



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas  
Departamento de Administração

RODRIGO DANTAS OLIVEIRA

**PERCEPÇÃO DE GESTORES DE UMA ORGANIZAÇÃO  
PÚBLICA FEDERAL SOBRE OS DESAFIOS À UTILIZAÇÃO  
DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Brasília – DF  
2023

RODRIGO DANTAS OLIVEIRA

**PERCEPÇÃO DE GESTORES DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA FEDERAL  
SOBRE OS DESAFIOS À UTILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Administração como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Dr. Pedro Paulo Murce  
Menezes Cavalcante

Brasília – DF

2023

**RODRIGO DANTAS OLIVEIRA**

**PERCEPÇÃO DE GESTORES DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA FEDERAL  
SOBRE OS DESAFIOS À UTILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do  
Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

**Rodrigo Dantas Oliveira**

Doutor, Pedro Paulo Murce Menezes Cavalcante  
Professor-Orientador

Especialista, Débora Dorneles Barem  
Professor-Examinador

Mestre, Olinda Maria Gomes Lesses  
Professor-Examinador

Brasília, 17 de fevereiro de 2023

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me sustenta e dá sentido à minha existência; que não cessa de derramar em mim a sua graça; que me dá muito mais do que mereço; que não cansa de me amar e de me perdoar; que é infinitamente bom, amável, poderoso, misericordioso. Agradeço à Santa Maria, esperança nossa e sede da sabedoria, que sempre esteve comigo.

Agradeço a São Josemaria Escrivá, que me mostrou ser possível me santificar por meio das horas despendidas neste trabalho, transformando-as em oração. Mostrou-me que nada é pequeno se feito por Amor.

Agradeço aos meus pais, José e Maurila, e à minha irmã, Isabelly. Não foram poucos os sacrifícios que fizeram por mim. Sem vocês, nada disso seria possível. Vocês me 'constrangem' diariamente com seus atos de amor, generosidade e abnegação. Eu os amo incondicionalmente.

Agradeço à Eduarda, minha namorada, por todo seu amor e paciência. Esteve sempre comigo, me dando motivação e esperança durante a jornada. Agradeço por suas orações em favor deste trabalho.

Agradeço ao Pe. Marcelo Monteiro, que me acompanhou de perto durante este trabalho, me ajudando a superar angústias e a manter um olhar sobrenatural para todo esse esforço. Agradeço também aos amigos do Centro de Atividades Culturais pela parceria e espírito de camaradagem.

A todos que fizeram parte da minha jornada pela UnB. Aos amigos que fiz durante a graduação: Filipe, Jéssica, Guilherme, Iago e muitos outros. A todos os professores que me possibilitaram uma excelente formação profissional; à AD&M, empresa júnior que me proporcionou grandes aprendizados e que forjou a minha conduta profissional.

Agradeço ao prof. Pedro Menezes pela paciência e pelas orientações ao longo deste trabalho. Tê-lo em minha vida foi uma grande benção. Agradeço também aos servidores do DNIT que cederam seu tempo para este trabalho, bem como às professoras que aceitaram compor a minha banca examinadora.

Persevera no cumprimento exato das obrigações de agora. – Esse trabalho – humilde, monótono, pequeno – é oração plasmada em obras que te preparam para receber a graça do outro trabalho – grande, vasto e profundo – com que sonhas (Caminho, 825).

São Josemaria Escrivá

## RESUMO

Nos últimos vinte anos, a adoção do planejamento estratégico por organizações públicas brasileiras cresceu consideravelmente. Tendo sido concebida inicialmente para atender a organizações do setor privado, essa ferramenta encontra desafios ao ser utilizada no setor público. O objetivo deste trabalho é identificar a percepção de gestores de uma organização pública federal sobre os desafios à utilização do planejamento estratégico no órgão. Foram entrevistados 3 formuladores e 3 executores do planejamento estratégico. A análise do conteúdo das entrevistas foi realizada a partir de 31 temas e 5 categorias pré-estabelecidas em pesquisas anteriores. Foram identificados desafios em todas as categorias e os que apresentaram maior recorrência foram a ausência de monitoramento das ações contidas no plano, a falta de mão de obra, a falha na divulgação do plano, falta de apoio da alta administração e falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais. A percepção de formuladores e executores convergiu na maioria das categorias, exceto nos desafios referentes à influência de fatores políticos e ao monitoramento do plano estratégico. Conclui-se que os desafios à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas é um fenômeno complexo e que envolve a combinação de aspectos estruturais e culturais da própria administração pública e as particularidades de cada organização.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Administração Pública. Planejamento estratégico no setor público.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Percentual de organizações da administração pública federal que afirmam praticar o processo de planejamento estratégico .....	11
<b>Figura 2</b> - Organograma DNIT .....	37
<b>Figura 3</b> - Objetivos do planejamento estratégico DNIT .....	38

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Os três níveis de planejamento .....	20
<b>Quadro 2</b> – Resumo do roteiro de entrevista.....	40
<b>Quadro 3</b> – Descrição dos entrevistados.....	42
<b>Quadro 4</b> – Desafios à utilização do planejamento estratégico segundo os Formuladores .....	43
<b>Quadro 5</b> – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 1 ...	45
<b>Quadro 6</b> – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 2 ...	46
<b>Quadro 7</b> – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 3 ...	47
<b>Quadro 8</b> – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 4 ...	49
<b>Quadro 9</b> – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 5 ...	51
<b>Quadro 10</b> – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 1 .....	53
<b>Quadro 11</b> – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 2.....	54
<b>Quadro 12</b> – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 3.....	56
<b>Quadro 13</b> – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 4.....	58
<b>Quadro 14</b> – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 5.....	59
<b>Quadro 15</b> – Desafios à utilização do Planejamento Estratégico segundo os Executores .....	61
<b>Quadro 16</b> – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 1 .....	62
<b>Quadro 17</b> – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 2.....	64
<b>Quadro 18</b> – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 3.....	65
<b>Quadro 19</b> – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 4.....	67
<b>Quadro 20</b> – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 5.....	68
<b>Quadro 21</b> – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 1 .....	70
<b>Quadro 22</b> – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 2.....	72
<b>Quadro 23</b> – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 3.....	72
<b>Quadro 24</b> – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 4.....	73
<b>Quadro 25</b> – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 5.....	74
<b>Quadro 26</b> – Cinco desafios mais recorrentes.....	80
<b>Quadro 27</b> – Pontos de convergência e divergência entre formuladores e executores .....	80



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1	Formulação do problema.....	11
1.2	Objetivo Geral .....	13
1.3	Objetivos Específicos .....	13
1.4	Justificativa.....	13
<b>2</b>	<b>REVISÃO TEÓRICA</b> .....	<b>15</b>
2.1	Administração Pública Brasileira .....	15
2.2	Planejamento .....	17
2.3	Estratégia .....	20
2.4	Planejamento Estratégico.....	21
2.5	Desafios à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas 24	
<b>3</b>	<b>MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA</b> .....	<b>35</b>
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	35
3.2	Caracterização da organização.....	35
3.3	População e amostra de participantes .....	38
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa.....	39
3.5	Procedimento de coleta e de análise de dados .....	40
<b>4</b>	<b>RESULTADO E DISCUSSÃO</b> .....	<b>42</b>
4.1	Percepção dos Formuladores .....	43
4.1.1	Gestores do Planejamento Estratégico .....	44
4.1.2	Gestores de nível estratégico.....	52
4.2	Percepção dos Executores.....	61
4.2.1	Gestores do nível tático.....	62
4.2.2	Gestores do nível operacional.....	69
4.3	Comparação e discussão dos resultados.....	75
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>81</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>83</b>
	Apêndice A – Roteiro de Entrevista .....	89

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico começou a ser adotado em organizações privadas a partir de década de 1950, em um contexto de reconstrução de Estados e empresas após a Segunda Guerra Mundial, tendo sido rapidamente difundido nas décadas posteriores. O que se viu na segunda metade do século XX foi um grande desenvolvimento da literatura científica acerca da administração estratégica a partir dos trabalhos de autores renomados, como Chandler (1962), Ansoff (1965), Porter (1980), Mintzberg (2004), entre outros. Como resultado, foram criadas diversas metodologias de planejamento estratégico, utilizadas até hoje em organizações do mundo inteiro.

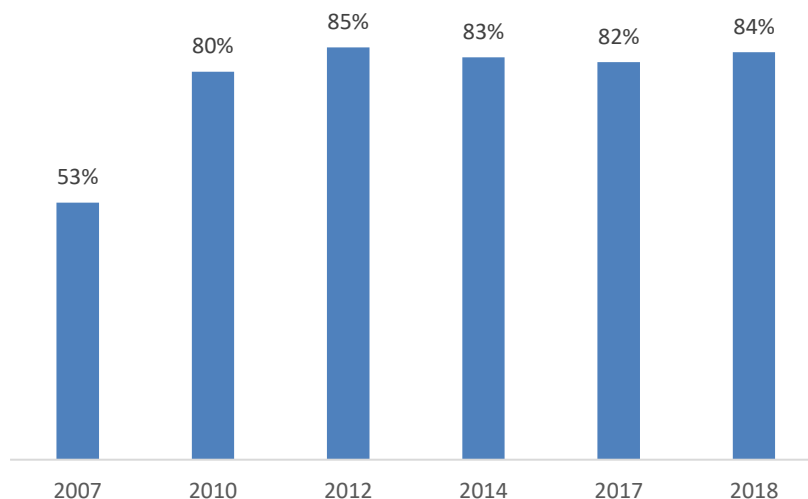
Apesar dos diferentes enfoques conceituais e metodológicos, que variam de acordo com o contexto para a qual foram criadas, no geral, as metodologias de planejamento estratégico preveem a análise dos ambientes interno e externo à organização, a definição da missão, das políticas, diretrizes, objetivos e das estratégias para atingi-los, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a definição das ações e de seus responsáveis (GIACOBBO, 1997).

Embora sua concepção tenha sido orientada para atividades empresariais, sua utilização em organizações públicas aumentou gradativamente, pois havia a crença de que a ferramenta contribuía para melhor direcionamento de esforços e uma alocação de recursos mais eficiente (FONTES FILHO, 2014). Adquiriu maior relevância a partir da década de 1980, como resposta à crescente complexidade dos desafios e ao ritmo das mudanças enfrentadas pelas organizações públicas, que viam o seu desempenho ser medido cada vez mais pela capacidade de atender e satisfazer as necessidades dos cidadãos do que apenas pela disponibilização de um produto ou serviço. Nesse contexto, novos instrumentos de gestão foram incorporados, e o planejamento estratégico se tornou uma das ferramentas mais utilizadas no setor público nos últimos vinte e cinco anos (GIACOBBO, 1997; POISTER, 2010).

Com efeito, é possível observar nas últimas décadas grande crescimento do número de organizações públicas brasileiras que fazem o uso do planejamento estratégico. Em pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com cerca de 430 organizações de âmbito federal, nota-se que, em 2007, 53% das organizações utilizavam o instrumento, enquanto, apenas três anos depois, esse número chegou a 80%, oscilando em um mesmo patamar nos anos seguintes, como mostra a Figura 1

abaixo (BRASIL, 2020).

**Figura 1** - Percentual de organizações da administração pública federal que afirmam praticar o processo de planejamento estratégico



Fonte: BRASIL (2020)

## 1.1 Formulação do problema

Ao longo do século XX, a administração pública brasileira passou por mudanças em seus modelos de gestão com o intuito de extinguir condutas patrimonialistas já enraizadas. Para isso, diversas reformas foram implantadas na tentativa de tornar a gestão pública mais eficiente e moderna. A Reforma Burocrática, realizada em 1936, foi o primeiro esforço empreendido em busca da racionalização da administração pública, por meio da incorporação de princípios da burocracia weberiana. O Decreto-Lei nº 200, promulgado em 1967, e a segunda reforma administrativa, aprovada em 1995, foram outras iniciativas de modernização do Estado, ambas sustentadas pelos princípios do modelo gerencial de administração, que apontavam a descentralização, a flexibilização e a delegação de autoridade como medidas para combater a rigidez proveniente da burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

Tal modelo havia sido disseminado internacionalmente pelo *New Public Management* (NPM), movimento que defendia a utilização de ferramentas do setor privado no contexto da administração pública, baseada em uma visão orientada para

o cidadão e para os resultados (OSBORNE & GAEBLER, 1992). Como o planejamento estratégico é um dos instrumentos mais utilizados na gestão de empresas privadas (RIGBY E BILODEAU, 2011), era natural que houvesse aumento do seu emprego nas organizações públicas brasileiras.

No entanto, o planejamento estratégico foi concebido como uma ferramenta para atender ao setor privado, por isso, não estava garantida a mesma performance no setor público (BRYSON & ROERING, 1987; ALLISON, 1996). É possível notar importantes diferenças entre os setores, que poderiam influenciar na utilização do planejamento estratégico: i) a prestação de contas de empresas do setor privado não é de interesse público e, por isso, não sofre influência da política externa; ii) os objetivos do setor privado visam a maximização do lucro, em contrapartida, os objetivos das organizações públicas são mais intangíveis e muitas vezes difíceis de se conciliar e; iii) as entidades públicas muitas vezes possuem o monopólio de determinado produto ou serviço prestado, o que pode desincentivar a busca pela eficiência, já que não há concorrentes (ALLISON, 1996).

Além disso, a gestão pública é marcada pela centralização do poder, aversão ao risco, paternalismo nas relações, foco excessivo em meios em detrimento dos fins, pela "malandragem", descontinuidade da administração, visão de curto prazo e pela forte influência política no processo decisório (HOFSTEDE, 1994; FREITAS, 1997; SCHALL, 1997; CARBONE, 2000; PIRES, 2006).

Em razão dessas particularidades, é indicada na literatura a importância do apoio da alta administração durante o processo de formulação e implementação de planos estratégicos, da inclusão, motivação e coordenação dos diferentes agentes envolvidos, da adaptação da metodologia escolhida de acordo com o contexto e a cultura da organização, da capacitação dos envolvidos, entre outros. (MOTTA, 1979; GIACOBBO, 1997; ESTRADA, 2001; OLIVEIRA *et al.*, 2006; OTA, 2014).

Pesquisas indicam que, no geral, as organizações públicas brasileiras até estabelecem sua estratégia e fazem o uso de modelos de gestão estratégica, no entanto, não monitoram os resultados e o desempenho na mesma proporção, o que evidencia a distância entre planejamento e execução. Chama a atenção o fato de 40% das organizações entrevistadas afirmarem estar em um estágio classificado como inicial quanto às práticas de monitoramento dos resultados organizacionais, o que indica a necessidade de aprimoramento da gestão pública federal nesse quesito (BRASIL, 2020).

Tendo em vista a adoção em massa desse instrumento por órgãos públicos brasileiros na última década (BRASIL, 2020), as diferenças observadas entre setor público e setor privado, as características da administração pública brasileira e os desafios enfrentados na implementação do planejamento estratégico, indaga-se: qual a percepção de gestores públicos acerca dos desafios relacionados à utilização do planejamento estratégico?

## **1.2 Objetivo Geral**

Este trabalho tem como objetivo geral identificar a percepção dos gestores de uma organização pública federal sobre os desafios à utilização do planejamento estratégico na organização.

## **1.3 Objetivos Específicos**

O objetivo específico desse trabalho é:

- Comparar as percepções de formuladores e executores das estratégias organizacionais no contexto de uma organização pública federal;

## **1.4 Justificativa**

Do ponto de vista acadêmico, o estudo busca colaborar com o desenvolvimento de trabalhos voltados à implementação do planejamento estratégico na administração pública, servindo como insumo para novas pesquisas e como orientação quanto à definição de escopo e delimitação de novos estudos. Vale ressaltar que a produção acadêmica sobre o tema Planejamento Estratégico ainda é muito voltada para o contexto das organizações privadas, e que há uma desproporção em relação à quantidade de estudos direcionados ao setor público, o que justifica a realização de pesquisas sobre o tema (SILVA e GONÇALVES, 2011).

No setor público, a presente pesquisa se justifica pelo fato de contribuir com a investigação dos fatores que dificultam a plena implementação do planejamento estratégico, favorecendo a redução do vácuo entre planejamento e execução, destacado na literatura como um grande obstáculo ao planejamento estratégico

(ARANHA, 2018). Recentemente houve grande adoção do planejamento estratégico na administração pública, passando de 57% em 2007 para 85% em 2012, e 84% em 2018. No entanto, as pesquisas mais recentes constataam que as organizações, na prática, estão tendo dificuldades para atingir seus objetivos e apontam para a distância entre o que é planejado e o que, de fato, é executado (BRASIL, 2020). Assim, ao coletar informações empíricas acerca dos desafios enfrentados, a pesquisa pretende contribuir com o aprimoramento do processo de planejamento da organização em questão, além de possibilitar o compartilhamento de boas práticas que poderão auxiliar gestores do setor público em geral a obter melhores resultados em suas organizações por meio do uso do planejamento estratégico.

Como resultado, o presente trabalho espera contribuir para a ampliação da utilização eficaz do planejamento estratégico, possibilitando que gestores públicos reconheçam os obstáculos que eventualmente poderão ser enfrentados e que, a partir disso, possam superar os desafios analisados por esse estudo e consigam alcançar os objetivos almejados pela sua organização. Com isso, a sociedade também poderá ser beneficiada, uma vez que os resultados do estudo poderão contribuir para a prestação de serviços públicos mais eficientes e eficazes.

## **2 REVISÃO TEÓRICA**

Neste capítulo são apresentados conceitos relevantes para a compreensão da utilização do planejamento estratégico no setor público brasileiro. Para isso, são abordados o contexto histórico experimentado pela administração pública brasileira no século XX, concepções de planejamento estratégico, características da administração pública brasileira e os desafios à implementação do planejamento estratégico nesse contexto.

### **2.1 Administração Pública Brasileira**

A administração pública brasileira experimentou ao longo do tempo três diferentes modelos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998a). A busca por um novo modelo se dá a partir do reconhecimento das limitações do atual modelo no atendimento de objetivos almejados pelo Estado, que, em meio a um ambiente dinâmico e incerto, necessita ser reajustado para que possa funcionar de maneira melhor (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

O primeiro momento em que se encontrava a administração pública brasileira era caracterizado pelo patrimonialismo, definido como a apropriação privada daquilo que é público, sendo comum o aparelhamento do Estado por grupos de interesses, lobbies, partidos políticos e demais interessados em utilizar o aparato estatal em favor próprio (FADUL e SOUSA, 2006). Segundo Bresser-Pereira (1998a), neste tipo de administração predominavam as práticas de nepotismo, empreguismo e corrupção.

Com o desenvolvimento do capitalismo industrial e da democracia parlamentar no mundo, tal modelo mostrou-se cada vez mais incompatível, já que a separação entre Estado e mercado e entre Estado e sociedade civil, formada por cidadãos, é essencial para os dois sistemas, respectivamente (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Martins (2007) observa que a própria fundação do Estado Brasileiro foi influenciada fortemente pelo viés patrimonialista herdado pela cultura lusitana, e destaca que o processo de construção nacional e de aprimoramento da administração pública brasileira ao longo dos anos têm buscado extingui-lo.

Com esse intuito, foi realizada a primeira reforma administrativa do Estado brasileiro, em 1936, chamada de Reforma Burocrática. Por meio da criação do DASP

- Departamento Administrativo do Serviço Público, foram introduzidos no país os princípios da administração burocrática clássica, descrita por Max Weber (BRESSER-PEREIRA, 1998a). As dimensões presentes no modelo de gestão burocrático weberiano segundo Fadul e Sousa (2006) envolviam, dentre outras, a divisão do trabalho, hierarquia de cargos, regras e normas de desempenho para cada cargo, seleção de pessoas baseada no mérito e separação entre propriedade e administração.

