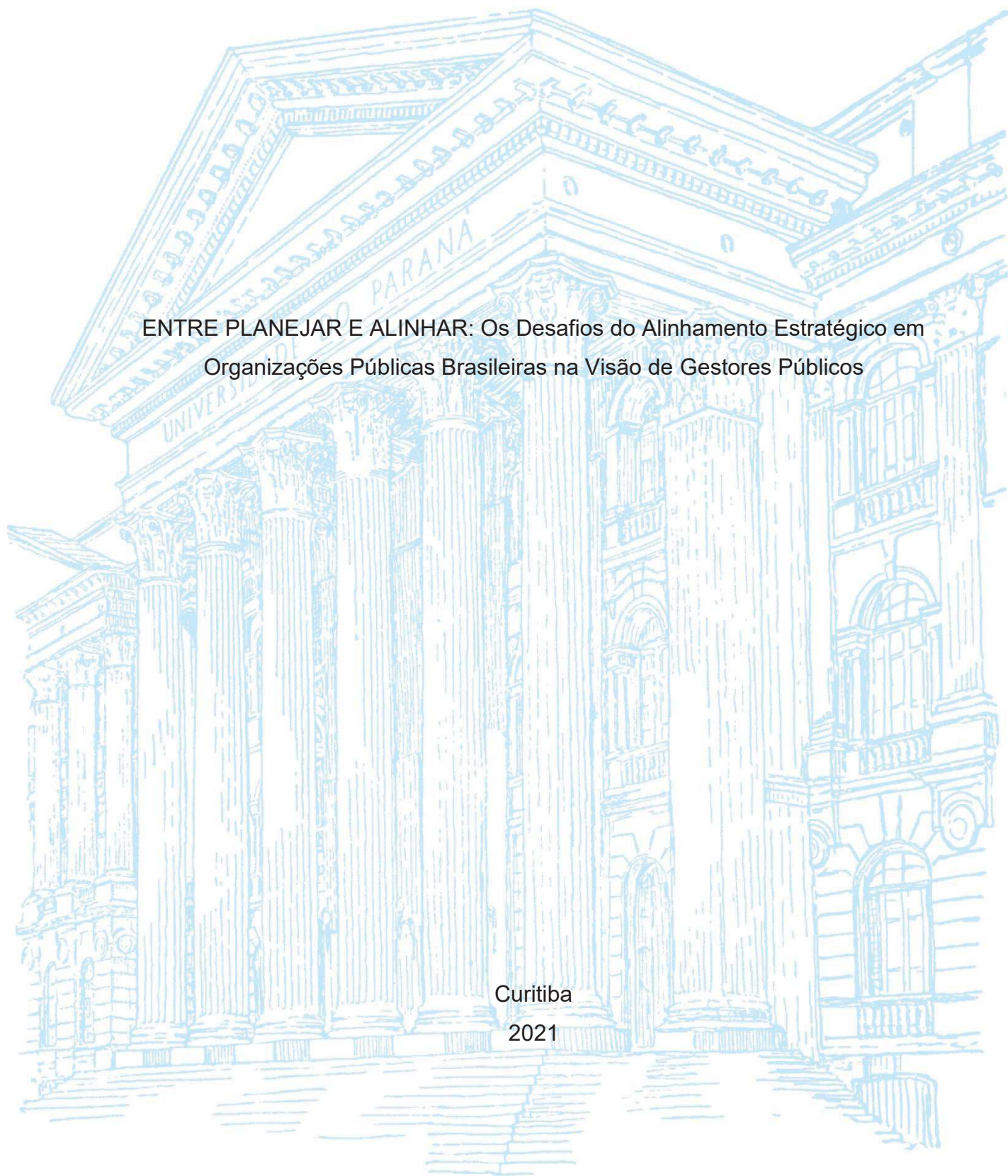


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNO FORNARI BARCELOS

ENTRE PLANEJAR E ALINHAR: Os Desafios do Alinhamento Estratégico em
Organizações Públicas Brasileiras na Visão de Gestores Públicos

Curitiba
2021



BRUNO FORNARI BARCELOS

ENTRE PLANEJAR E ALINHAR: Os Desafios do Alinhamento Estratégico em
Organizações Públicas Brasileiras na Visão de Gestores públicos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Gestão da Informação no curso de graduação em Gestão da Informação do Departamento de Ciência e Gestão da Informação do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof^a Dr^a Taiane Ritta Coelho

Curitiba

2021

BRUNO FORNARI BARCELOS

ENTRE PLANEJAR E ALINHAR: Os Desafios do Alinhamento Estratégico em
Organizações Públicas Brasileiras na Visão de Gestores públicos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Gestão da Informação no curso de graduação em Gestão da Informação do Departamento de Ciência e Gestão da Informação do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

CURITIBA, 20 de Dezembro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ma. Suely Ferreira da Silva
Universidade Federal do Paraná

Profa. Dra. Mírian Assumpção e Lima

RESUMO

Os desafios para o alinhamento estratégico na administração pública brasileira é tema do presente estudo. Perpassando os conceitos de estratégia, planejamento, planejamento estratégico e alinhamento estratégico são estabelecidas as bases conceituais para compreensão do tema estudado. Com concretização do problema de pesquisa "Quais os desafios e obstáculos para se alcançar o alinhamento estratégico nas organizações públicas?" buscou-se por meio de 8 entrevistas semiestruturadas com gestores públicos estabelecer os principais tópicos desafiadores para o alinhamento estratégico. Os gestores públicos estabeleceram como principais desafios: comunicação, capacidade de adaptação, recursos humanos, mão-de-obra qualificada, compromisso da alta gestão, descontinuidade administrativa, planejamento financeiro, cultura organizacional, tensão entre curto e longo prazo e gestão do conhecimento. Observou-se que os desafios de comunicação e gestão de conhecimento aparecem como novos obstáculos se comparados a estudos da mesma temática, em contrapartida, desafios ligados a pessoas, recursos humanos e mão-de-obra qualificada são desafios já estabelecidos em estudos e que ainda requerem atenção do setor público. Os gestores entrevistados apresentaram possíveis soluções para os desafios elencados ligados a legislação, controle por meio de indicadores e alinhamento de equipes e níveis organizacionais. Apesar da liberdade oferecida aos gestores durante as entrevistas, observou-se que os desafios apresentados foram homogêneos, alguns deles como comunicação e descontinuidade administrativa foram unânimes nas entrevistas. Buscou-se evidenciar a contribuição da gestão informação neste processo de alinhamento, além de possíveis problemas informacionais. Os gestores elencaram a relevância da Gestão da Informação para democratizar a informação e oferecer subsídios para tomada de decisões estratégicas. Os problemas informacionais identificados pelos entrevistados foram a dificuldade dos servidores públicos de compreender sistemas informatizados e a falta de publicização da gestão da informação como elemento útil para o trabalho com planejamento estratégico. Concluiu-se gestão da informação é uma área estratégica para o alinhamento do planejamento estratégico e que o profissional de informação pode contribuir para que tal resultado seja eficiente no setor público.

Palavras-chave: Alinhamento Estratégico. Planejamento Estratégico. Gestão da Informação. Gestão Pública.

ABSTRACT

The challenges for strategic alignment in the Brazilian public administration is the subject of this study. Running through the concepts of strategy, planning, strategic planning and strategic alignment, the conceptual bases for understanding the studied topic are established. With the realization of the research problem "What are the challenges and obstacles to achieving strategic alignment in public organizations?" we sought through 8 semi-structured interviews and verified through content analysis, to establish the main challenging topics for strategic alignment according to the perspective of public managers, who mostly work actively with strategic planning in public administration. The main challenges were established by the managers: communication, adaptability, human resources, qualified labor, commitment by senior management, administrative discontinuity, financial planning, organizational culture, tension between short and long term and knowledge management. It was observed that the challenges of communication and knowledge management appear as new obstacles when compared to studies on the same theme, on the other hand, challenges related to people, human resources and qualified labor are challenges already established in studies and that are still require public sector attention. The interviewed managers presented possible solutions to the listed challenges related to legislation, control through indicators and alignment of teams and organizational levels. Despite the freedom offered to managers during the interviews, it was observed that the challenges presented were homogeneous, some of them, such as communication and administrative discontinuity, being unanimous in the interviews. We sought to highlight the contribution of information management in this alignment process, in addition to possible informational problems. Managers listed the relevance of Information Management to democratize information and provide support for strategic decision-making. The informational problems identified by the interviewees were the difficulty of public servants in understanding computerized systems and the lack of publicizing information management as a useful element for working with strategic planning. It was concluded that information management is a strategic area for the alignment of strategic planning and that the information professional can contribute for such a result to be efficient in the public sector.

Keywords: Strategic Alignment. Strategic Planning. Information Management. Public Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — DEZ FERRAMENTAS DE GESTÃO MAIS UTILIZADAS POR EXECUTIVOS AO LONGO DAS DÉCADAS.....	13
Tabela 1 — PROPAGAÇÃO DA SATISFAÇÃO DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO NA RELAÇÃO ENTRE SATISFAÇÃO E INSATISFAÇÃO.....	14
Figura 2 — NÍVEL (EM PORCENTAGEM) A RESPEITO DO USO DE BOAS PRÁTICAS DE TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA NO GRUPO DE GESTORES INSATISFEITOS	15
Figura 3 — DESDOBRAMENTOS DOS OBJETIVOS	26
Figura 4 — ELEMENTOS CHAVE PARA O DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	30
Figura 5 — MODELO PRESCRITIVO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	31
Figura 6 — SEGMENTOS DO AMBIENTE EXTERNO.....	33
Figura 7 — COMPONENTES DA ANÁLISE INTERNA QUE RESULTAM NA VANTAGEM COMPETITIVA E COMPETITIVIDADE ESTRATÉGICA.....	34
Figura 8 — DESDOBRAMENTOS DOS PLANOS TÁTICOS E OPERACIONAIS...	37
Figura 9 — HIPÓTESES SOBRE AS DIFERENÇAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM RELAÇÃO PRIVADA.....	41
Figura 10 — VIGÊNCIA DOS PLANOS PLURIANUAIS	56
Figura 11 — RESUMO DA EXPERIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TURCA COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	59
Figura 12 — TROCA DE INFLUÊNCIAS EXERCIDAS ENTRE OS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PE E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	64
Figura 13 — PERCENTUAIS DE EXISTÊNCIA FORMAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL E DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.....	68
Figura 14 — MODELO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO.....	74
Figura 15 — MODELO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE PETI E PE...	75
Figura 16 — MODELO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO E DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO (MAEGI).....	108

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 — PROPAGAÇÃO DA SATISFAÇÃO DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO NA RELAÇÃO ENTRE SATISFAÇÃO E INSATISFAÇÃO.....	14
Quadro 1 — DESAFIOS DO PE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBSERVADOS POR GESTORES PÚBLICOS AGRUPADOS EM DIMENSÕES.....	17
Quadro 2 — CAPTAÇÃO DE REFERENCIAL EM BASES DE DADOS CIENTÍFICAS.....	22
Quadro 3 — ESCOLAS DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO.....	23
Quadro 4 — CARACTERÍSTICAS DAS TIPOLOGIAS DE PLANEJAMENTO.....	27
Quadro 5 — DIFERENÇAS ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO DE NEGÓCIOS.....	29
Quadro 6 — PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO.....	39
Quadro 7 — DIFERENTES ABORDAGENS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO SETOR PRIVADO E SUA APLICABILIDADE NO SETOR PÚBLICO.....	45
Quadro 8 — ENGAJAMENTO DE SERVIDORES COM METAS, PROGRAMAS E PROJETOS ESTABELECIDOS NO PE.....	65
Tabela 2 — FATORES RESULTANTES DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	66
Quadro 9 — TENSÕES GERADAS PELO USO DE FERRAMENTAS DE GESTÃO EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	63
Quadro 10 — QUADRO COMPARATIVO ENTRE PESQUISAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.....	69
Quadro 11 — PERCENTUAL DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE PE EMPRESARIAL E DE TI.....	Erro! Indicador não definido.
Quadro 12 — ESTÁGIOS DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE PETI E PE.....	76
Quadro 13 — ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES PÚBLICOS.....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRAPCI	Base de Dados Referenciais de Artigos de Periódicos em Ciência da Informação
CAPES	Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEO	Chief Executive Officer
CIO	Chief Information Officer
GI	Gestão da Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAEGI	Modelo de alinhamento estratégico e Gestão da informação e do conhecimento
PE	Planejamento Estratégico
PETI	Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação
PPA	Plano Plurianual de Investimentos
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SPELL	Scientific Periodicals Electronic
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	ABORDANDO O PROBLEMA DE PESQUISA	12
1.2	OBJETIVOS	18
1.2.1	Objetivo Geral.....	18
1.2.2	Objetivos Específicos	18
1.3	JUSTIFICATIVA	19
1.3.1	Relevância Científico-Acadêmica	19
1.3.2	Relevância Social	20
1.3.3	Alegação Pessoal.....	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1	DA ESTRATÉGIA AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	23
2.1.1	Planejamento Estratégico.....	28
2.1.2	Processos e Modelo do Planejamento Estratégico	31
2.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: PELA PERSPECTIVA INFORMACIONAL	38
2.3	CONTRASTES ENTRE A ESFERA PÚBLICA E PRIVADA.....	39
2.4	COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	43
2.5	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	44
2.5.1	A evolução do planejamento estratégico governamental na administração pública brasileira	53
2.5.2	A Perspectiva E Realidades Internacionais Da Implementação Do PE Na Administração Pública.....	58
2.5.3	A implementação e Execução do Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira	63
2.5.4	Planejamento Estratégico no Setor Público Federal: abordagem tecnológica	67
2.5.5	Alinhamento Estratégico nos Setores Público/Privado.....	73
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	77
3.1	TIPO DE PESQUISA.....	77
3.1.1	Entrevistas com Gestores públicos em Planejamento Estratégico na Administração Pública.....	77
3.1.1.1	Coleta de Dados.....	79
3.1.1.2	Análise, Verificação e Avaliação dos dados	81
4	COMPLEXIDADES E DESAFIOS DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO.	82
4.1	COMUNICAÇÃO	82
4.2	CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO	84
4.3	RECURSOS HUMANOS.....	86
4.3.1	Mão-de-obra Qualificada	88

4.4	COMPROMISSO DA ALTA GESTÃO	89
4.5	DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA.....	90
4.6	PLANEJAMENTO FINANCEIRO.....	92
4.7	CULTURA ORGANIZACIONAL.....	94
4.8	TENSÃO ENTRE CURTO E LONGO PRAZO	96
4.9	GESTÃO DO CONHECIMENTO.....	97
5	POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA AS COMPLEXIDADES E DESAFIOS: NA VISÃO DOS GESTORES PÚBLICOS	99
5.1	LEGISLAÇÃO.....	99
5.2	ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PE POR MEIO DE INDICADORES	100
5.3	ALINHAMENTO ENTRE EQUIPES E NÍVEIS ORGANIZACIONAIS	102
6	DESAFIOS INFORMACIONAIS E A GESTÃO DA INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO FACILITADOR DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO.....	103
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico (PE) figura entre uma das mais utilizadas ferramentas de gestão por executivos ao longo das décadas, segundo a agência de consultoria de administração americana Bain & Company (2018). Contudo, o desenvolvimento do planejamento estratégico por si só está sujeito a falhas. É o que sustenta a pesquisa global da Consultoria empresarial americana McKinsey (2008). Apesar do planejamento estratégico ser um instrumento importante para as organizações, Olsen (2007) revela um dado alarmante: segundo pesquisas analisadas pela autora, aproximadamente 90% de todos os negócios não possuem um planejamento estratégico, e daqueles que o tem desenvolvido, apenas 10% de fato o implementam.

Na administração pública o método de gestão, planejamento estratégico é amplamente empregada nos diferentes níveis de governo (municipal, estadual, federal) além de organizações sem fins lucrativos que prestam serviços públicos (BRYSON, 2010). Porém, o uso do planejamento estratégico no setor público, traz desafios. É o que evidencia pesquisa realizada por Ota (2014), que identificou os principais desafios ao uso do planejamento estratégico por profissionais com experiência com seu uso, nos mais diversos órgãos da administração pública como ministérios, governos estaduais e municipais dentre outras. Dentre os desafios mapeados pelo autor, identificou-se a dificuldade de associação entre o plano estratégico e sua execução, ou seja, falta de alinhamento entre ambos. Tal estudo, busca identificar quais os principais desafios que impedem tal alinhamento estratégico entre estes processos do planejamento estratégico.

Para compreensão do planejamento estratégico, evidencia-se os principais conceitos de estratégia e planejamento, que unidos tem como produto o PE. A década de 1970 teve importante papel para que os gestores compreendessem a importância à dedicação ao planejamento estratégico e as ideias a respeito de estratégia, já eram difundidas na área militar (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). O PE é “[...] de um processo formal de formulação estratégica mediante uma abordagem fortemente prescritiva e normativa.” (CHIAVENATO, 2004, p.236), a partir dos estudos do autor é condensado um modelo que constituem as etapas do planejamento estratégico.

Sob a ótica informacional o PE está associado a diversos modelos de Gestão da Informação, como demonstrados por Ferreira (2018, p.52), em que autora evidencia que os modelos de “McGee e Prusak (1994) quanto Ponjuán Dante (2011) concebem os seus modelos de GI sob uma perspectiva voltada para a gestão e o planejamento estratégico organizacional.”

O foco deste estudo se dará na administração pública. Boyne (2002) alerta que os gestores públicos podem aproveitar lições importantes dos gestores privados, este é um exercício que vale consideração, porém deve ser feita com cautela, visto que na realidade empírica há diferenças entre ambos os setores. Conforme Bryson (2004) O ambiente em que organizações públicas estão inseridas tornaram-se cada vez mais incertos e altamente interconectados. Este cenário, exige um cuidado e nível de resposta redobrada e significativa por parte do poder público em reação as mudanças advindas do alto grau de incerteza e interconectividade que podem repercutir de maneira imprevisível, conturbada e que apresentam, até mesmo, ameaça a sociedade.

O processo de planejamento é tão relevante para o desenvolvimento estrutural de um país, que tal processo se encontra amparado na Constituição Federal brasileira (1988), na esfera jurídica o planejamento está atrelado a questões orçamentárias e financeiras. Porém, a implementação do processo de planejamento estratégico na Administração Pública brasileira para além dos quesitos orçamentários de planejamento obrigados por Lei, ainda é um fator variável de acordo com cada município da federação.

O ato de planejar estrategicamente em órgãos da administração pública tem relevância de cunho internacional, é o que mostra as pesquisas realizadas na Turquia, em que planejamento estratégico é obrigatório para instituições públicas desde o ano de 2006 (DEMIRKAYA, 2015), Bélgica (GEORGE, 2017) e Suécia (HöGLUND et al. 2018).

Na Administração Pública Brasileira, o Tribunal de Contas da União (2008), revela que perto da metade das organizações públicas pesquisadas não possuíam planejamento estratégico organizacional, além disso, alerta que a falta de um PE organizacional prejudica e dificulta o planejamento na área de Tecnologia da Informação. O TCU demonstra que das organizações que não possuem PE organizacional, 81% não possui plano de TI. Rezende (2004) afirma que fica clara a

dificuldade de haver alinhamento estratégico entre os planos estratégicos de TI e plano estratégico global, e destaca que a maior dificuldade para os gestores públicos é inserir a TI como elemento estratégico nas organizações públicas, e promovendo a inteligência organizacional pública. Com o propósito de se obter uma visão baseada em experiências e conhecimentos específicos a respeito do planejamento estratégico, optou-se por realizar a entrevista com gestores públicos que trabalham com o planejamento estratégico na administração pública, através de entrevistas semiestruturadas, com diagnósticos realizados através da técnica de análise de conteúdo.

O estudo multidisciplinar, contribuí para demonstrar que a gestão da informação está inserida nos mais diversos cotidianos empresariais, privados e públicos, e que a intersecção de disciplinas pode colaborar na compreensão de temas relevantes para a sociedade, visto que, com o alinhamento estratégico entre os planos e execuções da administração pública brasileira, o ganho será social, já que a administração pública tem por objetivo, cumprir os anseios da sociedade.

1.1 ABORDANDO O PROBLEMA DE PESQUISA

A ferramenta planejamento estratégico, figura entre uma das mais utilizadas ferramentas de gestão por executivos ao longo das décadas, segundo a agência de consultoria de administração americana Bain & Company (2018). A pesquisa realizada pela agência aponta que, no ano de 2017, o Planejamento Estratégico foi a ferramenta de gestão mais utilizada pelos executivos, analisando-se pelo aspecto mundial (RIGBY; BILODEAU, 2018), a figura 1 apresenta a constatação trazida pelos autores.

Figura 1 — DEZ FERRAMENTAS DE GESTÃO MAIS UTILIZADAS POR EXECUTIVOS AO LONGO DAS DÉCADAS.

1993	2000	2014	2017
<ul style="list-style-type: none"> • Declarações de Missão e Visão (88%) • Satisfação do cliente (86%) • Gestão da Qualidade Total (72%) • Perfil do concorrente (71%) • Benchmarking (70%) • Pagamento por desempenho (70%) • Reengenharia (67%) • Alianças estratégicas (62%) • Redução do tempo de ciclo (55%) • Equipas Autodirigidas (55%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeamento Estratégico (76%) • Declarações de Missão e Visão (70%) • Benchmarking (69%) • Terceirização (63%) • Satisfação do cliente (60%) • Estratégias de crescimento (56%) • Alianças Estratégicas (53%) • Pagamento por desempenho (52%) • Segmentação de Clientes (51%) • Competências Essenciais (48%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerenciamento de relacionamento com cliente (46%) • Benchmarking (44%) • Pesquisas de engajamento de funcionários (44%) • Planeamento estratégico (44%) • Terceirização (41%) • Balanced Scorecard (38%) • Declarações de missão e visão (38%) • Gerenciamento da cadeia de suprimentos (36%) • Programas de gerenciamento de mudanças (34%) • Segmentação de Clientes (30%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeamento estratégico (48%) • Gerenciamento de relacionamento com cliente (48%) • Benchmarking (46%) • Análise avançada (42%) • Gerenciamento da cadeia de suprimentos (40%) • Satisfação do cliente (38%) • Programas de gerenciamento de mudanças (34%) • Gestão da qualidade total (34%) • Transformação digital (32%) • Declarações de missão e visão (32%)

Fonte: Adaptado de RIGBY (2017)

De acordo com Rigby (2017), o planeamento estratégico fornece diretrizes para que a organização melhor alcance seus objetivos, de maneira que as empresas o utilizem para criar uma estrutura documentada para auxílio na tomada de decisões e aumentar a confiança na direção do negócio. O sucesso do PE da ferramenta pode ser visualizado a partir da observação entre os executivos que promovem a sua utilização em relação a aqueles que estão insatisfeitos (RIGBY; BILODEAU, 2018). Neste cenário o planeamento estratégico conta com apenas 5% de insatisfação em 2017. A tabela 1 demonstra a propagação das ferramentas de gestão utilizadas pelos executivos pesquisados em pesquisa das ferramentas de gestão e tendências da Bain (2017), subtraindo o percentual de satisfação pelo de insatisfação.

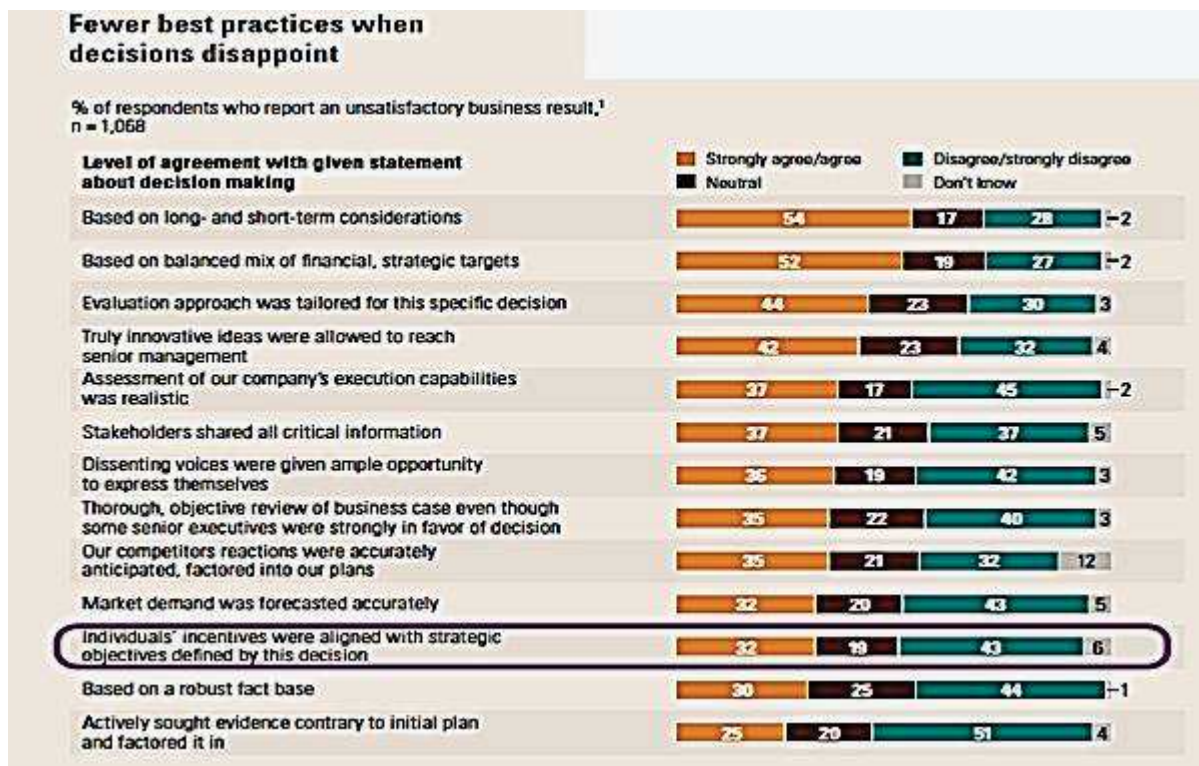
Tabela 1 — PROPAGAÇÃO DA SATISFAÇÃO DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO NA RELAÇÃO ENTRE SATISFAÇÃO E INSATISFAÇÃO.

