores gerais, que contemplam aqueles trazidos por Christine Oliver, e específicos, que só podem ser definidos a partir do estudo do caso concreto. Em se tratando das redes interorganizacionais onde pelo menos um dos atores sociais faz parte da Administração Pública, é possível prever que um dos fatores específicos deve recair sobre o retorno social advindo da parceria, pois sem esse fator, não há como o gestor justificar o investimento de verba pública no momento da sua prestação de contas, pois os atos públicos devem estar obrigatoriamente entrelaçados ao interesse público.

8. Considerações finais

O entendimento obtido através dos resultados encontrados na leitura foi de que as redes se formam quando a situação é propícia e bons resultados podem ser obtidos das relações formadas, é um fenômeno presente em vários aspectos da sociedade e por isso pode ser estudada sob múltiplas perspectivas.

O estudo dessa teoria voltado para o âmbito organizacional mostrou que é muito mais comum que essas interações se concretizem visando um objetivo em comum, como por exemplo melhorar resultados, reduzir custos, expandir o público alvo e agilizar etapas no processo produtivo, porém, essas são apenas linhas gerais, pois as vantagens, algumas vezes, não estão simplesmente ligadas a esses fatores, mas a uma situação específica dentro de um contexto.

Observou-se que as organizações não podem atuar sozinhas pois não são ilhas isoladas, elas convivem umas com as outras dentro do mesmo mercado e as vezes dentro do mesmo segmento. Estabelecer conexões entre si é natural, principalmente quando a execução de uma de suas atividades se relaciona diretamente com as atividades de outra organização.

As relações que se formam entre organizações não podem ser classificadas exclusivamente por vantagens fixadas com critérios genéricos, pois em cada caso existem interesses diversos envolvidos, e apenas uma análise centrada no caso específico pode identificar quais são os benefícios que cada organização obtém de suas parcerias.

Nesse ponto, é necessário observar se as benesses são capazes de suplantar as dificuldades advindas dessa relação, visto que em muitos casos as políticas e ideologias de cada uma das organizações envolvidas vão de encontro uma à outra, o que pode ocasionar desentendimentos e problemas nos processos de atuação em conjunto.

Por essa razão, a proposta de analisar os fatores determinantes sob dois vieses, um geral e outro específico, parece ser bastante adequada, dessa forma, os seis aspectos gerais já consagrados podem ser complementados pelos demais aspectos que cada caso prático apresenta dentro das suas singularidades.

A análise da viabilidade da formação de parcerias envolvendo o poder público deve ser ainda mais criteriosa do que aquelas que acontecem na iniciativa privada, pois não basta simplesmente verificar o que a relação trará de benéfico para a organização, mas também qual o proveito que poderá ser tirado em prol da sociedade. Não se pode esquecer que toda ação



que envolve dinheiro público requer uma prestação de contas devido à responsabilidade social atrelada aos agentes públicos em geral.

Como recomendação para novos estudos, sugere-se a análise de casos concretos utilizando a classificação dos fatores determinantes das relações interorganizacionais no modelo aqui proposto a fim de delinear os aspectos de ordem geral e os específicos, podendo, inclusive, ser iniciada uma análise sobre a possibilidade de definir questões fixas para os fatores específicos da mesma forma como é feita com os gerais, ou se a especificidade dos casos não permite a taxatividade de fatores específicos devido ao ser grau de abstração e da peculiaridade relativa a cada caso estudado.

9. Referências

Balestrin, A.; Vargas, L. M.; Fayard, P. (2005). O efeito rede em pólos de inovação: um estudo comparativo. **Revista de Administração**, 40(2), p. 159-171

Bez, G. S.; Faraco, R. A.; Angeloni, M. T. (2010) Aplicação da técnica de análise de redes sociais numa instituição de ensino superior. **Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica**, Vitória, ES, 26.

Brand, F. C.; Verschoore, J. R. (2014). A utilização de medidas de Análise de Redes Sociais nas pesquisas em Administração. **Revista Economia & Gestão**, 14(35), p. 212-237.

Calia, R. C., & Guerrini, F. M. (2006). Estrutura organizacional para a difusão da produção mais limpa: uma contribuição da metodologia seis sigma na constituição de redes intra-organizacionais. **Gestão & Produção**, 13(3), 531-543.

Cândido, G. A.; Abreu, A. F. de. (2000, setembro). Os conceitos de redes e relações interorganizacionais: um estudo exploratório. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Florianópolis, SC, Brasil, 24.

Fialho, J. M. R. (2014, outubro). Análise de redes sociais: princípios, linguagem e estratégia de ação na gestão do conhecimento. **Perspectivas em Gestão e Conhecimento**, v. 4, número especial, p. 9-26.

Fleury, A. C. C., & Fleury, M. T. L. (2003). Estratégias competitivas e competências essenciais: perspectivas para a internacionalização da indústria no Brasil. **Gestão & Produção**, 10(2), 129-144

Freeman, L. C. (1996). Some antecedents of social network analysis. **Connections**, 19(1), p. 39-42.

Freire, J. R. S.; Farina, M. C.; Pascotto, S. M. P.; Santos, I. C. (2014). **Revista de Gestão e Projetos**, 5(1).

Hofstede, G. (1984). Cultural dimensions in management and planning. **Asia Pacific Journal of Management**.

Laimer, C. G. (2015). Determinants of interorganizational relationships in science and technology parks: theoretical and empirical evidence. **Gestão e Regionalidade**, 31(91).



- Lima, S. M. L. (1996). O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para as organizações hospitalares públicas. **Revista de Administração Pública**, 30(5), p. 101-138.
- Lopes, F. D.; Baldi, M. (2009, outubro). Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 43(5), p. 1007-1035.
- Misoczky, M. C. (2009, outubro) Abordagem de redes no estudo de movimentos sociais: entre o modelo e a metáfora. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43(5), p. 1147-1180.
- Morgan, G. (2006) *Imagens da organização*. 2ª edição. Editora Atlas: São Paulo.
- Nelson, R. (1984). O uso da análise de redes sociais no estudo das estruturas organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, 24(4), p. 150-157.
- Nohria, N.; Eccles, R. G. (1992). **Networks and organizations: structure, form, and action**. Boston: Harvard Business School Press.
- Oliver, C. (1990, abril). Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. **The academy of management review**; 15(2).
- Pinto, A. M. G; Junqueira, L. A. P. (2009, outubro). Relações de poder em uma rede do terceiro setor: um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43(5), p. 1090-1116.
- Powell, W. W.; Koput, K. W.; Smith-Doerr, L. (1996, march). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. **Administrative Science Quarterly**, 41(1).
- Prates, A. A. P. (2009, outubro). Redes sociais em comunidades de baixa renda: os efeitos diferenciais dos laços fracos e dos laços fortes. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43(5), p. 1117-1146.
- Silva, J. dos S.; Fernandes, N. da C. M.; Silva, A. D. F; Paiva Júnior, F. G. (2012). A influência das redes interorganizacionais no processo de inovação de jogos eletrônicos: o caso do setor de games no porto digital. **Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica**, Salvador, BA, 27.
- Souza, S. M. A.; Dantas, J. de S.; Gonçalves, G. A. da C.; Lira, W. S. (2013). Redes de cooperação interorganizacionais: estudo de caso em uma cooperativa de algodão colorido. **Encontro de Estudos em Estratégia**, Bento Gonçalves, RS, 6.
- Villela, L. E.; Pinto, M. C. S. (2009, outubro). Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecção no estado de Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43(5), p. 1067-1089.