Segundo Costa (2008), a característica mais marcante dessa reforma foi a ênfase nos meios (atividades de administração geral) mais do que nos próprios fins, adotando o modelo prescrito na teoria administrativa em vigor nos países mais desenvolvidos, inspirados nas ideias de Taylor, Fayol e Weber. Seu objetivo era, por meio da racionalização da administração pública, aumentar a eficiência, acabar com o nepotismo e estancar a corrupção. No entanto, o clientelismo se manteve, impossibilitando o progresso almejado (FADUL e SOUSA, 2006). Na prática, a burocracia sempre foi conivente com o clientelismo, desempenhando funções que quase nunca favorecem o interesse público (LIMA JÚNIOR, 1998).

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, surge como a primeira tentativa de implementação do modelo gerencial na administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Seu estatuto prescreve cinco princípios fundamentais, segundo Warlich (1984): o planejamento, a descentralização, a delegação de autoridade, a coordenação e o controle. Era uma tentativa de superar a rigidez trazida pela burocracia e buscar maior eficiência por meio da administração indireta e descentralizada, promovendo a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

No entanto, o Decreto permitia a contratação de empregados sem a necessidade de concursos públicos, o que possibilitou a conservação de práticas patrimonialistas. Além disso, em nome da desburocratização, deixou de lado a promoção de mudanças na administração central, não realizando concursos e nem investindo na formação de administradores de alto escalão. Dessa forma, a reforma administrativa trazida por meio desse decreto fracassou (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

O modelo gerencial de gestão veio a ganhar mais força no Brasil na década de 1990, associado à reforma de viés liberal capitaneada pelo Plano Collor. Este plano



tinha como premissa o diagnóstico de uma administração pública ineficiente, cara e de baixa qualidade, considerada incompatível com a realidade brasileira. Como consequência, ministérios foram fechados e funcionários foram demitidos (FADUL e SOUSA, 2006). A instabilidade política que culminou com o *impeachment* do presidente Collor, no entanto, fez com que o processo de reforma administrativa perdesse força e fosse colocado em segundo plano. Com a instauração do Plano Real e a conquista de maior estabilidade econômica, observou-se em 1994 um ambiente favorável à agenda de reformas administrativas (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

No Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, surge a segunda reforma administrativa do Brasil, como uma resposta à crise do Estado dos anos 1980 e à globalização da economia, fenômenos que colocaram em xeque as funções do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Foi criado o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e o Plano Diretor da Reforma do Estado, com o papel de orientar as ações do novo ministério, que tinha como responsabilidade formular políticas de aprimoramento da gestão pública e promoção da qualidade no serviço público (LIMA JÚNIOR, 1998).

Apesar dos esforços e avanços obtidos com a introdução do modelo burocrático em 1930, passando pelo modelo gerencial por meio do Decreto-Lei 200 em 1967, reafirmado pela reforma no final da década de 1990, práticas patrimonialistas ainda eram comuns em todos os níveis de governo e poderes no Brasil (CAPOBIANGO *et al.*, 2013). Percebe-se, portanto, a coexistência entre os três modelos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial, em que nenhum dos três foi plenamente instalado no Brasil (LIMA JÚNIOR, 1998).

A transição do paradigma burocrático para o gerencial trouxe como uma de suas consequências uma maior preocupação da atuação pública em relação ao atingimento dos seus objetivos finais em contraposição ao foco nos meios, característica marcante do modelo burocrático até então vigente. Com isso, o planejamento e a atuação estratégica se tornaram cada vez mais relevantes no contexto das organizações públicas.

## **2.2 Planejamento**

Não é de hoje que o homem compreende a necessidade de planejar. Os homens primitivos, há milhares de anos, já se agrupavam no intuito de planejar

guerras e caças a grandes animais. Com a evolução da agricultura e a construção e a organização de cidades, as habilidades de planejamento se tornaram cada vez mais sofisticadas, atendendo à necessidade de progresso de cada civilização (MAXIMIANO, 2014).

Na história da Administração, o planejamento sempre esteve em evidência. Taylor, ao estabelecer os princípios da Administração Científica, estipulou o planejamento, cujo objetivo era substituir a improvisação do trabalhador na execução de suas atividades operacionais por métodos científicos, estabelecidos previamente (CHIAVENATO, 2021). Posteriormente, Fayol, fundador da teoria clássica da Administração, também ressaltou o papel de destaque do planejamento, como a primeira das cinco funções de um administrador - planejar, organizar, controlar, coordenar e controlar (LACOMBE, 2009). Nem mesmo teorias da Administração mais modernas, como a teoria Contingencial, abandonaram por completo o ideal do planejamento. Mesmo em um ambiente instável e imprevisível, constituído por diversas variáveis externas à organização, o planejamento mantém-se, agora mais flexível e ágil na resposta às mudanças.

Maximiano (2014) define planejamento como sendo o processo de tomar e executar decisões sobre o futuro. O resultado desse processo são os planos, que agem como guias para a ação futura. Apesar de debruçar-se acerca do futuro, o planejamento está apoiado em decisões tomadas no presente, com o conhecimento que se tem no momento, sendo, portanto, os resultados projetados no futuro consequências das decisões e ações executadas no presente, conforme expõe Drucker (1974, p 121):

O planejamento não se refere a decisões futuras. Ele é executado no presente: seus resultados é que se projetam no futuro. Todo plano requer um prazo para sua implantação. Se não planejarmos no presente, não teremos condições de implantarmos o que desejamos no futuro. Não existem decisões futuras, decisões são sempre tomadas no presente. Seja em relação a pesquisas, ou à construção de novos prédios, ou ao projeto de um novo produto, ou uma nova forma de comercialização, qualquer decisão administrativa importante leva anos para se tornar realidade. E deve ser produtiva durante anos para obter retorno sobre o investimento em pessoas e em bens materiais (DRUCKER, 1974, p. 121).

Para Oliveira (2018), não se deve confundir planejamento com previsão, projeção, predição, resolução de problemas ou plano. Tais atividades compõem de certo modo o processo de planejamento, mas estão inseridas no contexto do ato de planejar, que é um exercício mental contínuo de se buscar providências e agir sobre as variáveis de modo que possa influenciá-las em uma situação futura, mesmo que o futuro seja diferente do passado.

Os planos geralmente englobam os seguintes elementos, de acordo com Maximiano (2014): i) situação atual: local e momento em que se vive; ii) objetivo: para onde quer-se ir, resultado ou estado futuro a ser conquistado; iii) curso de ação: quais caminhos devem ser percorridos e esforços empenhados para conquistar o objetivo estabelecido; iv) necessidades: quais recursos devem ser obtidos para viabilizar o alcance do objetivo; v) meios de controle: como saber se o caminho escolhido é o certo, como controlar e monitorar as ações e resultados de forma a garantir a consecução do objetivo.

Em uma organização, o planejamento pode assumir três espécies, de acordo com o nível hierárquico relacionado a ele: planejamento estratégico; planejamento tático; e planejamento operacional (OLIVEIRA, 2018).

O planejamento estratégico é o planejamento com maior amplitude, tanto em relação ao tempo - longo prazo - quanto em relação à abrangência - abarca toda a empresa. É estabelecido em nível institucional e serve como um guia para a organização, indicando a direção para qual todos os demais planos devem apontar. Envolve análise e tomada de decisões relativas a matérias de ordem estratégicas - temáticas que afetam a capacidade de sobrevivência e crescimento da organização no longo prazo (CHIAVENATO, 2021).

O planejamento tático, por sua vez, desdobra os objetivos, as estratégias e as políticas determinadas no planejamento estratégico para um nível inferior da organização - para uma área de resultado - de forma mais específica, mas ainda no campo gerencial. Visa a utilização de forma eficiente dos recursos à disposição para o alcance dos objetivos previamente delineados (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Por último, o planejamento operacional decompõe uma camada a mais os objetivos e os cursos de ação definidos, finalmente a nível de tarefas e atividades. É detalhado, específico e possui um horizonte de curto prazo: dias ou semanas (CHIAVENATO, 2021). O Quadro 1 compara os níveis de planejamento no que tange ao seu conteúdo, à temporalidade e à amplitude.

**Quadro 1** – Os três níveis de planejamento

<b>Planejamento</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Tempo</b>	<b>Amplitude</b>
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Genérico</li><li>• Sintético</li><li>• Abrangente</li></ul>	Longo prazo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Macro-orientado</li><li>• Aborda a empresa como uma totalidade</li></ul>
Tático	<ul style="list-style-type: none"><li>• Menos genérico</li><li>• Mais detalhado</li></ul>	Médio prazo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aborda cada unidade da empresa separadamente</li></ul>
Operacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Específico</li><li>• Detalhado</li><li>• Analítico</li></ul>	Curto prazo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Micro-orientado</li><li>• Aborda cada tarefa ou operação apenas</li></ul>

Fonte: Chiavenato (2021)

Para obter melhor compreensão acerca do planejamento estratégico, na próxima seção serão abordados o surgimento do conceito de estratégia na administração e as diferentes definições estabelecidas por autores ao longo do tempo.

### **2.3 Estratégia**

A palavra estratégia vem do grego *stratègós*: de *stratos* (exército) e *ago* (liderança) e era entendida como a “arte do general”, comandante militar que buscava aumentar seu campo de vista, afastando-se do seu exército, para que pudesse enxergar a batalha com mais clareza, o que possibilitava melhor tomada de decisões e, conseqüentemente, maiores chances de vencer a batalha (MAXIMIANO, 2014). Observa-se que a noção de estratégia é tão antiga quanto a de planejamento, sendo ambas fortemente influenciadas pelo pensamento militar. O livro *A Arte da Guerra*, escrito pelo general Sun Tzu no século IV a.C, até hoje goza de grande prestígio entre autores e profissionais da administração. As estratégias detalhadas por Sun Tzu para subjugar seus inimigos fazem o uso de princípios, como o do planejamento e do controle, que sobreviveram e evoluíram durante séculos, e ainda hoje podem ser utilizados - e adaptados - para as organizações, como é feito por muitos autores (CHIAVENATO, 2021).

O pensamento estratégico dentro da Administração começou a solidificar-se na segunda metade do século XX, por meio dos trabalhos de Chandler, em 1962, e Ansoff, em 1965, seguidos pelos estudos de Michael Porter acerca da estratégia

competitiva em indústrias e pela teoria da visão baseada em recursos (VBR) de Jay Barney, entre outros (ABDALA, 2019).

Uma das primeiras conceituações de estratégia empresarial é a de Chandler (1962), vista como a determinação dos objetivos de longo prazo de uma empresa e as ações e os recursos necessários para atingi-los. Já Michael Porter (1980) conceitua a estratégia competitiva como ações empreendidas a fim de obter sucesso no enfrentamento das forças competitivas em uma indústria, visando maior retorno sobre o investimento. Adicionalmente, Mintzberg (2010) comenta que a estratégia é um padrão de comportamento, ou seja, uma ação consistente ao longo do tempo com vistas a atingir determinado objetivo.

Nicolau (2001) ao reunir e analisar diversas definições para a palavra estratégia no mundo empresarial aponta três grandes pontos de convergência entre elas: i) As definições de estratégia admitem a inseparabilidade entre a organização e o meio no qual está inserida, que condiciona a sua atuação ao mesmo tempo em que também oferece oportunidades; ii) As definições de estratégia ratificam a importância do pensamento estratégico para o futuro das organizações e, por isso, dedicam-se à sua formulação; iii) As definições de estratégia concordam com a existência de níveis de estratégia, que podem ser estabelecidas a nível de organização ou a nível de atividades específicas, e que todas as organizações possuem estratégias implícitas ou explícitas em seu comportamento.

Das várias definições possíveis, extrai-se que a essência da estratégia empresarial compreende a definição de objetivos relevantes a longo prazo; a busca por diferenciar-se competitivamente de sua concorrência, em meio à um ambiente externo que pode apresentar ameaças e oportunidades que devem ser levadas em consideração, além dos fatores internos, na definição do conjunto de decisões e ações a serem executadas para a consecução dos objetivos estabelecidos. Todos esses elementos fazem parte do processo de elaboração do planejamento estratégico, que define o futuro e a sobrevivência da organização (MAXIMIANO, 2014).

## **2.4 Planejamento Estratégico**

O planejamento estratégico, portanto, “refere-se ao planejamento sistêmico das metas de longo prazo e dos meios disponíveis para alcançá-las” (LACOMBE, 2015, p.159), levando em consideração tanto o ambiente interno quanto o ambiente externo.

Ao antecipar o futuro, busca contribuir para o estabelecimento de meios que visam a perpetuação da empresa (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Oliveira (2018) enfatiza que o planejamento estratégico possui três dimensões: delineamento, elaboração e implementação. O primeiro se refere à estruturação do próprio processo de concepção do planejamento estratégico, que tem como ponto de partida a definição da estrutura metodológica que será adotada, bem como os responsáveis por conduzir o processo.

A segunda dimensão é a elaboração do plano. O autor divide o processo de elaboração do planejamento estratégico em quatro grandes fases: i) Diagnóstico Estratégico; ii) Missão da empresa; iii) Instrumentos prescritivos e quantitativos; e iv) Controle e avaliação.

Na primeira etapa, antes de definir os rumos para onde deve ir, a organização deve analisar a situação em que se encontra, e, para isso, deve empenhar-se em coletar e analisar informações pertinentes, por meio de diversas fontes e sob diferentes perspectivas. Lacombe (2015, p.159) defende que um bom diagnóstico deve responder às seguintes perguntas: “qual é o nosso negócio? Como ele está? Quais os seus pontos fortes e fracos? Como deveria ser nosso negócio?” O diagnóstico estratégico é dividido em cinco etapas básicas: identificação da visão, dos valores, as análises externa e interna e análise dos concorrentes.

A etapa seguinte corresponde à definição da missão da empresa. Abdala (2019, p.67) elenca as questões que devem ser respondidas para auxiliar na definição da missão: “Qual o negócio da organização? Quem é o seu cliente? Onde ela tem sua base de atuação? Qual a sua vantagem competitiva? Qual a sua contribuição social?” Em seguida, são estabelecidos os propósitos atuais e potenciais definidos por Oliveira (2018) como a caracterização das áreas de atuação, inseridas no contexto da missão, nas quais a empresa atua ou poderá atuar futuramente. Nessa etapa são discutidos cenários futuros e seus impactos para a organização, além do estabelecimento da postura estratégica, que é o modo como a empresa decide posicionar-se diante do ambiente em que está inserida, de acordo com os propósitos, a missão e os seus valores. Por fim, são definidas macroestratégias e macropolíticas, que são as grandes ações e caminhos escolhidos pela organização com o intuito de obter vantagem competitiva no seu ambiente e as orientações que darão suporte às decisões tomadas pela organização (OLIVEIRA, 2018).

A terceira grande fase do processo de elaboração do planejamento estratégico

descrita por Oliveira (2018) é chamada de Instrumentos Prescritivos e Quantitativos, em que são explicitados aonde a empresa quer chegar e como ela fará para chegar lá. Os instrumentos prescritivos incluem o estabelecimento de objetivos - gerais e funcionais -, desafios e metas, expressando claramente o alvo a ser atingido, as áreas da organização responsáveis, os prazos e a decomposição desses objetivos em metas quantificadas. Além disso, são conferidos maior nível de detalhamento às estratégias e às políticas estipuladas; por fim, a interação entre todos esses elementos resulta nas diretrizes da organização. Ainda nessa fase, são estabelecidos projetos, programas e planos de ação que esmiúçam as ações a serem realizadas para a consecução dos objetivos. Os instrumentos quantitativos, por sua vez, dizem respeito às projeções econômico-financeiras presentes no planejamento orçamentário da organização, e têm o papel de conciliar os recursos necessários dos projetos, planos de ação e demais atividades à capacidade financeira da empresa (OLIVEIRA, 2018).

A quarta e última grande fase do planejamento estratégico é a fase de controle e avaliação, que consiste em verificar, continuamente, a execução das ações e os resultados decorrentes em comparação com os objetivos estipulados. Envolve a análise de indicadores de desempenho organizacionais; avaliação de desempenho dos colaboradores; comparação entre desempenho real metas estabelecidas; análise das causas dos desvios em relação aos objetivos; definição de ações corretivas; entre outros. O autor aconselha que essa etapa seja realizada ao longo do desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico, de forma contínua, evitando que seja desempenhada apenas no final do período, quando não se pode mais agir (OLIVEIRA, 2018).

O processo de planejamento estratégico descrito fornece um bom panorama quanto à natureza e ao escopo das atividades necessárias à sua concepção e implementação. Em que pese a existência de inúmeras metodologias, no geral, todas derivam do processo básico exposto, utilizando-se de conceitos iguais ou semelhantes, conferindo maior ou menor ênfase em determinadas atividades, de acordo com o contexto de sua criação. A decisão acerca da metodologia mais adequada deve ser feita com base na análise da realidade de cada empresa, do seu modelo de negócios, produtos, serviços e o ambiente em que se encontram (OLIVEIRA, 2008).

Nesse sentido, para compreender os desafios relacionados à implementação do planejamento estratégico em organizações públicas, é importante caracterizar o

contexto nos quais elas estão inseridas. Este é o tema da seção seguinte, em que serão abordadas as principais particularidades observadas em organizações públicas brasileiras.

## **2.5 Desafios à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas**

Um dos aspectos mais importantes a serem considerados em relação à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas é a cultura organizacional. Hrebiniak (2006) afirma que a cultura organizacional é fator fundamental para obter sucesso na implementação das estratégias definidas no planejamento estratégico. Freitas (1991) defende que, ao determinar racionalmente o conjunto de princípios valorizados pela organização, a cultura influencia no estabelecimento dos objetivos e das estratégias escolhidas. Outros autores, no entanto, pensam o contrário: para eles, a cultura organizacional é um resultado do planejamento estratégico, sendo por ele moldada (MONTEIRO *et al.*, 1999; ROSS, 2000). Apesar da existência de visões opostas, o fato é que a cultura organizacional vem sendo encarada cada vez mais como uma questão estratégica pelas organizações (PEREIRA, 2009).

Para Schein (1985), cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos - demonstrados, inventados, descobertos ou desenvolvidos por um grupo para lidar com problemas de adaptação em relação ao meio externo ou integração interna - que, por funcionarem suficientemente bem, foram considerados válidos, e que também devem ser ensinados aos novos integrantes do grupo como sendo a maneira adequada de pensar, compreender e sentir naquele contexto.

Morgan (1996) considera que todas as organizações fazem parte de um ambiente cultural e social que exerce influência no modo como elas são administradas. O autor ainda destaca que a estrutura organizacional, as aspirações, políticas e procedimentos possuem aspecto interpretativo, que funcionam como pontos de referência que indicam como as pessoas devem pensar e dar sentido à sua experiência. Sendo assim, pode-se dizer que as organizações brasileiras são influenciadas em certo grau pela cultura nacional brasileira.

Diversas pesquisas evidenciaram a presença de características da cultura brasileira observadas nas culturas das organizações. Como resultado de um estudo



que tinha por objetivo identificar os atributos da cultura brasileira presentes em organizações nacionais, Freitas (1997) destaca cinco deles como os mais representativos: o primeiro é a hierarquia, que se manifesta através da concentração do poder em pequenos grupos; o segundo é o personalismo, evidente na passividade e apatia de grupos inferiores; o terceiro é a malandragem, entendida como o comportamento flexível e maleável com o objetivo de ascender socialmente; o quarto é o sensualismo e o quinto atributo é o do “aventureiro”, sendo possível observar pessoas mais sonhadoras do que determinadas, com indisposição ao trabalho manual ou sistemático.

Já Lodi (1993) identificou traços sociais do brasileiro que permitem compreender a sua conduta no trabalho. Segundo o autor, algumas das características do brasileiro são o altruísmo e a hospitalidade, o personalismo, a dificuldade para obedecer, a falta de monitoramento e controle, sentimentalismo e a falta de objetividade.

Hofstede (1994) realizou um estudo comparativo acerca dos aspectos considerados relevantes para a formação da cultura de organizações em diversos países. As organizações foram analisadas à luz de seis variáveis: orientação para processos ou para os resultados; orientação para o trabalhador ou para o trabalho; relações de trabalho profissionais ou paternalista; sistema aberto ou fechado; controle severo ou folgado e; foco em normas ou pragmatismo. Como conclusão, o autor identificou três traços marcantes a respeito das organizações brasileiras: o coletivismo, a distância do poder e a aversão ao risco.