	Propagação	Extremamente Satisfeito	Insatisfeito
Análise do Cliente	31	40%	-6%
Gestão da "Internet das Coisas"	31	38%	-7%
Gerenciamento	31	37%	-6%
Transformação Digital	31	37%	-6%
Modelos de Otimização do Gerenciamento da Qualidade Total	31	38%	-7%
Sistemas de Satisfação do Cliente	29	34%	-5%
Segmentação de Clientes	28	35%	-7%
Declarações de Missão, Visão e Planejamento Estratégico	28	33%	-5%

Fonte: Adaptado de RIGBY; BILODEAU (2018)

Contudo, o desenvolvimento do planejamento estratégico por si só está sujeito a falhas. É o que sustenta a pesquisa global da Consultoria empresarial americana McKinsey (2008), que cita a economia comportamental — que tem como um de seus objetivos “[...] sugerir alternativas matemáticas com fundamentos psicológicos firmes às premissas da racionalidade.” (CAMERER, 1999, p.10.575, tradução nossa) —, para afirmar que mesmo havendo processos de planejamento estratégico bem estruturados, estes não resultam em excelentes tomadas de decisão (DYE; SIBONY; TRUONG, 2008). Dentre as falhas de tomadas de decisão praticada pelos gestores abordados na pesquisa global McKinsey (2008), destacam-se o pouco alinhamento entre incentivos individuais com os objetivos estratégicos e a busca/consideração por evidências contrárias ao planejamento inicial. Para os gestores que estão satisfeitos, apenas 47% concordaram com a afirmação que usam os incentivos individuais alinhados com objetivos estratégicos como boa prática de tomada de decisão, no grupo dos insatisfeitos esse número cai para 32%, em ambos os grupos esta prática figura entre as menos utilizadas pelos gestores. A figura 2 exibe o percentual do uso de boas práticas de alinhamento pelos gestores insatisfeitos.

Figura 2 — NÍVEL (EM PORCENTAGEM) A RESPEITO DO USO DE BOAS PRÁTICAS DE TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA NO GRUPO DE GESTORES INSATISFEITOS



Fonte: DYE; SIBONY; TRUONG, (2008)

Os autores concluem, em análise da pesquisa, que todas as empresas em que estes gestores atuam, independentemente do grupo, poderiam melhorar suas tomadas de decisões estratégicas investindo em alinhamento em relação a seus objetivos estratégicos dentre outras práticas (DYE; SIBONY; TRUONG, 2008). O alinhamento estratégico é evidenciado como ponto importante para uma boa prática do planejamento estratégico, “[...] para que padrões coerentes, consistentes, persuasivos e eficazes sejam estabelecidos em missão, políticas, orçamentos, estratégias, competências, ações e resultados” é a afirmação de Bryson (2010, p.262, tradução nossa), citando Barry (1997), Light (2008) e Niven (2008).

Na administração pública Bryson (2010) afirma que o método de gestão, planejamento estratégico é amplamente empregada nos diferentes níveis de governo norte-americano (municipal, estadual, federal) além de organizações sem fins lucrativos que prestam serviços públicos. Dentre os benefícios do PE nos setores públicos, o autor apresenta: (1) promoção do pensamento estratégico e aprendizado — como compreensão de contexto e descobrir quais são as melhores estratégias —,

(2) melhora na tomada de decisões — tomada de decisão associada a propósitos organizacionais —, (3) melhora da eficácia, responsabilidade e resiliência (4) efetividade de sistemas sociais, (5) legitimidade organizacional e (6) benefícios diretos as pessoas envolvidas (BRYSON, 2010).

O uso do planejamento estratégico na administração pública tem suas adversidades. É o que evidencia pesquisa realizada por Ota (2014), o autor identificou os principais desafios ao uso do planejamento estratégico por profissionais com experiência com seu uso, nos mais diversos órgãos da administração pública como ministérios, governos estaduais e municipais dentre outras. Ao total foram identificados 15 desafios pelos gestores públicos, divididos pelo autor, em 5 dimensões (OTA, 2014). O quadro 1 identifica os desafios e suas respectivas dimensões.

Quadro 1 — DESAFIOS DO PE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBSERVADOS POR GESTORES PÚBLICOS AGRUPADOS EM DIMENSÕES.

Desafio	Dimensão
Comprometimento da Alta Gestão	1-GARANTIR ENGAJAMENTO E COMPROMISSO DOS ENVOLVIDOS COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
Engajamento dos funcionários	
Coordenação entre as diversas partes inter e intraorganizacionais	2- COMPREENDER QUE O PROCESSO DECISÓRIO DEVE CONSIDERAR DIFERENTES PERCEPÇÕES E EXPECTATIVAS
Horizontes temporais limitados	
Multiplicidades de expectativas	
Processo decisório baseado em critérios políticos	3- TER FLEXIBILIDADE PARA LIDAR COM FATORES POLÍTICOS E A ROTATIVIDADE
Coalizões Políticas instáveis	
Volatilidade da vontade política	
Descontinuidade administrativa	
Dissociação entre planejamento e execução	
Cuidados com a Cultura da organização	4- TER SENSIBILIDADE COM A CULTURA ORGANIZACIONAL E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Adaptação da metodologia	
Legalismos limitador	
Capacitação dos participantes	5- COMPREENDER A DINÂMICA DO PROVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
Cortes e contingenciamentos orçamentários	

Fonte: adaptado de OTA (2014)

Destaca-se o desafio apontado por gestores públicos “dissociação entre planejamento e execução” situado na dimensão “flexibilidade para lidar com fatores políticos e a rotatividade”. O autor afirma que segundo os profissionais, a principal

dificuldade é a implementação do planejamento estratégico, motivada pelo interesse apenas legal com objetivo de cumprir legislações e pressões administrativas externas e ações associadas a ferramenta fora de padrões da realidade (OTA, 2014).

Baseado nos dados apresentados, em que se observa que a falta de alinhamento na implementação e uso do planejamento estratégico acomete a administração privada e pública, e para que se possibilite a verificação empírica dos desafios entre planejamento estratégico e execução desta, no setor público, o atual estudo apresenta o seguinte problema de pesquisa:

Quais os desafios e obstáculos para se alcançar o alinhamento estratégico nas organizações públicas?

1.2 OBJETIVOS

À vista do problema de pesquisa manifestado, relacionado ao processo de associação entre planejamento e execução para um alinhamento estratégico entre tais etapas, evidencia-se os objetivos de pesquisa nas subseções seguintes.

1.2.1 Objetivo Geral

Investigar quais são os principais obstáculos para se atingir o alinhamento entre plano e execução do planejamento estratégico das organizações públicas.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Identificar desafios da execução do planejamento estratégico na organização pública;
2. Propor possíveis soluções para as complexidades e desafios do alinhamento estratégico;
3. Constatar os desafios informacionais para o Alinhamento Estratégico em organizações públicas;

4. Evidenciar como a gestão da informação contribuí para o alinhamento estratégico nas organizações públicas.

1.3 JUSTIFICATIVA

Nesta pesquisa, com objetivo de dar aporte às justificativas que levaram ao tema principal abordado no estudo destacam-se três vertentes, detalhadas nas subseções: Alegação pessoal, relevância social e relevância acadêmica.

1.3.1 Relevância Acadêmica

A relevância dentro do campo acadêmica se dá com o desenvolvimento de pesquisa dentro da área de gestão da informação, que tem como característica predominante sua multidisciplinaridade. Trazer questões da administração pública relacionada a estratégia para este campo informacional, fomenta a visão holística que a gestão da informação objetiva.

Uma das contribuições acadêmicas que inspirou esta pesquisa, foi o trabalho de OTA (2014, p. 99), que em sua dissertação sobre os desafios do planejamento estratégico nas organizações públicas, apresenta como sugestões para pesquisas futuras “aprofundar investigações empíricas em setores específicos da administração pública como ministérios, empresas estatais, [...] bem como avaliar o grau de influência e impacto de cada desafio em cada uma dessas organizações.”. Além disso, a única pesquisa encontrada, nas bases pesquisadas e consultadas, que faz a união dos conceitos de planejamento estratégico e gestão da informação focada no setor público de educação, foi da autora Ferreira (2018) que propõe melhorias no processo de planejamento estratégico dentro da Universidade Federal de Pernambuco com o uso de gerenciamento de informação. A autora indica o aprofundamento em pesquisas em relação a “[...] autoavaliação das IFES a fim de solucionar a problemática relacionada a integração da avaliação institucional ao planejamento estratégico institucional.” (FERREIRA, 2018, p.165).

1.3.2 Relevância Social

A importância social do estudo se dá principalmente pelo fato de que os serviços oferecidos pelos órgãos administração pública afetam diretamente a sociedade. O uso do planejamento estratégico para o alcance de objetivos da instituição significa contribuir para o bem comum, sendo necessária a participação da sociedade neste processo. É o que evidencia a resolução nº 1.823 de 2020 da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná em que na subseção III relacionada aos desdobramentos do Planejamento Estratégico, em seu artigo 13 apresenta “Na elaboração e nos ajustes dos planos setoriais de ação e projetos deverão ser considerados [...] interação com a sociedade” (PARANÁ. Ministério Público do Estado, 2020). Giacobbo (1997) ainda apresenta, que devido a maior cobrança da sociedade civil por efetividade nas organizações, em especial para aquelas do setor público, os gestores estão buscando soluções para responder as necessidades da sociedade, e o planejamento estratégico surgiu como instrumento para lidar com este desafio.

1.3.3 Alegação Pessoal

A temática “estratégia” foi estudada pelo autor, como disciplina dentro de sua graduação de Gestão da Informação, da Universidade Federal do Paraná. Para conclusão da disciplina, com um trabalho final, estudou-se a prática do *lobby* e como tal recurso tem papel estratégico dentro da cultura política na administração pública norte-americana. Este primeiro contato gerou interesse no autor, pelas questões relacionadas às estratégias tanto privadas como públicas a luz do aspecto informacional.

O contato com planejamento estratégico se dá dentro do âmbito profissional do autor, que como estagiário de órgão da administração pública jurídica, realizou funções com objetivo de alinhar estrategicamente atividades departamentais com os objetivos estratégicos da organização, além da observação da construção do planejamento estratégico institucional. Com toda esta proximidade, originou o desejo em estudar tal tema dentro das organizações públicas. Percebe-se que o planejamento estratégico é importante, porém enfrenta desafios nas instituições desta

natureza. Além disso, observa-se a pouca produção científica que trate do planejamento estratégico dentro do campo da gestão da informação, fomentando o desenvolvimento deste tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com intuito de investigar a literatura sobre o tema do estudo, realizou-se a busca em bases de dados científicas a partir de palavras-chave que compõem as áreas do referencial teórico. As bases de dados e repositórios científicos utilizados nesta captação do panorama geral foram: Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), *Web of Science*, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), *Scientific Periodicals Electronic* (SPELL) e a Base de Dados Referenciais de Artigos de Periódicos em Ciência da Informação (BRAPCI). As palavras-chave aplicadas com buscas simples e avançadas (nos idiomas de língua inglesa e português) foram: planejamento estratégico, administração pública, gestão pública, estratégia e gestão da informação. Os resultados da busca são apresentados no quadro 2:

Quadro 2 — CAPTAÇÃO DE REFERENCIAL EM BASES DE DADOS CIENTÍFICAS.

Procedimento de busca	Bases de Dados				
	Portal de Periódicos CAPES	Web Of Science*	SciELO	SPELL*	Brapci*
"planejamento Estratégico"	2.250	2.936	337	181	101
"Administração Pública"	6.815	4.223	1.411	359	184
"Planejamento Estratégico" AND "Administração Pública"	429	83	25	-	-
"Planejamento Estratégico" AND "Gestão Pública"	251	83	9	-	-
" <i>Strategic Planning</i> " AND " <i>Public Administration</i> "	4	2	2	1	2
"Planejamento Estratégico" AND "Gestão da Informação"	0	9	3	0	16
"Gestão da Informação" AND "Estratégia"	383	68	1	3	43

Fonte: O autor (2020)

Os parâmetros de pesquisa foram igualitários, seguindo as especificidades das bases de dados e repositórios, sendo empregadas buscas amplas e filtragens por

título, tópicos, palavras-chave e filtragem de ano a partir de 2005 a 2020. Do universo de fontes recuperadas, como evidenciadas no quadro 2, foram utilizadas 35 referenciais por tratarem de temáticas que se enquadravam para o contexto deste estudo.

2.1 DA ESTRATÉGIA AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Com finalidade de compreensão apurada do planejamento estratégico, é necessário, primeiramente, abordar os conceitos de planejamento e estratégia. Há uma variedade de definições que existem para o termo estratégia, fazendo com este conceito seja “complexo e carregado de subjetividade” é o que apontam Mainardes, Ferreira e Raposo (2011, p.284). Mintzberg et al. (2007, p. 36) definem estratégia como “criação de uma posição de valor e única, envolvendo um conjunto de atividades diferentes”. Já para Chiavenato (2004, p.234) no âmbito organizacional a estratégia pode ser definida pela “mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito global visando atingir os objetivos no longo prazo [...]”.

Para a criação de uma estratégia é necessário formular um pensamento estratégico, é neste sentido que Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) propõem escolas de pensamento. Os autores originaram dez escolas e apresentam seus respectivos pontos fortes e fraquezas associados a adjetivos que sintetizam o ponto de vista que cada escola aborda no que diz respeito à estratégia, como revela o quadro 3.

Quadro 3 — ESCOLAS DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO

Escolas	Descrição
Escola do Design	Formulação de estratégia como um processo de concepção
Escola do Planejamento	Formulação de estratégia como um processo formal
Escola do Posicionamento	Formulação de estratégia como um processo analítico
Escola Empreendedora	Formulação de estratégia como um processo visionário
Escola Cognitiva	Formulação de estratégia como um processo mental
Escola de Aprendizado	Formulação de estratégia como um processo emergente
Escola do Poder	Formulação de estratégia como um processo de negociação
Escola Cultural	Formulação de estratégia como um processo coletivo
Escola Ambiental	Formulação de estratégia como um processo reativo
Escola de Configuração	Formulação de estratégia como um processo de transformação

Fonte: MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL (2000)

Dentro deste arranjo apresentado, os autores subdividem a formulação da estratégia em classes. A primeira classe é denominada prescritiva, ou seja, estas escolas têm atenção com o como deve ser a formulação da estratégia com menor consideração a maneira com que elas são formuladas. Inseridas nesta classe estão as escolas: (1) Design: escola pioneira, que serviu de base para escolas posteriores desta classe, com foco em criação de estratégias de maneira informal e de idealização; (2) planejamento: possui a premissa de formalização do processo de elaboração de estratégias; e (3) posicionamento: orientada a escolha de posições estratégicas (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Os autores indicam que a segunda classe possui foco voltado a descrição de como as estratégias são formuladas e integra as escolas: 4) empreendedora, escola que tem como princípio o processo intuitivo e formulação de estratégias voltadas reservadamente a um líder; 5) cognitiva, tem como objetivo compreender sob a ótica psicológica, a mente humana com foco na figura do estrategista; 6) aprendizado, esta escola enfatiza que a formulação de estratégias deve ocorrer de maneira orgânica, ou seja, acontece em decorrência do aprendizado ou adaptações realizadas pela organização; 7) poder, os processos políticos e exercício de influência regem esta escola com o propósito de negociar estratégias convenientes a certos interesses; 8) cultural, o processo de formulação estratégica é coletivo e cooperativo, e em oposição a escola do poder, a influência nesta escola é cultural refletindo a cultura organizacional com o propósito de garantir estabilidade estratégica; e 9) ambiental, a formulação de estratégias está inserida no contexto externo, nesta escola busca-se compreender as interferências exercidas na organização.

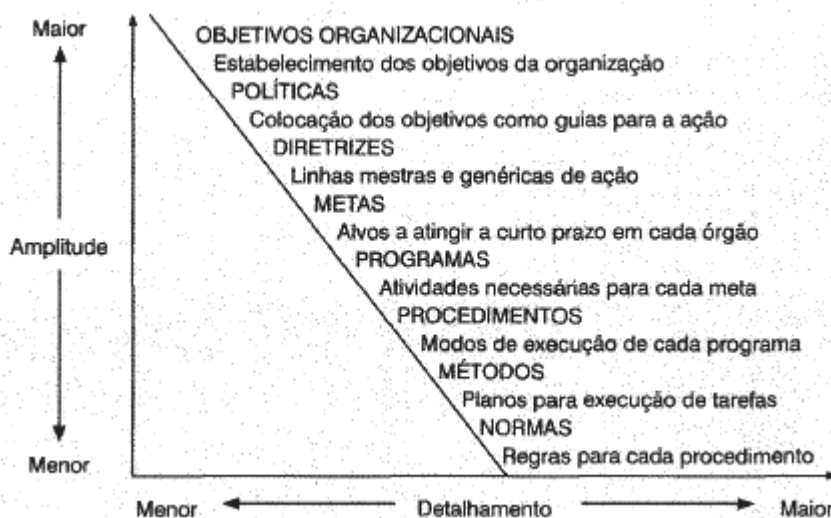
Na última classe, deste agrupamento abordado pelos autores, tem-se a escola da configuração, que pode ser entendida como a soma das demais escolas, havendo duas perspectivas importantes a serem analisadas nesta formulação de estratégia: 1) Configuração, relacionada a circunstância, tanto da organização como o cenário externo que a cerca; e 2) Transformação, tratada como consequência da configuração, definindo como as circunstâncias da organização se deram com o passar dos anos e estabelecendo as fases e os ciclos da organização. Os autores concluem ressaltando que todas as escolas devem ser partes de um processo de construção de estratégias organizacionais, sendo produtivo desenvolver uniões entre os pensamentos.

Legitimando a pluralidade na construção de estratégias e junção de pensamentos, o professor emérito da Universidade da Pensilvânia Russell Ackoff em entrevista a *ResearchGate* afirma que para a formulação de uma estratégia eficaz é necessário que o gestor compreenda fatores externos e internos da organização “[...]. em seguida, [o gestor] preparará uma estratégia para alcançar ou aproximar-se dessa visão” (ALLIO, 2003, p.23, tradução nossa).

O planejamento está inserido nas funções do administrador, compostas pelos processos de planejamento, organização, controle e direção. Chiavenato (2004, p.167). Assim como estratégia, o conceito de planejamento é vasto e plural. Maximiano (2000, p.175) define planejamento de quatro maneiras, dentre elas: “planejar é definir objetivos ou resultados a serem alcançados”, “planejar é definir meios para possibilitar a resolução de resultados” e “planejar é tomar no presente decisões que afetem o futuro, para reduzir sua incerteza”. Os conceitos trazidos por Maximiano apontam para definição de metas com intuito de atingir resultados futuros, ideia corroborada por Chiavenato (2004) que alega que o processo de planejamento serve de sustentação para os outros processos e define os objetivos e as diretrizes a serem seguidas para atingir tais objetivos. Pereira (2011) alerta que o planejamento em uma organização não pode servir como instrumento limitador, ou seja, não pode enrijecer as atitudes da empresa, ressaltando a importância de pensamento adaptável as mudanças.

O processo de planejamento é inerente as organizações e este processo conta com decisões de planejamentos relacionados ao ambiente externo e interno da organização, que possuem ligação entre si. As decisões de caráter externo englobam a definição dos objetivos organizacionais, já as de caráter interno englobam os meios e recursos para atingir os objetivos (MAXIMIANO, 2000). O autor explica, que os objetivos devem ser alterados com a passagem de tempo, pois o cenário organizacional, assim como suas circunstâncias que determinaram os objetivos mudam, e que a complexidade do ambiente fomenta um maior esforço e necessidade da organização com o planejamento, a fim de manter a eficiência e eficácia. Os objetivos são palavra-chave no processo de planejamento e, de acordo com Chiavenato (2004), os objetivos organizacionais são desdobrados conforme apresenta a Figura 3.

Figura 3 — DESDOBRAMENTOS DOS OBJETIVOS



Fonte: CHIAVENATO (2004)

Chiavenato (2004) expressa que os passos deste processo se inicia com o estabelecimento de objetivos (estes objetivos são resultados futuros desejados à atingir dentro de período estabelecido de tempo, com o uso de recursos disponíveis) e segue com os desdobramentos dos objetivos (os objetivos podem ser compreendidos por meio de uma hierarquia, que vai desde o topo com os objetivos globais até a base da pirâmide com os normas cotidianas da organização). Os objetivos são perseguidos de maneira simultânea, e estes objetivos estão dispostos tanto para a instituição como um todo, como em departamentos, divisões e cargos. Os objetivos mais abrangentes são mais prevalentes em relação aos objetivos de níveis organizacionais mais baixos. O processo continua com a abrangência do planejamento, da mesma forma que há uma hierarquia de objetivos, há uma hierarquia para o planejamento que conta com planejamentos operacional, tático e estratégico, e por fim, no processo de planejamento há os planos que são efeitos diretos do planejamento e tem o propósito de definir uma trajetória predeterminada de ação em um período particular como resposta a uma previsão temporal para atingir um objetivo formulado.

O planejamento possui tipologias de acordo com os níveis organizacionais, neste sentido Maximiano (2000) descreve tais tipologias em planejamento operacional, funcional e estratégico. O quadro 4, a seguir, demonstra os principais pontos descritos pelos autores:

Quadro 4 — CARACTERÍSTICAS DAS TIPOLOGIAS DE PLANEJAMENTO.

	Autor	
Tipologia do Planejamento	Maximiano (2000)	Chiavenato (2004)
Estratégico	Definem objetivos para toda organização; Estabelece produtos e serviços pretendidos pela organização a serem oferecidos; Estabelece mercados e clientes que se pretende atender; A responsabilidade do PE são da alta administração.	Abrange toda a Organização; Projetado a longo prazo; Preocupa-se em atingir os objetivos em nível organizacional; Definido pela Cúpula diretora da organização; Todos os demais planos são subordinados ao PE.
Tático	Chamados pelo autor de funcionais; Elaborados para possibilitar a realização do PE; Abrangem áreas de atividades específicas (marketing, recursos humanos, finanças); São de responsabilidade dos gerentes destas áreas.	Abrange cada departamento ou unidade organizacional; Projetado a médio prazo (exercício anual); Preocupa-se em atingir os objetivos departamentais; Menos genérico e mais detalhado.
Operacional	Processo de definir atividades e recursos; Especificam atividades e recursos para realização de qualquer espécie de objetivos; Mais característicos na base da pirâmide organizacional.	Abrange cada tarefa ou atividade específica; Projetado para o curto prazo (imediato); Preocupa-se com o alcance de metas específicas; É definido no nível organizacional; Detalhado, específico e analítico.

Fonte: O autor (2020)

No nível operacional é importante ressaltar que os planos são específicos e estão dentro do escopo de tarefas e atividades; no nível tático/funcional os planos são de médio prazo e de responsabilidade dos gerentes departamentais; por fim, no nível estratégico os planos são de abrangência de toda a organização, de longo prazo e de responsabilidade da alta administração (CHIAVENATO, 2004; MAXIMIANO, 2000).

Para efeitos deste estudo, os conceitos de planejamento propostos por Maximiano (2000, p.175) evidenciados anteriormente, serviram de embasamento para questões relacionadas a este processo da administração.

2.1.1 Planejamento Estratégico

Historicamente, a década de 1970 teve importante papel para que os gestores compreendessem a importância à dedicação ao planejamento estratégico e as ideias a respeito de estratégia já eram difundidas na área militar (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Como um conceito já difundido desde os anos 70, as definições deste processo são diversas, para Pereira (2011, p.40) o PE:

“é um processo que consiste na análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização, e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular (formar) estratégias e ações estratégicas com o intuito de aumentar a competitividade e seu grau de resolutividade.”

O autor explica alguns conceitos chave que compõe sua definição de PE, em que o aumento da competitividade se dá quando há todos os fatores críticos de sucesso na organização, já o grau de resolutividade expressa o êxito da instituição aos desafios que se apresentam, ou seja, uma organização resolutiva é aquela que atinge os elementos registrados em sua missão (PEREIRA, 2011). Olsen (2007, p.12) em sua definição, reforça o intuito do PE para formulação de estratégias e estabelece PE como:

“um roteiro formalizado que descreve como a empresa executa a estratégia escolhida. [...] Normalmente, o plano é de toda a organização ou focado em uma função principal, como uma divisão ou um departamento. Um plano estratégico é uma ferramenta de gerenciamento que serve ao propósito de ajudar uma organização a fazer um trabalho melhor, porque o plano concentra a energia, os recursos e o tempo de todos na organização na mesma direção.” (OLSEN, 2007, p.12, tradução nossa)

A autora ressalta que é necessário ter atenção ao um erro comum ao se tratar de planejamento estratégico, que consiste em confundir os conceitos de PE com plano de negócios. O quadro 5 apresenta essas diferenças.

Quadro 5 — DIFERENÇAS ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO DE NEGÓCIOS.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PLANO DE NEGÓCIOS
Destinado as organizações já estabelecidas e para proprietários de empresa que querem crescer; Auxilia no desenvolvimento de uma vantagem competitiva; Comunica a estratégia a equipe; Prioriza as necessidades financeiras; Promove o foco e diretrizes para a execução do plano de ação.	Destinado a novos negócios, projetos e empreendedores que desejam iniciar um novo negócio; Auxilia a estabelecer o propósito da empresa; Contribui para o planejamento de recursos humanos e necessidades operacionais; Fundamental para a procura de financiamentos; Reconhece oportunidades de negócio; Fornece estrutura às ideias.

Fonte: O autor (2020)

A descrição de PE feita pela autora, que destaca que este plano engloba toda a organização e concentra todos os recursos e esforços em uma direção única, vai de encontro com a descrição de objetivos do PE elencada por Pereira (2011) que estabelece: (1) levar a organização a atingir a resolutividade; (2) aumentar a competitividade; (3) diminuir os riscos de tomadas de decisão errôneas; (4) considerar e refletir sobre o futuro com o propósito de construí-lo; (5) integrar decisões isoladas das áreas funcionais (Finanças; Recursos Humanos; Produção ou Serviços; e Marketing, Vendas ou Comercial) em um plano único em conformidade com a estratégia global da organização; e (6) consolidar os pontos fortes e eliminar os pontos fracos.

Apesar do planejamento estratégico ser um instrumento importante para as organizações, Olsen (2007) revela um dado alarmante: segundo pesquisas analisadas pela autora, aproximadamente 90% de todos os negócios não contam um planejamento estratégico, e daqueles que o tem desenvolvido, apenas 10% de fato o implementam. Porém, Maximiano (2000) afirma que muitas vezes as organizações não contêm um PE de maneira formal e documentada e sim um plano implícito, desenvolvido de forma tácita, ou seja, a partir de tentativa e erro. Com finalidade de auxiliar gestores para a formulação de um planejamento estratégico, Olsen (2007) apresenta elementos chave para o desenvolvimento do PE como demonstrados na figura 4.

Figura 4 — ELEMENTOS CHAVE PARA O DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



Fonte: O autor (2020)

Segundo Olsen, os elementos cruciais para o desenvolvimento do PE perpassam a visão da organização — a necessidade de se dar atenção a questões de longo prazo, isto se dá com a formação de uma visão. O planejamento estratégico direciona todos os esforços e orienta a equipe no mesmo rumo—, declaração de missão, objetivos e metas — funcionam como roteiro para o plano estratégico, fornecendo estrutura para as decisões que serão tomadas a níveis departamentais, gerenciais e até mesmo pessoal dos funcionários —, estratégia — após os demais itens estarem sólidos e claros na organização é necessário estabelecer como eles serão atingidos, a estratégia será o meio pelo qual a empresa se propõe a alcançar estes propósitos, a estratégia faz com que a organização fortaleça sua posição competitiva no mercado a longo prazo — e como último elemento chave a autora disserta sobre a execução e avaliação — é necessário implementar e manter o planejamento estratégico ativo, caso seja avaliado que a organização está tomando atitudes que não vão de encontro com os objetivos é preciso executar uma mudança de curso de volta para as ações que garantiram o atingimento dos propósitos.

Para efeitos deste estudo, o conceito de planejamento estratégico proposto por Olsen (2007, p.12) evidenciados anteriormente, serviram de embasamento para questões relacionadas a esta ferramenta de gestão.

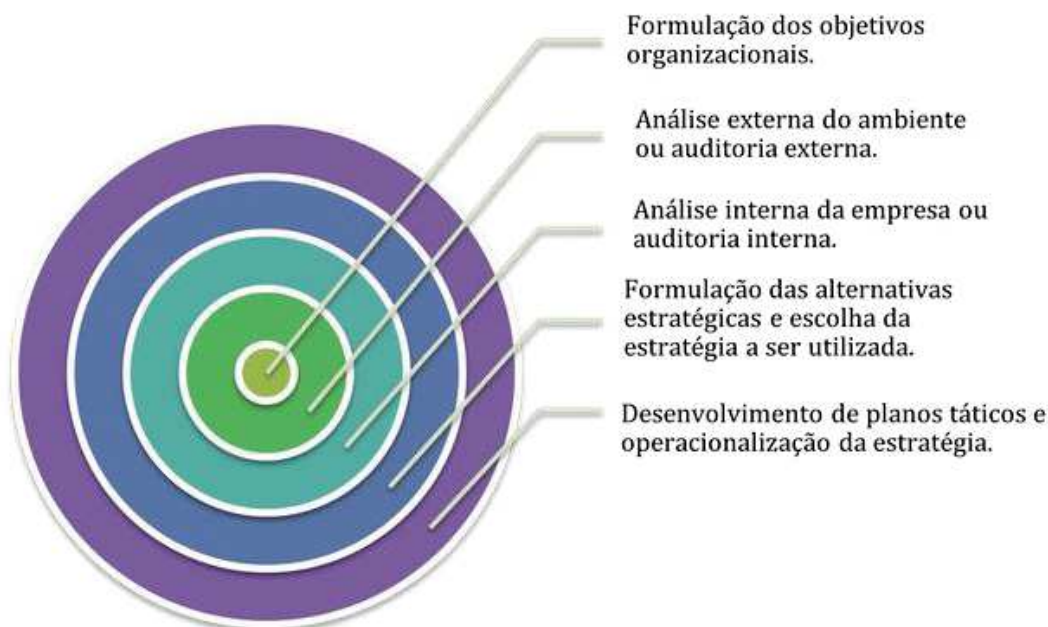
O processo de planejamento estratégico é complexo, pois é necessário englobar e levar em consideração a totalidade e necessidade das áreas da organização (VASCONCELLOS FILHO, 1978). Dada esta complexidade, e as premissas do PE apresentadas, a próxima seção aborda seus processos e ciclo.

2.1.2 Processos e Modelo do Planejamento Estratégico

O PE tem como característica preocupar-se com propósitos ligados a organização como um todo. Kotler e Keller (2006, p. 40) apresentam a importância do planejamento a luz do marketing dentro das empresas, que contém diversas atividades para os processos de criação, entrega e comunicação de valor. Neste cenário, para garantir que as atividades que serão escolhidas, assim como sua realização sejam adequadas “[...] é essencial que exista um planejamento estratégico”.

O período da teoria administrativa neoclássica lança à área da administração estratégica e tais teóricos neoclássicos desenvolveram a escola do planejamento estratégico que consiste na aplicação “[...] de um processo formal de formulação estratégica mediante uma abordagem fortemente prescritiva e normativa.” (CHIAVENATO, 2004, p.236). A figura 5 apresenta um modelo de etapas que constituem o planejamento estratégico.

Figura 5 — MODELO PRESCRITIVO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



Fonte: O autor (2020)

As fases deste modelo prescritivo seguem as seguintes etapas: Formulação dos objetivos organizacionais, Análise externa do ambiente ou auditoria externa,

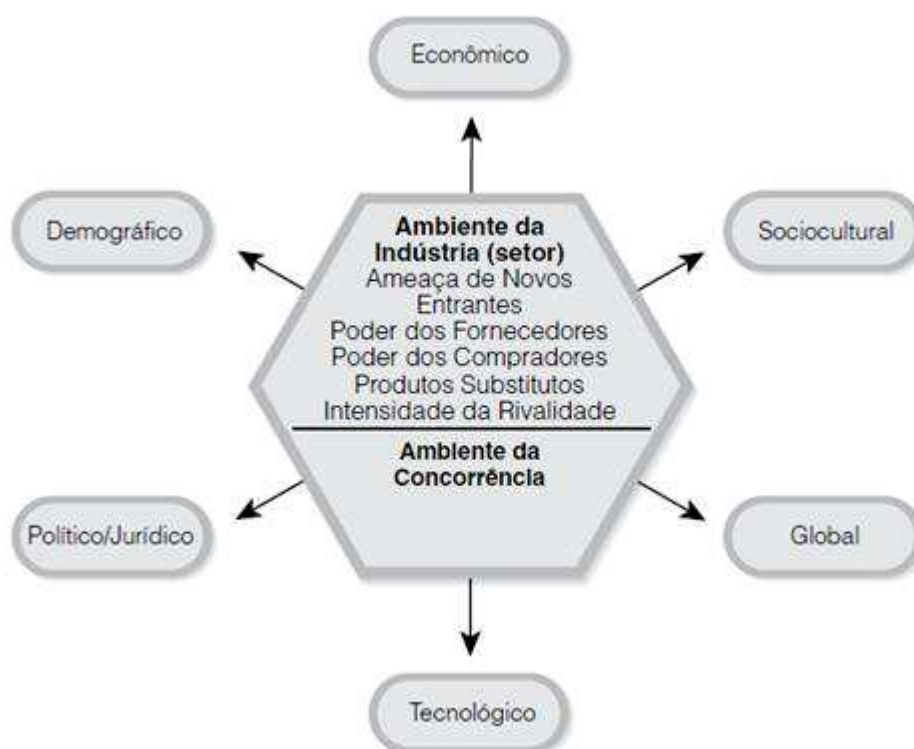
Análise interna da empresa ou auditoria interna, Formulação das alternativas estratégicas e escolha da estratégia a ser utilizada, Desenvolvimento de planos táticos e operacionalização da estratégia. (CHIAVENATO, 2004). O modelo se inicia com a formulação dos objetivos organizacionais, que consistem nos objetivos universais que fornecerão a direção a ser a perseguida pela organização, estes objetivos são de longo prazo e devem ser organizados a partir de critérios de relevância e prioridade através da hierarquia de objetivos. Esta primeira fase reconhece e indica as possibilidades estratégicas mais significativas para a organização.

A fase seguinte é o estágio de auditoria externa, com intuito de observar e verificar o ambiente externo da organização, através do mapeamento da conjuntura deste ambiente e realizando uma coleção de previsões a respeito do futuro da conjuntura, as previsões têm finalidade de preparação (CHIAVENATO, 2004). Muitas vezes, diversas organizações lidam com ambientes externos complexos, ambíguos e incompletos (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011). Os autores explicam que o processo de análise do ambiente externo, deve ser contínuo e que um de seus objetivos principais, são a identificação das oportunidades e ameaças organizacionais. A análise do ambiente externo é composta de quatro atividades: 1) escaneamento, identificar sinais de mudanças e tendências ambientais. O escaneamento deve estar alinhado ao contexto organizacional; 2) monitoramento, detectar o significado por meio da observação constante das mudanças e tendências ambientais. O monitoramento é realizado com êxito quando há capacidade da empresa de detectar o significado de eventos e tendências ambientais diferentes; 3) previsão, fazer projeções de resultados antecipados com base nas mudanças e tendências monitoradas. Ao fazer previsões, os analistas projetam de maneira viável o que pode acontecer e com que rapidez; e 4) avaliação, determinar o momento e a importância das mudanças e tendências ambientais para as estratégias da empresa e a sua administração. A atividade de avaliação é essencial para comprovar que a estratégia está correta.

O ambiente externo é composto de diversos segmentos com seus respectivos elementos, como evidenciado na figura 6: econômico (refere-se à natureza e ao rumo da economia na qual uma empresa compete ou pode competir, seus elementos são as taxas de juros, inflação, produto interno bruto, etc.), sociocultural (se preocupa com as atitudes e os valores culturais de uma sociedade. Os gastos privados e públicos

com pesquisa e desenvolvimento e novas tecnologias de comunicação, constituem seus elementos), político/jurídico (área na qual as organizações e os grupos influentes competem por atenção, recursos e voz na elaboração de leis que regulamentam a interação entre os países, seus elementos são a legislação tributária, antitruste, filosofias de desregulamentação, etc) e demográfico (se preocupa com o tamanho, estrutura etária, distribuição geográfica, mistura étnica e distribuição de renda de uma população), (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011).

Figura 6 — SEGMENTOS DO AMBIENTE EXTERNO



Fonte: HITT; IRELAND; HOSKISSON (2011)

Chiavenato (2004) aborda que a auditoria externa ainda compreende: os mercados em que a organização atua, com finalidade de identificar suas características, tendências e possibilidades; a concorrência composta por demais organizações que atuam nos mesmos mercados, assim como seus clientes e recursos; e os fatores externos, que corroboram com os segmentos expostos por Hitt, Ireland e Hoskisson (2011), Chiavenato (2004) expõe que estes fatores afetam a sociedade, a própria organização e demais empresas.

Seguindo o modelo prescrito do Planejamento estratégico decorre a fase da auditoria interna, que possibilita a o reconhecimento por parte da organização de seus

pontos fortes e fracos. Os pontos fortes são os elementos impulsionadores que levam a organização a alcançar seus objetivos, já os pontos fracos, são os elementos limitadores que prejudicam o alcance dos objetivos (CHIAVENATO, 2004), tais pontos trazidos pelo autor convergem com a matriz SWOT. Uma das características de organizações que exploram seus pontos fortes e vantagens, é a criação de valor, buscando a vantagem competitiva, que tem por objetivo o destacamento da empresa em relação a sua concorrência. A figura 7, apresenta os componentes da análise interna, responsável pela identificação dos diferenciais da organização.

Figura 7 — COMPONENTES DA ANÁLISE INTERNA QUE RESULTAM NA VANTAGEM COMPETITIVA E COMPETITIVIDADE ESTRATÉGICA.



Fonte: HITT; IRELAND; HOSKISSON (2011)

A auditoria interna inclui a análise de recursos que são de posse da organização, como seus maquinários, equipamentos, tecnologias e recursos financeiros (CHIAVENATO, 2004). Os recursos são mencionados por Hitt, Ireland e Hoskisson (2011, p.74) como um dos desafios relativos a tomada de decisões estratégicas na auditoria interna, e elenca que “os recursos, capacidades e competências essenciais formam a base da vantagem competitiva.”, mas alertam que os recursos por si próprios não constituem vantagem competitiva, mas sim no agrupamento exclusivos de diversos recursos, constituídos de recursos tangíveis, ativos que podem ser vistos/observados no mundo físico e quantificados, como as

ações de tecnologias, patentes, marcas registradas e acesso a matérias-primas, e intangíveis, ativos ligados ao histórico da organização, acumulados ao longo do tempo. Os ativos intangíveis, segundo os autores, incluem conhecimento acumulado, capacitações científicas e reputação perante a fornecedores.

Outro ponto destacado como base da vantagem competitiva, são as capacitações que têm como pilar o capital humano da organização, a partir de construção, difusão e troca de informações e conhecimento. Muitas das capacitações se originam de conhecimentos exclusivos de empregados da empresa. Encerrando os fatores de base da vantagem competitiva, os autores discorrem sobre as competências essenciais, que tem papel de fonte da vantagem competitiva em relação aos concorrentes, tais competências caracterizam a personalidade da organização e são adquiridas ao longo do tempo e do aprendizado de como distribuir variados recursos e capacidades, são atividades que se destacam em relação a demais organizações (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011).

A auditoria interna engloba a análise da estrutura organizacional, seus aspectos positivos e negativos, as divisões de trabalho departamentais e as distribuições dos objetivos organizacionais em objetivos setoriais (CHIAVENATO, 2004). A análise da estrutura organizacional perpassa a criação de competências essenciais, para auxiliar a identificação de tais competências, é possível observar determinados critérios específicos: 1) capacitações valiosas, auxiliam na exploração de oportunidades ou neutralização de ameaças do ambiente externo; 2) capacitações raras, capacitações que se diferem e que poucos concorrentes têm; 3) capacitações custosas de se imitar, que as outras empresas não conseguem desenvolver e dispor com facilidade; e 5) capacitações insubstituíveis, aquelas que não têm equivalentes estratégicos (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011). Os autores incluem a análise da cadeia de valor, como uma das etapas da auditoria interna, e para alcançar a competitividade estratégica: a cadeia de valor é um modelo utilizado por organizações para compreender sua posição em relação aos custos e identificar os diversos caminhos possíveis que poderiam ser seguidos para favorecer a implantação de uma estratégia. A análise da cadeia de valor que possibilita que a empresa compreenda as operações que criam valor e as que não criam, “[...] a empresa só obtém retornos acima da média se o valor que ela cria for maior do que os custos incorridos para criar tal valor” (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011, p.82).

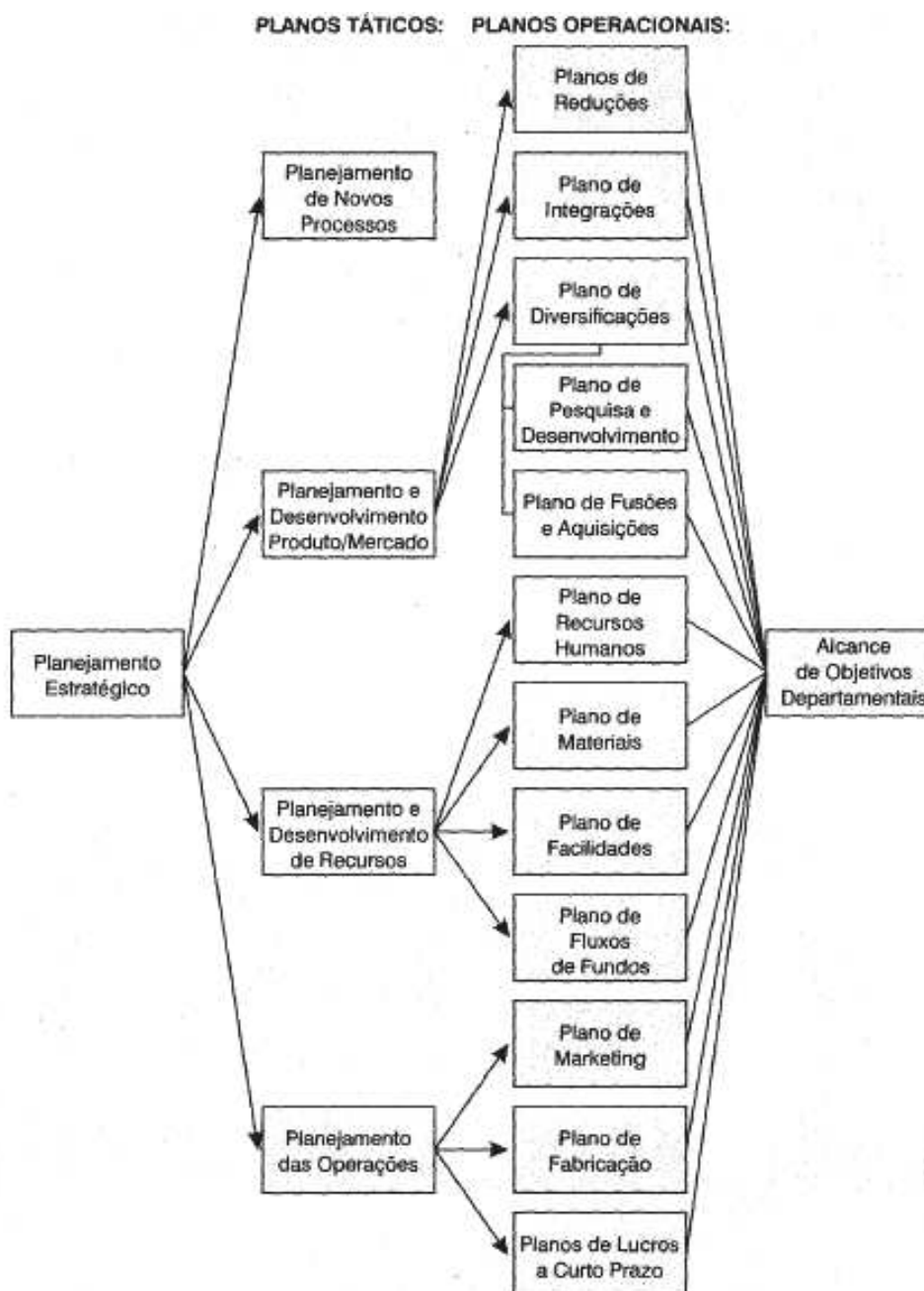
Na auditoria interna é necessário a avaliação do desempenho da empresa, em relação a sua inovação, lucratividade, produtividade e desenvolvimento de negócios (CHIAVENATO, 2004). Quando esta avaliação é realizada e é identificado que a organização não consegue criar valor em determinadas operações, deve ser cogitado a terceirização, ou seja, a compra de uma determinada atividade de uma organização externa que produza valor nesta atividade específica. (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011).

Finalizado o processo de auditoria interna, a quarta fase do modelo de Planejamento estratégico é a formulação das alternativas estratégicas e escolha da estratégia a ser utilizada. Logo após da realização das auditorias externas e internas a organização deve estabelecer quais as alternativas podem ser empregadas, tais alternativas estabelecem os caminhos para ações futuras para o alcance dos objetivos globais organizacionais (CHIAVENATO, 2004). O autor aborda que usualmente o PE está relacionado ao oferecimento de bens — produtos e serviços — e ao mercado em que organização disponibiliza seus produtos e serviços. A formulação de estratégias para Hitt, Ireland (2011) e Hoskisson perpassa alguns níveis: a) de negócios, composto por um conjunto integrado e sistematizados de atividades e deveres que as empresas se valem para obter vantagem competitiva explorando as competências essenciais em mercados de produtos específicos; b) de nível corporativo, a partir da seleção e administração um conjunto de vários negócios que concorrem em diversos mercados de produtos, a empresa especifica atividades para atingir vantagem competitiva —, estratégias de aquisição e reestruturação — relacionadas a compra de organizações e estratégias de reestruturação, pela qual uma organização faz mudanças no seu conjunto de negócios ou estrutura financeira —, estratégia internacional — fornecimento de venda de produtos e serviços que estão fora do ambiente organizacional local — e estratégias de cooperação — estratégia pela qual organizações tem ações de trabalho conjuntas com objetivo de atingir objetivos em comum. Uma das principais estratégias de cooperação são as alianças estratégicas, em que as organizações unem seus recursos e capacidades para produzir a vantagem competitiva —.

A quinta e última etapa do processo do planejamento estratégico consiste no detalhamento do planejamento, com o estágio de desenvolvimento de planos táticos e operacionais, seus desdobramentos estão exibidos na figura 8. A operacionalização

das estratégias produz variadas hierarquias nos diferentes pontos do tempo. O planejamento estratégico e global está ligado ao longo prazo, iguais ou superiores a cinco anos, acompanhado seguidamente pelo planejamento tático, de médio prazo, que resultam nos planejamentos operacionais de curto prazo (CHIAVENATO, 2004).

Figura 8 — DESDOBRAMENTOS DOS PLANOS TÁTICOS E OPERACIONAIS.



Fonte: CHIAVENATO (2004)

Estabelecido o planejamento estratégico, há desdobramentos em planos táticos, ligados às atividades departamentais, que devem ser integrados e coordenados. Os planos táticos, também sofrem a ação de desdobramentos, dando origem a planos operacionais, que são os planos mais detalhados e relacionadas a ações de curto prazo (CHIAVENATO, 2004). O autor afirma, que realizados todos os elementos do processo prescritivo do PE, a organização tem todos os requisitos para implementar o planejamento estratégico.

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: PELA PERSPECTIVA INFORMACIONAL

O planejamento estratégico, além de um recurso da administração, está intrinsecamente ligado aos processos de gestão da informação e conhecimento. Como demonstrado por Choo (2003, p.163) o PE se encontra inserido na etapa de “busca de informações e criação de significado” composto de três subetapas, sondar, notar e interpretar. Tem na subetapa de sondagem seu maior protagonismo, subetapa em que a organização por meio de escolha de metodologia específica e adequada a suas especificidades investiga e analisa todo o ambiente organizacional com o objetivo de verificar processos que impactam na organização, a experiência com o PE é um fator relevante para escolha de uma metodologia e análise adequadas.

Porém, o PE não está associado apenas a subprocessos das etapas de gestão da informação, é o que demonstra Ferreira em análise das relações entre os diversos tipos de modelos de GI, como evidenciado no quadro 6, observa que “McGee e Prusak (1994) quanto Ponjuán Dante (2011) concebem os seus modelos de GI sob uma perspectiva voltada para a gestão e o planejamento estratégico organizacional.”

Quadro 6 — PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO.

Modelo	McGee e Prusak (1994)	Davenport (1998)	Choo (2003)	Ponjuán Dante(2011) ²
Abordagem	Processual/ estratégica	Processual/ holística	Processual/ estratégica/ aprendizagem organizacional	Sistêmica/ estratégica
Etapas	Identificação de necessidades e requisitos de informação	Determinação das exigências da informação	Identificação das necessidades de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidades e expectativas dos usuários • Geração de nova informação • Políticas de informação • Processo estratégico • Sistemas • Informação • Ciclo de vida da informação • Produtos e serviços • Processos • Tecnologia • Recursos humanos • Gestão de troca • Cultura organizacional e informacional • Alfabetização informacional e desenvolvimento de competências
	Coleta/entrada de informação	Obtenção de informações	Aquisição de informação	
	Classificação e armazenamento da informação		Organização e armazenamento da informação	
	Tratamento e apresentação da informação			
	Desenvolvimento de produtos e serviços de informação		Produtos e serviços de informação	
	Distribuição e disseminação da informação	Distribuição	Distribuição da informação	
	Análise e uso da informação	Utilização	Uso da informação	

Fonte: FERREIRA (2018)

Ferreira chama atenção para os modelos de McGee e Prusak (1994) e Ponjuán Dante (2011) que em sua concepção tem como estrutura principal de seus modelos, a visão voltada para os processos estratégicos organizacionais como peça-chave para todos os elementos de seus sistemas de informações.