Pires (2006, p.96) afirma que esses mesmos traços podem ser observados nas organizações públicas brasileiras, somado a outras características específicas como “o apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras”.

Carbone (2000, p.1) afirma que, para sobreviver na administração pública do país, é necessário “muito jogo de cintura, muita esperteza, amigos influentes, habilidades diplomáticas para não ferir suscetibilidades, paciência, compreensão para com a incompetência alheia e outras coisas do gênero.” Para o autor, são as amizades e os jogos de influência que ditam o dia a dia das organizações públicas.

O autor levantou as características das organizações públicas que dificultam a mudança: i) o burocratismo, entendido como o foco excessivo em controlar procedimentos, mais do que nos resultados obtidos, criando como consequência uma

organização engessada; ii) centralização de poder, viabilizada por uma estrutura hierárquica verticalizada, que culmina no autoritarismo; iii) a aversão ao risco, apresentando pouca motivação para implementar mudanças e melhorias; iv) paternalismo, com a distribuição de cargos pautadas por interesses políticos; v) benefício próprio, em que as pessoas agem por interesses próprios, obtendo vantagens injustas e; vi) descontinuidade da administração, ocorrida quando novas lideranças emergem e desconsideram o trabalho previamente realizado para recomeçar do zero.

Martelane (1991) ressalta um aspecto importante para o entendimento da gestão pública que é a existência de duas espécies distintas de trabalhadores: de um lado, há aqueles de caráter permanente, composto por servidores de carreira, que cresceram e se desenvolveram no interior da organização, e, por outro lado, há os não-permanentes, grupo constituído por colaboradores provenientes da política, cujos objetivos e interesses externos não necessariamente dialogam com os da organização.

É comum que quando um novo mandatário assume o poder, decida pela alocação de novos trabalhadores não-permanentes, culminando no que se chama de descontinuidade administrativa. Para Schall (1997), esse aspecto da administração pública é uma das principais diferenças entre organizações públicas e privadas. Como decorrência da descontinuidade da administração pública, o autor cita: a priorização de projetos de curto prazo, que possam ser concluídos em um mesmo mandato, gerando prestígio político; a duplicação de projetos, seguindo a mesma lógica de obter prestígio político, ao criar projetos idênticos aos do governo anterior, com o intuito de atribuir a autoria a si mesmo; conflitos de objetivos entre trabalhadores permanentes e não-permanentes, que pode prejudicar a eficiência da organização; saber que em breve as lideranças poderão ser substituídas; ascensão de lideranças que possuem pouco conhecimento acerca da organização e a prevalência de motivações políticas na tomada de decisão.

De acordo com Ring e Perry (1985), é uma característica das organizações públicas possuírem uma quantidade maior de *stakeholders* do que a organizações privadas. Cada parte envolvida traz consigo uma gama de expectativas, e como é papel da organização pública atender às necessidades de toda a população, sua atuação se torna muito mais complexa, e por isso deve envolver todas as partes interessadas, a fim de debater, criticar e melhorar o processo decisório (OTA, 2014).

Outra característica marcante da administração pública é que a diferença da administração privada é o fato de ser regida por princípios fundamentais, que incidem tanto sobre a Administração Direta (Executivo, Legislativo e Judiciário) quanto à Administração Indireta (empresas públicas, autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista). Os cinco princípios foram estabelecidos a partir do art. 37 da Constituição Federal de 1989, são eles: da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência (BRASIL, 1988).

O princípio da Legalidade declara que a administração pode agir apenas de acordo com o que a lei a ordena fazer, não permitindo agir de maneira contrária à lei. O princípio da Impessoalidade determina que o administrador público deve agir de acordo com o interesse público, em detrimento de interesses privados. O princípio da Moralidade estabelece que o administrador deve exercer o seu serviço com honestidade, em conformidade com a ética. O princípio da Publicidade prevê que as ações da administração pública devem ser realizadas de forma transparente, sendo amplamente divulgadas. Por fim, o princípio da Eficiência determina que as ações da administração pública devem ser exercidas com o objetivo de extrair os maiores benefícios possíveis (BRASIL, 1988).

Apesar da sua importância, os princípios podem trazer consequências indesejáveis para a gestão pública. Bresser-Pereira (1998b) afirma que o princípio da Legalidade, quando aplicado em excesso, por exemplo, pode fazer com que a administração se torne mais engessada e burocrática. Em decorrência disso, leis podem ser elaboradas de forma excessivamente detalhadas, órgãos de controle podem atuar de forma demasiadamente rigorosa, impossibilitando a ação criativa e culminando na desmotivação dos colaboradores (OTA, 2014). O princípio da Publicidade, por sua vez, faz com que as ações da organização estejam sendo sempre observadas, abrindo a possibilidade de questionamentos e revisão de decisões a partir da influência de agentes externos (RING e PERRY, 1985).

Outra particularidade das organizações públicas é a necessidade de apresentar-se para a sociedade como uma instituição sólida e consistente, não sendo bem-vindas mudanças bruscas de rumo. Nesse sentido, Motta (1979) afirma que as decisões tomadas são com os “olhos nos retrovisores”, com a intenção de se manter coerente com o seu passado em detrimento de olhar para o futuro e decidir o que deve ser feito.

Vale ressaltar a existência de instrumentos de planejamento e orçamento do setor público, instituídos no Art. 165 da Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA possui um horizonte de médio prazo, com vigência de quatro anos, com início a partir do segundo ano de mandato presidencial, e serve como referência para elaboração dos outros dois instrumentos. Na prática, o PPA é o grande balizador do planejamento estratégico, pois estabelece as metas, diretrizes e objetivos da administração. A LDO, por sua vez, tem o horizonte de curto prazo (um ano), estabelecendo limites, regras e metas relacionadas ao orçamento do ano seguinte. Por fim, A LOA corresponde ao orçamento da União, definido em conformidade com o PPA e a LDO (BRASIL, 2021?).

A dotação orçamentária traz previsibilidade para as receitas de organizações públicas, podendo ter como consequência a redução do senso de urgência, já que, segundo Motta (1979), a sobrevivência da organização não está atrelada ao superávit ou lucro, o que desestimula a busca por eficiência e eficácia. Por outro lado, é comum que haja atrasos ou cortes na disponibilização dos recursos. Sem recursos suficientes, atividades são paralisadas ou suspensas, o que dificulta o atingimento dos objetivos. Giacobbo (1997) destaca que há um foco excessivo no cumprimento do orçamento em detrimento de outras atividades, o que pode prejudicar inclusive a implementação do planejamento estratégico.

Para Giacobbo (1997), o processo de planejamento estratégico tem como pressuposto a vontade de se realizar mudanças na organização. Segundo o autor, o apoio da alta administração somado ao engajamento da gerência de nível intermediário são condições fundamentais para a formulação e implementação bem-sucedida de um planejamento estratégico.

Na mesma linha, Ansoff e McDonnell (1993) reforçam a importância de uma liderança comprometida com a implementação das mudanças suscitadas pelo planejamento estratégico, devendo ser capaz de dar o direcionamento adequado e garantir a coesão da organização a fim de alcançar os objetivos definidos. Para eles, um dos principais desafios é lidar com a resistência à mudança apresentada por indivíduos que se sentem ameaçados pelas possíveis transformações provocadas pelo planejamento estratégico. Destacam, por fim, que a resistência à mudança dificulta a execução do plano e que todo o empenho na sua formulação pode ir por água abaixo caso as decisões tomadas não forem cumpridas.

Bryson (1988) identificou aspectos chave para a implementação bem-sucedida de um planejamento estratégico. Segundo o autor, é necessária a garantia da legitimidade do processo de planejamento, com a participação de pessoas experientes e tecnicamente capazes de coordenar as discussões e a tomada de decisão de forma flexível e abertas às diferentes percepções dos participantes. De acordo com o autor, características da organização pública como o maior número de *stakeholders*, dificuldade de avaliação do desempenho das organizações e a necessidade de transparência integral também podem ser obstáculos à implementação do planejamento estratégico.

Os obstáculos mais relevantes à implementação do planejamento estratégico em organizações públicas, segundo Motta (1979), são: elevada pressão externa; o predomínio de critérios políticos em detrimento de um processo técnico de análise para tomada de decisão; e o estabelecimento de objetivos vagos e contraditórios como decorrência de um processo de negociação que acaba por englobar o maior número possível de interesses políticos para obter legitimidade.

Ao levantar os obstáculos à implementação do planejamento estratégico em um município paulista, Ramos (2012) destaca a falta de integração entre o planejamento estratégico e o orçamento municipal, o déficit de servidores capacitados, as ações improvisadas, o não monitoramento e avaliação de atividades e a formulação do planejamento sem a ampla participação das áreas da organização.

Percebe-se o quão relacionados estão orçamento e planejamento estratégico nas organizações públicas. Souza e Cunha (2012) reforça a importância da associação entre os dois instrumentos. Os autores citam como fatores que influenciam negativamente a integração entre eles: distanciamento entre o planejamento e a execução, o contingenciamento de recursos, a falha na divulgação do plano, que não chega até o nível operacional, e a deficiência no processo de formulação do plano.

Ao estudar o caso da implementação do planejamento estratégico em uma empresa de economia mista do setor de saneamento, Pepe e Oliveira (2013) concluíram que a empresa em questão se mostrou menos suscetível às oscilações políticas pelo fato de assumir publicamente, por meio do plano elaborado, o seu compromisso com novos valores, abandonando antigas práticas prejudiciais ao negócio. Nota-se, portanto, que, em que pese a interferência de fatores políticos na sua elaboração e implementação, o planejamento estratégico é capaz de tornar organizações públicas menos vulneráveis a interesses particulares. Por fim, os

autores ressaltam a importância de uma boa formulação do planejamento estratégico, que contribui para o aprimoramento dos instrumentos de governança, e proporciona melhores resultados para administração pública.

A partir da análise do processo de elaboração e implementação do planejamento estratégico em uma instituição pública de ensino superior e visando a superação dos obstáculos encontrados, Estrada (2001) propôs algumas recomendações. A seguir, são listadas aquelas consideradas comuns às organizações públicas no geral: obter o apoio irrestrito da alta administração, incluindo o da autoridade máxima da organização; intensa divulgação do plano, expondo didaticamente seus objetivos e os benefícios da sua efetiva execução; utilização de uma metodologia de planejamento de forma integral, ao longo de todas as etapas; promover a discussão acerca da visão e missão, a fim de que os envolvidos tenham o pleno entendimento da direção para a qual a organização pretende caminhar; empreender esforços para obter maior compreensão acerca do ambiente externo no qual está inserida, além de analisar internamente seus pontos fortes e fracos; estabelecer objetivos e planos de ação mais específicos, favorecendo a priorização e a execução do plano; fomentar a utilização do conteúdo do plano (objetivos, ações, visão missão, etc.) como balizador de atividades executadas em todos os níveis; realizar avaliações regulares acerca da evolução do plano, monitorando a execução e agindo corretivamente se necessário para garantir a consecução dos objetivos.

Após a análise de variáveis que influenciam a execução do planejamento estratégico em uma instituição pública, Andrade e Maria (2015) destacam o impacto negativo que têm as atividades não iniciadas e chamam a atenção para a importância do monitoramento constante das ações e objetivos definidos, identificando melhores práticas e atuando na solução de problemas. Além disso, evidenciam a importância do planejamento especialmente no processo de compras do setor público, classificado pelos autores como lento, e que um erro pode provocar meses de atraso ou até mesmo a desistência da compra.

Aranha (2018) considera como desafio à utilização do planejamento estratégico o vácuo entre planejamento e execução. O autor destaca que a sensação é de que o planejamento é concebido por um seletivo grupo de técnicos que propõem objetivos e ações descoladas da realidade, enquanto os executores devem contornar os inúmeros obstáculos que a conjuntura apresenta, tanto na dimensão técnica quanto na política, que não foram previstos adequadamente no planejamento. Com um plano

inviável do ponto de vista dos executores, atingir os objetivos se torna muito mais complexo.

Daí a necessidade do envolvimento de formuladores e executores na concepção do planejamento estratégico. Para Rodrigues e Leite (2006), a implantação é facilitada quando o plano é elaborado de forma participativa, envolvendo todos os funcionários, pois reduz a resistência a ele, já que os colaboradores possuirão maior compreensão acerca dos objetivos estratégicos, bem como a contribuição de suas ações para a consecução desses objetivos. Além disso, garante a viabilidade das estratégias e ações definidas, com a devida anuência dos responsáveis pela execução.

Outro aspecto importante é a adaptação da metodologia de planejamento estratégico ao contexto da organização pública em questão. Nesse sentido, diversas pesquisas empenharam esforços com o intuito de propor e analisar as adaptações de metodologias originárias do setor privado para o setor público (ver DOS REIS; COLAUTO; PINHEIRO, 2007; DE SOUZA, 1999; SILVA, 2010). Giacobbo (1997) ressalta que as metodologias não devem ser entendidas como “camisas de força” na qual a organização deva encaixar-se, pelo contrário: são instrumentos que devem ser adaptados de acordo com as características que lhe são próprias: natureza, porte, segmento, cultura organizacional.

Ao coletar a percepção de diretores do Poder Judiciário do Estado de Goiás acerca da implementação do planejamento estratégico do órgão, Freitas (2018) levantou as seguintes barreiras: insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano; falta de mão de obra (déficit de servidores); falta de estrutura física e aparato tecnológico nas regiões interiores. O autor ainda aponta como fator adverso de grande relevância a falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à execução da estratégia.

Ao conduzirem uma análise exploratória das práticas de gestão do planejamento estratégico do município de Juiz de Fora, Oliveira *et al.* (2006) destacam que o diálogo com representantes da sociedade, como ONGs, do mercado e da própria prefeitura, tornou explícito os diferentes interesses dos atores, e possibilitou maior compreensão e engajamento. Para promover o diálogo não apenas no ambiente externo, mas também internamente, o mesmo estudo categorizou as práticas utilizadas pelo comitê executivo do plano em quatro categorias: acompanhamento, motivação, coordenação e sensibilização.

Na primeira etapa, as práticas tinham por finalidade garantir que as atividades previstas no plano fossem executadas, e eram voltadas para: a manutenção de um ambiente de neutralidade política; a ampla divulgação de informações estratégicas; a garantia da atenção dos agentes mesmo quando se tratasse de projetos de menor relevância; a concepção de “grupos de persuasão”, organizados para “pressionar” outros atores à tomada de ação; instigar o comprometimento das pessoas entre si e com o projeto; inserção de facilitadores dentro dos grupos de trabalho e a definição e monitoramento de indicadores de desempenho. Para favorecer a motivação dos atores, foram definidas quatro estratégias: reiterados convites aos agentes para que participem das reuniões; circulação de informações relevantes; obter legitimação a partir de agentes externos, estimulando a continuação do trabalho e a participação do poder público local e de seus fornecedores. Para combater a dispersão dos agentes e propiciar a articulação entre as ações, foram identificadas as seguintes práticas: priorização de ações vistas como consenso pelos grupos; desmembramento de equipes em grupos menores de atuação paralela; foco na discussão de ideias, ao invés de embates e críticas no âmbito pessoal e o estímulo à pluralidade de ideias. A última categoria diz respeito à sensibilização dos agentes em relação ao plano, as práticas consistiam em: realização de palestras educativas e visitas técnicas em outros ambientes; utilização da comunicação institucional para incentivar a participação das pessoas; propiciar a aproximação de agentes com interesses similares e, ao mesmo tempo, trazer para a discussão grupos com diferentes visões (OLIVEIRA *et al.*, 2006).

Giacobbo (1997), ao analisar a implementação do planejamento estratégico em três organizações públicas, mostra que os principais desafios à implementação do plano é a falta de adesão e apoio da administração superior com o planejamento, a descontinuidade da administração, a falta de coordenação entre as unidades organizacionais e a não integração entre planejamento e orçamento. Percebe-se, portanto, o quão árduo é conduzir a implementação de um planejamento estratégico, sendo indispensáveis a mobilização de diversos recursos e a coordenação de múltiplos atores, muitos deles com pensamentos antagônicos. Devido à sua complexidade, é pouco provável que um plano seja cumprido de forma espontânea, sem um firme desejo de mudança dos principais atores organizacionais.

Ota (2014) foi quem propôs a sistematização dos desafios à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas. O autor empreendeu uma



pesquisa exploratória de caráter descritiva, em que foram entrevistados doze especialistas (gestores públicos, consultores e assessores técnicos) com ampla experiência na utilização do planejamento estratégico no setor público. A coleta de dados foi realizada por meio da técnica da entrevista em profundidade, e, por meio de perguntas abertas, o autor buscou identificar na fala dos entrevistados as principais dificuldades enfrentadas por eles, abordando os diversos desafios apontados pela revisão de literatura feita. A análise dos dados foi realizada a partir da técnica da análise de conteúdo. Como resultado, Ota (2014) identificou quinze principais desafios, agrupados nas cinco dimensões a seguir.

Na primeira dimensão, denominada “garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o planejamento estratégico”, destacam-se dois desafios: “conseguir o comprometimento da alta administração” e “garantir o engajamento dos funcionários” (OTA, 2014), aspectos destacados por praticamente todas as pesquisas sobre o tema citadas anteriormente neste trabalho (GIACOBBO, 1997; OLIVEIRA *et al.*, 2006; ESTRADA, 2001; BRYSON, 1988; ANSOFF E MCDONNEL, 1993).

Os desafios que constituem a segunda dimensão, intitulada “compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas”, são: “coordenação entre diversas partes inter e intraorganizacionais”, “horizontes temporais limitados” e “multiplicidade de expectativas” (OTA, 2014), e estão relacionados à grande quantidade de *stakeholders* das organizações públicas já mencionado por Ring e Perry (1985) e à dificuldade de coordenação dos diferentes agentes citada por Oliveira *et al.* (2006).

A terceira dimensão, designada como “ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade” (OTA, 2014), engloba os obstáculos referentes às particularidades políticas inerentes ao setor público, amplamente discutidas na seção anterior (FREITAS, 1997; CARBONE, 2000; MARTELANE, 1991; SCHALL, 1997; MOTTA, 1979; PEPE E OLIVEIRA, 2013, ARANHA, 2018; OLIVEIRA *et al.*, 2006; GIACOBBO, 1997). São elas: “processo decisório baseado em critérios políticos”, “coalizões políticas instáveis”, “volatilidade da vontade política”, “descontinuidade da administração”, “dissociação entre planejamento e execução” (OTA, 2014).

As adversidades observadas na quarta dimensão, chamada “ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da administração pública”, envolvem “cuidados com a cultura da organização”, “adaptação da metodologia” e “legalismo limitador” (OTA, 2014), em consonância com as pesquisas apresentadas (FREITAS,

1997; LODI, 1993; HOFSTEDE, 1994; PIRES, 2006; CARBONE, 2000; BRESSER-PEREIRA, 1998a; RING E PERRY, 1985; MOTTA, 1979; GIACOBBO, 1997).

Por fim, a quinta dimensão – “compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros das organizações públicas” - está relacionada aos desafios “capacitação dos participantes” e “cortes e contingenciamento dos recursos orçamentários” (OTA, 2014), indo ao encontro de trabalhos anteriormente citados (FREITAS, 2018; MOTTA, 1979; GIACOBBO, 1997).

Percebe-se, portanto, o quão árduo é conduzir a implementação de um planejamento estratégico, sendo indispensáveis a mobilização de diversos recursos e a coordenação de múltiplos atores, muitos deles com pensamentos antagônicos. Devido à sua complexidade, é pouco provável que um plano seja cumprido de forma espontânea, sem um firme desejo de mudança dos principais atores organizacionais.

De modo geral, os resultados das pesquisas evidenciam a grande variedade de desafios à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas, ao mesmo tempo em que é possível observar convergência entre elas. Como o universo de organizações públicas é vasto, e cada uma das instituições possuem atribuições diferentes, cada desafio pode se manifestar em maior ou menor grau em cada organização.