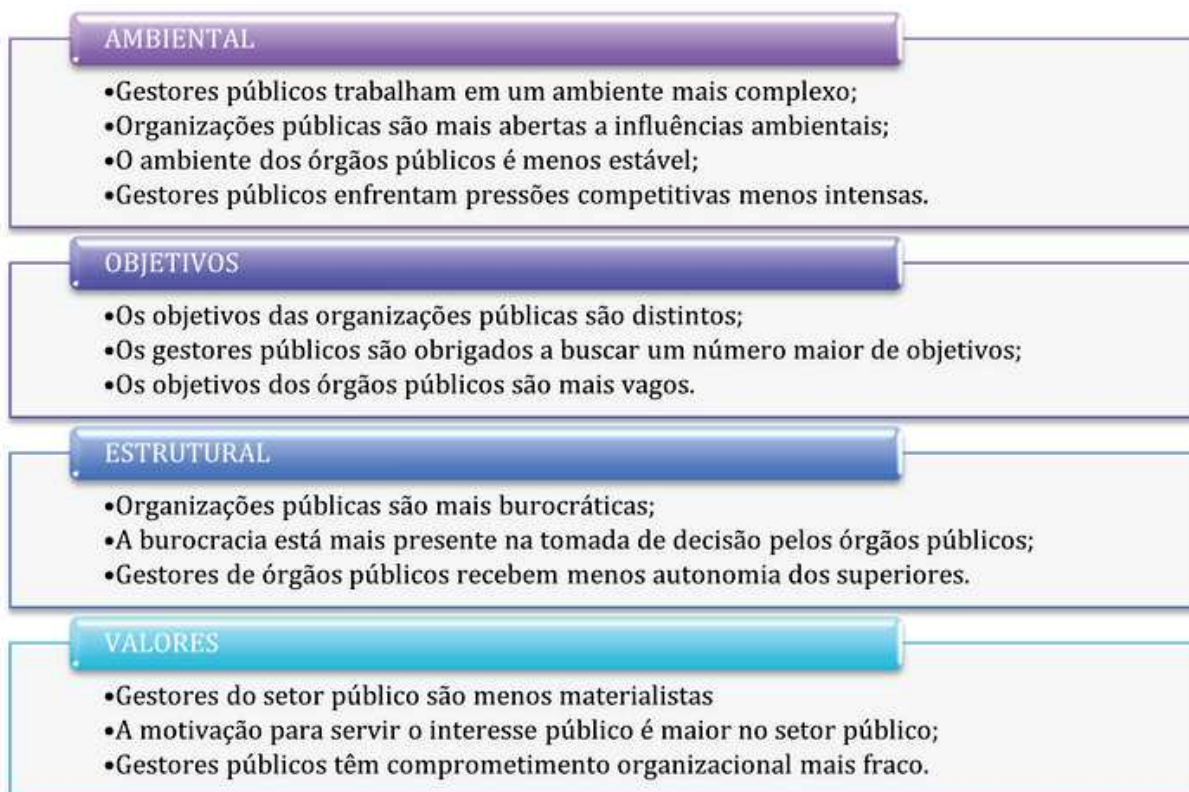
2.3 CONTRASTES ENTRE A ESFERA PÚBLICA E PRIVADA

O debate sobre as diferenças entre a administração pública e administração privada é de discussão e atenção central da administração pública desde sua fundação. Apesar da extensa abordagem deste debate, a literatura não chegou a uma conclusão definitiva (MEIER; O'TOOLE, 2011). Os gestores públicos podem

aproveitar lições importantes dos gestores privados, este é um exercício que vale consideração, porém deve ser feito com cautela, visto que na realidade empírica há diferenças entre ambos os setores (BOYNE, 2002). Fundamentalmente, existem três critérios predominantes para a distinção entre as esferas públicas e privadas: propriedade, fonte dos recursos financeiros e modelo de controle social (MEIER; O'TOOLE, 2011, p.02). Porém, Boyne (2002) alerta que estes critérios não servem com intermediários um para o outro, deve-se considerar que todas as três dimensões precisam ser incluídas em uma avaliação abrangente dos efeitos teóricos da publicidade. O princípio da publicidade do setor público é definida como “como apego organizacional aos valores do setor público: por exemplo, devido processo legal, prestação de contas e provisão de bem-estar.” (ANTONSEN; JØRGENSEN, 1997, p.337, tradução nossa)

O conceito de administração pública é abordado por Coelho (2014) como um conceito de construção intelectual e coletiva, ou seja, a idealização da composição da esfera pública, é resultado de uma construção conjunta, através de convenções sociais que convergem em interesses comuns. O autor ressalta que a esfera pública tem origem posterior a privada, pois a esfera privada carrega tudo aquilo que está sob a supervisão do ambiente público. Posicionando diferenças sobre as concepções dos indivíduos entre ambas as esferas, o autor discorre que na esfera pública os indivíduos têm um viés coletivo, visto como cidadãos, que podem atuar como agentes do poder público ou como utilizadores dos serviços públicos, já na esfera privada o viés tem caráter individual e jurídico, que enxerga o ser humano como pessoa física que tem como objetivo satisfazer interesses próprios, podendo para tal, constituir empresas (pessoa jurídica) e esta constituição continua no entanto sendo privada. A figura 9, expressa as principais hipóteses que permeiam as diferenças a administração pública e privada.

Figura 9 — HIPÓTESES SOBRE AS DIFERENÇAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM RELAÇÃO PRIVADA.



Fonte: Adaptado de BOYNE (2002)

Boyne (2002) constrói hipóteses em relação as diferenças entre os setores públicos e privados. O autor divide as hipóteses em quatro grandes grupos (ambiental, objetivos, estrutura e valores) e analisa o impacto do princípio da publicidade do setor público em cada grupo. Em relação ao ambiente organizacional público, o autor relata que há uma pequena quantidade de estudos que indiquem diferenças significativas entre os setores públicos e privados, e que tal fato reforçaria a hipótese de que as organizações públicas são mais abertas as influências ambientais. Já Meier e O'Toolle (2011) reforçam que os ambiente organizacional público em relação ao privado é marcado de diversas diferenças, entre elas tem-se a estrutura legal, constando em diferentes leis e estatutos de acordo com o setor. Os autores citam que gratificações a fornecedores é uma prática legítima no setor privado, porém pode ser considerado até mesmo ilegal no setor público. O ambiente organizacional do setor público é mais estruturado, havendo representatividade pelos *stakeholders* na tomada de decisão. Por fim, a concorrência é uma destas diferenças. O número de concorrentes do setor público é muito menor que no setor privado.

No que diz respeito aos objetivos organizacionais no setor público, Boyne (2002), resgata estudos empíricos em relação a este tema e cita Emmert e Crow (1988) e Scott e Falcone (1998) que fazem comparações entre os objetivos do setor público em relação ao privado, para afirmar que o setor privado está voltado a objetivos comerciais e a esfera pública a pesquisas básicas. No tocante das estruturas organizacionais da esfera pública e privada, o autor descreve que é incerto dizer se a burocracia, mais presente no setor público, está associada a uma falta de comportamento empresarial ou a aversão a riscos pelos gestores públicos. Meier e O'Toolle (2011) comentam que aceitar os riscos em relação a gestão externa está associada a intenção dos gestores de negociar e assumir estes riscos, como as opções de exploração são menores no setor público, os riscos no setor são menores.

Baseando-se em estudos empíricos, Boyne (2002) afirma que é possível concluir que os valores da esfera pública são substancialmente diferentes da esfera privada: os gestores do setor público são menos materialistas que os gerentes privados (que concentram preocupação com ganhos pessoais) e cita os estudos de Gabris e Simo (1995), Nalbandian e Edwards (1983), Posner e Schmid (1996), Rainey (1982), Rawls et al (1975) e Wittmer (1991), para concluir que os gestores públicos têm maior ambição de servir aos interesses do poder público.

Concluindo, as técnicas de gerenciamento não podem ser migradas de uma esfera para a outra e obter sucesso, é necessário aplicar abordagens diferentes no que diz respeito a ambiente, estrutura, objetivos e valores organizacionais para os setores públicos e privados (BOYNE, 2002). O autor expõe que não há um conjunto de conhecimentos definidos no que diz respeito a estratégias bem-sucedidas na esfera privada que possa ser utilizada no setor público, e cita como exemplo o planejamento estratégico. Para Meier e O'Toolle (2011) as principais diferenças entre a esfera pública e privada são setoriais, estas diferenças moldam o desempenho, por este fato, os autores defendem o aumento no desenvolvimento teórico e em testes em relação a eficácia e desempenho de cada setor, para evitar "alegações de desempenho insuficiente por parte dos burocratas do governo e de suas agências" (MEIER; O'TOOLLE, 2011, p.624, tradução nossa). Porém Bryson (2004), defende que as fronteiras entre os setores público, privado e sem fins lucrativos estão situados em uma linha tênue. O autor afirma que a soberania do Estado transpassou para empresas de cunho privado e organizações sem fins lucrativos, de maneira que os

impostos não são coletados por integrantes do governo, mas são coletados por organizações privadas e sem fins lucrativos através de seus funcionários e entregues ao governo. Esse movimento de pulverização da soberania para níveis hierárquicos mais baixos, caracteriza o governo como um ator deste cenário, mas não obrigatoriamente o mais importante, citando Milward, Provan e Else (1993) e Provan e Milward (2001), o autor estabelece este comportamento como “Estado Oco”.

2.4 COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A comunicação dentro do setor público tem papel de destaque, como revela Kunsh (2012, p.13) "comunicação organizacional nos campos governamental e corporativo começou a ser encarada como algo fundamental e uma área estratégica na atualidade." Oliveira (2012, p.49) acrescenta a esta ideia a necessidade de haver alinhamento entre as comunicações públicas e os anseios sociais "a comunicação organizacional e comunicação pública tendem cada vez mais a se entrelaçar num contexto que exige que os interesses das organizações se alinhem com os interesses da sociedade."

Kunsh (2012, p.22) aborda a importância de uma comunicação organizacional integrada nos quais as organizações (KUNSH, 2012, p.22):

estabelecem relações confiantes, por meio de suas manifestações, que podem ser com fins internos, fins institucionais e fins mercadológicos. Se pensarmos a comunicação nas organizações de forma abrangente e holística, temos de nos preocupar com uma sinergia de propósitos e ações. As ações comunicativas precisam ser guiadas por uma filosofia e uma política de comunicação integrada que levem em conta as demandas, os interesses e as expectativas dos públicos e da sociedade.

A autora ressalta que uma vertente que vem tomando força na comunicação dentro do contexto público são os meios digitais de comunicação como os *e-governances* (governos eletrônicos) e os portais de governos para acesso a informação pela população. " A importância dos websites e da internet para facilitar a comunicação governamental e o exercício da cidadania é fato incontestável. As experiências em curso, em nível mundial, são altamente positivas" (KUNSH, 2012,

p.26), porém a autora alerta que esses meios digitais devem estar inseridos em ferramentas e metodologias de planejamento, como o planejamento estratégico.

2.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O ambiente em que organizações públicas estão inseridas tornaram-se cada vez mais incertos e altamente interconectados. Este cenário, exige um cuidado e nível de resposta redobrada e significativa por parte do poder público em reação as mudanças advindas do alto grau de incerteza e interconectividade que podem repercutir de maneira imprevisível, conturbada e que apresentam, até mesmo, ameaça a sociedade (BRYSON, 2004). Sob a ótica da América Latina, a administração pública está distante de corresponder aos anseios da sociedade, pois durante a história, o Estado assumiu uma postura peculiar: “dispersa, fraturada, pouco inteligente, com padrões culturais e maneiras de fazer coisas que estavam distantes da noção de público e sujeitas a perseguição e apropriação de grupos corporativos.” (NOGUEIRA, 2014, p. 23, tradução nossa). O autor defende que para haver uma mudança nesta situação, é necessário a mobilização de recursos sociais, políticos e de conhecimento, configurando uma tarefa desafiadora pois é necessário reestruturar o desenho organizacional, as alianças, realizar o recrutamento de capital acadêmico e profissional, além de repensar os alicerces jurídicos internos, através de normas, orientações e regulações. Tal arranjo de cenário e desafios, ressalta a importância do planejamento estratégico na esfera pública (NOGUEIRA, 2014).

O planejamento estratégico auxilia os líderes e gestores a pensar e agir estrategicamente, fazendo com que a organização siga o mesmo caminho: traduzindo ideias em estratégias eficazes para enfrentar as mudanças e circunstâncias, desenvolvendo bases para implementação das estratégias organizacionais e construindo coalizões sólidas suficientes para proteger as estratégias durante sua implementação (BRYSON, 2004). O autor ressalta, que o ponto chave para organizações públicas não é planejamento estratégico em si, e sim desenvolver o pensamento estratégico e o aprendizado em relação as estratégias, este desenvolvimento pode ser feito através de variadas abordagens, apresentadas no quadro 7.

Quadro 7 — DIFERENTES ABORDAGENS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO SETOR PRIVADO E SUA APLICABILIDADE NO SETOR PÚBLICO.

ABORDAGENS DE PROCESSOS	ABORDAGENS DE CONTEÚDO	ABORDAGENS DE ESTRATÉGIA
<p>Modelo de Política Harvard</p> <p>Características Principais</p> <p>Aplicável as unidades de negócio estratégica;</p> <p>Análise SWOT;</p> <p>Análise dos valores da administração e obrigações sociais da empresa</p> <p>Forças</p> <p>avaliação sistemática da força e fraqueza da empresa e das oportunidades e ameaças que a empresa enfrenta;</p> <p>Atenção aos valores da administração e obrigações sociais da empresa</p> <p>Fraquezas</p> <p>Não oferece diretrizes de como desenvolver estratégias ;</p> <p>Falha em considerar a existência de diversos grupos e potencias stakeholders;</p> <p>Aplicabilidade no Setor Público</p> <p>Aplicável, se houver uma unidade do planejamento estratégico público, além de considerar os interesses dos stakeholders e se o houver concordância do grupo de gestores sobre o que ações que serão realizadas</p>	<p>Método de Portfólio</p> <p>Características Principais</p> <p>A organização é categorizada em grupos, baseado em dimensões para comparações e desenvolvimento de estratégias corporativas em relação a cada negócio;</p> <p>Procura equilibrar o portfólio de negócios de uma corporação para atender aos objetivos estratégicos corporativos</p> <p>Forças</p> <p>Fornecer caminhos para compreensão dos aspectos chave econômicos e financeiros em relação à estratégia da organização;</p> <p>Fornecer um método para avaliar um conjunto de negócios em relação às dimensões consideradas de importância estratégica para a organização</p> <p>Fraquezas</p> <p>Há dificuldade em identificar quais são as dimensões estratégicas relevantes, quais são as entidades relevantes a serem comparadas e como classificar as entidades de acordo com as dimensões.</p> <p>Aplicabilidade no Setor Público</p> <p>Aplicável, se as dimensões econômicas, sociais e políticas das comparações puderem ser especificadas, se as entidades a serem comparadas podem ser identificadas e caso exista um grupo que poderá tomar e implementar decisões</p>	<p>Negociações Estratégicas</p> <p>Características Principais</p> <p>Negociação e barganha entre dois ou mais atores sobre a identificação e resolução de questões estratégicas.</p> <p>Forças</p> <p>Reconhece que existem diversos atores no processo de formulação e implementação da estratégia e que eles geralmente não compartilham de objetivos em comuns;</p> <p>Identifica a conveniência de barganhar e negociar para que os grupos atinjam seus objetivos e assegurem a sobrevivência organizacional.</p> <p>Fraquezas</p>

	com base na análise do portfólio.	<p>Pouco detalhamento a respeito de como garantir o trabalho técnico e a responsabilidade democrática (em oposição à aceitabilidade política) dos resultados;</p> <p>Não há segurança que os objetivos gerais da organização podem ou serão alcançados.</p> <p>Aplicabilidade no Setor Público</p> <p>Aplicável.</p>
<p>Abordagem de Sistemas de Planejamento Estratégico</p> <p>Características Principais</p> <p>Sistema para formulação e implementação de decisões relevantes através dos níveis e funções da organização;</p> <p>Alocação e controle de recursos sem um quadro estratégico e através da tomada de decisão racional</p> <p>Forças</p> <p>Coordenação de formulação e implementação de estratégias através dos níveis e funções da organização.</p>	<p>Análise competitiva</p> <p>Características Principais</p> <p>Análise das principais forças que moldam a indústria, por exemplo: poder relativo de clientes, poder relativo de fornecedores e quantidade de atividade rival.</p> <p>Forças</p> <p>Fornecer um método sistemático de avaliar os aspectos econômicos de um setor e as opções estratégicas que o setor e que organizações específicas enfrentam;</p> <p>Apresenta de maneira clara instruções para as ações estratégicas.</p> <p>Fraquezas</p> <p>Exclui considerações a respeito de</p>	<p>Incrementalismo Lógico</p> <p>Características Principais</p> <p>Enfatiza a importância de pequenas mudanças como parte do desenvolvimento e implementação das estratégias organizacionais;</p> <p>Realiza a união entre a formulação e implementação de</p>

<p>Fraquezas</p> <p>Excessiva atenção, prescrição e controle pode desviar atenção da missão, estratégias e estrutura organizacional;</p> <p>Os requisitos de informação necessário para o sistema podem exceder a capacidade dos participantes de compreender a informação.</p> <p>Aplicabilidade no setor público</p> <p>Maneiras menos rigorosas [comparado ao setor privado] do sistema pode ser aplicados no setor público.</p>	<p>fatores não econômicos potencialmente relevantes;</p> <p>Tendência a ignorar que o sucesso organizacional pode se dar por colaboração e não pela competição.</p> <p>Aplicabilidade no Setor Público</p> <p>Aplicável, em caso de organizações identificáveis como hospitais públicos e companhias de trânsito. A análise também é aplicável se uma análise competitiva é associada a uma consideração de fatores não econômicos e se a possibilidade de colaboração também é considerada.</p>	<p>estratégias.</p> <p>Forças</p> <p>Habilidade de lidar com situações de complexidade e mudanças;</p> <p>Realismo político;</p> <p>Ênfase em ambos graus de decisões (maiores e menores).</p> <p>Fraquezas</p> <p>Não há garantia de que decisões incrementais pouco vinculadas contribuam para o cumprimento dos objetivos gerais da organização.</p> <p>Aplicabilidade no Setor Público</p> <p>Aplicável, enquanto os objetivos gerais da organização puderem ser identificados para promover um quadro de decisões incrementais.</p> <p>Abordagem de planejamento estratégico como alicerce para inovação</p> <p>Características Principais</p>
--	--	---

		<p>Possuí foco na inovação como Estratégia.</p> <p>Forças</p> <p>Permite a inovação e empreendedorismo, mantendo o controle central dos principais resultados;</p> <p>Adota o comprometimento com a inovação.</p> <p>Fraquezas</p> <p>A descentralização e controle local resulta na perda da prestação de contas (<i>accountability</i>);</p> <p>Constantes erros são necessários como parte do processo de inovação.</p> <p>Aplicabilidade no Setor Público</p> <p>Aplicável, mas o setor público não está disposto a permitir que as organizações públicas cometam os erros necessários como parte do processo e desenvolvimento</p>
--	--	---

		de uma estrutura geral na qual inovar e manter o controle central sobre os principais resultados é difícil.
<p>Abordagem de Gerenciamento de Stakeholders</p> <p>Características Principais</p> <p>Identificação dos stakeholders chave e como estes julgam o desempenho das organizações;</p> <p>Desenvolvimento de estratégias para lidar com cada <i>stakeholder</i>.</p> <p>Forças</p> <p>reconhecimento de pedidos, complementares e concorrentes, são colocadas em uma organização.</p> <p>Fraquezas</p> <p>Necessidade de mais aconselhamento de como desenvolver estratégias para lidar com pedidos divergentes dos stakeholders.</p> <p>Aplicabilidade no setor público</p> <p>Aplicável, desde que seja possível um acordo entre os principais tomadores de decisão sobre quem são as partes interessadas e quais devem ser as respostas da organização.</p>		
<p>Abordagem de gerenciamento estratégico de problemas</p> <p>Características Principais</p>		

<p>Cuidado para o reconhecimento e resolução de problemas estratégicos.</p> <p>Forças</p> <p>Habilidade de identificar e responder rapidamente a problemas;</p> <p>Possuí orientação em tempo real e é compatível com a maioria das organizações.</p> <p>Fraquezas</p> <p>nenhum conselho específico é oferecido sobre como estruturar questões além de proceder sua identificação com uma análise situacional</p> <p>Aplicabilidade no Setor Público</p> <p>Aplicável, contando que exista um grupo capaz de se empenhar no processo e na gestão de problemas.</p>		
---	--	--

Fonte: adaptado de BRYSON; ROERING (1987)

Os autores traçam as abordagens a respeito do planejamento estratégico e sua aplicabilidade no setor público: o modelo de política de Harvard — o principal intuito deste modelo é a desenvolver melhores estratégias para as empresas, podendo ser aplicado nos níveis mais altos e mais amplos da esfera pública —, abordagem de sistemas de planejamento estratégico — são aplicáveis no setor público, porque coordenam a tomada de decisões entre níveis e funções e concentram a organização na implementação de estratégias, cumprindo sua missão. Este modelo é aplicável independentemente da natureza da organização específica. —, abordagem de gerenciamento *stakeholders* — há indícios de que a análise de partes interessadas (*stakeholders*) é muito relevante para a construção do planejamento estratégico, podendo ser aplicado em todos os níveis da esfera pública. Implementando-se o modelo de maneira adequada, é possível atingir acordos plausíveis e estabelecer quem são as principais partes interessadas — (BRYSON; ROERING, 1987).

As abordagens apresentadas pelos autores, até este momento, têm um foco voltado para os processos ao invés de seu conteúdo (BRYSON; ROERING, 1987). As abordagens de processo auxiliam os gestores a traçar direções de como realizar o planejamento estratégico, porém não fornecem ferramentas sobre o que necessita conter nos planos e estratégias. É neste contexto que se apresenta a abordagem de conteúdo, que estipula o conteúdo das estratégias que melhor se adequam aos ambientes internos e externos, e as condições que tais ambientes se apresentam, para uma resposta da organização. Há dois tipos de análise de conteúdo: abordagens de portfólio e análise competitiva (BRYSON; EDWARDS, 2017). Na abordagem de portfólio diversas entidades, de diversos tipos, são agrupadas (projetos, departamentos, fornecedores, programas, dentre outros), estes grupos se estabelecem em dimensões relacionadas ao valor da entidade e na sua capacidade de entrega (BRYSON, 2004). O resultado deste agrupamento é uma matriz que ajuda a esclarecer as decisões sobre o que fazer. O ponto forte desta abordagem é a facilidade que ela traz as organizações a compreender e gerenciar as várias entidades que tem em sua posse (BRYSON; EDWARDS, 2017). Em relação a esfera pública, diversas organizações são formadas de múltiplos negócios que raramente estão associados pela instituição, ou seja, muitos tomadores de decisão da área pública necessitam tomar decisões de portfólio, porém não utilizam os modelos analíticos de portfólio que darão estrutura estratégica às suas decisões. Havendo modificação na abordagem, englobando aspectos sociais e políticos, o modelo pode ser aplicado no setor público com o propósito de informar decisões estratégicas a respeito da organização, funções e utilizadores dos serviços públicos/comunidade (BRYSON; ROERING, 1987). A análise competitiva, é a segundo tipo de análise da abordagem de conteúdo. Esta análise pode ser particularmente desafiadora para organizações públicas, pois elas têm tendência a não enxergar seus competidores, porém muitas organizações públicas estão inseridas em ambientes competitivos (BRYSON; EDWARDS, 2017). O fator positivo desta análise para o setor público envolve um direcionamento sistemático para avaliação de opções estratégicas em relação as unidades de negócios estratégicas, já os fatores negativos, estão relacionados com a percepção da organização pública de compreender qual seu nicho e as forças que à afetam e que o sucesso de organizações públicas está relacionado à colaboração e não a competição (BRYSON; ROERING, 1987).

Retornando as abordagens focada em processos, a abordagem de gerenciamento estratégico de problemas consiste em identificar problemas estratégicos dentro do processo de planejamento estratégico da organização (BRYSON; ROERING, 1987). A maioria das organizações públicas possuem diversas forças-tarefas responsáveis por solucionar problemas estratégicos designados pelos gestores públicos, porém, poucas organizações utilizam sistemas de gerenciamento de problema estratégicos, não buscando garantir que as atividades de gerência de problemas promovam a eficácia organizacional (BRYSON; EDWARDS, 2017).

As três abordagens finais, estão relacionadas às estratégias de fato, consistindo nas abordagens: negociações estratégicas — auxilia a administração pública a reconhecer que o poder é compartilhado —, incrementalismo lógico e o planejamento estratégico como alicerce de inovação (BRYSON; ROERING, 1987).

O incrementalismo lógico é fruto de críticas de Quinn (1980) ao extremismo do planejamento estratégico, sendo uma abordagem que une a formulação e implementação da estratégia e, portanto, o planejamento estratégico e o gerenciamento estratégico. Os pontos fortes da abordagem são sua capacidade de lidar com a complexidade e a mudança, sua ênfase nas decisões menores e nas principais, seu realismo político (BRYSON; EDWARDS, 2017). Já seu principal ponto fraco é que a adoção deste método garante que várias decisões contribuirão para o cumprimento dos objetivos organizacionais. O incrementalismo lógico pode ser implementado de maneira vasta no setor público e suas funções, contudo que seja feito o controle e acompanhamento dos objetivos estratégicos (BRYSON; ROERING, 1987).

A abordagem de planejamento estratégico como alicerce para inovação, é composta de várias metodologias das demais abordagens, porém, tem enfoque no fomento à inovação e a criação de uma cultura mais empreendedora dentro da organização. Essa abordagem tem como dificuldade a aplicabilidade em algumas organizações públicas, particularmente aquelas com menos recursos para testar abordagens ou espaço para cometer erros potencialmente dispendiosos. Somado a estes fatos, organizações do setor público atuam em contextos altamente visíveis e responsáveis, tornando os erros mais explícitos e problemáticos (BRYSON; EDWARDS, 2017).

Ainda são abordagens do planejamento estratégico na esfera pública: abordagem de contrato — sistema popular de institucionalização do planejamento e gerenciamento estratégico, voltado a ambientes simples a moderadamente complexos no qual o poder é compartilhado — abordagem de colaboração — envolve o partilhamento de poder e recursos (como informações, dinheiro, clientes e autoridade) entre as unidades públicas para alcançar fins comuns que cada unidade não poderia atingir individualmente — e abordagem de objetivos e benchmarking — acordo consensual aplicado em nível comunitário, regional ou estadual. Foi desenvolvido para obter um compromisso sobre objetivos ou indicadores gerais (benchmarks) para determinar quais unidades ou organizações irão direcionar seus esforços para a realização de tais objetivos. Essa abordagem pode ser a única viável nos ambientes em que há fragmentação de poder e no qual a maioria dos problemas públicos ocorre — (BRYSON, 2004). O autor em parceria com Roering, afirmam “[...] é necessário mais para o planejamento estratégico no setor público ajudar as instituições públicas, funções e comunidades a cumprir suas missões e servir seus *stakeholders* de maneira efetiva e com responsabilidade” (BRYSON; ROERING, 1987, p. 21).

2.5.1 A evolução do planejamento estratégico governamental na administração pública brasileira

O planejamento surge como um instrumento de gestão essencial, seja na esfera privada, seja na esfera pública. Os processos de planejamento estratégico estabelecem planos coesos e consistentes que permitem a avaliação posterior de governos e organizações públicas em relação ao alcance das metas já definidas. (COSTA, Frederico Lustosa da; MIANO, 2014).

A administração pública, geralmente, tem como enfoque principal a sociedade, representada por seus níveis de governo. É neste contexto, que o planejamento estratégico é aliado a planos de governos e ganha o nome de planejamento estratégico governamental, que pode ser definido como “um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade” (TONI J, 2014, p.03). O autor ressalta que é imprescindível para o planejamento estratégico governamental à abordagem

multidisciplinar e com variedade de pontos de vista para garantir o sucesso dos planos, que são baseados em projeções de cenários futuros e resultados de tomada de decisões estratégicas. Porém, muito destes planos estratégicos governamentais não estão aliados aos conceitos de planejamento estratégico, pois os planos estão repletos de descrições de problemas identificados nas mais variadas áreas e temas da sociedade, sem haver a distinção se estes temas são de fato, estratégicos (PFEIFFER, 2000). O autor defende, que esta falha se dá principalmente pelo caráter político das organizações públicas, no qual os atores políticos têm tendência a realizar intervenções que fiquem visíveis a seus eleitores em contrapartida a praticar mudanças estratégicas, que tem poder de provocar mudanças estruturais. Este é um dos maiores desafios a serem vencidos na implementação do planejamento estratégico em organizações públicas (PFEIFFER, 2000).

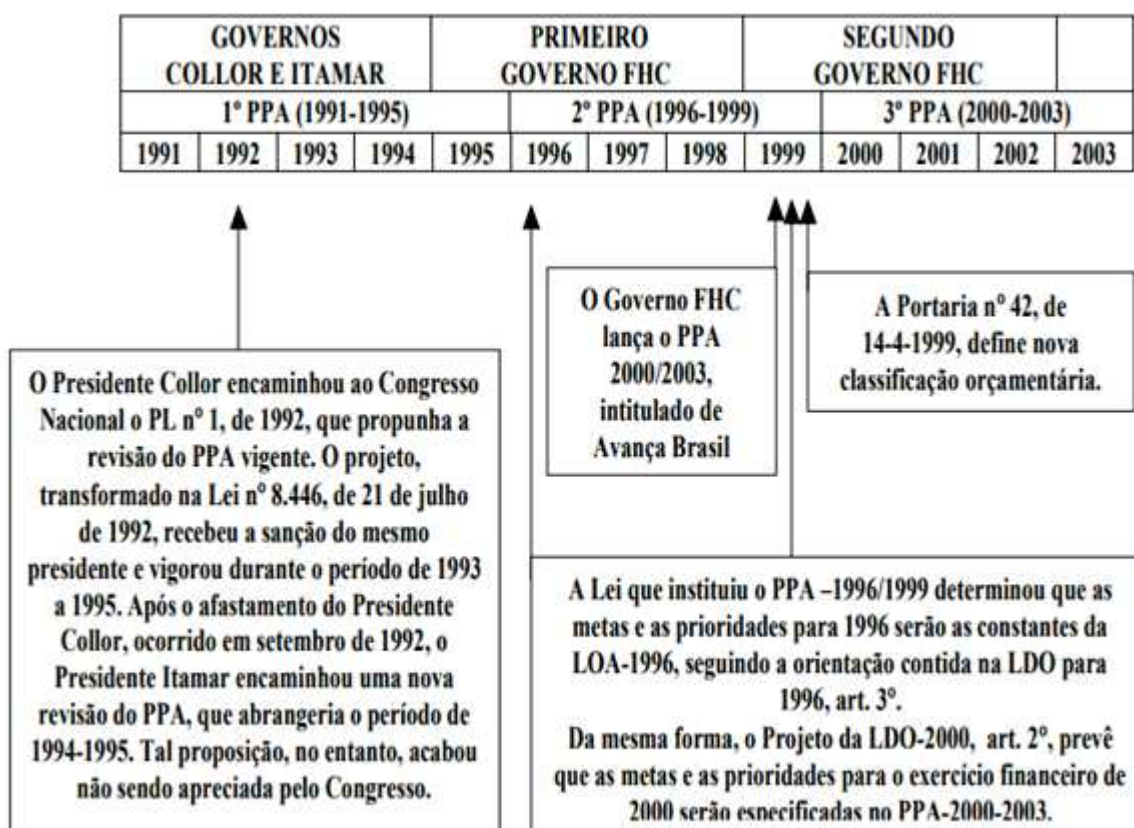
O planejamento governamental no Brasil, passou por diversas fases durante a história, passando por períodos de maior protagonismo e de declínio. A partir do início dos anos 1940 surgiram diversos planos com objetivo de direcionar os investimentos públicos, mas que não obtiveram muito êxito na integração entre os órgãos de planejamento e os órgãos e entidades responsáveis pela execução das estratégias, como o Plano de Obras e Equipamentos — vigente de 1943 a 1946, tinha como objetivo maior eficiência na gestão financeira e para dar resposta a produção industrial dependente de insumos. Porém, no que se refere a planejamento o plano era insatisfatório definido apenas por intenções e falta de controle. —, o Plano de saúde, alimentação, transportes e energia — conhecido como Plano SALTE, vigente de 1946 à 1950, um plano de pouca relevância e inadequadamente formulado marcado por erros administrativos —, o Programa de Metas — vigente de 1956 à 1961 caracterizado pela falta de um estrutura de planejamento global e metas a serem atingidas— e o Plano Trienal — plano formulado e coordenado pelo Primeiro Ministro de Planejamento, vigente de 1963 à 1965, marcado por não se concretizar e apenas estar documentado — (COSTA, Frederico Lustosa da; MIANO, 2014).

A prática com o planejamento no âmbito federal no Brasil foi aprofundada durante o período do regime militar a partir de 1964, em conformidade com as características autoritárias, centralizadora e de economia concentrada, traços marcantes deste tipo de governo (DAGNINO, 2009). O ápice do planejamento governamental no Brasil, se deu em 1974, com a criação da Secretaria de

Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), secretaria que possuía status de Ministério e protagonismo nas decisões econômicas do período. O órgão tinha em seu poder a coordenação de um grupo de outras organizações que configuraram uma “estrutura administrativa de planejamento que pode ser considerada uma das mais completas da história da República brasileira.” (COSTA, Frederico Lustosa da; MIANO, 2014, p.163). O declínio de ações de planejamento governamental inicia-se nos anos 1980, marcados pelos últimos anos do governo militar, sua transição para um governo democrático e a crise econômica da época (TONI J, 2014), este último fator foi preponderante para a dissolução das ações de planejamento, na qual o Ministério da Fazenda determinava orientações para o combate da crise, diferentes das estabelecidas pela SEPLAN. A secretaria com o passar do processo de reestruturação da administração pública, esgotou sua capacidade de planejamento e coordenação (COSTA, Frederico Lustosa da; MIANO, 2014).

Com a redemocratização, em 1985, diversas tentativas de planejamento que ultrapassassem os planos setoriais foram retomadas, porém nenhuma obteve êxito (DAGNINO, 2009), a falta de alinhamento entre o Ministério da Fazenda e de Planejamento se mantiveram, mesmo com trocas de comando nas pastas. A constituição de 1988 manteve de forma documentada e formal o sistema de planejamento, porém o cenário político e social do país era afetado por denúncias de corrupção e mau uso de recursos públicos, alta da inflação e crescimento desemprego, fazendo com que a capacidade operacional do sistema de planejamento se diferenciava fortemente da década de 1970. A constituição de 1988, ainda estabeleceu três modelos de planejamento focadas em questões fiscais e orçamentárias: Plano Plurianual de Investimentos (PPA), apresentado na figura 10, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) — e Lei Orçamentária Anual (LOA) — (COSTA, Frederico Lustosa da; MIANO, 2014).

Figura 10 — VIGÊNCIA DOS PLANOS PLURIANUAIS



Fonte: GUIMARÃES FILHO (1999)

O primeiro plano plurianual foi sancionado pelo Presidente da República da época Fernando Collor, no ano de 1991 e se destinava ao período do mesmo ano até 1995. Este plano caracterizou-se pela carência na interpretação e na tradução efetiva do que estava estabelecida na Constituição Federal, formulada anos antes, revelando o descaso com o planejamento governamental (GUIMARÃES FILHO, 1999). O autor relembra, que o primeiro plano plurianual passou por revisão em 1992, traduzido em projeto de Lei pelo Congresso. O plano foi reordenado de maneira diferente do plano original, mas carregava os mesmos problemas de seu antecessor: o plano na esfera prática, teve efeito pouco eficiente e se qualificava como um relatório de ideias e intenções.

O segundo plano plurianual tratava dos anos de 1996 a 1999. As estratégias descritas no documento eram subjetivas, amplas e retratavam um conjunto de prioridades socioeconômicas relacionadas muito mais à apresentação de necessidades a serem vencidas pelos níveis de governo (GUIMARÃES FILHO, 1999).

A retomada do planejamento governamental federal se dá a partir dos 2000, marcado pelo plano plurianual “Avança Brasil” datado de 2000 à 2003, avançando no desenvolvimento e formulação dos planos plurianuais a partir do plano de 2004 à 2007, criação da Empresa de Pesquisa energética — de sigla EPE, órgão que possui como propósito desenvolver estudos e pesquisas designada para o suporte do planejamento do setor energético nacional — e com incorporações relacionadas a assuntos de preservação ambiental e integração nacional no plano plurianual de 2008 à 2011 (COSTA, Frederico Lustosa da; MIANO, 2014). Através desta evolução histórica do planejamento governamental federal o autor chega a algumas conclusões: (1) a importância do planejamento no Brasil variou de acordo com diversos elementos dentre eles os cenários econômicos e políticos; (2) a vontade política apresentou-se como fator primordial para o êxito do planejamento governamental; (3) a união entre diversas esferas permitiria a construção de um projeto nacional mais eficaz; (4) o plano governamental brasileiro tem por regra, um limitador de não se estender além de um ano do mandato do gestor que o elaborou, prazo considerado curto em comparação a evolução social e econômica do país; (5) o exercício de percepção dos requisitos de um planejamento governamental adequado é feito em dias, prejudicando a qualidade do plano; (6) a execução do plano é meramente protocolar, pois o mesmo não leva em consideração a máquina política — loteamento de cargos — e sua estrutura — presidencialismo de coalisão —; (7) os governos têm tendência a dar enfoque a construção do plano governamental e pouco ao seu conteúdo. Fato que coopera para o descrédito do processo de planejamento; (8) os esforços são direcionados a curto prazo e setorial, resultando em um planejamento que pouco afeta a elaboração do orçamento.

Toni J. (2014, p.14-15) defende que é necessário esforço político para aprovar emendas a constituição para aplacar um sistema de planejamento estratégico governamental que poderiam seguir algumas diretrizes:

- I. O planejamento estratégico federal não será limitado conceitualmente pela dimensão econômica, processará também a estratégia para o país nas suas dimensões política e social. Será seletivo e hierárquico, focado no investimento e em grande escolhas/opções estratégicas, personificando o que se poderia chamar de um projeto de país, resultado pactuado pelas forças políticas no Congresso Nacional. Será intensivo na dimensão

estratégica de construção de viabilidade política e institucional de seus programas e projetos.

II. O planejamento estratégico, como um ecossistema dinâmico, deveria ter forte conteúdo estratégico, capacidade de coordenação e articulação institucional, processos participativos e inclusivos na sua elaboração, monitoramento e avaliação. O horizonte do plano deveria ser de no mínimo oito anos;

III. As organizações responsáveis pelo planejamento deveriam vincular-se diretamente à Presidência da República. O conjunto de autoridades da alta direção da administração direta e indireta (inclusive o Presidente da República), deverão participar compulsoriamente dos processos de elaboração estratégica, de forma coordenada e cooperativa;

IV. O sistema de planejamento estratégico governamental deve necessariamente promover a sinergia no ambiente federativo, envolvendo todo os atores municipais e estaduais num algoritmo único de articulação, coordenação e cooperação. A dimensão territorial-regional do projeto de país é parte constitutiva da heurística do plano e seu horizonte de longo prazo;

V. o modelo de gestão da estratégia será parte indissociável do sistema de planejamento. Atenção especial deverá ser dada ao processo decisório estratégico, que deverá ser suportado por sistemas de gestão do conhecimento e inteligência efetivos (apoiados pelas modernas ferramentas de TIC)

O autor encerra apontando que o planejamento estratégico no setor público deve ser construído em parceria com a sociedade, devido a experiência com o planejamento governamental clássico que é burocrático, pouco eficiente e pouco útil para resolver os problemas do país.

2.5.2 A Perspectiva E Realidades Internacionais Da Implementação Do PE Na Administração Pública

O ato de planejar estrategicamente em órgãos da administração pública tem relevância de cunho internacional, é o que mostra as pesquisas apresentadas a seguir. Na Turquia, localizada na região da Eurásia, o planejamento estratégico é obrigatório para instituições públicas desde o ano de 2006 que devem “elaborar um plano estratégico e a provar que se norteiam de acordo com esse plano, publicando relatórios anuais de desempenho” (DEMIRKAYA, 2015, p. 20, tradução nossa). Tal cuidado com a administração estratégica no setor público turco não se dá apenas em ordem nacional, poucos anos anteriores a legislação de 2006, duas leis estabeleciam o uso do PE no âmbito municipal e metropolitano: lei dos municípios metropolitanos nº 5.216/2004 — os municípios metropolitanos são obrigados por esta legislação a

desenvolver planos estratégicos seis meses após as eleições municipais locais. Além disso o município deve elaborar seu orçamento de acordo com o PE e toda a cadeia de comando tem compromissos com o plano. O Prefeito é responsável pela gestão e execução e o Secretário-Geral e deputados são responsáveis por supervisionar sua implementação (e lei municipal nº 5.393/2004) estabelece que todos os municípios com população superior a 50.000 mil habitantes são obrigados a desenvolver um plano estratégico no prazo de seis meses após as eleições municipais — (DEMIRKAYA, 2015, p. 21).

Este arcabouço jurídico, permite que grande parte da hierarquia administrativa da Turquia tenha responsabilidades perante o planejamento estratégico, perpassando os municípios e regiões metropolitanas, instituições da administração pública, comissões de auditoria, ministérios e chegando até mesmo ao parlamento (DEMIRKAYA, 2015). A figura 12, demonstra os principais pontos da experiência da administração turca com o PE.

Figura 11 — RESUMO DA EXPERIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TURCA COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



Fonte: O autor (2020)

Como ilustra a figura acima, a experiência com a implementação do PE na administração pública da Turquia é positiva, com destaque para a nova abordagem trazida a administração com a adoção do planejamento estratégico, que proporcionou objetivos organizacionais, metas, maior transparência, prestação de contas as partes interessadas e uma perspectiva voltada ao desempenho. Deste modo, os tomadores de decisão caracterizados na forma de autoridades começaram a utilizar tais conceitos como linguagem universal. O PE ainda, aumentou a sensibilidade para atender as demandas na prestação de serviço à sociedade. (DEMIRKAYA, 2015)

Em contrapartida, a implementação do PE enfrenta dificuldades e obstáculos a serem vencidos pela administração turca: (1) é necessário haver uma estrutura de tamanho significativa para estabelecer um mecanismo de coordenação para implementação e execução do plano estratégico, fato que não ocorre entre os Ministérios do Desenvolvimento, Finanças e Interior. (2) um dos principais obstáculos enfrentados na implementação do PE é a conquista de uma cultura em relação a sua utilização, dado que a administração adota uma visão defensiva e visualiza o PE como um instrumento de controle administrativo e financeiro. Grande parte desta visão parte das próprias autoridades públicas que assumem posição de resistência para proteger sua autonomia (DEMIRKAYA, 2015, tradução nossa).

A resistência por parte da administração e de seus gestores públicos em relação a implementação do PE relatados na Turquia, são compartilhados pelas gestões municipais da região flamenga da Bélgica. É o que apresenta George (2017), em pesquisa realizada com cinco *stakeholders* chave dos municípios flamengos belgas — A Agência do Governo Flamengo de Governança Doméstica; A associação de cidades e municípios flamengos; A cidade de *Ghent*; O município de *Wachtebeke*; e *IDEA Consult* - uma empresa de consultoria que trabalha com os governos locais flamengos—, que constatou que com a implementação do processo de PE os políticos precisavam alinhar suas ideias ao planejamento e orçamento do município, razão pela qual o PE não se popularizou entre os governos e políticos flamengos, pois estes atores “sentem que o poder de tomada de decisão no município passou deles para a administração” (GEORGE, 2017, p.528, tradução nossa).

A situação apontada por Silva et al. (2013) em que municípios da zona da mata mineira concentravam seus esforços em cumprir o planejamento relacionado ao orçamento, se apresenta de maneira semelhante na pesquisa realizada por George

(2017) nos municípios flamengos belgas, em que os gestores políticos terceirizam a análise ambiental e reconhecimento de partes interessadas se valendo da lógica de que os municípios por eles administrados podem ser penalizados por lei pelo não cumprimento de aspectos financeiros, mas tal penalidade não ocorre pelo mal desenvolvimento de análises ambientais ou falta de identificação de partes interessadas, dessa maneira, toda a atenção da administração pública se volta as questões orçamentárias. Tal comportamento resultou na carência de um plano estratégico direcionado a sociedade.

O autor alerta que o ato de implementar o PE em uma organização pública de maneira mecânica e esperar resultados positivos é uma postura simplista e que o bom resultado para a implementação do PE depende de alguns fatores: (1) maneira pela qual o PE é utilizado pelos políticos durante a tomada de decisão; (2) haver uma natureza participativa no processo, com a identificação de *stakeholders* internos e externos; (3) Percepções da equipe em relação ao PE e (4) Envolvimento da sociedade na discussão do processo de PE. (GEORGE, 2017, p.529, tradução nossa).

Para compreender como as ferramentas podem impactar a elaboração de estratégias Höglund et al. (2018) estudam o processo de planejamento estratégico em uma agência de transporte estatal na Suécia, que aplica conceitos de gestão estratégica desde o ano de 2010. Os autores explicam que o governo sueco tem por característica uma gestão mais descentralizadora proporcionando maior autonomia as agências públicas locais, diferentemente de outras realidades internacionais.

Neste contexto, a alta administração da agência de transportes sueca optou por algumas ferramentas a serem utilizadas na formulação e implementação do PE: gestão por objetivos, qualidade de entrega, plano de transporte, a instrução, carta de apropriação, plano operacional, orçamento e o *Balanced Scorecard*. (Höglund et al. 2018, p.826).

As ferramentas utilizadas pela agência sueca causam certas “tensões” em relação ao PE, apresentadas no quadro 9, a seguir, que foram classificadas pelos autores em: curto versus longo prazo, partes versus todo e reatividade versus proatividade.

Quadro 9 — TENSÕES GERADAS PELO USO DE FERRAMENTAS DE GESTÃO EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

TENSÃO	CONFLITOS ENTRE FERRAMENTAS
Curto Vs. Longo Prazo	O plano estratégico (perspectiva de longo prazo, 10 anos) cria tensão com ferramentas de controle de nível gerencial, como por exemplo, o plano operacional, <i>balanced scorecard</i> e orçamento que têm períodos estabelecidos que variam de 1 a 3 anos, fato este, que dificulta o trabalho e pensamento estratégico. O PE é implementado nas operações da organização a partir do plano operacional e <i>scorecards</i> . Conclui-se que o trabalho estratégico da Agência de Transportes Sueca é restrito por ferramentas de apoio às atividades operacionais e diárias.
Parte Vs. Todo	Esta tensão se apresenta na perspectiva da agência sueca de adotar visão holística para trabalhar com a estratégia enquanto ao mesmo tempo coloca seus esforços em partes específicas que não estão relacionadas à estratégia geral da organização. Um fator complicador, é que as agências centrais não têm controle da totalidade de entrega de seus serviços e resultados, pois estas não conseguem cumprir sua missão sem o auxílio de outras partes, como o governo. Quando se trata da Gestão por objetivos como filosofia, representa uma perspectiva holística, mas, quando usado na prática como ferramenta, também tende a focar em partes limitadas das operações. Para as qualidades de entrega, pode-se dizer que esta ferramenta vai na contramão de uma perspectiva holística, pois eles se concentram em seis áreas das operações que precisam ser aprimoradas, e a maioria das áreas não está vinculada à estratégia. Em conclusão, os resultados mostram que a perspectiva holística é perdida em favor do foco nas partes e no uso de ferramentas por exemplo, <i>scorecards</i> , plano operacional e gestão por objetivos - para estimulá-la. Portanto, o trabalho de estratégia é limitado por ferramentas que não suportam uma visão holística.
Reatividade Vs. Proatividade	Esta tensão é representada pelo uso do planejamento estratégico pela agência de transportes para se tornar mais moderna (proativa). Porém ao se analisar seu trabalho estratégico, observou-se que a organização age de maneira reativa, aguardando instruções do governo ou reagindo às necessidades do cliente ou às ações tomadas pela mídia. Para Concluir, existe uma possível tensão entre ser proativo e reativo no contexto do trabalho estratégico no setor público.

Fonte: O autor (2020)

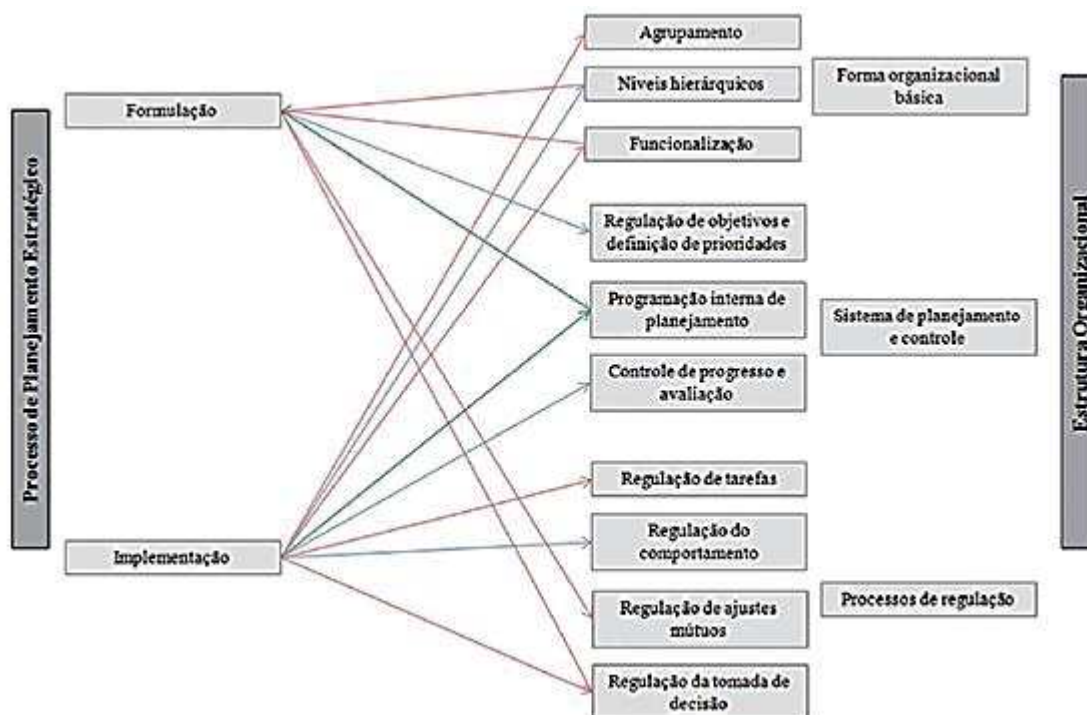
2.5.3 A implementação e Execução do Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira

O processo de planejamento é tão relevante para o desenvolvimento estrutural de um país, que tal processo se encontra amparado na Constituição Federal brasileira (1988), em seu artigo 174 que determina (grifo nosso): “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. No parágrafo primeiro do citado artigo, é ainda exposto que é obrigação do Estado estabelecer “as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, grifo nosso) fato que evidencia a importância do alinhamento estratégico entre os planos das diversas esferas governamentais.

Silva e Mário (2015) apontam que devido as transformações que a administração pública brasileira sofreu nas últimas décadas, a maneira em que os órgãos públicos passaram a gerenciar seus recursos humanos e processos foi influenciada. Na busca por maior efetividade na prestação de seus serviços em razão da pressão social, a administração pública buscou soluções que viabilizassem este objetivo, e uma das ferramentas de gerenciamento adotadas é o planejamento estratégico.

Para Neis, Pereira e Maccari (2017) há relações entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional, estas relações são demonstradas na figura 11. Os autores focaram seus estudos no Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) e constataram que os elementos da estrutura organizacional influenciam e são influenciadas pelas fases de formulação e implementação do planejamento estratégico.

Figura 12 — TROCA DE INFLUÊNCIAS EXERCIDAS ENTRE OS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PE E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.