Tendo isso em vista, na próxima seção serão apresentadas as características metodológicas da pesquisa, que visa conhecer e comparar a percepção de gestores públicos acerca dos desafios à utilização do planejamento estratégico na organização em que trabalham.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Neste capítulo serão apresentadas as características da pesquisa realizada, a organização estudada, a amostra dos participantes, os instrumentos utilizados e os procedimentos adotados para coleta e análise dos dados.

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

A presente pesquisa se caracteriza por ser de natureza descritiva, pois tem como objetivo a descrição de características de determinada população ou fenômeno analisado (GIL, 2019), em um recorte transversal, e de abordagem qualitativa, pois visa apreender e investigar, em um dado momento e profundamente, os fenômenos a partir do ponto de vista dos participantes (SAMPIERI & COLORADO, 2006).

A pesquisa foi realizada por meio de levantamento de opiniões, que consiste em interrogar diretamente pessoas que possuem relação com o fenômeno estudado e cujas opiniões se deseja conhecer (GIL, 2008). Quanto à origem dos dados utilizados, são classificados como primários, pois foram obtidos a partir das sessões de entrevistas presenciais e virtuais.

#### **3.2 Caracterização da organização**

A pesquisa foi realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Criado em 2001 por meio da Lei nº 10.233, a organização é responsável pela gestão dos sistemas de transporte rodoviário, aquaviário e ferroviário brasileiro.

“A autarquia tem por objetivo implementar a política de infraestrutura de transportes terrestres e aquaviários, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país” (BRASIL, 2022). Além disso, exerce as atribuições destacadas no art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro, relacionadas à aplicação de multas em rodovias federais (BRASIL, 2022).

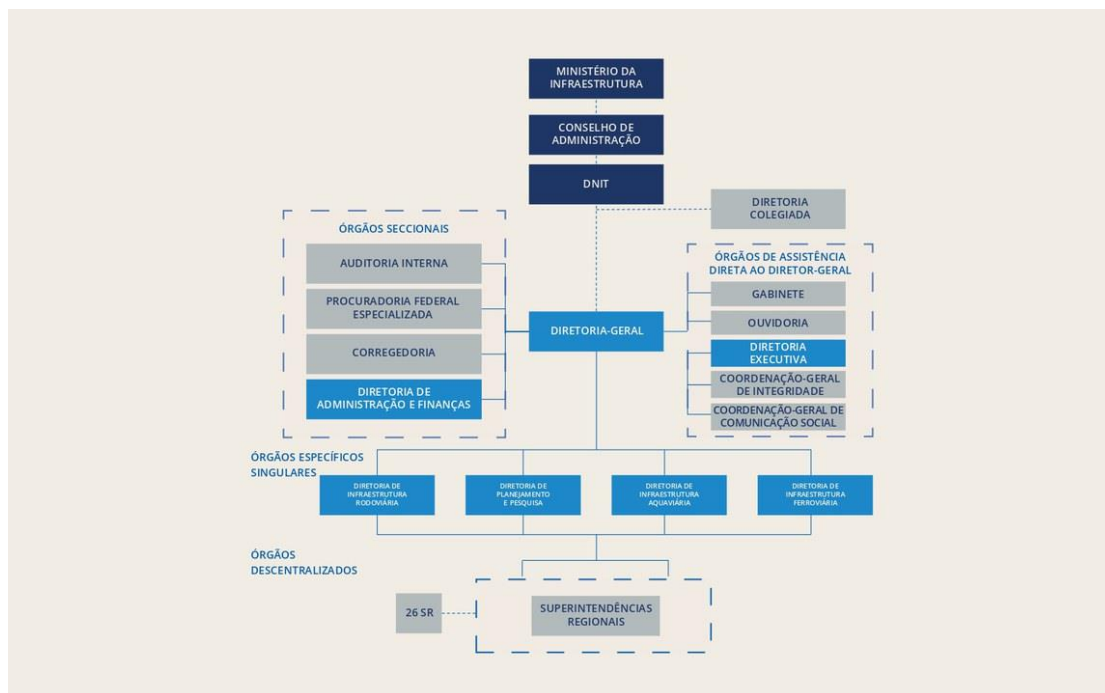
Com sede em Brasília-DF, a autarquia possui 26 unidades administrativas nos Estados, chamadas Superintendências Regionais. Tem como visão ser reconhecida pela excelência na gestão de infraestrutura de transportes na América Latina até 2022 (BRASIL, 2022).

O seu corpo funcional é composto por 3266 servidores em exercício. Deste número, 1958 correspondem a cargos efetivos do órgão, 662 são cargos/funções comissionadas ocupadas por servidores públicos, 8 são cargos/funções comissionadas ocupadas por pessoas sem vínculo com a administração pública e 638 são classificados como “outros” (CGU, 2022).

O órgão é chefiado pelo diretor-geral e por seis diretores setoriais nomeados pelo Presidente da República, que juntos compõem a Diretoria Colegiada. As deliberações desenrolam-se por meio dessa Diretoria e pelo Conselho Administrativo, formado pelo secretário executivo do Ministério da Infraestrutura, pelo diretor-geral do DNIT, por dois representantes do Ministério da Infraestrutura e dois representantes do Ministério da Economia (BRASIL, 2022).

A estrutura organizacional do órgão está disposta da seguinte maneira: no primeiro nível está a Diretoria-Geral, auxiliada por órgãos seccionais (Auditoria Interna, Procuradoria Federal Especializada, Corregedoria e Diretoria de Administração e Finanças) e por órgãos de assistência direta (Gabinete, Ouvidoria, Diretoria Executiva, Coordenação-Geral de Integridade, Coordenação-Geral de Comunicação Social e Coordenação-Geral de Monitoramento e Gestão Estratégica). No segundo nível encontram-se as Diretorias de Infraestrutura Rodoviária, Planejamento e Pesquisa, Infraestrutura Aquaviária e Infraestrutura Ferroviária. O próximo nível compreende as instâncias imediatamente abaixo das Diretorias mencionadas, chamadas de Coordenação-Geral. O nível seguinte é composto pelas instâncias inferiores à Coordenação-Geral e pelas Superintendências Regionais localizadas nos vinte e seis estados do país (BRASIL, 2022). A Figura 2 a seguir ilustra a estrutura organizacional da autarquia:

**Figura 2 - Organograma DNIT**



Fonte: BRASIL (2020?)

Percebe-se, ao longo do tempo, a maior importância dada pela organização acerca dos temas governança e gestão estratégica. Em maio de 2020 foi criada, por meio do Decreto nº 10.367, a Coordenação-Geral de Modernização e Gestão Estratégica, competindo a ela realizar a coordenação do planejamento estratégico e da estrutura organizacional do órgão, assessorando o diretor executivo na gestão estratégica e na avaliação de desempenho institucional (BRASIL, 2022).

O atual planejamento estratégico do órgão, estabelecido para a gestão de 2019 a 2022, é constituído por três níveis de atuação: resultados para a sociedade, foco de atuação e processos internos. Para cada um deles, foram definidos objetivos, iniciativas e indicadores. Ao longo de 2021 e 2022, foram realizadas revisões do planejamento estratégico da instituição, a partir do monitoramento e da avaliação das iniciativas e dos indicadores estabelecidos (BRASIL, 2022). Os objetivos estratégicos definidos para cada um dos três níveis de atuação mencionados são apresentados na Figura 3:

**Figura 3 - Objetivos do planejamento estratégico DNIT**



Fonte: BRASIL (2021)

### 3.3 População e amostra de participantes

O universo da pesquisa é composto por duas partes: a primeira corresponde à parte do corpo funcional responsável pela formulação do planejamento estratégico da organização, e a segunda compreende a parcela responsável pela execução das atividades previstas no plano estratégico. Em razão disso, a pesquisa é constituída por duas amostras.

A amostra de formuladores do planejamento estratégico inclui os responsáveis pelas unidades estratégicas: o Diretor-Geral, os líderes dos órgãos seccionais (Auditoria Interna, Procuradoria Federal Especializada, Corregedoria e Diretoria de Administração e Finanças) e dos órgãos de assistência direta (Gabinete, Ouvidoria, Diretoria Executiva, Coordenação-Geral de Integridade, Coordenação-Geral de Modernização e Gestão Estratégica e Coordenação-Geral de Comunicação Social) e pelos chefes das diretorias de Infraestrutura Rodoviária, Planejamento e Pesquisa, Infraestrutura Aquaviária e Infraestrutura Ferroviária. Os entrevistados possuíam em entre 10 e 20 anos de carreira dentro da organização e formação acadêmica relacionada à engenharia e ao desenvolvimento de políticas públicas.

Já a amostra de executores do planejamento estratégico é mais ampla e

compreende os responsáveis pelas unidades de nível tático e operacional: coordenadores-gerais, coordenadores setoriais e superintendentes regionais. Os entrevistados possuíam em média 10 anos de carreira dentro da organização, com formação acadêmica voltada para engenharia e administração.

Em virtude da abordagem qualitativa, os dados foram coletados a partir de uma amostragem teórica, ou seja, foram entrevistadas a quantidade de pessoas necessárias até se atingir a saturação, que, segundo Glaser e Strauss (1967), corresponde ao ponto em que a coleta de novos dados não trará novas colaborações ao estudo do objeto.

### **3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa**

O instrumento de coleta de dados utilizado foi um roteiro de entrevista (Apêndice A) que combina questões estruturadas e semiestruturadas, tendo como ponto de partida as conclusões do estudo feito por Ota (2014), que agrupou os desafios à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas em cinco dimensões.

As entrevistas semiestruturadas geralmente são organizadas em torno de perguntas amplas e pré-determinadas, capazes de fazer emergir várias outras questões como consequência do diálogo entre entrevistador e entrevistado (DICICCO-BLOOM; CRABTREE, 2006).

Nesse sentido, foram formuladas questões que compreendem o escopo da pesquisa por meio de um roteiro que serviu como guia para a realização das entrevistas. A parte semiestruturada do roteiro foi composta por questionamentos amplos acerca dos desafios enfrentados pela organização na formulação e implementação do planejamento estratégico, com base nas cinco dimensões identificadas no estudo de Ota (2014). O objetivo era identificar e comparar a percepção de formuladores e executores do planejamento estratégico acerca dos desafios enfrentados.

Em seguida, na parte estruturada do roteiro, foram apresentados diversos desafios levantados na presente pesquisa e que possuem correspondência com as dimensões anteriormente mencionadas, com itens para marcação da resposta do entrevistado do tipo “sim” ou “não” sobre a presença de cada desafio na organização.

O roteiro (Apêndice A) foi calibrado após entrevistas com ambos os grupos até

que se chegasse em uma versão final, momento em que foi constatado não haver mais necessidade de ajuste. O Quadro 2 a seguir expõe as principais perguntas abertas contidas no roteiro utilizado.

**Quadro 2** – Resumo do roteiro de entrevista

<b>Dimensões</b>	<b>Perguntas</b>
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	Comente sobre o papel da alta administração e dos demais funcionários durante o processo de planejamento estratégico.
2. Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas	Comente sobre as diferentes percepções e expectativas que foram apresentadas durante o processo de planejamento estratégico.
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade	Comente sobre a influência de fatores externos à organização no processo de planejamento estratégico
4. Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	Comente sobre a utilização da metodologia do planejamento estratégico no contexto atual do órgão.
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	Comente sobre o papel que recursos humanos e recursos financeiros desempenham no processo de planejamento estratégico.

Fonte: Adaptado de Ota (2014)

### **3.5 Procedimento de coleta e de análise de dados**

Foi realizado contato com a Assessoria da Coordenação-Geral de Modernização e Gestão Estratégica para o agendamento de uma reunião com o Coordenador-Geral para apresentação da pesquisa e a obtenção de autorização para realizá-la no DNIT. Nessa reunião, foram identificados os gestores responsáveis pela elaboração e implementação do planejamento estratégico. Em seguida, foi realizado o contato por telefone a fim de convidá-los a participar da pesquisa. A carta de



apresentação da pesquisa foi enviada via *e-mail* aos gestores que manifestaram interesse em colaborar com o estudo. A partir disso, foi possível realizar o agendamento das reuniões.

As entrevistas foram realizadas tanto na sede da organização em Brasília, Distrito Federal, quanto virtualmente, entre dezembro de 2022 e janeiro de 2023, de acordo com a disponibilidade e preferência dos participantes. As reuniões foram integralmente gravadas por meio de aparelho celular, o que viabilizou sua transcrição em um momento futuro. Antes de iniciar cada entrevista, foi informado o caráter voluntário da participação de cada integrante, com a possibilidade de encerramento da reunião a qualquer momento, caso desejado. Além disso, foi ressaltada a proteção da identidade dos entrevistados e a confidencialidade das informações fornecidas.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2016), consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, com o emprego de procedimentos que visam sistematizar e descrever o conteúdo, além de realizar inferências de informações provenientes das condições de produção ou recepção da mensagem. A análise é denominada pré-categórica: as entrevistas realizadas foram transcritas em sua íntegra e, em seguida, foram identificadas e classificadas as declarações relacionadas às categorias estabelecidas previamente. Posteriormente, foi contabilizada a frequência com que cada uma das classificações temáticas havia sido mencionada. A classificação foi realizada a partir dos desafios ao uso do planejamento estratégico em organizações públicas identificados no trabalho. A análise do conteúdo das entrevistas será apresentada no próximo capítulo.

## 4 RESULTADO E DISCUSSÃO

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados das entrevistas com gestores da organização em que a pesquisa foi realizada. Com o intuito de preservar a identidade dos entrevistados, foram omitidos seus nomes e detalhes mais específicos em relação aos cargos que ocupam, e por isso são referenciados neste trabalho como Entrevistado 1, Entrevistado 2, Entrevistado 3 e assim por diante. O Quadro 3 a seguir expõe a relação entre os entrevistados e os papéis que desempenham na organização.

**Quadro 3** – Descrição dos entrevistados

<b>Função</b>	<b>Descrição</b>	<b>Entrevistados</b>
Formuladores	Gestores do Planejamento Estratégico	Entrevistado 1, Entrevistado 2
	Gestores de Nível Estratégico	Entrevistado 3,
Executores	Gestores de Nível Tático	Entrevistado 4
	Gestores de Nível Operacional	Entrevistado 5, Entrevistado 6

Fonte: elaborado pelo autor

Visando atender aos objetivos específicos e gerais do trabalho, este capítulo é estruturado da seguinte forma: na primeira seção, são descritos os resultados das entrevistas com os responsáveis pela formulação do planejamento estratégico no órgão, apresentando, separadamente, a percepção de gestores do planejamento estratégico e de gestores de nível estratégico. Na segunda seção, são apresentados os resultados das entrevistas com os responsáveis pela execução do planejamento estratégico, retratando, separadamente, a percepção de gestores de nível tático e de gestores de nível operacional. Por fim, na última seção, são sintetizadas, comparadas e discutidas as percepções dos formuladores e dos executores do planejamento estratégico.

Vale ressaltar que, após a análise de conteúdo realizada a partir de categorias previamente definidas em pesquisas anteriores (OTA, 2014), constatou-se não haver necessidade da criação de novas categorias, já que as dimensões estabelecidas pelo autor contemplaram todos os desafios elencados pelos entrevistados. Os resultados

das duas análises de conteúdo (uma para a amostra de formuladores e uma para a amostra de executores) se encontram nas seções subseqüentes.

#### 4.1 Percepção dos Formuladores

A amostra de formuladores do planejamento estratégico foi desmembrada em dois públicos. O primeiro corresponde aos ocupantes de cargos que possuem como principais atribuições a confecção e o monitoramento do planejamento estratégico da organização. O segundo público, por sua vez, corresponde aos ocupantes de cargos de nível estratégico, responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes e pela tomada de decisões de maior complexidade que possam afetar a organização a longo prazo. O Quadro 4 apresenta o resultado da análise de conteúdo das entrevistas com os formuladores, compreendendo a percepção dos dois públicos anteriormente expostos.

**Quadro 4** – Desafios à utilização do planejamento estratégico segundo os Formuladores

<b>Categorias</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	Falha na divulgação do plano	4
	Pouca participação dos colaboradores na formulação do plano	2
	Falta de apoio da alta administração	2
	Descrença e fadiga em relação à metodologia adotada	0
	Desmotivação do corpo funcional	0
	Resistência às mudanças propostas pelo plano	0
	Falta de comprometimento da gerência de nível intermediário com a implementação do PE	0
	Não conscientização dos funcionários acerca da importância do plano	0
2. Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas	Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais	4
	Preferência por ações com retorno no curto prazo, dentro do tempo de mandato do gestor	0
	Conflito de expectativas e interesses entre os envolvidos	0
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade	Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano	6
	Mudança constante das prioridades da organização	1
	Falta de apoio político para execução	0
	Utilização da organização para atender a interesses próprios	0
	Desarticulação do planejamento estratégico com o plano de governo	0
	Ruptura com as ações realizadas na gestão anterior	0
	Permeabilidade da organização para influência externa	0
	Descolamento entre as ações planejadas e efetivamente realizadas	0
	Ações são realizadas de forma improvisada	0

	Estabelecimento de objetivos vagos e contraditórios como decorrência de um processo de negociação que engloba o maior número de interesses políticos para obter legitimidade	0
4. Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	Características da administração pública brasileira (burocratismo, centralização do poder, aversão ao empreendedorismo, paternalismo e reformismo).	3
	Princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras	3
	Princípio da Publicidade gera questionamentos e revisão de decisões	1
	Metodologia não é adaptada ao contexto da organização	0
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	Falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia	3
	Falta de mão de obra	2
	Dependência dos recursos repassados pelo Tesouro	2
	Insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano	1
	Falta de estrutura física e aparato tecnológico	0
	Ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

Nas próximas subseções serão abordados e discutidos os resultados de cada categoria de acordo com a percepção de cada uma das amostras de formuladores do planejamento estratégico.

#### 4.1.1 Gestores do Planejamento Estratégico

O primeiro público corresponde aos colaboradores responsáveis pela confecção, integração, monitoramento e avaliação do planejamento estratégico do órgão.

O último planejamento estratégico vigorou de 2019 até o final de 2022 e, segundo os entrevistados, foi realizado por uma empresa de consultoria. Não foi possível identificar colaboradores deste público que contribuíram com a formulação desse planejamento estratégico. No entanto, os colaboradores entrevistados, desde 2020, são responsáveis pela atualização, integração, monitoramento e avaliação desse plano. Além disso, quando a pesquisa foi realizada, os colaboradores estavam responsáveis pela confecção do próximo planejamento estratégico da organização.

Em relação à categoria “Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico”, as unidades temáticas que mais se repetiram foram a “falta de apoio da alta administração”, “pouca participação dos colaboradores na formulação do plano” e “falha na divulgação do plano”, conforme o Quadro 5 a seguir:

**Quadro 5 – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 1**

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	Falta de apoio da alta administração	2
	Pouca participação dos colaboradores na formulação do plano	2
	Falha na divulgação do plano	2
	Descrença e fadiga em relação à metodologia adotada	0
	Falta de comprometimento da gerência de nível intermediário com a implementação do PE	0
	Resistência às mudanças propostas pelo plano	0
	Desmotivação do corpo funcional	0
	Não conscientização dos funcionários acerca da importância do plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

Os entrevistados reconheceram a importância da atuação da alta administração no processo de planejamento estratégico, porém, apresentaram uma percepção distinta acerca da contribuição dos executivos para a implementação do planejamento.

Por um lado, foi enaltecida a participação da alta administração, que buscou trabalhar de forma colaborativa e envolver diversas áreas e especialistas na elaboração do plano.

“Todos [os diretores] tiveram participação. Não foi uma coisa que a diretoria executiva consultou a literatura e definiu. Fomos nas áreas, buscamos especialistas e ouvimos. Aproveitamos a expertise de cada um. Foi uma construção colaborativa, consultando os autores. A gente trabalhou individualmente com cada área e nós fizemos a integração.” (Entrevistado 2)

Por outro lado, foi destacado que, após a concepção, a alta administração enxerga o plano estratégico como uma mera “obrigação”, e que ele não é utilizado como o balizador das ações e decisões.