Fonte: NEIS; PEREIRA; MACCARI (2017)

Os autores dividiram o estudo em três categorias — forma organizacional básica, sistema de planejamento e controle e processos de regulação — sob a análise dos processos de formulação e implementação do PE e demonstram que as relações entre estes processos do PE e a estrutura organizacional podem se dar de maneiras distintas, em determinados aspectos geram influência e outros são influenciados. E tais influências geram diferentes graus de interferência, alguns maiores e outros menores. Como evidenciado na imagem, as relações em flechas vermelhas demonstram um impacto unilateral, em azul, relações recíprocas e em flechas verdes quando há correlação entre as partes (NEIS; PEREIRA E MACCARI, 2017). Por exemplo, na categoria de processos de formulação é possível observar que a regulação de ajustes mútuos é influenciada pela formulação do processo de planejamento estratégico a partir do momento em que esse processo possibilita que todos os funcionários participem da formulação das diretrizes estratégicas, independente da área de atuação, função ou nível hierárquico (NEIS; PEREIRA E MACCARI, 2017, p.489).

Em relação a participação dos funcionários para o contexto da implementação do planejamento estratégico, o Palácio do Planalto através da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR/PR), e do seu braço executivo, a Diretoria-Geral de Administração (DGA) tomou a decisão de desenvolver e implantar um processo de planejamento e administração estratégica buscando “uma visão geral e unificada de projetos e metas, sinergia nas ações e atividades, aumento do engajamento e viabilização da gerência participativa, além de objetivos como otimizar os recursos, e universalizar o acesso às informações” (MARCELINO, 2002, p.114) e para isso, adotou-se a estratégia de encontros estratégicos no período de 1995 à 1998 e observou-se que o comprometimento e engajamento dos servidores perante as metas, programas e projetos aumentou com o passar dos anos (MARCELINO, 2002).

Quadro 8 — ENGAJAMENTO DE SERVIDORES COM METAS, PROGRAMAS E PROJETOS ESTABELECIDOS NO PE.

Ano	Encontros	Participantes	Programas	Projetos	Metas	%
1995	I	26	-	-	-	-
1995	II	36	8	26	-	76,4
1996	III	26	8	38	64	81,2
1996	IV	156	8	44	146	81,2
1997	V	132	8	45	131	89,7
1998	VI	127	4	13	140	91,3

A última coluna da tabela (%) corresponde ao percentual de metas, projetos e programas atingidos (cumpridos) durante o ano de planejamento.

Fonte: MARCELINO (2002)

Para o sucesso da implementação do Planejamento estratégico, é necessário que haja o devido processo de monitoramento. É neste contexto que Silva e Mario (2015) analisam os Tribunais de Contas do Brasil e chegam a conclusão que em grande parte dos Tribunais brasileiros, o uso do PE está em etapa de aprimoramento em que alguns tribunais possuem um monitoramento da execução de sua ferramenta mais robusta e outras ainda buscam alternativas para implementar soluções de monitoramento — por meio informatizado, valendo-se de *softwares* específicos ou pela contratação de consultoria e realizações de visitas técnicas. Do ponto de vista

informacional, quase a totalidade de Tribunais informaram que não possui mecanismos para assegurar a qualidade de informação advinda dos setores a respeito dos seus resultados alcançados, ou seja, grande parte dos Tribunais de Contas não sabe com precisão e confiabilidade suas informações correspondem com a realidade do desempenho obtido.

Os autores evidenciam algumas barreiras a serem vencidas para que o PE alcance seu potencial de sucesso: (1) efetuar mecanismos de verificação de indicadores de desempenho que realmente reflitam o resultado organizacional; (2) conseguir obter total apoio da alta administração, amenizando os riscos de descontinuidade administrativa e (3) engajar os servidores inserindo-os como parte do processo, por meio de um sistema de incentivos (SILVA; MARIO, 2015).

A implementação do processo de planejamento estratégico na Administração Pública brasileira para além dos quesitos orçamentários de planejamento obrigados por Lei, ainda é um fator variável de acordo com cada município da federação. No caso de municípios da zona da mata Mineira, no Sudeste brasileiro, os elementos resultantes do processo de PE, evidenciados na tabela 2, ainda enfrentam carências de quesitos relevantes para o processo (SILVA et al. 2013).

Tabela 2 — FATORES RESULTANTES DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Dados sobre Planejamento	Município A	Município B	Município B
A instituição tem uma declaração escrita de sua Missão?	Sim	Sim	Sim
A instituição tem um registro de sua Análise Ambiental?	Não	Não	Não
A instituição tem um registro de seus Objetivos e Metas?	Sim	Sim	Sim
A instituição tem um registro de sua(s) Estratégia(s)?	Sim	Não	Não
A instituição tem um registro do seu Plano de Ação?	Sim	Sim	Sim
A instituição faz algum acompanhamento da execução das ações planejadas?	Não	Sim	Sim

Fonte: SILVA et al. (2013)

Os autores reservaram a privacidade dos municípios pesquisados, que ficaram retratados com os codinomes “A”, “B” e “C”. Constatou-se que nenhum dos municípios

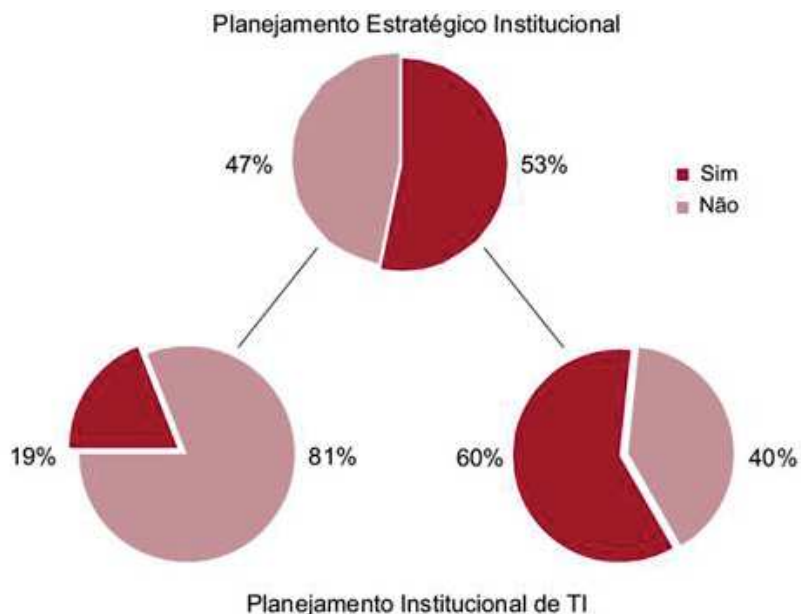
realizou a análise do ambiente, avaliação esta necessária para a identificação de ameaças e oportunidades e requisito para formulação de estratégias. Último item este, que se retrata nos resultados da pesquisa, quando dois dos municípios alegam não possuir registro formal de suas estratégias, a inexistência deste registro impacta diretamente no cumprimento de objetivos, que no contexto da administração pública, está diretamente relacionada ao progresso da sociedade (SILVA et al. 2013).

Enquanto alguns municípios como os apresentados, estão próximos a primeira fase do PE em que o “planejamento era fundamentado, prioritariamente, em orçamentos, sendo as atividades da organização estabelecidas com base nos limites de custos estabelecidos” e que a ausência das práticas das demais fases do PE pode resultar no prejuízo da eficácia da administração pública (SILVA et al. 2013, p.100). Outros municípios brasileiros usam da Gestão do Conhecimento como um dos processos de inovação no planejamento estratégico das organizações da administração pública direta municipal, evidenciando a sedimentação do PE, caso do município de Curitiba, no Sul do Brasil, no qual “a Gestão do Conhecimento faz parte das prioridades estratégicas da organização” (ECHTERNACHT; QUANDT, 2017, p. 46).

2.5.4 Planejamento Estratégico no Setor Público Federal: abordagem tecnológica

No Brasil, em pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União, que revela que perto da metade das organizações públicas pesquisadas não possuíam planejamento estratégico organizacional, como demonstrado na figura 13, o que significa que estas organizações “não possuem a cultura de planejar estrategicamente suas ações e **apenas reagem às demandas e às mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação**” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2008, p.11, grifo nosso).

Figura 13 — PERCENTUAIS DE EXISTÊNCIA FORMAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL E DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União (2008)

O TCU (2008) alerta que a falta de um PE organizacional prejudica e dificulta o planejamento na área de Tecnologia da Informação. A figura 13 demonstra que das organizações que não possuem PE organizacional, 81% não possui plano de TI, porém o fato de existir um plano estratégico não assegura que haverá um plano de TI, como pode ser observado 40% das organizações que possuem PE não tem plano de TI. O quadro 10, apresenta pesquisas realizadas pelo TCU em um período de dez anos em relação aos planejamentos estratégicos organizacionais e de tecnologia da informação.

Quadro 10 — QUADRO COMPARATIVO ENTRE PESQUISAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

		PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO			
	2008	2014	2016	2017	2018
Possuí PE Institucional de TI	41%	64%	68%	40-69.9%	-
Possuí ou prevê apoio de comitê diretivo de TI	33%	76%	82%	40-69.9%	-
Possuí equipe de auditoria interna de TI	19%	13%	14%		24%
Definição de papéis e responsabilidades para Governança de TI (Gestão de Pessoas)	-	37%	45%	15-39.9%	35%
Segurança da Informação	36%	49%	58%	40-69.9%	68%
Análise de Riscos de TI	25%	7%	12%	15-39.9%	26%
Organizações Públicas Pesquisadas	255 (2008)	372 (2014)	368 (2016)	488 (2017)	498 (2018)
Organizações que possuíam PE Institucional	53% (2008)	70% (2014)	76% (2016)	- (2017)	- (2018)

Fonte: O autor (2020)

Segundo o relatório do TCU (2008) o planejamento estratégico de tecnologia da Informação tem papel primordial para que a organização reconheça e aloque recursos de TI com base em suas prioridades e resultados que espera atingir. Na pesquisa de 2008, 59% das organizações públicas pesquisadas não dispunham de um planejamento estratégico de tecnologia da informação (PETI), fato que de acordo com o levantamento, é alarmante pois a ausência deste plano provoca enfraquecimento das atividades e funcionamento da própria área de TI em razão da descontinuidade em projetos, que resulta em insatisfação dos usuários, além de impactar a organização como um todo, já que a TI atua como ferramenta importante para a evolução de ações institucionais. Com o passar dos anos, é possível observar que a conscientização em relação a formulação e implementação de um PETI nas instituições públicas aumentou, visto que a cada novo relatório há um aumento na diminuição de organizações sem tal plano: 36 % em 2014, e 32% em 2016.

Para avaliar as questões relacionadas ao PETI, é necessário pensar no sistema de governança de TI que “compreende o conjunto de estruturas, de processos, de pessoas, entre outros componentes [...], que interagem com objetivo de entregar benefícios para a organização com recursos otimizados e riscos gerenciados” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014, p.16). Através da medição da governança de TI é possível avaliar se “há um modelo de gestão de TI implementado e se existe acompanhamento do desempenho da área [...]” com destaque para a contribuição dos resultados da instituição. (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2018, p.15).

As pesquisas do TCU se complementam em seus temas abordados de acordo com o passar dos anos: um fator chave para a administração de TI, está na existência de um comitê diretivo que estipule as prioridades de investimento e destinação de recursos para os projetos e atividades de TI. A efetiva existência e composição deste comitê diretivo é indispensável para o alinhamento entre as atividades de TI e atividades de negócio organizacional, além de contribuir para a redução de desperdício de recursos. Na pesquisa de 2008, menos de 33% das organizações pesquisadas tinham uma composição de comitê, indicando a pouca importância que estas organizações dão à participação dos diversos setores institucionais nas decisões estratégicas de TI (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2008). Dados das pesquisas posteriores do TCU, evidenciam que houve expressivo aumento na percepção das instituições públicas para com o tema: se em 2008, 77% não tinham comitê diretivo de TI, em 2014, 24% afirmaram não possuir tal composição, número que caiu para apenas 18% em 2016. Porém com uma retração em 2017 em que há aumento na porcentagem de organizações públicas sem este comitê.

Para tornar a TI gerenciável e direcionada aos objetivos institucionais, um ponto importante dentro da governança de tecnologia da informação, são as auditorias internas. Neste contexto a auditoria de TI “consiste em verificar um ou vários aspectos da governança de TI de uma organização [...] a auditoria de TI é, assim, uma ferramenta para avaliar a conformidade, a qualidade, a eficácia e a efetividade de uma área de TI” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2008, p.37). A pesquisa indicou que apenas 19% das organizações públicas dispõem de equipe de auditoria interna, apontando que a realização de auditorias não é realidade nestas instituições, que desperdiçam a oportunidade de usar esta ferramenta para aprimorar seus controles

internos de TI. O cenário se mantém semelhante nas demais pesquisas realizadas pelo TCU: em 2014, a uma queda para 13% de organizações com equipe de auditoria interna, leve alta em 2016, com 14%, e mais recentemente em 2018 ampliação para 24%, porém número ainda modesto, visto que 76% dos entrevistados em 2018 ainda não possuem equipe de auditoria interna. Essa tendência de baixa adesão se dá pela inexistência deste controle em grande maioria do Poder Executivo, problemas estruturais de tais unidades e carência de pessoal com conhecimento técnico adequado para realizar avaliações de TI (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015).

Em relação ao sistema de gerenciamento de governança de TI e Gestão de Pessoas, as análises do TCU demonstram que há uma certa oscilação em relação ao tema: em 2014, 63% das organizações públicas pesquisadas não definiam responsabilidades e comunicavam os papéis para a governança de TI, em 2016, há uma queda para 55%, seguidas de alta em 2018, para 65%. Ou seja, demonstra que grande parte das organizações públicas “não definem quantitativo necessário de pessoal nem há definição de perfis, seleção de gestores e capacitação, que evidencia pouca maturidade no gerenciamento de pessoal [...]” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2018, p.18). A falta de maturidade no gerenciamento de pessoal, demonstrada pelo TCU, se confirma em estudo realizado por Laia e Caria (2020) em instituição pública de TI, no âmbito estadual, em que é relatado pelos autores que o plano de carreira desenvolvido pela organização é arranjado de tal maneira, que desmotiva os funcionários e tem como consequências a perda de pessoal qualificado e dificuldades por parte da gerência de reivindicar resultados.

A segurança da informação é tópico relevante na governança de TI, pois a prestação de serviços ao cidadão decorre da credibilidade e veracidade das informações prestadas, além da responsabilidade por parte do setor público com os dados por eles gerados e armazenados. O documento que estabelece as diretrizes que serão seguidas pela instituição neste quesito é o PSI —política de segurança da informação— que determina dentre outros aspectos as responsabilidades e legislação a ser seguida. Em 2008, apenas 36% das organizações públicas pesquisadas dispunham de uma política de segurança da informação e 64% alegaram não dispor de uma área específica para atender estrategicamente a segurança da informação (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2008). As pesquisas subsequentes

evidenciam uma maior preocupação com esta área: em 2014, 49% das organizações pesquisadas afirmaram possuir PSI, número que se eleva em 2016 para 58% e sobe dez pontos percentuais e fecha a última pesquisa em 2018, com 68%. Em quanto em 2008 e 2014, havia uma preocupação por parte do TCU pois grande parte das organizações não tinham um PSI, documento considerado um “instrumento básico para o estabelecimento de uma estrutura de gestão de segurança da informação” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015, p.37), em 2018 a constatação é de que a dificuldade se encontra na execução destas políticas pois “a maior parte dos respondentes limita-se a definir políticas e estruturas, mas tem dificuldade para implementá-las” (BRASIL. Tribunal De Contas Da União, 2018, p.17).

A análise de riscos é mais uma ferramenta determinante para a governança de TI. O tratamento dos riscos engloba sua identificação e classificação, alinhados aos critérios estabelecidos pela área de negócio da organização. Por este motivo, a análise de riscos é considerada estratégica para a segurança da informação (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2008). Os dados apresentados nas pesquisas do TCU revelam pouca atenção das organizações públicas com tal análise, visto que em 2008, 75% das instituições pesquisadas não efetuavam análise de riscos, o que indica “falha significativa que pode resultar em desperdício, ações ineficazes e lacunas no tratamento da segurança” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2008, p.20). Em 2014, apenas 7% das organizações definiam diretrizes para gestão de riscos de TI, número que se eleva a 12% em 2016. Consolida-se em alta em 2018, com 26% das organizações que realizam análise de riscos de maneira mais aprimorada. Apesar de haver alta, o número é ainda abaixo do esperado, “haja vista que a organização que não considera, em seu processo de tomada de decisão, os riscos aos quais está exposta, aumenta as chances de não alcançar os resultados planejados.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015, p.19).

Como resultado geral, é possível observar a partir do quadro, que houve diversas melhorias na governança de TI nas organizações públicas brasileiras com o passar dos anos.

Na esfera estadual, Laia e Caria (2020, p.13) ainda apontam como dificuldades para a administração pública de TI: necessidade de amadurecimento da discussão sobre a migração de baixa plataforma para serviços na nuvem — infraestrutura de TI—, dificuldades na execução do alinhamento estratégico — aplicação do negócio —

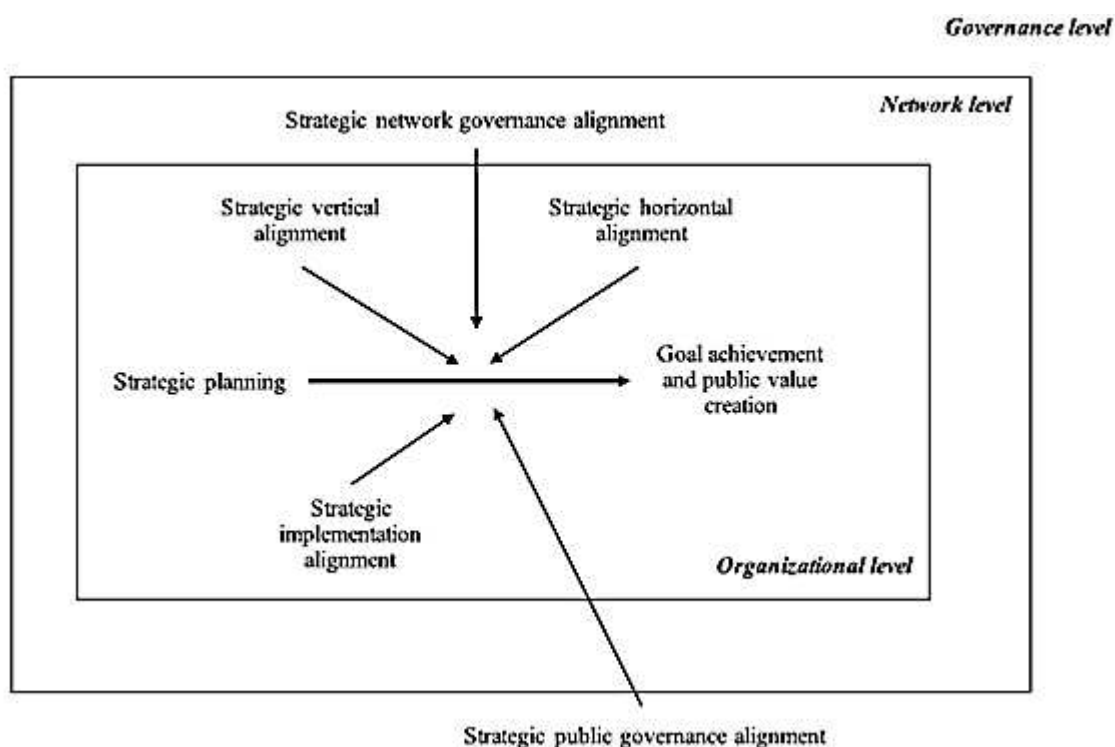
e restrições financeiras — investimentos de TI —. Os autores ainda indicam que a transformação digital nas organizações públicas enfrenta desafios para se concretizar, principalmente se há dependência da administração pública com empresas, softwares e infraestrutura, fatores que aumentam o custo para efetivar a transformação, fazendo com que tal recurso seja simplificado na migração de serviços prestados de maneira presencial, para o meio digital (LAIA; CARIA, 2020)

2.5.5 Alinhamento Estratégico nos Setores Público/Privado

George et al. (2020) com o objetivo de responder ao questionamento “Como e por que o planejamento estratégico pode ser (in) eficaz dentro de um contexto público específico?” no contexto das organizações públicas europeias, chegam à hipótese que na ânsia de conquistar maior efetividade, os governos e organizações do setor público buscam maior integração e coordenação em suas práticas, e este fator se dá pela atitude de realizar diversas formas de alinhamento. Ou seja, o planejamento estratégico deve estar alinhado com: (1) seu contexto de governança pública, portanto, alinhamento de governança pública estratégica; (2) suas redes, alinhamento de governança de rede estratégica; (3) planos departamentais, alinhamento vertical estratégico; (4) estruturas organizacionais, alinhamento estratégico horizontal; e (5) atividades de implementação da estratégia —ou seja, alinhamento da implementação estratégica (GEORGE et al., 2020, tradução nossa)

Nogueira (2014), deixa em evidência que o PE na esfera pública fortalece o alinhamento estratégico entre as ações organizacionais, seus objetivos e políticas. No entanto, o autor adverte, que não havendo por parte das organizações públicas a definição de objetivos políticos claros, o planejamento estratégico não contribuirá para o alinhamento estratégico e assumirá meramente uma condição simbólica. A figura 14, apresenta um modelo de alinhamento estratégico.

Figura 14 — MODELO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO



Fonte: GEORGE et al. (2020)

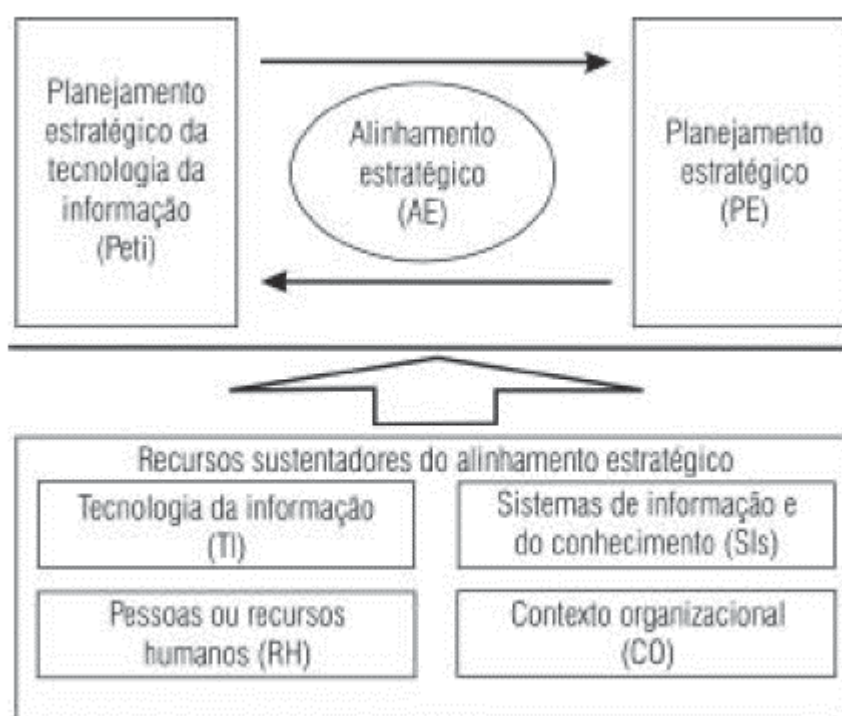
O modelo de alinhamento estratégico evidencia as dimensões da integração por meio do alinhamento que parecem ser críticas para a eficácia do planejamento estratégico. Na visão dos autores, um processo de PE estrategicamente alinhado pode “ajudar a alcançar tal integração, alinhamento e parceria interna e entre organizações do setor público e seus ambientes mais amplos de governança” (George et al. 2020, p.258)

Rezende e Abreu (2002) observaram que o alinhamento ocorre de diferentes formas (2002, p.49):

1. Pelos gestores, que possuem forte integração pessoal, dedicação ao trabalho e realização pessoal.
2. Na relação pessoal do CIO com o CEO e seu corpo diretivo, com ênfase para os recursos humanos, mesmo que os planejamentos não estejam formalizados.
3. Decorrente da vontade do CEO e da competência do CIO, em que os planejamentos têm estrutura formal, são devidamente documentados e revisados, além da constante capacitação dos profissionais, no forte investimento em TI e no domínio do negócio.
4. Decorrente de um bom ambiente de trabalho, grande integração pessoal e orgulho de trabalhar na organização, em que os planos são formais, mas flexibilizados em equipe multidisciplinar participativa.

Pelo ponto de vista tecnológico, Rezende (2004) aponta que o modelo de alinhamento estratégico entre o PETI e PE é sustentada por quatro grandes grupos: (1) tecnologia da informação (TI); (2) sistemas de informação e do conhecimento (SI); (3) pessoas ou recursos humanos (RH); e (4) contexto organizacional (CO). O modelo de alinhamento estratégico entre as tipologias de planejamento é apresentado na figura 15.

Figura 15 — MODELO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE PETI E PE



Fonte: REZENDE (2004)

Rezende verificou seu modelo proposto em pesquisa realizada com 78 instituições públicas brasileiras de variadas áreas de atuação. Para tal apuração, os grupos sustentadores deveriam estar integrados, gerenciados de maneira estratégica e alinhados para que haja o alinhamento proposto pelo autor.

Observou-se entre as empresas pesquisadas que os fatores que sustentam o alinhamento estratégico entre PETI e PE foram os Recursos Humanos e Contexto organizacional. Fato evidenciador que os elementos envolvidos em ações humanas

nas organizações públicas são mais relevantes para o alinhamento estratégico em relação aos demais constructos (REZENDE, 2004). De acordo com as experiências dos gestores e com as suas percepções em relação ao alinhamento estratégico, o autor formulou estágios para o alinhamento entre o PETI e o PE como demonstrado no quadro 12.

Quadro 12 — ESTÁGIOS DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE PETI E PE

Estágios de alinhamento do Peti ao PE				
Alinhamento e atividades	Primeiro estágio: até 50%	Segundo estágio: de 51 a 69%	Terceiro estágio: de 70 a 89%	Quarto estágio: de 90 a 100%
Sistemas de informação das funções organizacionais	Operacionais precários e insuficientes	Operacionais de controle	Gerenciais e integrados	Estratégicos e do conhecimento
Tecnologia da informação	Precária e insuficiente	Elementar e incompleta	Adequada e suficiente	Adequada para suporte estratégico
CEO e CIO (gestão e atuação)	Superficialmente envolvidos com a TI e o Peti	Parcialmente envolvidos com a TI e o Peti	Envolvidos com a TI e o Peti	Estrategicamente envolvidos com a TI e o Peti
Planejamentos Peti ao PE	Precários e não-integrados	Informais e parcialmente integrados	Formais e parcialmente integrados	Dinâmicos e integrados
Alinhamento do Peti ao PE	Precário e desalinhado	Parcial e desalinhado	Adequado e parcialmente alinhado	Adequado com inteligência organizacional

Fonte: REZENDE (2004)

O autor alerta para a dificuldade de haver alinhamento estratégico entre os planos estratégicos de TI e plano estratégico global, e destaca que a maior dificuldade para os gestores públicos é inserir a TI como elemento estratégico nas organizações públicas, e promovendo a inteligência organizacional pública. Para que tal progresso se concretize é necessária “a diminuição da exclusão digital e o aumento da inclusão social e participação política dos cidadãos brasileiros” (REZENDE, 2004, p.537)

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo apresenta a metodologia para apuração de um dos desafios do uso do planejamento estratégico em instituições públicas: o alinhamento estratégico. Se considerou como um desafio tudo que resulta em um impeditivo ou limitação para que o alinhamento estratégico se concretizasse no uso no do planejamento estratégico.

O presente estudo tem abordagem qualitativa e buscou identificar os principais desafios e obstáculos para se atingir o alinhamento estratégico na administração pública brasileira, pela ótica da experiência de gestores públicos que trabalham com o PE em instituições da administração pública brasileira.

Este estudo foi desenvolvido em 3 estágios: coleta de dados, análise, verificação e avaliação dos dados coletados e por fim, estágio de conclusões obtidas em decorrência dos demais estágios.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Definiu-se para este estudo o uso de pesquisa de campo exploratória, tal pesquisa “ [...] visa criar maior familiaridade em relação ao fato ou fenômeno. [...] é quase sempre feita como levantamento bibliográfico, entrevista com profissionais que estudam/atuam na área [...]” (SANTOS, 2002, p. 27). A pesquisa teve caráter qualitativo descritivo/explicativo, pois conta com a descrição do fenômeno estudado e explicação de como ocorre este processo a partir das observações realizadas em campo. A técnica utilizada para conduzir a pesquisa foi a entrevista em profundidade com atores-chaves que têm experiência em planejamento estratégico no governo.

3.1.1 Entrevistas com Gestores públicos em Planejamento Estratégico na Administração Pública.

Com o propósito de se obter uma visão baseada em experiências e conhecimentos específicos, optou-se por realizar a entrevista com gestores públicos. Meuser e Nagel (2009, p.17, tradução nossa) argumentam sobre a característica peculiar da entrevista com gestores públicos devido que o "conhecimento

especializado é um conhecimento sui generis com seus próprios traços característicos, necessitando de uma abordagem metodológica particular."

A coleta de dados se deu a partir de entrevistas com gestores públicos experientes com a ferramenta do planejamento estratégico na administração pública brasileira. Vale ressaltar, que devido a pandemia de COVID-19 e medidas de distanciamento social, a pesquisa de campo foi realizada por meio vídeos chamados, com uso de recursos tecnológicos, com finalidade de evitar riscos de contaminação pelo vírus.

Foram realizadas seis entrevistas com oito entrevistados (1 entrevista contava com 2 pessoas) para este estudo. Todos os gestores públicos entrevistados alegaram ter experiência no setor público, em órgãos como Estado Maior, Polícia Militar, Bancos de planejamento, Secretarias, Assembleia Legislativa e órgãos públicos voltados ao planejamento. Destacando-se, dois, um que apresentou experiências nos setores público e privado e um que evidenciou vivência no setor público e no terceiro setor.

Sete dos entrevistados estão atuando ativamente em áreas de planejamento estratégico em organizações públicas brasileiras, dos quais cinco estão em cargos de alta gerência e relevância corporativa, dentre eles: chefes do poder executivo e secretários(as) de planejamento municipal, gerentes-gerais, presidente(s) de instituição pública e diretores de órgão público. Ressalta-se que um dos entrevistados, apesar de não estar atuando no presente momento em cargo de alta gerência, teve papel de secretário de planejamento municipal, somando-se ao número de gestores públicos consultados, que atuaram em cargos públicos de liderança.

A distribuição geográfica dos entrevistados se deu entre os estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. Esta variedade de atuações em diferentes contextos e realidades possibilitou a observação das barreiras e desafios para o alinhamento estratégico do planejamento estratégico a partir de diferentes pontos de vista.

Em relação ao tempo de atuação dos gestores públicos com planejamento estratégico em organizações públicas, o entrevistado com menor período de atividade tem cinco anos de atuação, enquanto há o caso de experiência com trabalho em planejamento estratégico de mais de 30 anos. É oportuno observar, a diversidade de experiências dos entrevistados em que praticamente a totalidade dos gestores públicos tiveram experiências em mais de um setor de atuação como público, privado

e terceiro setor, e mesmo aqueles que fizeram carreira pública, tiveram atuação em diversos cargos em diferentes órgãos, com estruturas administrativas diferentes, trazendo visões abrangentes sobre o tema.

3.1.1.1 Coleta de Dados

A técnica de coleta de dados utilizada para a entrevista com gestores públicos deste estudo, seguiu o padrão normalmente praticado neste tipo de metodologia: a entrevista semiestruturada (WELLER; ZARDO, 2013, p.135). As autoras afirmam que esta técnica permite "um roteiro de questões pré-definidas pelo pesquisador, que pode orientar-se de forma rígida ou mais flexível, permitindo que o entrevistado aborde outros temas para além das questões elaboradas previamente".

Elaborou-se um roteiro de entrevistas, com perguntas que nortearam a discussão, permitindo adaptações de acordo com o seguimento da entrevista, característico desta técnica, como já apresentado. O roteiro de entrevista, apresentado no quadro 13, foi baseado no trabalho de Ota (2014), que buscou identificar os principais desafios do uso do planejamento estratégico na administração pública brasileira, o viés tecnológico da pesquisa foi baseado nas pesquisas do Tribunal de Contas da União já apresentadas neste trabalho. Neste estudo o roteiro foi utilizado para identificar o alinhamento estratégico com o planejamento estratégico, por meio das percepções e respostas dos gestores públicos.

Quadro 13 — ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES PÚBLICOS

Pergunta	Objetivo
1.O(a) Sr.(a) pode se apresentar brevemente dizendo seu nome, idade e caso se sinta confortável, sua experiência(s) com o Planejamento Estratégico?	Identificar e contextualizar as experiências do especialista com o uso do PE.
2. Com base na sua experiência, que tipo de dificuldades encontrou durante o uso do planejamento estratégico em organizações públicas? Cite algum(s) exemplo(s) marcante(s)?	iniciar o relato dos entrevistados quanto a sua experiência com o planejamento estratégico.
3.Na sua percepção, que tipos de desafios ou barreiras podem surgir internamente na busca do alinhamento estratégico entre o documento formal e sua execução/implementação?	Identificar e compreender quais as principais barreiras e desafios que ocorrem com a implementação e uso do PE (OTA 2014; SILVA; MARIO, 2015) Compreender se na percepção dos entrevistados o poder público contribui ou prejudica a execução do PE e se intervenções dos atores políticos são uma barreira na implementação do PE (NOGUEIRA 2014; PFEIFFER, 2000)
4. Qual é a importância da alta administração e dos funcionários no planejamento estratégico?	Avaliar os aspectos ligados ao comprometimento e engajamento da alta administração e funcionários e sua relevância na execução do planejamento estratégico que são responsabilidade da alta gerência. (CHIAVENATO, 2004; MAXIMIANO, 2000) Identificar se há resistência por parte dos gestores na execução do planejamento estratégico, para proteção de autonomia (DEMIRKAYA, 2015; George, 2017)
5. Na sua opinião, qual o impacto/relevância do poder público para o Alinhamento Estratégico nas Organizações Públicas?	
6. Na sua opinião, o que é importante/essencial ser feito nas organizações públicas para que se alcance o alinhamento estratégico?	

7. Como o(a) Sr.(a) enxerga a Gestão da Informação como elemento útil para o alinhamento estratégico?	
8. Possui PE Institucional de TI? Se sente a vontade para compartilhar alguma experiência?	Para Rezende (2004) um dos pilares para que haja alinhamento estratégico entre os planos estratégicos empresariais e de TI, é a própria tecnologia, as perguntas auxiliam a identificar se organização investe recursos nessa área, e a indicar o alinhamento sendo possível confrontar com a pergunta do bloco anterior.
9. O(a) Sr.(a) pode indicar mais algum profissional que possa participar desta pesquisa?	

Fonte: adaptado de OTA (2014)

O período de coleta de dados se deu entre os meses de junho e setembro de 2021. Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados.

3.1.1.2 Análise, Verificação e Avaliação dos dados

Para análise, verificação e avaliação dos dados coletados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Moraes (1999) propõe cinco etapas que constituem este processo de análise: (1) preparação das informações; (2) unitarização ou transformação do conteúdo em unidades; (3) categorização ou classificação das unidades em categorias; (4) descrição e (5) interpretação. Com foco em análise de conteúdo, Bardan (1977) evidencia que esta prática é habitual em análises qualitativas, e destaca para este processo as etapas: problematização, material para análise, análise e tratamento dos resultados.

A análise do conteúdo foi feita por meio da transcrição das entrevistas em um documento editável de texto, que resultou em um arquivo de 12 páginas descritas com frases e citações dos gestores públicos entrevistados. Após a transcrição, usou-se uma planilha Excel para tabular os dados e separá-los em grupos de semelhança, para avaliação e interpretação dos dados.

4 COMPLEXIDADES E DESAFIOS DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO.

Nos subitens a seguir, são apresentados os principais desafios e complexidades elencados pelos gestores públicos para alcançar o alinhamento estratégico do planejamento. É relevante destacar que foi observado, que mesmo havendo e sendo cedido liberdade de espaço para os entrevistados revelarem abertamente suas experiências, e que seus contextos de atuação com planejamento estratégico são diferentes, houve concordância quanto as principais barreiras e desafios para o alinhamento estratégico durante o ciclo do planejamento estratégico

4.1 COMUNICAÇÃO

Conforme demonstrado pelos entrevistados, uma das dificuldades elencadas ao se trabalhar com planejamento estratégico, e seu posterior alinhamento estratégico no setor público, é a comunicação. Este item de dificuldade foi unânime em todos os gestores públicos consultados, que demonstraram o obstáculo que uma comunicação não eficiente retrata para ao alinhamento estratégico.

Um dos entrevistados alerta que a falta de alinhamento e comunicação transparente entre Organização pública e sociedade civil gera exclusão das pessoas, demonstrando a necessidade de alinhamento estratégico comunicacional, elencado por Oliveira (2012). É necessário que a alta gestão do setor público tenha claro a importância do alinhamento estratégico e da comunicação deste plano para atingir o alinhamento, ressalta um dos entrevistados, e em complemento a esta ideia, o entrevistado 6, ressalta o uso da comunicação para disseminar e publicizar informações à organização.

"o principal inimigo do planejamento estratégico e alinhamento é a comunicação. [...] O alinhamento deve ter uma linguagem universal para todos os níveis [da organização]" [Entrevistado 1]

"as corporações procuram...transformam em ativos seus, deterem a informação. A partir do momento que eu tenho uma informação de interesse público

e eu não disponibilizo essa informação...estou te tolhendo, estou te excluindo"
[Entrevistado 2]

"o fator preponderante [de dificuldade] para mim seria a comunicação, por mais que você tenha ferramentas, tenha orçamento, tenha equipe qualificada para tocar projetos que estejam previstos no planejamento, se isto não estiver bem comunicado no governo, você tem muita dificuldade" [Entrevistado 3]

"Comunicação é fundamental [...] porque se o secretário ou prefeito não comprarem a ideia do planejamento estratégico como essencial, eles não disseminam a informação e não disseminando o planejamento não acontece" [Entrevistado 5]

"outro grande desafio é você conseguir o diálogo, você conseguir trabalhar bem as pessoas e conseguir mostrar para elas que seu plano tem um retorno positivo"
[Entrevistado 6]

"é um ponto que deve ser melhorado [a comunicação], deve ser trabalhada no dia a dia.... Não é difícil você ver uma secretária de meio ambiente, por exemplo, que tem responsabilidade de tocar alguns projetos que no planejamento focam nessa área, e você como secretário de planejamento se surpreende com um certo grau de desconhecimento de algumas informações que seriam necessárias para estes projetos estarem sendo tocados de uma maneira ágil, célere e entregando a população" [entrevistado 3]

A comunicação tem papel estratégico no campo da administração pública (KUNSH, 2012). O alinhamento estratégico entre a comunicação interna das organizações públicas e os anseios da sociedade vem se tornando uma exigência no contexto das organizações do setor (OLIVEIRA, 2012).

Em pesquisa realizada por Ota (2014), o autor identificou os principais desafios ao uso do planejamento estratégico por profissionais com experiência com seu uso, nos mais diversos órgãos da administração pública como ministérios, governos estaduais e municipais dentre outras. Ao total foram identificados 15 desafios pelos gestores públicos, divididos pelo autor, em 5 dimensões (OTA, 2014). Dentro deste

contexto, é possível observar que nenhum dos gestores públicos consultados por Ota (2014) citou a comunicação como um desafio de destaque para o planejamento e alinhamento estratégico. O que evidencia uma nova perspectiva de dificuldade detectada pelos profissionais e gestores públicos consultados neste estudo, que atuam com o alinhamento estratégico do PE para a administração pública.

4.2 CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO

A capacidade de adaptação a cenários e demandas já é abordada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) no clássico "Safari da Estratégia". Os autores ao descreverem as escolas do pensamento estratégico elencam a escola do aprendizado, enfatizando que a formulação de estratégias deve ocorrer de maneira orgânica, ou seja, acontece em decorrência do aprendizado ou adaptações realizadas pela organização.

É demonstrado pelos entrevistados que há um desalinhamento entre o documento formalizado, traduzido pelo planejamento estratégico, e a realidade dinâmica do setor público que muda de acordo com cenários e demandas sociais. Um dos entrevistados ressalta a importância de revisar o planejamento com finalidade de se atingir o alinhamento entre documento e ações a serem tomadas. Essa construção de estratégias, e de compreensão dos diversos fatores para o PE é corroborada com a ideia do professor emérito da Universidade da Pensilvânia Russell Ackoff que em entrevista a ResearchGate afirma que para a formulação de uma estratégia eficaz é necessário que o gestor compreenda fatores externos e internos da organização "[...]. em seguida, [o gestor] preparará uma estratégia para alcançar ou aproximar-se dessa visão" (ALLIO, 2003, p.23, tradução nossa), com isso, é possível se aproximar do alinhamento estratégico. O desafio capacidade de adaptação é ilustrado na sequência de citações a seguir:

"a ideia de planejamento é muito engessada e as coisas [na administração pública] acontecem de maneira muito dinâmica. As demandas mudam de acordo com o tempo" [Entrevistado 1]

"a gente tem que repetir os movimentos sistematicamente. Não porque a gente fez o Planejamento estratégico de uma instituição a 2 anos atrás que ele permanece o mesmo agora" [Entrevistado 4]

"A administração pública é muito dinâmica. Os desejos da população mudam bastante, muitas vezes isso requer um esforço maior do que está no papel, de se adaptar o papel, aquilo que está planejado, aquilo que está escrito, para uma realidade que muda a cada ano" [Entrevistado 4]

"Todo planejamento não pode ser uma coisa estática, fixa. [...] Você o tempo inteiro tem que estar observando a necessidade de você adequar ele... As realidades mudam" [Entrevistado 6]

"para quem trabalha com Planejamento o maior desafio é pessoa conseguir se moldar e ter dinamismo em tomar a decisão para mudar o que você planejou" [Entrevistado 6]

"Elaborar o planejamento não é mais difícil, o mais difícil é você ao longo do tempo ter a capacidade de se adaptar as diferentes realidades e aos diferentes momentos que você vai viver na execução" [Entrevistado 6]

A dificuldade discorrida pelos gestores públicos consultados demonstra que para alinhamento estratégico se concretizar entre organização pública e demandas internas e externas, o documento não pode ser pensado e elaborado apenas uma vez e servir como uma diretriz imutável. Esta barreira em relação ao engessamento do PE é abordada por Pereira (2011), alertando que o planejamento em uma organização não pode servir como instrumento limitador, ou seja, não pode enrijecer as atitudes da empresa, ressaltando a importância de pensamento adaptável as mudanças.

Um dos entrevistados cita como desafio o tomador de decisão ter capacidade para se moldar e mudar o que já estava previamente planejado. A atitude de reformular o planejamento é explanado por Maximiano (2000), o autor explica, que os objetivos devem ser alterados com a passagem de tempo, pois o cenário organizacional, assim como suas circunstâncias que determinaram os objetivos

mudam, e que a complexidade do ambiente fomenta um maior esforço e necessidade da organização com o planejamento, a fim de manter a eficiência e eficácia.

A palavra-chave constatada na abordagem deste desafio pelos entrevistados foi "dinamismo" e como compreender tal fator é essencial para o planejamento e alinhamento estratégico. A consciência sobre um PE dinâmico é apontada por De Toni (2014, p.14-15) ao determinar algumas diretrizes para planejamentos estratégicos governamentais:

O planejamento estratégico, como um ecossistema dinâmico, deveria ter forte conteúdo estratégico, capacidade de coordenação e articulação institucional, processos participativos e inclusivos na sua elaboração, monitoramento e avaliação. O horizonte do plano deveria ser de no mínimo oito anos;

Em relação aos desafios elencados por Ota (2014) para o PE, o autor descreve a "Adaptação da metodologia", que consiste na necessidade de adaptação de ferramentas de gerenciamento, como o planejamento estratégico, advindas do setor privado, para o contexto e realidades do setor público. Esta convergência entre o presente estudo e o estudo de Ota, indica que o desafio de se adaptar ainda é um fator latente a ser superado entre os profissionais que atuam com planejamento e alinhamento estratégico mesmo depois de mais de meia década do estudo apresentado por Ota.

4.3 RECURSOS HUMANOS

Os gestores públicos consultados identificam que as mudanças de equipes impedem a continuidade estratégica do planejamento, prejudicando o alinhamento. A falta de recursos humanos em contexto numérico também é um desafio apontado, faz com a instituição pública necessite alocar pessoas com maior grau de expertise em demandas menos estratégicas. Os entrevistados ressaltaram a necessidade do gestor responsável por conduzir questões estratégicas da organização, ter habilidades de liderança para lidar com visões diferentes de condução de trabalho por parte de suas equipes. As citações a seguir ilustram este desafio:

"Há muitas mudanças de pessoas responsáveis por essa área [estratégica]. O planejamento estratégico nunca está ligado a uma equipe fixa. Essas equipes mudam

de 4 em 4 anos. [...] isso para gente conseguir uma continuidade estratégica é bem complicado. Para mim o maior problema é esse: dar continuidade as coisas"
[Entrevistado 4]

"a maior complexidade hoje é ter pessoas suficientes de acordo com que a secretaria acha necessário para ocupar essa área de planejamento interno"
[Entrevistado 5]

"a falta de concursos públicos faz que as pessoas que fazem concurso para a ponta [cargos de gestão] estão indo para dentro das secretarias trabalhar no administrativo" [Entrevistado 5]

"Quando você trata de administração pública é um pouco mais complexo, porque você tem diferentes visões. Você nunca vai ter 100 por cento de alinhamento. Você vai ter pessoas que se identificam com outros vieses políticos por exemplo. Por isso é muito importante [na administração pública] a habilidade em lidar com as pessoas" [Entrevistado 6]

Silva e Mário (2015) demonstram a relevância do capital humano ao apontar que decorrente das transformações que a administração pública brasileira sofreu nas últimas décadas, a maneira em que os órgãos públicos passaram a gerenciar seus recursos humanos e processos foi influenciada. Na busca por maior efetividade na prestação de seus serviços em razão da pressão social, a administração pública buscou soluções que viabilizassem este objetivo, e uma das ferramentas de gerenciamento adotadas é o planejamento estratégico.

Pelo ponto de vista tecnológico, Rezende (2004) aponta que o modelo de alinhamento estratégico entre o PETI e PE é sustentada por quatro grandes grupos, e é possível perceber que o capital humano é um desses pilares: (1) tecnologia da informação (TI); (2) sistemas de informação e do conhecimento (SI); (3) pessoas ou recursos humanos (RH); e (4) contexto organizacional (CO). Em sua pesquisa, o autor observou que entre as empresas pesquisadas que os fatores que sustentam o alinhamento estratégico entre PETI e PE foram os Recursos Humanos e Contexto organizacional. Fato evidenciador que elementos envolvidos com ações humanas

nas organizações públicas são mais relevantes para o alinhamento estratégico em relação aos demais constructos (REZENDE, 2004).

Como evidenciado, os recursos humanos são peça fundamental para o alinhamento estratégico e destacado como um desafio para os entrevistados. Porém, tal desafio não é citado em referências que tratam do tema, caso de Ota (2014), que não identifica a questão de quantitativos de capital humano e habilidade da gestão de lidar com vieses discordantes.

4.3.1 Mão-de-obra Qualificada

Entre os desafios relacionados a recursos humanos, tem-se questões relacionadas a mão-de-obra qualificada:

"Percebo que no legislativo e nos Tribunais de Contas não há pessoal capacitado para lidar com o planejamento estratégico." [Entrevistado 1]

"a gente vê que alguma medida existe carências, da pessoa que tenha capacitação apropriada para tocar determinado tipo de projeto, um tipo de demanda" [Entrevistado 3]

"seria essencial que os gestores fossem capacitados para entender sobre alinhamento estratégico" [Entrevistado 5]

Em relação ao sistema de gerenciamento de governança de TI e Gestão de Pessoas, as análises do TCU demonstram que há uma certa oscilação em relação ao tema: em 2014, 63% das organizações públicas pesquisadas não definiam responsabilidades e comunicavam os papéis para a governança de TI, em 2016, há uma queda para 55%, seguidas de alta em 2018, para 65%. Ou seja, demonstra que grande parte das organizações públicas "não definem quantitativo necessário de pessoal nem há definição de perfis, seleção de gestores e capacitação, que evidencia pouca maturidade no gerenciamento de pessoal [...]" (BRASIL. Tribunal De Contas Da União, 2018, p.18).

A falta de maturidade no gerenciamento e capacitação de pessoal, demonstrada pelo TCU, se confirma em estudo realizado por Laia e Caria (2020) em instituição pública de TI, no âmbito estadual, em que é relatado pelos autores que o plano de carreira desenvolvido pela organização é arranjado de tal maneira, que desmotiva os funcionários e tem como consequências a perda de pessoal qualificado e dificuldades por parte da gerência de reivindicar resultados.

O desafio de capacitar os recursos humanos em organizações públicas é exposto em estudo de Ota (2014), o que indica que este ainda é um item a ser trabalhado neste setor, pois mesmo com uma passagem de tempo considerável, os gestores públicos ainda elencam este obstáculo como um fator impeditivo para o planejamento e alinhamento estratégico

4.4 COMPROMISSO DA ALTA GESTÃO

Os entrevistados apontam o compromisso da alta gestão sendo um ponto crucial para a o alinhamento estratégico:

"As pessoas [gestores] fazem administrações muito personalistas [...] Os altos funcionários têm desconhecimento sobre as engrenagens." [Entrevistado 1]

"As pessoas [do nível estratégico] tem uma visão descolada da realidade de como serão operacionalizadas as ideias" [Entrevistado 1]

"a gente precisa do patrocínio da alta administração, pelo gabinete do prefeito muitas vezes, com o poder de mandar os secretários participarem desses movimentos de alinhamento, planejamento estratégico, de modelo de gestão para que todo mundo fale a mesma língua" [Entrevistado 4]

"se eles [gestores] não colocam não patrocinam essa ideia, se eles não colocam peso no planejamento estratégico para os profissionais que estão lá executando no dia a dia, acaba que a secretaria perde força e acaba pegando um caminho que não estava descrito no planejamento estratégico dela" [Entrevistado 5]

A alta gestão tem impacto significativo para o alinhamento estratégico, Rezende e Abreu (2002, p.41) explicam que o alinhamento ocorre de diferentes maneiras e que uma delas é "pelos gestores, que possuem forte integração pessoal, dedicação ao trabalho e realização pessoal." Apesar de sua importância, a alta gestão foi elencada como um desafio para o alinhamento estratégico segundo os gestores públicos consultados neste estudo.

Em pesquisa global realizada pela Consultoria empresarial americana McKinsey (2008), é afirmado que mesmo havendo processos de planejamento estratégico bem estruturados, estes não resultam em excelentes tomadas de decisão (DYE; SIBONY; TRUONG, 2008). Dentre as falhas de tomadas de decisão praticada pelos gestores abordados na pesquisa global McKinsey (2008), destacam-se o pouco alinhamento entre incentivos individuais com os objetivos estratégicos e a busca/consideração por evidências contrárias ao planejamento inicial. Para os gestores que estão satisfeitos com suas gestões estratégicas, apenas 47% concordaram com a afirmação que usam os incentivos individuais alinhados com objetivos estratégicos como boa prática de tomada de decisão, no grupo dos insatisfeitos esse número cai para 32%, em ambos os grupos esta prática figura entre as menos utilizadas pelos gestores.