“Percepção é de que o planejamento estratégico é só algo que a gente precisa cumprir para fazer a contratação. Ah, eu preciso fazer uma obra de construção ou de rodovia, qual é o objetivo estratégico que a gente está buscando com o contrato de rodovia? Adequação da malha... Primeiro você busca o contrato, depois é que você o conecta com o objetivo. É utilizado para cumprir tabela, hoje.” (Entrevistado 1)

“Poucas pessoas me perguntaram como é que está o próximo [planejamento]. Não parece que os membros da alta administração estão preocupados com o planejamento estratégico. Ninguém perguntou se já tem o de 2023.” (Entrevistado 1)

Os entrevistados também ressaltaram a pouca participação dos colaboradores na formulação do plano, apresentando uma percepção de que existe distância observada entre os servidores e o planejamento estratégico do órgão.

“Parece que o Planejamento Estratégico está muito distante, parece que as pessoas não se sentem parte do processo...” (Entrevistado 2)

Quanto à falha na divulgação do plano, foi mencionada a falta de clareza em relação ao processo de formulação, restrito a uma diretoria específica:

“Falta divulgação do processo [de formulação e monitoramento do Planejamento Estratégico]. Ele fica muito restrito à Diretoria Executiva.” (Entrevistado 2)

Em relação à categoria “Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas”, a única unidade temática observada foi a “falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais”, conforme o Quadro 6 a seguir:

**Quadro 6** – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 2

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
2. Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas	Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais	2
	Preferência por ações com retorno no curto prazo, dentro do tempo de mandato do gestor	0
	Conflito de expectativas e interesses entre os envolvidos	0

Fonte: elaborado pelo autor

Os motivos apontados pelos entrevistados para a falta de diálogo e coordenação foram a falta de divulgação do processo de planejamento e a baixa participação dos colaboradores, temas já mencionados na categoria anterior.

Um exemplo de falta de diálogo e divergência entre as áreas se dá no momento de definição de indicadores. Na visão dos entrevistados, os indicadores que cada

setor estabelecia para si mesmo eram demasiadamente voltados para dentro, sem considerar o papel do órgão para a sociedade e sem dialogar com as demais áreas. Assim, as metas estabelecidas não eram estratégicas e não contribuíam com a missão da organização.

“As divergências ocorridas entre as áreas, por exemplo: nossa área sugeriu o estabelecimento de indicadores que fossem voltados ao trabalho entregue para a sociedade de fato, que é o próprio fim do DNIT. Mas alguns setores ficaram muito resistentes quanto a isso. Muitas vezes as pessoas pensavam em indicadores internos, sem pensar no papel do DNIT na sociedade.”  
(Entrevistado 1)

Além disso, a percepção é de que cada área está interessada apenas nas suas metas.

“Cada pessoa está no seu silo, olhando apenas para suas metas. A mesma meta é colocada em várias unidades organizacionais e não há diálogo”.  
(Entrevistado 2)

Em relação à categoria “Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade”, a única unidade temática observada foi a “ausência de monitoramento das ações e objetivos definidos no plano”, conforme o Quadro 7 a seguir:

**Quadro 7 – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 3**

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade	Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano	5
	Estabelecimento de objetivos vagos e contraditórios como decorrência de um processo de negociação que engloba o maior número de interesses políticos para obter legitimidade	0
	Falta de apoio político para execução	0
	Mudança constante das prioridades da organização	0
	Desarticulação do planejamento estratégico com o plano de governo	0
	Ruptura com as ações realizadas na gestão anterior	0
	Permeabilidade da organização para influência externa	0
	Descolamento entre as ações planejadas e efetivamente realizadas	0
	Ações são realizadas de forma improvisada	0
	Utilização da organização para atender a interesses próprios	0

Fonte: elaborado pelo autor

Diferentemente do que é observado na literatura, a percepção dos entrevistados é de que a organização não sofre grande influência de fatores políticos e interesses individuais, pois, na visão deles, possuem certa autonomia e estabilidade. Mesmo sendo uma autarquia federal vinculada atualmente ao Ministério da Infraestrutura, eles entendem que a missão do DNIT permanece sempre a mesma, independente de quem está no governo. No entanto, quando há um processo de transição de governo – e a presente pesquisa foi realizada durante esse processo – há a possibilidade de mudança nas diretrizes do Ministério da Infraestrutura, além da possível substituição de pessoas nos cargos de direção do DNIT. Nesse contexto, os entrevistados alegam que as prioridades do órgão podem até mudar, mas que as atividades desempenhadas não sofrem grandes alterações.

“Prioridades podem ser mudadas a partir do governo, mas tenho critérios técnicos muito bem definidos [acerca de] onde vamos investir. A nossa missão não muda. Independente da diretriz do governo, a nossa atividade principal não muda. O que pode mudar é a priorização de investimentos.”  
(Entrevistado 2)

“Eu acho que não sofremos tanta influência de fatores políticos e interesses individuais, pois a missão do DNIT não altera muito, não é que nem a VALEC e EPL, que tinham missão de construir e planejar e depois virou outra coisa [...] Não, eu acho que isso não acontece no DNIT. Somos mais estáveis. Talvez tenha instabilidade em relação ao orçamento, mas não vai interferir de forma drástica no planejamento estratégico.” (Entrevistado 1)

O depoimento dos entrevistados indica que o órgão está em um processo de amadurecimento em relação à utilização do planejamento estratégico. Os planos anteriores eram concebidos sem o estabelecimento de rotina de monitoramento. No ano de 2020, a partir da criação da Coordenação-Geral de Modernização e Gestão Estratégica, foram intensificadas as ações de monitoramento e avaliação. A partir da avaliação do último planejamento estratégico (2019-2022), está sendo formulado o próximo planejamento estratégico. A necessidade de se estabelecer rotinas eficientes de monitoramento e aferição das metas foi o desafio mais citado por este público.

“Não tem uma rotina de monitoramento periódico, então assim, tem indicador que é uma vez ao ano, não mede nada para mim. Um indicador anual ou



semestral não mede nada.” (Entrevistado 1)

“O monitoramento é uma das maiores dificuldades. Não tínhamos rotina de acompanhamento e monitoramento, tanto que em 2020 criamos o Comitê de Gestão, Estratégia e Riscos, e uma das atribuições dele é fazer o monitoramento e acompanhamento do PE. (Entrevistado 1)

“Acho que a gente está num processo de amadurecimento mesmo, a gente teve essas iniciativas “independentes” de monitoramento, mas elas não tinham tanta rotina, então o planejamento estratégico nascia, mas não era monitorado, e aí ele passou a ser monitorado em 2019-2022, mas houve uma crítica se ele estava realmente condizente com o que a gente queria atingir, e agora a partir desse monitoramento a gente começa a avaliar.” (Entrevistado 1)

“Estávamos tendo dificuldades grandes de aferir os indicadores pois estavam desconectados com objetivos e eixos estratégicos. Tínhamos mapa estratégico muito bem definido, porém não tínhamos mecanismos atualizados para que conseguíssemos aferir se os objetivos estavam sendo atingidos.” (Entrevistado 2)

“As críticas são relacionadas ao fato de que as metas não são estratégicas, são metas operacionais, a quantificação delas é difícil, não tem uma rotina de monitoramento periódico.” (Entrevistado 1)

Em relação à categoria “Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública”, a unidade temática que mais se repetiu foi o “princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras”, seguido por “Princípio da Publicidade gera questionamentos e revisão de decisões” e “características da administração pública brasileira”, conforme o Quadro 8 a seguir:

**Quadro 8** – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 4

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
4. Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	Princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras	2
	Características da administração pública brasileira (burocratismo, centralização do poder, aversão ao empreendedorismo, paternalismo e reformismo).	1
	Princípio da Publicidade gera questionamentos e revisão de decisões	1
	Metodologia não é adaptada ao contexto da organização	0

Fonte: elaborado pelo autor

As entrevistas evidenciaram que a aversão a mudanças e o foco em diminuição dos riscos financeiros, características comuns da Administração Pública, são desafios a serem superados para o alcance dos objetivos do planejamento estratégico.

“Eu acho que somos menos arrojados, arriscamos menos, o MINFRA é mais arrojado, nós não. Não temos esse apetite ao risco. Colocamos metas comedidas. Dependemos deles. Aversão a mudanças, riscos dos custos... A gente precisa calcular muito bem qual é o impacto de certas ações.”  
(Entrevistado 1)

Tanto o princípio da Legalidade, quanto o princípio da Publicidade foram citados como características que podem reprimir ideias inovadoras e gerar questionamentos sobre as ações do órgão.

“A gente tenta implementar a *Pay Factor* nos nossos contratos, em que premiamos as empresas que superam a meta. Temos indicadores de desempenho e as empresas que superam a meta podem receber bônus ou serem penalizadas por isso. É uma boa prática internacional, mas não conseguimos implementar aqui porque esbarramos na legislação.”  
(Entrevistado 2)

“A questão da publicidade, não é que você não queira ser transparente, é que existem alguns dados da autarquia que eu acho que deveriam ser estratégicos, que auxiliam na tomada de decisão do ponto de vista de alocação de recursos, e pessoas do público externo podem se aproveitar desses dados para atividades que não sejam corretas”. (Entrevistado 2)

Em relação à adaptação da metodologia de planejamento à cultura da organização, no ano de 2019, foi utilizada o *Balanced Scorecard*, adaptada para o contexto do DNIT, com o apoio de uma consultoria externa. Para o planejamento de 2022, a organização tem como intuito apenas atualizar o planejamento anterior, sem grandes mudanças conceituais.

Em relação à categoria “Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas”, a unidade temática que mais se repetiu foi a “falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à

estratégia”, seguida pela “dependência dos recursos repassados pelo Tesouro”, conforme o Quadro 9 a seguir:

**Quadro 9** – Formuladores (Gestores do Planejamento Estratégico): Dimensão 5

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	Falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia	2
	Dependência dos recursos repassados pelo Tesouro	1
	Falta de estrutura física e aparato tecnológico	0
	Falta de mão de obra	0
	Insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano	0
	Ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

Observa-se que o grande desafio em relação ao planejamento estratégico não é a falta de mão de obra ou estrutura física e tecnológica, mas a capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia. Nas entrevistas, foi apontada a necessidade de mudança de mentalidade do corpo funcional da organização, que deveria ser mais “estratégica”, de modo a demonstrar maior entendimento acerca da contribuição do seu trabalho para a missão da organização.

“Esse tem sido o maior desafio, a mudança de mentalidade das pessoas, as pessoas das áreas finalísticas, onde elas estão inseridas.” (Entrevistado 1)

“As pessoas não pensam no papel do DNIT na sociedade. Provocamos as pessoas para ter uma visão mais estratégica. Como esse parecer que você fez contribui para a missão do DNIT? Pessoal tem dificuldade, não há essa noção de visão ampla como um todo.” (Entrevistado 1)

A questão orçamentária foi apontada como essencial para o bom funcionamento do órgão.

“Questão orçamentária-financeira é fundamental, é nosso sangue. Sem recursos não conseguimos sair do lugar.” (Entrevistado 2)

No entanto, os entrevistados não observam forte correlação entre planejamento estratégico e orçamento, de modo que mudanças no orçamento não possuem impacto direto nas metas estipuladas pelo plano, já que estas são consideradas

conservadoras.

“O orçamento não restringe diretamente, não vou falar que “ah, bom, as metas desse ano do plano estratégico estão condizentes com o que a gente tem”, não existe essa correlação hoje. É mais no feeling.” (Entrevistado 1)

“Não é que eu vou ver o orçamento e vou colocar uma meta. Não, eu coloquei uma meta bem abaixo, se vier dinheiro a mais, revisamos para cima - se revisar. As metas são bem conservadoras.” (Entrevistado 1)

#### **4.1.2 Gestores de nível estratégico**

O segundo público corresponde aos ocupantes de cargos executivos, de nível estratégico, imediatamente abaixo do diretor máximo da organização, responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes a nível setorial.

De maneira geral, a percepção dos entrevistados é de que a organização vem adquirindo cada vez mais maturidade na utilização do planejamento estratégico. Na última década, diversas empresas de consultoria foram contratadas para atuar em conjunto com cada uma das diretorias, o que possibilitou a implementação e o aprimoramento do processo de planejamento estratégico.

“Acho que evoluímos muito na questão da maturidade da gestão, e acho que daqui pra frente isso vai crescer cada vez mais” (Entrevistado 3)

“O DNIT contratou empresas de consultoria para fazer o planejamento estratégico de cada uma das diretorias. A minha percepção é de que algumas diretorias utilizaram muito bem esses contratos.” (Entrevistado 3)

“Hoje eu entendo que o DNIT tem uma organização de gestão bem mais profissional do que tinha dez anos atrás. Dez anos atrás cada diretoria tinha seu plano, não tinha um padrão, não tinha integração. A partir desses contratos começamos a disciplinar, principalmente os servidores mais velhos, que a gestão trazia benefícios para todo mundo, aumentando a produtividade.” (Entrevistado 3)

Em relação à categoria “Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico”, a única unidade temática observada foi a “falha na

divulgação do plano”, conforme o Quadro 10 a seguir:

**Quadro 10** – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 1

Categoria	Unidades Temáticas	Recorrência
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	Falha na divulgação do plano	2
	Falta de comprometimento da gerência de nível intermediário com a implementação do PE	0
	Desmotivação do corpo funcional	0
	Descrença e fadiga em relação à metodologia adotada	0
	Pouca participação dos colaboradores na formulação do plano	0
	Resistência às mudanças propostas pelo plano	0
	Falta de apoio da alta administração	0
	Não conscientização dos funcionários acerca da importância do plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

Os entrevistados destacaram a importância da participação que a alta administração teve no processo de elaboração do planejamento estratégico, que acaba por incentivar os demais servidores a contribuírem com o plano, mesmo aqueles que estavam resistentes.

“Acho que foi fundamental a participação da alta administração no momento inicial. Alguns servidores não queriam contribuir. O papel da alta administração nesse caso funcionou porque quem estava no comando seguiu o processo. Então quando o chefe segue, os que estão abaixo vão cumprindo a obrigação. Com o tempo eu percebi que as pessoas resistentes, após 6 meses, já estavam aceitando, já estavam trabalhando bem. (Entrevistado 3)

Como a formulação do planejamento estratégico foi apoiada por uma consultoria, os entrevistados manifestaram o receio de que as melhorias implementadas fossem abandonadas após o término do contrato. No entanto, as atividades continuaram a ser desempenhadas com sucesso, e o motivo apontado para isso foi a ampla participação dos servidores durante o processo, que retiveram o conhecimento e a experiência adquiridas.

“Então em um segundo momento foi importante os funcionários participarem. Sabíamos que depois da consultoria, o contrato acaba, e não poderíamos deixar de perder esse conhecimento. E depois desses contratos nós seguimos o que as consultorias nos propuseram. Acompanhamos

desempenho, metas, indicadores. (Entrevistado 3)

“Teve muita participação, todo mundo gostou muito do trabalho e se dispôs a participar, a grande maioria dos colegas gostou. (Entrevistado 3)

Em relação à falha na divulgação do plano, a percepção apresentada foi de que cada diretoria elaborou o seu planejamento, mas que no final não foi divulgado um planejamento oficial do órgão que integrasse o planejamento de todas as diretorias.

“O que estava previsto era a diretoria executiva integrar todos os resultados no final e isso nós sentimos falta. Não temos percepção de que isso aconteceu. Não veio, por exemplo, um relatório que resumisse os planos de cada diretoria. Se ocorreu não foi divulgado.” (Entrevistado 3)

Além disso, foi relatada como grande dificuldade a divulgação do plano até as unidades regionais do órgão, que não participaram do processo de planejamento.

“A maior dificuldade que enfrentamos foi a divulgação e a mudança dessa rotina que começamos a ter em relação às superintendências regionais. Porque implantamos a rotina de planejamento na sede, mas as superintendências não tiveram contato com esses planos. Elas não participaram, a sede cobrava desempenho e resultado. A gente até entrevistava superintendentes, mas, no final do ano, na hora de cobrar, eles não entendiam que aquilo era uma meta. Maior dificuldade era passar para superintendência aquelas metas.” (Entrevistado 3)

Em relação à categoria “Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas”, a única unidade temática observada foi a “falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais”, conforme o Quadro 11 a seguir:

**Quadro 11 – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 2**

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
2. Compreender que o processo decisório deve considerar	Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais	2
	Preferência por ações com retorno no curto prazo, dentro do tempo de mandato do gestor	0

Fonte: elaborado pelo autor

A falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais se deu, na visão dos entrevistados, pelo fato de que cada diretoria estabeleceu o seu planejamento estratégico separadamente, sem um trabalho adequado de integração, conforme mencionado na categoria anterior.

“Nunca teve reunião de planejamento estratégico para diretores. Na formulação os diretores não se reuniam entre eles para integrar o planejamento de cada diretoria. Faltou esse diálogo.” (Entrevistado 3)

“A diretoria geral sempre focou muito nas missões, valores... Mas não preocupou em equalizar, em coordenar os trabalhos que cada diretoria vinha desenvolvendo. Tenho certeza de que cada diretoria faz algo diferente da outra.” (Entrevistado 3)

Além disso, há a percepção de que cada diretoria aproveitou de forma distinta o apoio das consultorias contratadas.

“Na nossa diretoria as coisas estão funcionando muito bem, nosso planejamento estratégico é acompanhado, ano a ano, com cronogramas, indicadores, metas e uma rotina de reuniões já consolidada, que começou com a consultoria e continua até hoje. Agora, eu não vejo isso nas outras diretorias. Uma das diretorias parece que não aproveitou muito bem a consultoria. E essa diretoria é uma das mais relevantes aqui, então tem um peso muito grande.” (Entrevistado 3)

Em relação ao conflito de expectativas e diversidade de interesses, foi mencionado não haver participação de órgãos externos na elaboração do plano, sendo discutido apenas pelos servidores setoriais. Os entrevistados destacaram a presença de discussões de caráter técnico, que contemplaram a visão e os interesses de cada servidor sobre o trabalho.

“Cada reunião durava três vezes mais do que era previsto, mas foi uma discussão muito rica, cada um enxergava um risco em algum ponto, mas sempre com parceria. Todo mundo foi muito transparente nas discussões,

apresentando o seu ponto de vista buscando o melhor para a organização, de maneira técnica. Acho que superou as expectativas que as pessoas tinham. Todos saíram satisfeitos na minha opinião.” (Entrevistado 3)

Em relação à categoria “Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade”, foram observadas as unidades temáticas “ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano” e “mudança constante das prioridades das organizações”, conforme o Quadro 12 a seguir:

**Quadro 12 – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 3**

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade	Mudança constante das prioridades da organização	1
	Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano	1
	Falta de apoio político para execução	0
	Estabelecimento de objetivos vagos e contraditórios como decorrência de um processo de negociação que engloba o maior número de interesses políticos para obter legitimidade	0
	Desarticulação do planejamento estratégico com o plano de governo	0
	Ruptura com as ações realizadas na gestão anterior	0
	Permeabilidade da organização para influência externa	0
	Descolamento entre as ações planejadas e efetivamente realizadas	0
	Ações são realizadas de forma improvisada	0
	Utilização da organização para atender a interesses próprios	0

Fonte: elaborado pelo autor

A visão dos entrevistados é de que, no passado, havia grande interferência política nas decisões da organização. No entanto, nos últimos anos, devido ao aprimoramento dos processos gerenciais e com a incorporação de critérios técnicos de decisão ao arcabouço legal do órgão, as interferências políticas são cada vez mais raras.

“No passado existia muita [interferência política]. Hoje em dia, em função da nossa organização, tanto na gestão quanto nas prioridades técnicas de viabilidade de projetos e empreendimentos, conseguimos responder de forma mais técnica. Hoje o DNIT tem condição de responder se aquele município precisa daquela obra com dados técnicos. (Entrevistado 3)

“Antigamente o político pedia obra e a gente não tinha estudos, muitas vezes ele conseguia que a gente executasse uma obra que ele achava que seria



importante, mas que tecnicamente ela não era viável, mas a gente não possuía estudos técnicos para argumentar. Desde 2011 o DNIT vem evoluindo a resposta técnica de forma a fazer o melhor investimento possível. O político aceita a resposta técnica.” (Entrevistado 3)

Na opinião dos entrevistados, as mudanças de governos não exercem impacto no planejamento estratégico da organização pelo fato de a organização ter incorporado na sua cultura ferramentas e procedimentos de gestão que protegem o órgão contra a tomada de decisões com base em critérios políticos.

“Eu acho que a transição de governo não impacta o planejamento estratégico. Se trocar um diretor, se vier por indicação política, ele já estará dentro de uma cultura de monitoramento de resultado e rotinas e técnicas de gestão. Ela protege o servidor já que é uma rotina. A tendência é de continuar.” (Entrevistado 3)

Além disso, foi ressaltada a criação de uma portaria que protege o órgão de indicações políticas em massa, reservando os cargos de gestão da organização aos servidores de carreira.

“Existe uma portaria do ministro anterior para reservar cargos de coordenação-geral para servidores da carreira. É uma portaria, existe uma lei que atropela a portaria e te permite fazer um percentual de indicações políticas. Essa portaria te dá um constrangimento, você revogar uma portaria dessa para fazer indicações políticas pega mal. Ela contribui para a manutenção de um trabalho técnico, com mais estabilidade, menos rotatividade. Mas essas portarias podem ser revogadas ou mesmo assim alguém pode se lixar para ela e começar a fazer indicações políticas.” (Entrevistado 3)

Quanto à ausência de monitoramento do planejamento estratégico, a percepção dos entrevistados é de que, apesar do plano ser rigorosamente monitorado dentro das diretorias em que estão alocados, o acompanhamento do planejamento estratégico, como um todo, carece de melhorias.

“Na minha diretoria seguimos religiosamente os monitoramentos. Mas isso não é feito nas outras diretorias. Nesse quesito estamos à frente das outras.

Então, no geral, eu acho que falta monitoramento.” (Entrevistado 3)

No que diz respeito à mudança constante das prioridades do órgão, os entrevistados mencionaram o constante surgimento de novas demandas a serem atendidas no curto prazo, não necessariamente conectadas ao planejamento estratégico.

“Você tem um planejamento, mas chegam tantas outras demandas de curto prazo que você tem que atender. Então isso te dispersa do objetivo que você estabeleceu.” (Entrevistado 3)

Em relação à categoria “Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública”, a unidade temática que mais se repetiu foi a “características da administração pública brasileira”, seguida por “princípio da legalidade reprime ideias inovadoras, conforme o Quadro 13 a seguir:

**Quadro 13** – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 4

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
4. Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	Características da administração pública brasileira (burocratismo, centralização do poder, aversão ao empreendedorismo, paternalismo e reformismo).	2
	Princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras	1
	Princípio da Publicidade gera questionamentos e revisão de decisões	0
	Metodologia não é adaptada ao contexto da organização	0

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto às características da administração pública brasileira, os entrevistados mencionaram o termo “apagão das canetas”, que se refere à estagnação das decisões públicas causada pelo medo que o servidor tem de ser responsabilizado por seus atos.

“O servidor tem muito medo de ser responsabilizado pelos seus atos, é o que chamam de apagão das canetas. Ele tem medo de assinar algo, ser responsabilizado, e no final o TCU vir em cima dele e ele acabar sendo penalizado. Então ele fica jogando o processo para o lado, o processo fica emperrado. O servidor acaba se “escondendo” atrás da burocracia. O problema nesse caso não é a burocracia em si, mas o medo do servidor” (Entrevistado 3)

Em relação ao Princípio da Legalidade, os entrevistados citaram como um

exemplo a compra de um equipamento de nova geração, utilizados há muito tempo pela iniciativa privada, mas que não foi possível adquiri-lo pois ainda não havia previsão legal que sustentasse a compra. Isso exemplifica, na visão dos entrevistados, como o Princípio da Legalidade pode reprimir novas ações que visam obter melhora na produtividade e, conseqüentemente, favorecer o atingimento dos objetivos definidos no planejamento estratégico.

“Tem um equipamento novo, importado, bem mais eficiente, mais leve para você transportar, mais portátil, para não ter que ficar desmatando até chegar no lugar de se fazer uma sondagem. Empresas privadas brasileiras já usam há muito tempo, a Vale é um exemplo, e a gente tentou usar isso aqui no DNIT, conseguimos o equipamento, mas não conseguimos utilizar porque não havia instrução normativa para isso. Como o DNIT ainda não tinha feito o estudo, não pude aceitar. Então eu tive que ir atrás de uma instrução normativa, e isso leva tempo.” (Entrevistado 3)

Em relação à categoria “Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas”, as unidades temáticas observadas foram “falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia”, “falta de mão de obra”, “dependência dos recursos repassados pelo tesouro”, “insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano” e “ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano”, conforme o Quadro 14 a seguir:

**Quadro 14** – Formuladores (Gestores de nível estratégico): Dimensão 5

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	Falta de mão de obra	2
	Falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia	1
	Insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano	1
	Dependência dos recursos repassados pelo Tesouro	1
	Falta de estrutura física e aparato tecnológico	0
	Ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto à capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia, foi evidenciado nas entrevistas um grande receio em relação à possível desatualização do conhecimento e das rotinas gerenciais conquistadas a partir dos

contratos de consultoria firmados.

“Antes do trabalho das consultorias, eu tinha a percepção de que o DNIT como um todo estava desatualizado em relação às ferramentas e processos de gestão. Então contratamos as consultorias e por meio delas nós nos capacitamos, implementamos novos processos e novas ferramentas que vêm nos ajudando bastante. Meu medo é a gente parar no tempo novamente, de não buscarmos nos atualizar continuamente. Se não fizermos isso, vamos precisar recorrer a consultorias para sempre.” (Entrevistado 3)

Quanto à falta de mão de obra, foi citada a necessidade de mais servidores atuantes nas unidades regionais do órgão.

“Tivemos muita dificuldade para fazer gestão de empreendimentos por falta de mão de obra nas superintendências. No Norte, por exemplo, em alguns estados, não havia nenhum engenheiro. Não conseguia atender as demandas de fiscalização.” (Entrevistado 3)

Além disso, foi citada a necessidade de ter no corpo funcional servidores com outras formações acadêmicas, principalmente voltadas para Administração.

“Como temos muitos engenheiros, a visão é técnica. Precisamos de mais analistas administrativos, gente focada em gestão. Falta esse tipo de servidor.” (Entrevistado 3)

Em relação aos desafios referentes aos recursos orçamentários, os entrevistados observaram grande queda no orçamento anual do órgão, ressaltando o papel fundamental dele para o atingimento dos objetivos estipulados, e que, sem orçamento suficiente, foi necessário paralisar determinados contratos.

“Recurso financeiro sempre é um grande problema, estamos perdendo cada vez mais orçamento. Nosso orçamento atual é menor do que o de 2010, trazido a valor presente. Faltaram muitos recursos, então você faz o planejamento, mas não tem os recursos para o projeto e para a obra.” (Entrevistado 3)

“O papel dos recursos financeiros é fundamental para alcançar as metas.

Tivemos bloqueio de recursos e com necessidade de o DNIT paralisar contratos.” (Entrevistado 3)

## 4.2 Percepção dos Executores

A amostra de executores do planejamento estratégico foi desmembrada em dois públicos. O primeiro corresponde aos ocupantes de cargos considerados táticos, imediatamente abaixo do nível de diretoria, responsáveis pela articulação entre a estratégia e a operação de determinado setor. O segundo público corresponde aos cargos de gestão imediatamente abaixo do primeiro público, responsáveis pela supervisão do trabalho operacional desempenhado – o nível mais baixo de gestão. O Quadro 15 abaixo apresenta o resultado da análise de conteúdo das entrevistas com os executores, compreendendo a percepção dos dois públicos anteriormente expostos.

**Quadro 15** – Desafios à utilização do Planejamento Estratégico segundo os Executores

Categories	Unidades Temáticas	Recorrência
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	Falta de apoio da alta administração	3
	Falha na divulgação do plano	2
	Descrença e fadiga em relação à metodologia adotada	1
	Desmotivação do corpo funcional	1
	Pouca participação dos colaboradores na formulação do plano	0
	Resistência às mudanças propostas pelo plano	0
	Falta de comprometimento da gerência de nível intermediário com a implementação do PE	0
	Não conscientização dos funcionários acerca da importância do plano	0
2. Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas	Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais	2
	Preferência por ações com retorno no curto prazo, dentro do tempo de mandato do gestor	1
	Conflito de expectativas e interesses entre os envolvidos	0
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade	Permeabilidade da organização para influência externa	3
	Mudança constante das prioridades do órgão	1
	Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano	0
	Estabelecimento de objetivos vagos e contraditórios como decorrência de um processo de negociação que engloba o maior número de interesses políticos para obter legitimidade	0
	Desarticulação do planejamento estratégico com o plano de governo	0
	Ruptura com as ações realizadas na gestão anterior	0
	Utilização da organização para atender a interesses próprios	0
	Descolamento entre as ações planejadas e efetivamente realizadas	0

	Ações são realizadas de forma improvisada	0
	Falta de apoio político para execução	0
4. Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	Características da administração pública brasileira (burocratismo, centralização do poder, aversão ao empreendedorismo, paternalismo e reformismo).	1
	Princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras	1
	Princípio da Publicidade gera questionamentos e revisão de decisões	0
	Metodologia não é adaptada ao contexto da organização	0
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	Falta de mão de obra	4
	Insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano	3
	Dependência dos recursos repassados pelo Tesouro	2
	Ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano	1
	Falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia	0
	Falta de estrutura física e aparato tecnológico	0

Fonte: elaborado pelo autor

Nas próximas subseções serão abordados e discutidos os resultados de cada categoria de acordo com a percepção de cada uma das amostras de executores do planejamento estratégico.

#### 4.2.1 Gestores do nível tático

Foram considerados gestores de nível tático os coordenadores-gerais do órgão, que são subordinados diretamente aos diretores e que lideram os coordenadores setoriais.

Em relação à categoria “Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico”, observou-se que nenhuma das unidades temáticas foram assinaladas como desafios ao planejamento estratégico, conforme Quadro 16 a seguir:

**Quadro 16** – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 1

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	Falta de apoio da alta administração	0
	Falta de comprometimento da gerência de nível intermediário com a implementação do PE	0
	Desmotivação do corpo funcional	0
	Descrença e fadiga em relação à metodologia adotada	0
	Pouca participação dos colaboradores na formulação do plano	0
	Resistência às mudanças propostas pelo plano	0
	Falha na divulgação do plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

Os entrevistados ressaltaram a participação da alta administração (centrada na figura do diretor do setor em que trabalham) como essencial para a consecução das metas estabelecidas. Foi destacada a atuação da alta administração como representante dos interesses da organização frente a outros órgãos, buscando soluções para problemas de natureza técnica, como a priorização de determinados processos ou uma mudança de legislação.

“Temos que levar em consideração o peso que o diretor tem para tratar com o órgão que estamos vinculados (Ministério) e com os gestores daquela pasta. Então o que a gente tem é que o diretor é o nosso gestor para assuntos mais importantes, que dependem de decisão gerencial.” (Entrevistado 4)

“O gestor máximo da diretoria ou autarquia tem esse poder de levar assuntos mais importantes para que possamos construir, de forma conjunta, alterações de legislação, fazendo com que processos que estejam emperrados consigam destravar.” (Entrevistado 4)

Além disso, reforçando a grande participação dos colaboradores, foi mencionado que as metas são definidas de baixo para cima. Nesse caso, os servidores apresentam as “demandas” de suas áreas e cabe à alta administração realizar um filtro e determinar quais serão os objetivos da diretoria.

“Coordenações apresentam várias demandas, de vários tipos e classes, isso vem se afunilando e essas demandas são levadas para o diretor, e o diretor escolhe as que ele acha mais importante.” (Entrevistado 4)

“Vem de baixo para cima. Até porque o diretor muda, às vezes. Quem sabe das demandas nas entrelinhas é o técnico, é o coordenador, e são passadas para o coordenador geral, depois diretor. O novo diretor, por exemplo, vem pegando as informações de baixo.” (Entrevistado 4)

Quanto à possível desmotivação dos colaboradores, à descrença em relação ao plano, à falta de divulgação do plano e à falta de conscientização dos servidores, os entrevistados não consideraram como desafios, e o motivo apontado para isso foi

a implementação de rotinas de gestão e monitoramento de projetos e processos relacionados às metas do planejamento estratégico, que foi possível graças ao apoio de uma consultoria de gestão:

“Tivemos acompanhamento de uma consultoria e aprendemos a fazer gestão de processos e de projetos que estão relacionados com o planejamento estratégico.” (Entrevistado 4)

“Dentro do planejamento, a gente coloca de forma escrita os cronogramas de execução: semanalmente, mensalmente etc. Esse acompanhamento é feito nas nossas reuniões de resultados mensais, reuniões mensais com diretor, que contemplam o planejamento estratégico.” (Entrevistado 4)

“E eu acredito que, por ter essa grande rotina de acompanhamento do nosso plano, os servidores conseguem visualizar o impacto das suas atividades nos resultados da diretoria. Isso traz mais motivação, principalmente porque eles têm voz dentro das reuniões.” (Entrevistado 4)

Em relação à categoria “Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas”, a única unidade temática observada foi a “preferência por ações com retorno no curto prazo, dentro do tempo de mandato do gestor”, conforme o Quadro 17 a seguir:

**Quadro 17** – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 2

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
2. Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas	Preferência por ações com retorno no curto prazo, dentro do tempo de mandato do gestor	1
	Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais	0
	Conflito de expectativas e interesses entre os envolvidos	0

Fonte: elaborado pelo autor

Os entrevistados mencionaram que muitas vezes atividades com benefícios de curto prazo são priorizadas em detrimento de outras mais importantes, mas que levariam um tempo maior para serem concluídas. No entanto, o problema, segundo os entrevistados, está na forma como a meta foi estabelecida, e não necessariamente relacionado ao tempo de mandato do gestor.



“Às vezes eu tenho um grande processo que envolve a avaliação de dois mil bens e eu acabo preferindo concluir no lugar dele outros cinco processos que possuem uma quantidade bem menor de bens, e que são mais fáceis de serem finalizados. Como a meta está estabelecida em número de processos concluídos, acaba acontecendo esse tipo de coisa. Mas o processo de 2 mil bens seria mais importante do que os outros cinco somados.” (Entrevistado 4)

Em relação às expectativas e aos interesses dos envolvidos no planejamento estratégico, foi destacada a importância da opinião dos servidores técnicos, e que o órgão não sofre influência de agentes externos. Segundo os entrevistados, há abertura para todas as opiniões, que são discutidas de forma técnica.

“A gente sempre prima pela opinião dos técnicos. É importantíssimo saber ouvir. Claro que a gente está aberto a todas as opiniões, mas sempre que discordamos temos que ter argumento técnico, e não por influência política. Tendo o argumento técnico, a gente prioriza o que for pertinente. Os planejamentos são feitos de forma conjunta, envolvendo todas as coordenações.” (Entrevistado 4)

Em relação à categoria “Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade”, a única unidade temática observada como desafio foi a “mudança constante das prioridades da organização”, conforme o Quadro 18 a seguir:

**Quadro 18** – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 3

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade	Mudança constante das prioridades da organização	1
	Estabelecimento de objetivos vagos e contraditórios como decorrência de um processo de negociação que engloba o maior número de interesses políticos para obter legitimidade	0
	Falta de apoio político para execução	0
	Utilização da organização para atender a interesses próprios	0
	Desarticulação do planejamento estratégico com o plano de governo	0
	Ruptura com as ações realizadas na gestão anterior	0
	Permeabilidade da organização para influência externa	0
	Descolamento entre as ações planejadas e efetivamente realizadas	0
	Ações são realizadas de forma improvisada	0
	Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

A percepção dos entrevistados é de que a organização já foi muito influenciada por fatores políticos no passado, mas que nos últimos anos isso tem sido drasticamente reduzido. Um dos grandes motivos para a diminuição do fator político nas decisões, segundo os entrevistados, é a instituição e o aprimoramento de procedimentos legais.

“No passado o DNIT já foi muito influenciado na política, não vou dizer que hoje não é, mas já foi muito mais. Na minha área, a qualquer momento, antigamente, a gente tinha que desempenhar um processo em um prazo muito curto, sem passar pelos procedimentos legais instituídos.”  
(Entrevistado 4)

“As ações políticas tendem a querer pular etapas, para que o benefício delas sejam obtidas em um espaço de tempo impossível de executar, e na verdade isso só prejudica a União, o servidor e a Administração Pública. Dentro da minha coordenação, o lado político deixou de existir. Temos procedimentos bem estabelecidos, e consigo justificar para o político por que eu não posso fazer determinada coisa.” (Entrevistado 4)

Os entrevistados ressaltaram a existência de um lado positivo da influência de fatores políticos, no que diz respeito ao relacionamento com outros órgãos, defendendo que o fator político pode ajudar na obtenção de prioridade para os temas de interesse da organização:

“O fator político também pode ser positivo. Algumas questões que estão travadas em outros órgãos e esferas, o político ajuda a informar ou atuar junto para que aquele processo que está travado, por qualquer motivo, seja priorizado para atingir os interesses do DNIT.” (Entrevistado 4)

Em relação às mudanças constantes de prioridades no órgão, os entrevistados enfatizaram o surgimento de demandas não previstas advindas de outros órgãos, que geralmente possuem um curto prazo para conclusão, exigindo a mobilização de servidores para determinada tarefa que não necessariamente está alinhada aos objetivos do planejamento estratégico.

“Toda hora chega uma demanda de um Ministério ou da ANTT e nós temos que paralisar tudo que estamos fazendo para atendê-la. E são demandas que não estão conectadas com as nossas metas, então eu preciso tirar o servidor do trabalho que ele está fazendo para trabalhar em outra coisa que é sempre urgente.” (Entrevistado 4)

“Só que no final do ano eu vou ser cobrado pelas metas, e não por essas demandas atendidas. Então essas urgências que aparecem acabam atrapalhando o trabalho da nossa área.” (Entrevistado 4)

Em relação à categoria “Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública”, não foi possível observar a recorrência de nenhuma unidade temática, conforme o Quadro 19 a seguir:

**Quadro 19** – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 4

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
4. Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	Características da administração pública brasileira (burocratismo, centralização do poder, aversão ao empreendedorismo, paternalismo e reformismo).	0
	Princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras	0
	Princípio da Publicidade gera questionamentos e revisão de decisões	0
	Metodologia não é adaptada ao contexto da organização	0

Fonte: elaborado pelo autor

A opinião dos entrevistados é de que as características marcantes da administração pública, como o excesso de burocracia, a centralização do poder, reformismo e entre outros atributos não constituem um desafio à utilização do planejamento estratégico no contexto do órgão. Além disso, os princípios da Legalidade e Publicidade foram apontados como intrínsecos à Administração Pública, e que não são entraves ao planejamento estratégico.

“Essas características fazem parte da administração pública. Não é que elas não existam aqui, mas pelo que eu vejo elas não estão atrapalhando nosso trabalho. Estamos atingindo nossas metas. Não vejo os princípios da Administração Pública reprimir ideias inovadoras ou gerar questionamentos externos. Conseguimos exercer bem nossa função dentro desses limites” (Entrevistado 4)

Quanto à adaptação da metodologia de planejamento estratégico, os

entrevistados também não a enxergam como um desafio.

“Utilizamos o BSC na formulação em 2018 e todo ano recebemos um ofício em que temos que responder com a escolha das nossas metas. Eu vejo isso funcionar bem. Não é um problema.” (Entrevistado 4)

Em relação à categoria “Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas”, a unidade temática que mais se repetiu foi a “falta de mão de obra”, seguida por “dependência dos recursos repassados pelo Tesouro”, “insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano” e “ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano”, conforme o Quadro 20 a seguir:

**Quadro 20** – Executores (Gestores do nível tático): Dimensão 5

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	Falta de mão de obra	3
	Dependência dos recursos repassados pelo Tesouro	1
	Insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano	1
	Ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano	1
	Falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia	0
	Falta de estrutura física e aparato tecnológico	0

Fonte: elaborado pelo autor

As entrevistas evidenciaram a falta de mão de obra como um dos principais desafios à consecução das metas do planejamento estratégico.

“A perda de mão de obra é importante. Sempre temos perdas de mão de obra, por aposentadoria ou transferência para outros órgãos. Licenças médicas de longo prazo também atrapalham. Isso acaba prejudicando, porque planejo no início do ano e no meio do ano vou perdendo peças fundamentais.” (Entrevistado 4)

Foi ressaltada a dificuldade de suprir, a curto prazo, a perda de mão de obra, e que, por esse motivo, algumas das metas estipuladas podem não ser alcançadas no prazo estipulado.

“Quando eu perco essas peças, não consigo suprir minha necessidade em

um curto espaço de tempo. Por isso as metas podem ficar transferidas para outros exercícios.” (Entrevistado 4)

Quanto aos desafios de natureza orçamentária, todos foram recorrentes nas entrevistas realizadas.

“A dependência dos recursos do Tesouro é um fato. Precisamos esperar a LOA para definir o que vamos fazer.” (Entrevistado 4)

Foi ressaltada a precedência do orçamento em relação ao planejamento estratégico, e, segundo os entrevistados, o primeiro não é suficiente para atender às necessidades do órgão.

“Não adianta planejar se eu não tiver orçamento. Não consigo fazer as viagens, as fiscalizações. O DNIT está presente em todo o país e nós que estamos na sede precisamos estar presentes nos Estados.” (Entrevistado 4)

“Nós recebemos menos do que necessitamos para cumprirmos nossa missão plenamente. É claro que gostaríamos de receber mais, mas o nosso planejamento é feito a partir daquilo que temos, mesmo não sendo o ideal.” (Entrevistado 4)

Quanto ao foco excessivo no cumprimento do orçamento em detrimento do plano, as entrevistas evidenciaram que o foco da organização está na execução do orçamento, mas que, por influenciarem na remuneração dos servidores, as metas anuais também possuem importância.

“No DNIT como organização eu acredito que o foco está em você utilizar o máximo possível do recurso que foi disponibilizado. Mas nós também temos um foco muito grande nas metas institucionais, até porque elas influenciam na nossa remuneração. De uma maneira geral eu acredito que o orçamento está acima, sim.” (Entrevistado 4)

#### **4.2.2 Gestores do nível operacional**

Foram considerados gestores de nível operacional os coordenadores

imediatamente abaixo dos gestores de nível tático. São o último nível de gestão da organização e suas atribuições estão relacionadas à supervisão do trabalho operacional executado pelos servidores.

Em relação à categoria “Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico”, as unidades temáticas observadas foram “falta de apoio da alta administração”, “falha na divulgação do plano”, “desmotivação do corpo funcional” e “descrença e fadiga em relação à metodologia adotada”, conforme Quadro 21 a seguir:

**Quadro 21** – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 1

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	Falta de apoio da alta administração	3
	Falha na divulgação do plano	2
	Descrença e fadiga em relação à metodologia adotada	1
	Desmotivação do corpo funcional	1
	Pouca participação dos colaboradores na formulação do plano	0
	Resistência às mudanças propostas pelo plano	0
	Falta de comprometimento da gerência de nível intermediário com a implementação do PE	0
	Não conscientização dos funcionários acerca da importância do plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

A percepção dos entrevistados é de que falta apoio da alta administração em relação ao planejamento estratégico, e o motivo apontado para isso foi a grande quantidade de tempo que esses gestores gastam com rotinas operacionais.

“Acho que as rotinas ainda consomem muito a alta administração, os problemas não deixam você pensar muito a longo prazo, não sei se é uma visão geral. Nos primeiros passos do planejamento estratégico, tínhamos oficina, éramos chamados a participar, tinham dinâmicas, trabalhos. Agora nós só recebemos um ofício que devemos mandar para definir as metas. Diretor não chamou a gente para sentar e discutir...” (Entrevistado 5)

“A principal dificuldade é a falta de engajamento da alta gestão; O planejamento estratégico precisa desse patrocínio deles.” (Entrevistado 5)

“Não vejo o nosso diretor chamar todo mundo para falar de meta... Isso fica muito a cargo dos coordenadores. Nós que definimos a meta e ele aprova ou

não.” (Entrevistado 5)

Em relação à desmotivação e à descrença dos colaboradores em relação ao planejamento estratégico, a percepção é de que a maioria das pessoas estão desmotivadas, descrentes de que os esforços empenhados terão utilidade para a organização.

“Já vi gente feliz da vida, já vi gente falando “mais um trabalho pra ficar na parede”, mais uma obrigação, mais uma consultoria paga. E sempre tem algumas pessoas que falam “vamos fazer, isso vai agregar ao DNIT, aos servidores etc.”, e têm aqueles que estão cansados. A maioria está desmotivada.” (Entrevistado 5)

“Na época [da elaboração do plano] eles levaram os servidores para um hotel. Lá fizemos várias oficinas... só que no final não víamos os resultados dessas oficinas. No final só veio um resultado via documento SEI, sem explicações, sem responder o porquê de ter adotado ou não tal coisa. Isso não foi legal.” (Entrevistado 5)

Foi ressaltada a necessidade de maior divulgação da estratégia.

“Acho que a estratégia deveria ser espalhada, colocada à vista. Acho que o plano estratégico não está totalmente inserido na nossa diretoria.” (Entrevistado 5)

Além disso, a percepção é de que as atividades operacionais não são definidas a partir de um desdobramento da estratégia.

“Nós tínhamos que conectar as atividades operacionais aos objetivos estratégicos no site, precisamos ficar procurando conectar as atividades aos objetivos, quando deveria ser o contrário.” (Entrevistado 5)

Em relação à categoria “Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas”, a única unidade temática observada foi a “falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais”, conforme o Quadro 22 a seguir:

**Quadro 22** – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 2

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
2. Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas	Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais	2
	Preferência por ações com retorno no curto prazo, dentro do tempo de mandato do gestor	0
	Conflito de expectativas e interesses entre os envolvidos	0

Fonte: elaborado do autor

A percepção dos entrevistados é de que há diferentes culturas e modos de trabalhar dentro da organização e isso se deve à forma com que o órgão foi constituído, a partir da unificação de outras instituições. Por isso, foi destacada a necessidade de empenhar esforços para facilitar a coordenação entre as diversas áreas.

“No DNIT temos essa questão, temos vários ‘DNITs’ dentro daqui. O DNIT foi a junção de várias redes, e cada um tinha um procedimento, uma cultura, e foi costurada em uma só organização. E essa relação precisa melhorar. É uma instituição que é jovem, tem 21 anos. Mas acho que a gente já deu alguns passos, uns para frente, uns para trás. (Entrevistado 5)

Em relação à categoria “Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade”, as unidades temáticas observadas foram a “permeabilidade da organização para influência externa, conforme o Quadro 23 a seguir:

**Quadro 23** – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 3

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade	Permeabilidade da organização para influência externa	3
	Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano	0
	Estabelecimento de objetivos vagos e contraditórios como decorrência de um processo de negociação que engloba o maior número de interesses políticos para obter legitimidade	0
	Mudança constante das prioridades da organização	0
	Desarticulação do planejamento estratégico com o plano de governo	0
	Ruptura com as ações realizadas na gestão anterior	0
	Utilização da organização para atender a interesses próprios	0
	Descolamento entre as ações planejadas e efetivamente realizadas	0
	Ações são realizadas de forma improvisada	0
	Falta de apoio político para execução	0

Fonte: elaborado pelo autor



A opinião dos entrevistados é de que a organização sofre muita influência política, principalmente nas unidades regionais, com a nomeação de superintendentes regionais feita por indicações políticas e pela disponibilização de recursos financeiros com base em preferências políticas.

“O DNIT sofre muita influência política, por força do orçamento e por força do seu papel mesmo nos estados, pois o DNIT atua nas pontas. Os superintendentes, às vezes, são indicados por políticos.” (Entrevistado 5)

“Quando entra um novo governo, por exemplo, a superintendência de um Estado que deu mais votos para o partido derrotado... Ela recebe menos recursos. Enquanto em alguns estados nos quais o político eleito ganhou recebem mais recursos, mesmo possuindo menos obras... É o jogo político, acontece até hoje. (Entrevistado 6)

Em relação à categoria “Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública”, as unidades temáticas observadas foram “características da administração pública brasileira” e “princípio da legalidade reprime ideias inovadoras”, conforme o Quadro 24 a seguir:

**Quadro 24** – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 4

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
4. Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	Características da administração pública brasileira (burocratismo, centralização do poder, aversão ao empreendedorismo, paternalismo e reformismo).	1
	Princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras	1
	Princípio da Publicidade gera questionamentos e revisão de decisões	0
	Metodologia não é adaptada ao contexto da organização	0

Fonte: elaborado pelo autor

Na percepção dos entrevistados, existe um conflito entre o Princípio da Legalidade e a atuação criativa. Mesmo reconhecendo a importância da legalidade para o bom funcionamento da organização, ela é mencionada como algo que desmotiva o colaborador a agir de forma inovadora.

“Existe um conflito entre seguir a legalidade e tentar fazer as coisas de modo diferente, tentar inovar. Temos que ter cuidado e sempre ter em vista que o Princípio da Legalidade protege a organização de pessoas mal-

intencionadas. Mas é inegável que ele reprime completamente o surgimento de novas ideias. Para você fazer algo diferente você precisa alterar alguma norma, isso é muito desmotivador.” (Entrevistado 5)

Além disso, a burocracia e a aversão ao risco foram citadas como características da administração pública presentes na organização, decorrentes do próprio Princípio da Legalidade.

“A burocracia e a aversão ao risco... Elas vêm do princípio da legalidade. Eu não sei como resolver isso, porque não podemos mudar o princípio da Legalidade e começar a fazer o que não está na lei.” (Entrevistado 5)

Em relação à categoria “Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas”, as unidades temáticas observadas foram a “falta de mão de obra”, a “dependência dos recursos repassados pelo Tesouro” e “insuficiência do orçamento para a consecução das metas previstas no plano”, conforme o Quadro 25 a seguir:

**Quadro 25** – Executores (Gestores do nível operacional): Dimensão 5

<b>Categoria</b>	<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Recorrência</b>
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	Insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano	2
	Falta de mão de obra	1
	Dependência dos recursos repassados pelo Tesouro	1
	Falta de estrutura física e aparato tecnológico	0
	Falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia	0
	Ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano	0

Fonte: elaborado pelo autor

A falta de mão de obra foi apontada como um dos grandes desafios em relação ao planejamento estratégico.

“Estamos sempre perdendo mão de obra e não conseguimos reposição. E a solução que encontramos foi a contratação de mão de obra terceirizada. Existe bastante isso no órgão.” (Entrevistado 6)

Em relação à dependência dos recursos do Tesouro e a insuficiência do orçamento para atingir as metas do plano, foi destacada a importância que os recursos

financeiros possuem para a consecução do planejamento, e que, quando não há recursos suficientes, os objetivos ficam comprometidos e as metas acabam sendo revisadas de acordo com o recurso disponível.

“O outro fator externo é a disponibilidade orçamentária para executar a obra. Às vezes você faz o contrato, mas não tem dinheiro suficiente pra construir no prazo correto. Aí fica mais caro, obra paralisa etc. O orçamento pesa...”  
(Entrevistado 5)

“Às vezes o recurso que a gente esperava não chega. Então não temos dinheiro suficiente para fazer tal obra, e aí redirecionamos essa verba para outra coisa, talvez menos importante, mas que o recurso é suficiente para isso.” (Entrevistado 6)

### **4.3 Comparação e discussão dos resultados**

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) está passando por um processo de amadurecimento em relação à utilização do planejamento estratégico, que teve início a partir da década de 2010, quando o órgão elaborou o seu primeiro plano. A recente criação da Coordenadoria-Geral de Monitoramento e Gestão Estratégica e a instituição do Comitê de Gestão, Estratégia e Riscos demonstra a importância que a organização confere à gestão estratégica. Além disso, as contratações de diversos projetos de consultoria voltados para o aprimoramento de processos e rotinas de gestão evidenciam o contínuo interesse da entidade em superar os desafios da gestão pública, buscando, a partir do aumento da produtividade e da melhora dos serviços prestados à população, cumprir a sua missão.

Por meio das entrevistas com formuladores e executores do planejamento estratégico foi possível encontrar tanto opiniões convergentes quanto divergentes a respeito dos desafios à utilização do planejamento estratégico no órgão, agrupados nesse estudo em cinco categorias, adaptadas de Ota (2014).

Em relação à categoria “Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico”, um dos principais pontos de convergência entre formuladores e executores foi a percepção de que falta divulgação do plano estratégico. Os estudos de Estrada (2001), Oliveira *et al.* (2006) e Souza Cunha (2012)

reforçam a importância dessa prática. Para eles, a intensa divulgação do plano, com o cuidado de expor didaticamente os objetivos e benefícios a serem atingidos, alcançando os colaboradores do nível operacional, são fundamentais. No caso do DNIT, os entrevistados afirmaram que as superintendências regionais, cuja natureza do trabalho é predominantemente operacional, não tiveram contato com o planejamento estratégico, e que o processo de planejamento é restrito à Diretoria Executiva do órgão.

Outro desafio percebido pela maioria dos entrevistados de ambos os públicos é a falta de apoio da alta administração, considerado por Giacobbo (1997) como condição fundamental para um plano bem-sucedido. Os gestores responsáveis pela confecção e monitoramento do planejamento estratégico foram os que mais enfatizaram esse desafio, afirmando não enxergar interesse da alta administração pela elaboração do próximo plano, e que a ferramenta é utilizada hoje “para cumprir tabela.” Além deles, os gestores operacionais também salientaram o problema. Nesse sentido, Estrada (2001) e Giacobbo (1997) destacam que, sem o compromisso irrestrito da alta administração, a implementação do plano estratégico é inviável.

Os demais desafios dessa categoria foram citados com menor frequência. A desmotivação e a fadiga em relação à metodologia adotada foram citadas apenas por gestores do nível operacional, enquanto a pouca participação dos colaboradores na formulação do plano foi apontada pelos gestores do planejamento estratégico. É possível que ambos os desafios estejam relacionados, de modo que um desafio fomente o aparecimento do outro. Também podem estar relacionados à aversão ao risco, característica típica da administração brasileira, que, segundo Carbone (2000), pode ter como efeito a pouca motivação para implementar mudanças e melhorias.

Em relação à categoria “Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas”, formuladores e executores identificaram a falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais como o principal desafio. Essa dificuldade foi trazida de forma unânime pelo público de formuladores, apresentando a percepção de que cada setor da organização está voltado apenas para suas metas, sem o diálogo com as demais. Para favorecer a coordenação e combater a dispersão dos agentes, Oliveira *et al.* (2006) recomendam a criação de equipes multidisciplinares de planejamento, envolvendo indivíduos de diversos setores da organização, para o debate de ideias, estimulando a pluralidade.

Em relação à categoria “Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a

rotatividade”, foi possível notar a divergência de opiniões entre formuladores e executores. Apesar de ambos os públicos concordarem que a interferência política diminuiu ao longo das últimas décadas, a percepção dos formuladores é de que existe atualmente pouca ou quase nenhuma interferência política no órgão, enquanto a opinião dos executores de nível operacional é de que a organização ainda sofre consideravelmente a influência de fatores políticos, principalmente no que diz respeito à nomeação de superintendentes regionais. Enquanto os formuladores acreditam que uma mudança de governo não representa grande desafio ao planejamento estratégico, graças aos procedimentos legais e gerenciais consolidados na organização, os executores afirmaram ainda ser possível observar decisões sobre alocação de recursos tomadas com base em critérios políticos.

Apesar da divergência nesse ponto, ainda referente à mesma categoria, os gestores de nível estratégico e tático convergiram e apontaram como desafio em relação ao planejamento estratégico a mudança constante de prioridades da organização. Os entrevistados afirmaram receber frequentemente demandas urgentes de órgãos como ministérios e agências de regulação, que tem como consequência o direcionamento de servidores para essas atividades em detrimento das atividades que contribuem para o alcance dos objetivos planejados. Isso acontece, segundo os entrevistados, devido à falta de planejamento conjunto entre as instituições, já que muitas vezes existem, no planejamento de cada uma, ações que envolvem outras organizações. Tal dificuldade é abordada por Ring e Perry (1985) ao destacarem que as organizações públicas possuem maior quantidade de *stakeholders* em relação às organizações privadas, tornando sua atuação mais complexa, e que, por isso, se faz necessário envolver todas as partes interessadas no processo de planejamento.

Diferentemente do que é comumente citado na literatura (GIACOBBO, 1997; OTA, 2014), houve consenso entre os entrevistados de que a rotatividade de gestores e a descontinuidade administrativa não é vista como um desafio para o órgão. O único momento em que a rotatividade foi mencionada pelos entrevistados foi em referência à existência de uma portaria que prevê que todos os cargos de coordenador-geral sejam ocupados por servidores de carreira, o que contribuiria para proteger a organização da rotatividade e da indicação por motivos políticos.

Ainda na mesma categoria, a ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano foi um ponto de divergência entre os entrevistados:

enquanto todos os formuladores afirmavam a existência desse desafio, nenhum dos executores o citou como um problema. Uma explicação possível para esse resultado é que os executores enfatizaram a forma como é feito o monitoramento dentro do setor em que está inserido, ressaltando a existência de reuniões periódicas e acompanhamento de indicadores, enquanto os formuladores destacaram a necessidade de integração entre o planejamento de cada uma das diretorias, tornando possível o monitoramento do planejamento estratégico do órgão como um todo.

Um dos gestores de nível estratégico, por exemplo, mencionou que as rotinas de gestão são rigorosamente executadas dentro de sua diretoria, mas que não observava o mesmo nas demais. Além disso, afirmou sentir a necessidade de se estabelecer reuniões periódicas de diretoria que monitorassem, de forma integral, todos os planejamentos. Nesse sentido, os resultados se aproximam da pesquisa realizada pelo TCU acerca do monitoramento dos resultados em organizações públicas, destacando que 40% das organizações entrevistadas afirmaram estar em um estágio inicial quanto às atividades de monitoramento (BRASIL, 2020). Andrade e Maria (2015) em sua pesquisa destacam o papel que o monitoramento tem na consecução dos objetivos estabelecidos, pois a partir dele é que se pode identificar e atuar na solução de problemas enfrentados.

Em relação à categoria “Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública”, houve convergência dos entrevistados em relação aos desafios que o Princípio da Legalidade e que as características inerentes à administração pública brasileira representam em relação ao planejamento estratégico. Tanto formuladores quanto executores reconhecem que o Princípio da Legalidade, apesar de proteger a organização de pessoas mal-intencionadas, tem como consequência a repressão das ideias inovadoras.

Ota (2014) afirma que quando o Princípio da Legalidade é aplicado em excesso, a organização se torna mais burocrática, culminando na elaboração de leis excessivamente detalhadas, órgãos de controle extremamente rigorosos, o que dificulta a ação criativa dos servidores. No caso da organização em estudo, foi possível perceber os aspectos descritos pelo autor. Formuladores e executores apresentaram exemplos de situações em que foram propostas ações inovadoras que gerariam um grande benefício, mas que terminaram suspensas devido à legislação ou à falta dela. Um dos executores afirmou existir um conflito entre seguir a legalidade e agir criativamente, e que o dilema culmina na desmotivação dos servidores. Além

disso, um dos formuladores destacou o comportamento chamado “apagão das canetas”, termo utilizado para denominar a estagnação das decisões públicas causadas pelo medo que um servidor tem de ser responsabilizado por seus atos. Tal comportamento evidencia uma das características marcantes das organizações brasileiras: a aversão ao risco (HOFSTEDE, 1994; CARBONE 2000).

Em relação à categoria “Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas”, houve praticamente unanimidade em relação aos pontos de vistas de formuladores e executores. Ambos reconheceram o papel essencial que os recursos humanos e financeiros exercem para o atingimento dos objetivos.

Ao analisar a implementação do planejamento estratégico no Poder Judiciário de Goiás, Freitas (2018) destacou o déficit de servidores, a falta de capacitação dos colaboradores e insuficiência do orçamento como barreiras de grande relevância à efetivação do planejamento estratégico. No DNIT, as mesmas barreiras foram observadas pelos servidores entrevistados. Formuladores e executores compartilham da opinião de que os servidores, no geral, não possuem visão de longo prazo, nem a noção de como o seu trabalho contribui para a missão da organização. Um dos entrevistados apontou a mudança de mentalidade dos servidores como um dos maiores desafios do seu setor. Quanto ao déficit de servidores, foi destacada a dificuldade que as unidades regionais possuem para exercer suas funções devido à falta de engenheiros, o que compromete o planejamento da organização. Além disso, foi mencionada a dificuldade de reposição de mão-de-obra, que é reduzida em virtude de aposentadorias ou transferências para outros órgãos.

Quanto à insuficiência do orçamento, ela compromete os objetivos estratégicos na medida em que a falta ou o bloqueio de recursos implicam em paralisação de obras. A percepção de formuladores e executores é de que os objetivos são definidos tendo em vista a previsão de recursos financeiros. Quando essa previsão é revisada – na maioria das vezes, a revisão é para uma quantia inferior à inicial – a consequência é a revisão das metas estabelecidas. Assim, observa-se a precedência que o orçamento tem em relação ao planejamento estratégico.

Abaixo, o Quadro 26 apresenta os cinco desafios observados com maior recorrência, considerando a percepção de todos os entrevistados.

**Quadro 26 – Cinco desafios mais recorrentes**

<b>Unidades Temáticas</b>	<b>Executores</b>	<b>Formuladores</b>	<b>Total</b>
Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais	2	4	6
Falta de mão de obra	4	2	6
Falha na divulgação do plano	2	4	6
Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano	0	6	6
Falta de apoio da alta administração	3	2	5

Fonte: elaborado pelo autor

O Quadro 27 apresenta os pontos de convergência e de divergência entre formuladores e executores do planejamento estratégico.

**Quadro 27 – Pontos de convergência e divergência entre formuladores e executores**

<b>Dimensões dos desafios</b>	<b>Percepções Convergentes</b>	<b>Percepções Divergentes</b>
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	<ul style="list-style-type: none"><li>Falta de apoio da alta administração</li><li>Falha na divulgação do plano</li></ul>	
2. Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas	<ul style="list-style-type: none"><li>Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais</li></ul>	
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade		<ul style="list-style-type: none"><li>Permeabilidade da organização para influência externa</li><li>Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano</li></ul>
4. Ter sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	<ul style="list-style-type: none"><li>Características da administração pública (burocracia, aversão ao risco)</li><li>Princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras</li></ul>	
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	<ul style="list-style-type: none"><li>Falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia</li><li>Falta de mão de obra</li><li>Dependência dos recursos repassados pelo Tesouro</li></ul>	

Fonte: elaborado pelo autor



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou identificar a percepção de gestores públicos de uma organização pública federal sobre os desafios à utilização do planejamento estratégico. Considera-se que o objetivo principal da pesquisa foi atingido, uma vez que foram caracterizadas e comparadas as percepções de gestores de diferentes níveis hierárquicos, agregando-os em dois públicos, de acordo com o papel desempenhado no planejamento estratégico: os formuladores e os executores.

Foi possível notar, de maneira geral, a grande convergência das percepções de formuladores e executores em relação aos desafios à utilização do planejamento estratégico. Os participantes percebem que a organização necessita superar obstáculos, como a falta de divulgação e a falta de apoio da alta administração, para garantir o engajamento e o compromisso dos envolvidos com o plano, além de implementar ações que favoreçam a coordenação e a colaboração entre as diversas unidades organizacionais, monitorando, de maneira integral, o plano.

A percepção sobre os desafios relacionados à cultura organizacional e aos princípios da Administração Pública também convergiram entre os participantes. A burocracia, a aversão ao risco e o Princípio da Legalidade foram temas recorrentes nas entrevistas. Também a necessidade de recursos humanos e financeiros, que, quando são insuficientes, condicionam a atuação da organização e, conseqüentemente, o atingimento dos objetivos definidos no plano.

Os pontos de divergência entre formuladores e executores se deu em relação à influência de fatores políticos na organização e ao monitoramento do planejamento estratégico. A opinião dos formuladores é de que a interferência política atualmente é muito rara, e isso se deve, principalmente, à incorporação de rotinas de gestão e à criação de normas que proporcionam segurança para a tomada de decisão técnica. Por outro lado, apesar de reconhecer que a interferência política foi reduzida ao longo dos últimos anos, os gestores de nível operacional alertam para a persistência dessas práticas e fornecem exemplos de brechas para a atuação política mal-intencionada.

Quanto à divergência em relação à falha no monitoramento do plano, unanimemente apontada pelos formuladores como desafio, os executores afirmaram existir adequadas rotinas de monitoramento e controle dos planos dentro do seu setor. O resultado sugere que a falta de monitoramento do plano pode acontecer a nível estratégico, no sentido de que não haja um monitoramento que integre todas as

unidades organizacionais.

É necessário fazer algumas ressalvas em relação à quantidade e ao perfil de respondentes. A opinião dos gestores da sede da organização poderia ser comparada com a opinião dos gestores alocados nas superintendências regionais, o que poderia favorecer o surgimento de novas perspectivas acerca dos desafios enfrentados. Além disso, a participação de gestores de cada uma das diretorias, responsáveis tanto pela formulação, quanto pela execução, enriqueceria as análises.

Tendo em vista as limitações da pesquisa, recomenda-se a realização do estudo em outras organizações, ampliando o espaço amostral, para garantir maior legitimidade aos resultados, buscando traçar um panorama acerca dos desafios para o setor público no geral. Além disso, sugere-se a utilização de outros instrumentos de pesquisa, como grupos de foco, que possibilitaria a compreensão mais profunda e integral sobre os desafios ao planejamento estratégico.

Diante do que foi exposto, conclui-se que a utilização do planejamento estratégico em uma organização pública federal é um fenômeno que envolve a combinação de aspectos estruturais e culturais da própria administração pública brasileira e as particularidades de cada organização. Tendo em vista que a adoção dessa ferramenta pelo setor público brasileiro é recente, é de fundamental importância a realização de estudos que aprofundem o conhecimento acerca desse fenômeno, contribuindo para utilização mais eficaz do planejamento estratégico em organizações públicas.

## 6 REFERÊNCIAS

AAKER, David A. **Administração Estratégica de Mercado 9ed.** Bookman Editora, 2009.

ABDALA, Márcio Moutinho; CONEJERO, Marco Antonio; DE OLIVEIRA, Murilo Alvarenga. **Administração Estratégica: da Teoria à Prática no Brasil.** Editora Atlas, 2019.

ALLISON, G. T. Jr. **Public and Private Management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?**1979. Reprinted at STILLMAN II, R. J. *Public Administration: Concepts and Cases.* Universidade de Colorado. 6ª Edição. P. 289-307. 1996.

ANDRADE, JI de; MARIA, R. C. **Planejamento Estratégico no setor público: análise das variáveis que influenciam o processo de compras em uma instituição de ensino.** Encontro Nacional de Engenharia de Produção, v. 35, 2015.

ANSOFF, H. Igor. **Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion.** McGraw-Hill Companies, 1965.

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. **Implantando a Administração Estratégica.** São Paulo: Atlas, 1993.

ARANHA, Fredson Militão da Cunha. **Como a cultura organizacional pode influir no planejamento estratégico:** análise da importância do Planejamento Estratégico em instituições militarizadas como a PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - polícia de proximidade. 2018. 15 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo:** edição revista e ampliada. São Paulo: Edições, v. 70, p. 280, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 23 nov. 2022.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Institucional.** [Brasília]. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em 06 fev. 2023.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Organograma.** [2020?] Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a->

informacao/institucional/organograma\_DNIT\_2021.pdf. Acesso em 06 fev. 2023.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Planejamento Estratégico**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-e-estrategia/planejamento-estrategico>. Acesso em 06 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual (PPA)**. [2021?]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em 06 fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público** — RSP, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora: Fundação Getúlio Vargas, 1998b.

BRYSON, J. M. *Strategic Planning Process for public and Non-Profit organizations*. **Long Range Planning**. Vol. 21. P. 73-81, 1988.

BRYSON, J. M.; ROERING, W. S. *Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector*. **Journal of the American Planning Association**, 1987.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira *et al.* **Reformas administrativas no brasil**: uma abordagem teórica e crítica. REGE, São Paulo – SP, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 1-5, 2000.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: < <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/39252-departamento-nacional-de-infraestrutura-de-transportes>. Acesso em 06 nov. 2022.

CHANDLER, A., 1962, *Strategy and Structure*, **MIT Press**, Cambridge, MA.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração** – Vol. 2. São Paulo. Grupo GEN, 2021.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

DARÓS, V. Planejamento Estratégico do TRF da 4 Região. **Caderno de Administração da Justiça**: Planejamento Estratégico, 64p, 2009.

DE SOUZA, Antônio Ricardo. Avaliação do Processo de Implantação de um Plano Estratégico Municipal: Um Estudo de Caso. **Revista de Estudos Sociais**, v. 1, n. 1,

p. 7-30, 1999.

DICICCO-BLOOM, B.; CRABTREE, B. F. *The qualitative research interview*. **Medical Education**, v. 40, n. 4, p. 314-321, 2006.

DOS REIS, Geraldo Vieira; COLAUTO, Romualdo Douglas; PINHEIRO, Laura Edith Taboada. **Proposta de adaptação do Balanced Scorecard para órgãos públicos: um enfoque na secretaria geral de administração (Segedam) do tribunal de contas da união**. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2007.

DRUCKER, Peter F. *Management-Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper & Row, 1974. p. 121.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz. Os rumos do planejamento estratégico nas instituições públicas de ensino superior. **Encontro Nacional de Engenharia de Produção ENEGEP**, Salvador, BA, 2001.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo de. **Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional**. **30º Encontro da ANPAD**. Salvador; Bahia, 2006.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Planejamento Estratégico no Setor Público pós-NPM: Diagnóstico e Premissas para seu Desenvolvimento. **planificación estratégica**, p. 53, 2014.

FREITAS, Alexandre B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, p. 38-54, 1997.

FREITAS, Simone Lins Oliveira. **Os desafios da implementação do planejamento estratégico no poder judiciário do Estado de Goiás**. 2018.131p. Dissertação - Centro Universitário, Unialfa, 2018.

Freitas, M. E. (1991). **Cultura organizacional: formação, tipologias e impacto**. São Paulo: McGraw-Hill.

GASKELL, George. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 4 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 64-89.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU**, n. 74, p. 73-108, 1997.

GIL, Antonio C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 7ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2019.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GLASER, B.; STRAUSS, A. *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New York: **Aldine Publishing Company**, 1967.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Effective evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

HOFSTEDE, G. *Culture and organizations: software of the mind, intercultural cooperation and its importance for survival*. London: Harper Collins, 1994.

HREBINIAK, L. G. **Fazendo a estratégia funcionar**: o caminho para uma execução bem-sucedida. Rio Grande do Sul: Bookman, 2006.

KLUYVER, Corlenis A. de. **Estratégia**: uma visão executiva. Tradução de Sonia Midori Yamamoto. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LACOMBE, Francisco. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

LACOMBE, Francisco José M.; HEILBORN, Gilberto Luiz J. **Administração**: princípios e tendências. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público - RSP*, ano 49, n. 2, p. 5-32, 1998.

LIMA, Rafael Sousa. **Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal. 2012**. 83 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Rio de Janeiro, 2012.

LODI, J. B. **A empresa familiar**. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

MARTINS, H. F. **A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira**. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Estratégica**: Foco no Planejamento Estratégico. São Paulo: Grupo GEN, 2010.

MARTELANE, R. **O relacionamento entre os corpos permanentes e não-permanentes na organização pública** — um modelo. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPAD, 15., 1991.

MAXIMIANO, Amaru. **Fundamentos da Administração**-Introdução à Teoria Geral e aos Processos da Administração. São Paulo: Grupo GEN, 2014

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Bookman editora, 2004.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safari de estratégia**. Porto Alegre: Grupo A, 2010.

Monteiro, C. D., Ventura, E. C., & Cruz, P. N. (1999). *Cultura e mudança organizacional: em busca da compreensão sobre o dilema das organizações*.

**Caderno de Pesquisa em Administração**, 1(8), 69-80.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, P. R. M. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. Nº 13, p. 7-21. 1979.

NICOLAU, Isabel. O conceito de estratégia. **INDEG/ISCTE**, p. 637-658, 2001.

OLIVEIRA, Virgílio César Da Silva e *et al.* Inovação gerencial em municípios: análise exploratória das práticas de gestão do plano estratégico de Juiz de Fora. **Cadernos EBAPE.BR**, dez. 2006, v. 4(4).

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças D. **Planejamento Estratégico - Conceitos- Metodologia-Práticas**, 34ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

OSBORNE, D.; GAEBLER, D. **Reinventing Government**. New York: *Plume*, 1992.

OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas: uma visão de especialistas**. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Rio de Janeiro, 2014.

PEPE, Pedro Gabriel; OLIVEIRA, Elisamara. Planejamento estratégico na administração pública: a nova CEDAE e o DETRAN-RJ. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT 2013**, Resende, RJ, 2013.

PEREIRA, Mauricio Fernandes; KICH, Juliane Ines Di Francesco. A relação entre a cultura organizacional e o processo de planejamento estratégico: um estudo de caso em uma empresa norte-americana. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 8, n. 2, p. 58-79, 2009.

PIRES, José Calixto de Souza e Macêdo, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública** [online]. 2006, v. 40, n. 1 [Acessado 19 Novembro 2022], pp. 81-104. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000100005>>.

POISTER, Theodore H. *The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance*. **Public administration review**, v. 70, p. s246-s254, 2010.

PORTER, M. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

RAMOS, Magnólia Régia Gonçalves. **Desafios da concretização do planejamento estratégico governamental em âmbito municipal**. 2012. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

RIGBY, D. K.; BILODEAU, B. **Management Tool and Trends 2015**. Bain & Company. 2011.

RING, P. S.; PERRY, J. L. *Strategic management in public and private organization: implications of distinctive contexts and constrains*. **Academy of Management Review**, Vol, 10. Nº 2, 1985.

RODRIGUES, E.; LEITE, F. T. Planejamento Estratégico: uma oportunidade para a participação. **Revista Gestão**, ano 7, n. 13, Salvador, jan./jun. p. 32-45, 2006.

ROSS, Douglas N. *Does corporate culture contribute to performance?* **American International College Journal of Business**, p. 4-4, 2000.

SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, María del Pilar B. **Metodologia de Pesquisa**. Porto Alegre: Grupo A, 2013.

SCHALL, E. *Public sector succession: a strategic approach to sustaining innovation*. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 57, n. 1, p. 4-10, jan./fev. 1997.

SCHEIN, E. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

SILVA, Rozelito Felix da. **Proposta de adaptação do modelo Balanced Scorecard**: BSC para a gestão de segurança da informação em órgãos da administração pública. 2010. 82 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SILVA, F. A.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da UFSM**, v. 4, n. 3, art. 9, p. 458-476, 2011.

SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de; CUNHA, Armando Santos Moreira da. A Relação entre Planejamento Estratégico e Orçamento: o caso das Organizações da Marinha do Brasil. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 131-142, maio/ago. 2014.

VASCONCELLOS FILHO, P.; FERNANDES, A. C. **Planejamento estratégico: vantagens e limitações**; In: VANCONCELLOS FILHO, P. *et al.* (orgs.) Planejamento empresarial: teoria e prática. Rio de Janeiro: LTC, 1982

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 1, p. 49 a 59-49 a 59, 1984.



## **APÊNDICES**

### **Apêndice A – Roteiro de Entrevista**



## **Universidade de Brasília – UnB**

### **Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas**

#### **Públicas– FACE, Departamento de Administração – ADM**

O roteiro a seguir foi elaborado para auxiliar na coleta de dados do Trabalho de Conclusão de Curso do aluno Rodrigo Dantas Oliveira, estudante de Administração da Universidade de Brasília, matrícula 190019671, sob a orientação do Prof. Doutor Pedro Paulo Murce Menezes.

As informações coletadas por meio deste instrumento serão utilizadas em caráter estritamente acadêmico. A solicitação de sigilo das informações obtidas será observada.

#### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

- 1) Qual sua visão sobre o planejamento estratégico da instituição?
- 2) Comente sobre o papel da alta administração e dos demais funcionários durante o processo de planejamento estratégico.
- 3) Comente sobre as diferentes percepções e expectativas que foram apresentadas durante o processo de planejamento estratégico.
- 4) Comente sobre a influência de fatores externos à organização no processo de planejamento estratégico
- 5) Comente sobre a utilização da metodologia do planejamento estratégico no contexto atual do órgão.
- 6) Comente sobre o papel que recursos humanos e recursos financeiros desempenham no processo de planejamento estratégico.

- 7) Quais são as principais dificuldades enfrentadas durante o processo de formulação do planejamento estratégico?
- 8) Quais são as principais dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação do planejamento estratégico?
- 9) As dificuldades abaixo foram identificadas na literatura como desafios à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas e estão agrupadas em cinco dimensões. Marque um X naqueles desafios que se fazem presentes na organização, de acordo com a sua percepção.

Dimensão	Desafios	Presença	
		SIM	NÃO
1. Garantir engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico	Falta de apoio da alta administração		
	Falta de comprometimento da gerência de nível intermediário com a implementação do PE		
	Desmotivação do corpo funcional		
	Descrença e fadiga em relação à metodologia adotada		
	Pouca participação dos colaboradores na formulação do plano		
	Resistência às mudanças propostas pelo plano		
	Falha na divulgação do plano		
2. Compreender que o processo decisório deve considerar diferentes percepções e expectativas	Não conscientização dos funcionários acerca da importância do plano		
	Falta de diálogo e coordenação entre as unidades organizacionais		
	Preferência por ações com retorno no curto prazo, dentro do tempo de mandato do gestor		
3. Ter flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade	Conflito de expectativas e interesses entre os envolvidos		
	Utilização da organização para atender a interesses próprios		
	Estabelecimento de objetivos vagos e contraditórios como decorrência de um processo de negociação que engloba o maior número de interesses políticos para obter legitimidade		
	Falta de apoio político para execução		
	Mudança constante das prioridades da organização		
	Desarticulação do planejamento estratégico com o plano de governo		
	Ruptura com as ações realizadas na gestão anterior		
	Permeabilidade da organização para influência externa		
	Descolamento entre as ações planejadas e efetivamente realizadas		
	Ações são realizadas de forma improvisada		
4. Ter	Ausência de monitoramento das ações e dos objetivos definidos no plano		
	Características da administração pública brasileira (burocratismo,		

sensibilidade com a cultura organizacional e princípios da Administração Pública	centralização do poder, aversão ao empreendedorismo, paternalismo e reformismo).		
	Princípio da Legalidade reprime ideias inovadoras		
	Princípio da Publicidade gera questionamentos e revisão de decisões		
	Metodologia não é adaptada ao contexto da organização		
5. Compreender a dinâmica do provimento dos recursos humanos e financeiros em organizações públicas	Falta de capacitação dos colaboradores nos temas relacionados à estratégia		
	Falta de mão de obra		
	Falta de estrutura física e aparato tecnológico		
	Dependência dos recursos repassados pelo Tesouro		
	Insuficiência do orçamento para consecução das metas previstas no plano		
	Ênfase excessiva no cumprimento do orçamento em detrimento do plano		

Fonte: Adaptado de Ota (2014)