Estes dados trazidos pela pesquisa da consultoria americana, corroboram com os desafios manifestados pelos gestores públicos, ao evidenciarem que os gestores praticam suas atividades em torno de uma visão unilateral e própria, sem o devido comprometimento com o planejamento estratégico e com sua disseminação, visando o alinhamento, acabam por não tomar decisões eficientes e eficazes.

Uma solução para este desafio abordado por Dye, Sibony e Truong (2008) evidencia que todas as empresas em que estes gestores atuam, independentemente do grupo (satisfeitos e insatisfeitos com a gestão estratégica, poderiam melhorar suas tomadas de decisões estratégicas investindo em alinhamento em relação a seus objetivos estratégicos dentre outras práticas.

4.5 DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

A descontinuidade Administrativa é um dos desafios mais citados pelos gestores públicos entrevistados. Este termo utilizado na gestão pública foi evidenciado

por Silvia e Mário (2015). Os autores elencam algumas barreiras a serem vencidas para que o PE alcance seu potencial de sucesso: (1) efetuar mecanismos de verificação de indicadores de desempenho que realmente reflitam o resultado organizacional; (2) conseguir obter total apoio da alta administração, amenizando os riscos de descontinuidade administrativa e (3) engajar os servidores inserindo-os como parte do processo, por meio de um sistema de incentivos.

"Se foram governos antagônicos, a descontinuidade acontece no administrativo, onde os recursos são menos aproveitados" [Entrevistado 1]

"A descontinuidade é mais cara que a corrupção." [Entrevistado 2]

"A gente tem um grande desafio hoje no espírito santo de rotatividade dos servidores envolvidos na área de orçamento quanto os gerentes de projetos das secretarias e ai quando você está começando a talvez a formar uma pessoa, um servidor que entenda da história dos projetos daquela área, mas acaba que isso se interrompe... então tanto a parte do projeto em si por causa de uma mudança de convicção quanto a própria pessoa que está ali, o servidor que esta envolvido a equipe técnica que está envolvida se interrompe e isso também atrapalha bastante" [Entrevistado 3]

"passa muito pela questão da troca de gestores [...] muitas vezes o que a gente acorda de alinhamento do planejamento estratégico com todos os colaboradores daquela secretaria acaba ficando de lado quando entra um novo gestor" Isso dificulta muita para quem está lá dentro trabalhando, porque muitas vezes você está indo por uma linha de trabalho e de repente para tudo e tem mudar" [Entrevistado 5]

Pelo viés tecnológico, segundo o relatório do TCU (2008) o planejamento estratégico de tecnologia da Informação tem papel primordial para que a organização reconheça e aloque recursos de TI com base em suas prioridades e resultados que espera atingir. Na pesquisa de 2008, 59% das organizações públicas pesquisadas não dispunham de um planejamento estratégico de tecnologia da informação (PETI), a ausência deste plano provoca descontinuidade em projetos. Com o passar dos anos,

é possível observar que a conscientização em relação a formulação e implementação de um PETI nas instituições públicas aumentou, visto que a cada novo relatório há um aumento na diminuição de organizações sem tal plano: 36 % em 2014, e 32% em 2016.

A descontinuidade em projetos e insatisfação de usuários abordado na pesquisa do TCU tem similaridade com o desafio elencado pelos gestores públicos, ao demonstrarem a relevância de não haver rotatividades constantes de pessoal dentro da área de planejamento, e do papel fundamental que tem os gestores que assumem novas posições de poder nesses órgãos de compreender o contexto e dar continuidade ao PE estabelecido anteriormente, focando no alinhamento estratégico em toda a organização.

4.6 PLANEJAMENTO FINANCEIRO

Os entrevistados demonstram por meio de suas perspectivas, contextos diferentes relacionados ao desafio do planejamento financeiro para o alinhamento estratégico. O entrevistado 1 afirma que cidades com gestão de menor quantia de recursos financeiros, demonstram uma preocupação maior em cumprir as leis orçamentárias exigidas por lei, a fim de não serem penalizadas pelo não cumprimento fiscal. Associado a este fator, o entrevistado demonstra a carência de educação financeira de base não ministrada, geralmente, nas escolas brasileiras, fazendo com que muitos futuros gestores públicos e equipes desses municípios não tenham estas noções para desenvolver em suas atividades de trabalho.

"Muitas vezes a cidade do interior está com sua preocupação voltada a pagar as próprias contas e cumprir com o as leis fiscais" [Entrevistado 1]

"Um dos grandes perrengues no nosso país é que as pessoas são completamente deseducadas financeiramente" [Entrevistado 1]

"Quando você não tem finanças organizadas você não consegue planejar nada [...] se não há essa organização [financeira] não há segurança para concluir obras,

pagar fornecedores e isso também gera desconfiança no setor privado que por muitas vezes faz parcerias com o setor público." [Entrevistado 3]

"Quando existe a dificuldade de alinhar recursos financeiros com o que foi planejado para a execução, muitas vezes o Estado precisa recorrer a créditos." [Entrevistado 3]

A implementação do processo de planejamento estratégico na Administração Pública brasileira para além dos quesitos orçamentários de planejamento obrigados por Lei, ainda é um fator variável de acordo com cada município da federação. No caso de municípios da zona da mata Mineira, no Sudeste brasileiro, os elementos resultantes do processo de PE, ainda enfrentam carências de quesitos relevantes para o processo (SILVA et al. 2013). Os autores identificaram que no caso dos municípios mineiros estudados, o planejamento estratégico está focado em sua primeira fase em que o "planejamento era fundamentado, prioritariamente, em orçamentos, sendo as atividades da organização estabelecidas com base nos limites de custos estabelecidos" (SILVA et al. 2013, p.100). Tal característica converge com o desafio elencado pelos gestores públicos entrevistados.

Porém, esta preocupação em apenas executar com o regime fiscal para o cumprimento de leis orçamentárias, pode limitar a execução e alinhamento do planejamento estratégico, fato demonstrado por George (2017) nos municípios flamengos belgas. Os gestores políticos terceirizam a análise ambiental e reconhecimento de partes interessadas se valendo da lógica de que os municípios por eles administrados podem ser penalizados por lei pelo não cumprimento de aspectos financeiros.

Contudo, tal penalidade não ocorre pelo mal desenvolvimento de análises ambientais ou falta de identificação de partes interessadas, dessa maneira, toda a atenção da administração pública se volta as questões orçamentárias. Tal comportamento resultou na carência de um plano estratégico direcionado a sociedade.

Pela perspectiva Estadual, o entrevistado 3 revela as consequências da falta de um alinhamento financeiro com a execução do planejamento estratégico, que pode gerar interrupções na prestação de serviços a sociedade, e endividamento do Estado.

Esta ideia de alinhamento orçamentário com o planejamento, é um desafio relatado na pesquisa de George (2017) em pesquisa realizada com cinco *stakeholders* chave dos municípios flamengos belgas, que constatou que com a implementação do processo de PE os políticos precisavam alinhar suas ideias ao planejamento e orçamento do município, razão pela qual o PE não se popularizou entre os governos e políticos flamengos, pois estes atores “sentem que o poder de tomada de decisão no município passou deles para a administração” (GEORGE, 2017, p.528, tradução nossa).

4.7 CULTURA ORGANIZACIONAL

Todos os entrevistados evidenciam que há um desafio de cultura organizacional muito aparente: a falta de uma cultura que promova o planejamento estratégico fazendo com que trabalhadores e usuários do plano contribuam para um objetivo comum, e desta maneira conquistem o alinhamento estratégico.

"esse que eu acho que é desafio maior, o desafio de todos trabalharem pelo todo, é uma questão cultural" [Entrevistado 2]

"Um risco é tratar o planejamento estratégico como um plano empresarial e tratar a cidade como um negócio" [Entrevistado 2]

"Desdobrar aquilo que está no papel, aquilo que está planejado para o maior número de servidores. A equipe lá da ponta tem que conhecer o planejamento e tem que se enxergar fazendo parte da busca de um objetivo [...] infelizmente apesar dos esforços que a gente faz por aqui, de desdobramentos e internalização do plano, ele não chega no servidor lá da ponta. Isso não acontece por falta de interesse do servidor, disponibilidade das equipes e comunicação." [Entrevistado 4]

"A gente nunca vai ter em um universo de 35 mil servidores, ter todo mundo pensando igual. Apesar das pessoas trabalharem para uma gestão muitas vezes elas são contrárias a gestão. Elas não concordam com as decisões tomadas. Ai é difícil você alinhar um objetivo comum" [Entrevistado 4]

"Acho que o maior desafio quando a gente fala de planejamento estratégico está vincula a mudança. [...] Quando você tira as pessoas de um estado de conforto em uma situação em que elas estão habituadas a trabalhar de uma forma, e você começa a querer implementar um outra filosofia, uma outra forma de se pensar e se fazer coisas para tentar trazer um pouco mais de eficiência, economia... isso tudo causa um certo transtorno momentâneo" [Entrevistado 6]

Um dos entrevistados aborda que um risco e desafio a ser vencido na administração municipal é compreender o planejamento estratégico como um plano empresarial e lidar com o planejamento público como se lidasse com um plano estratégico de uma empresa privada. Este fato pode ser explicado pelo receio de gestores públicos em se arriscarem nas tomadas de decisão, Bryson e Edwards (2017) explicam que organizações do setor público têm como dificuldade a aplicabilidade de gestões baseadas em inovações, particularmente aquelas com menos recursos para testar abordagens ou espaço para cometer erros potencialmente dispendiosos. Somado a estes fatos, organizações do setor público atuam em contextos altamente visíveis e responsáveis, tornando os erros mais explícitos e problemáticos.

A questão de criar estratégias focando em um processo de cultura organizacional é descrito por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) com a escola de pensamento cultural, no qual o processo de formulação estratégica é coletivo e cooperativo, a influência nesta escola é cultural refletindo a cultura organizacional com o propósito de garantir estabilidade estratégica.

Formular um planejamento é muito importante, mas apenas tê-lo não é o suficiente. Promover uma cultura que transmita a execução do plano para atingir o alinhamento e cumprir os objetivos é de extrema importância, porém esta é um realidade que os gestores públicos consultados relataram como um obstáculo, corroborando com pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União, que revela que perto da metade das organizações públicas pesquisadas não continham planejamento estratégico organizacional, o que significa que estas **organizações "não possuem a cultura de planejar estrategicamente suas ações e apenas**

reagem às demandas e às mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação” (BRASIL. Tribunal, 2008, p.11, grifo nosso).

Esta realidade não se demonstra apenas no Brasil: a implementação do PE enfrenta dificuldades e obstáculos a serem vencidos pela administração turca, que tem como um dos principais obstáculos enfrentados na implementação do PE é a conquista de uma cultura em relação a sua utilização, dado que a administração adota uma visão defensiva e visualiza o PE como um instrumento de controle administrativo e financeiro. Parte significativa desta visão parte das próprias autoridades públicas que assumem posição de resistência para proteger sua autonomia (DEMIRKAYA, 2015, tradução nossa).

4.8 TENSÃO ENTRE CURTO E LONGO PRAZO

"o planejamento estratégico é de longo prazo e as mudanças [de gestão] são de curto. [...] o tempo de atualização do Planejamento Estratégico de cada órgão é diferente de um para outro, conforme necessidade" [Entrevistado 5]

Para compreender como as ferramentas podem impactar a elaboração de estratégias Höglund et al. (2018) estudaram o processo de planejamento estratégico em uma agência de transporte estatal na Suécia, que aplica conceitos de gestão estratégica desde o ano de 2010. Neste contexto, a alta administração da agência de transportes sueca optou por algumas ferramentas a serem utilizadas na formulação e implementação do Planejamento Estratégico os autores descobriram que as ferramentas utilizadas pela agência sueca causam certas “tensões” em relação ao PE, e uma das tensões está relacionada a tensão curto versus longo prazo. O plano estratégico (perspectiva de longo prazo, 10 anos) cria tensão com ferramentas de controle de nível gerencial, como por exemplo, o plano operacional, *balanced scorecard* e orçamento que têm períodos estabelecidos que variam de 1 a 3 anos, fato este, que dificulta o trabalho e pensamento estratégico. (HOGLUND et al, 2018).

Como exposto pela experiência na estatal sueca, as ferramentas de gestão do PE entram em conflito dadas as naturezas de longo e curto prazo que compõem as atividades do setor público. O entrevistado 5 aborda este desafio, indo além, evidenciando que as ideias e ações da alta gestão estão voltadas a curto prazo,

principalmente por estarem atrelados a fatores políticos, e há uma deficiência do pensamento estratégico de longo de prazo, que de maneira consequente prejudica o alinhamento estratégico do plano.

4.9 GESTÃO DO CONHECIMENTO

Como evidenciado pelos gestores públicos consultados, a gestão do conhecimento, principalmente em relação a formalização de atividades é um dos desafios detectados:

"quando você tem a gestão de conhecimento dentro dos órgãos responsáveis por tocar o planejamento e os projetos dentro do governo isso não se perde [histórico] você tem o alinhamento de todos os projetos que foram compactuados de médio e longo prazo" [Entrevistado 3]

"Muitas vezes alguém que ocupa um cargo com determinado tipo de conhecimento acaba por sair da organização, e não tem ninguém que possua o tipo de conhecimento para aquele trabalho. [...] Ano que vem por exemplo, nós temos eleição novamente, vamos supor que haja uma ruptura deste momento atual, você não perde isso [histórico], você tem um determinado projeto, 50, 60 projetos que tenha no governo, a próxima administração tem plena capacidade de tocar, e isso nada mais é que a obrigação do governo com a sociedade, é forma correta de se trabalhar" [Entrevistado 3]

"temos uma grande dificuldade de documentar as coisas no setor público. O alinhamento estratégico hoje, já prevê, a documentação da maioria das atividades que são desenvolvidas. [...] é importantíssimo que dentro do planejamento estratégico a informação seja documentada para deixar para quem for a vir desenvolver aquela atividade" [Entrevistado 5]

De Toni (2014, p.14-15) estipula em suas diretrizes para um sistema de planejamento estratégico governamental, a gestão do conhecimento como suporte para as tomadas de decisões do nível estratégico:

o modelo de gestão da estratégia será parte indissociável do sistema de planejamento. Atenção especial deverá ser dada ao processo decisório estratégico, que deverá ser suportado por sistemas de gestão do conhecimento e inteligência efetivos (apoiados pelas modernas ferramentas de TIC)

A Gestão do Conhecimento é utilizado como um dos processos de inovação no planejamento estratégico das organizações da administração pública direta municipal, o que evidencia um grau de maturidade do PE nestas situações, é o caso do município de Curitiba, no Sul do Brasil, no qual “a Gestão do Conhecimento faz parte das prioridades estratégicas da organização” (ECHTERNACHT; QUANDT, 2017, p. 46). Porém, os entrevistados demonstram que a documentação e formalização das atividades de trabalho ainda são dificuldades encontradas dentro de organizações públicas municipais e estaduais.

5 POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA AS COMPLEXIDADES E DESAFIOS: NA VISÃO DOS GESTORES PÚBLICOS

Nos subitens a seguir, são apresentadas as principais soluções e elencadas pelos gestores públicos para o alinhamento estratégico do planejamento.

5.1 LEGISLAÇÃO

A primeira solução identificação está relacionada a legislação:

"Quando a gente fala de planejamento estratégico a prefeitura deveria ter uma linha e na hora que você empossa um novo gestor esta linha tem que ser apresentada para ele, e por mais que sejam esperadas novas maneiras de se fazer gestão por esse gestor, ele precisa continuar seguindo essa linha. Isso para mim é mais uma questão de regulamentar as coisas... de repente isso ser algo posto como um decreto a ser seguido, do que esperar mesmo com o que cada um tem a oferecer"
[Entrevistado 4]

O processo de planejamento é relevante para o desenvolvimento estrutural de um país. Tal processo se encontra amparado na Constituição Federal brasileira (1988), em seu artigo 174 que determina (grifo nosso): "Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado**". Porém, o conceito da palavra planejamento abordado na Constituição está mais amparado pelo planejamento orçamentário e financeiro, do que o planejamento estratégico.

Meier e O'Toolle (2011) destacam que uma das principais diferenças entre o ambiente organizacional público em relação ao privado é a estrutura legal, que está relacionada as questões da responsabilidade, constando em diferentes leis e estatutos de acordo com o setor. E mesmo que o setor público seja regido por leis e diretrizes, abordou-se na entrevista a necessidade de se criar um decreto para regulamentar o PE e desta forma, promover maior facilidade para executar seu alinhamento. Não foram encontrados por este autor, nenhuma regulamentação no Brasil, que trate do planejamento estratégico além daquelas com foco em questões

orçamentárias e financeiras como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Plano Anual.

O ato de planejar estrategicamente em órgãos públicos tem relevância de cunho internacional, exemplo da Turquia em que o planejamento estratégico é obrigatório para instituições públicas desde o ano de 2006 que devem “elaborar um plano estratégico e a provar que se norteiam de acordo com esse plano, publicando relatórios anuais de desempenho” (DEMIRKAYA, 2015, p. 20, tradução nossa). Tal cuidado com a administração estratégica no setor público turco não se dá apenas em ordem nacional, poucos anos anteriores a legislação de 2006, duas leis estabeleciam o uso do PE no âmbito municipal e metropolitano.

Este arcabouço jurídico, permite que grande parte da hierarquia administrativa da Turquia tenha responsabilidades perante o planejamento estratégico, perpassando os municípios e regiões metropolitanas, instituições da administração pública, comissões de auditoria, ministérios e chegando até mesmo ao parlamento (DEMIRKAYA, 2015).

O exemplo turco pode inspirar gestores brasileiros a elaborarem leis de âmbito municipal, estadual e até mesmo federal com objetivo de desenvolver e executar o planejamento estratégico, e encadear esses planos através de legislações a fim de promover o alinhamento entre eles. Um entrevistado aborda que os dois principais benefícios de um decreto municipal para regulamentar o PE está associado ao desafio da descontinuidade administrativa, um obstáculo para o alinhamento estratégico.

5.2 ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PE POR MEIO DE INDICADORES

Os entrevistados apontam o acompanhamento e controle do PE como um item importante para alcançar o alinhamento:

"A comunicação começa a ficar clara, com indicadores, metas e objetivos"
[Entrevistado 1]

"o que mais ajuda é você medir esses resultados por indicadores. Indicadores tanto dos projetos que são menores, quanto os globais. O principal é medir, porque quando você não mede você também não está gerenciando nada, as coisas ficam"

muito soltas e você não consegue ter os resultados que você queria [...] lógico que você medir não vai garantir o alinhamento, mas vai ser um grande propulsor para isso, porque as pessoas que estão envolvidas em determinado projeto ao sentirem a questão dos resultados, que a performance daquela trabalho que elas estão envolvidas está sendo medido, elas vão buscar cada fazer sua parte, se integrar, alinhar as informações para que obtenham o resultado necessário" [Entrevistado 3]

Bryson e Roering (1987, p.21) afirmam que “[...] é necessário mais para o planejamento estratégico no setor público ajudar as instituições públicas, funções e comunidades a cumprir suas missões e servir seus *stakeholders* de maneira efetiva e com responsabilidade”. Para que PE cumpra com a função descrita pelos autores, Bryson (2004) destaca abordagens do planejamento estratégico na esfera pública e uma delas, tem seu foco em estabelecer objetivos e indicadores: abordagem de objetivos e benchmarking, que consiste em um acordo consensual aplicado em nível comunitário, regional ou estadual. Foi desenvolvido para obter um compromisso sobre objetivos ou indicadores gerais (benchmarks) para determinar quais unidades ou organizações direcionarão seus esforços para a realização de tais objetivos. Essa abordagem pode ser a única viável nos ambientes em que há fragmentação de poder e no qual a maioria dos problemas públicos ocorre.

Silva e Mario (2015) explanam que uma das barreiras a serem vencidas para que o PE alcance seu potencial de sucesso é efetuar mecanismos de verificação de indicadores de desempenho que realmente reflitam o resultado organizacional. Dentro desta ideia, os entrevistados convergem na ideia de haver um grau de controle e acompanhamento do PE através de objetivos e indicadores traz resultados positivos, e tais gestores públicos se encontram em aspectos diferentes da administração públicas: municipal e estadual. É possível inferir que estabelecer metas e indicadores são importantes instrumentos de verificação do PE, e que estes ajudam a cumprir os objetivos estratégicos estabelecidos pela organização e consequentemente promover o alinhamento em diferentes âmbitos do setor público.

O uso de ferramentas que auxiliam no acompanhamento do PE é retratado Höglund et al. (2018) em uma agência de transporte estatal na Suécia, neste contexto, a alta administração da agência de transportes sueca optou por algumas ferramentas a serem utilizadas na formulação e implementação do PE: gestão por objetivos,

qualidade de entrega, plano de transporte, a instrução, carta de apropriação, plano operacional, orçamento e o *Balanced Scorecard*. (Höglund et al. 2018, p.826).

Os entrevistados não citaram quais ferramentas poderiam ser utilizadas para auxiliar no controle e alinhamento estratégico. Este acompanhamento e controle do PE através de indicadores busca através da análise periódica de resultados, corrigir rotas e conseqüentemente atingir o alinhamento eficiente.

5.3 ALINHAMENTO ENTRE EQUIPES E NÍVEIS ORGANIZACIONAIS

Os entrevistados asseveram que equipes e níveis organizacionais alinhados em objetivos comuns conseguem dar prosseguimento ao planejamento mesmo durante períodos de troca de gestão, e esta continuidade estratégica beneficia o alinhamento. Os entrevistados não especificaram como este alinhamento de equipes e níveis podem acontecer, mas demonstram coerência e convergência no discurso, visto que os recursos humanos, foram um dos desafios elencados pelos gestores públicos ao se tratar de alinhamento estratégico no setor público.

"É importante deixar a equipe bem alinhada porque mesmos nas mudanças de gestor, de secretário, do prefeito... em muitas secretarias a equipe tem força de orientar aquela pessoa que está entrando com o caminho a ser seguido. [...] uma equipe alinhada, consegue dar continuidade ao planejamento" [Entrevistado 5]

"Em qualquer ação você deve ter um alinhamento em todos os níveis de qualquer organização" [Entrevistado 6]

George (2017, p. 529, tradução nossa) alerta que o ato de implementar o PE em uma organização pública de maneira mecânica e esperar resultados positivos é uma postura simplista e que o bom resultado para a implementação do PE depende de alguns fatores, e um deles são as Percepções da equipe em relação ao Planejamento estratégico. Quando há uma percepção positiva das equipes em relação ao PE as chances de que estes atores contribuam para o alinhamento são maiores.

6 DESAFIOS INFORMACIONAIS E A GESTÃO DA INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO FACILITADOR DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Buscou-se identificar os desafios informacionais e como a gestão da informação pode facilitar o alinhamento estratégico. Os entrevistados apontaram que a informação é fundamental para se atingir o alinhamento entre o planejamento e a execução do PE:

"A questão da informação ela é fundamental. Ela é decisiva, ela é estratégica [...] a informação é uma estratégia que deve permear todas as áreas.... Ela não é um conhecimento específico. deixou de ser. Ela tem que ser quase como uma commodity, que todos nós, temos para utilizar. Ela é importante no planejamento, na Fazenda, muitíssimo importante no social" [Entrevistado 2]

"É fundamental. A informação vai garantir que você tenha a mensuração de resultados de maneira qualificada e também que todas as pessoas envolvidas no projeto tenham a informação necessária e que não tenha descontinuidade. A gestão da informação implica que você esteja gerindo conhecimento da organização dos trabalhos, atividades, projetos e tudo que está sendo feito pela organização, vejo como um ponto fundamental." [Entrevistado 3]

Gerenciar informações é um ato indispensável para que as organizações sobrevivam no mercado. Tal fato que exige mudanças ágeis por parte das organizações, com o objetivo de atender às mudanças de necessidades do mercado (PESSOA et al, 2016). Os gestores públicos consultados foram unânimes em apontar a relevância da gestão da informação na administração pública. Nos casos demonstrados acima, do ponto de vista da gestão pública municipal há o apontamento da disponibilidade e acesso universal da informação pelos mais variados atores políticos, e como a informação pode ser utilizada como recurso estratégico para o planejamento municipal bem como para questões sociais. Pelo prisma estadual, a gestão da informação é abordada como instrumento de acompanhamento e controle dos processos e atividades visando o cumprimento dos resultados e evitando a o desafio da descontinuidade administrativa. Além disso, é elencada a gestão do

conhecimento no âmbito estadual, processo que reduz o impacto da descontinuidade nos processos e garante o prosseguimento das atividades, mesmo havendo mudanças nos recursos humanos de trabalho.

Pessoa (2016) destaca que o advento da internet, bem como o desenvolvimento de equipamentos como inteligentes de uso pessoal entre outras tecnologias, permite que o acesso à informação esteja cada vez mais facilitado. Este fato é corroborado por um dos entrevistados que enfatizam:

"a forma que a gente vive hoje, tudo na palma da mão, tudo é informação"
[Entrevistado 3]

Porém, lidar com essa massa documental, principalmente em setores da administração pública municipal e estadual, traz desafios informacionais, conforme exposto pelos gestores públicos consultados:

"imagino que 60% da população não tenha facilidade de participar dos processos de informação na sua totalidade. Muitas pessoas tiveram dificuldade de acompanhar a educação a distância em tempos de pandemia, por diversas questões: econômicas e sociais" [Entrevistado 2]

"Há uma dificuldade dos servidores de compreenderem sistemas informatizados, como funciona e sua importância. Ainda existe um elitismo nas áreas de informação dentro dos governos e isso garante uma certa estabilidade dentro dos cargos públicos" [Entrevistado 1]

"Gerenciar as informações atualmente é muito difícil. A gestão da informação é fundamental para a comunicação e capacitação, além de auxiliar no alinhamento de dados. A quantidade de dados no setor público é muito grande a GI vem para alinhar estes dados através de ferramentas como Big Data" [Entrevistado 1]

Um dos entrevistados expõe a dificuldade do uso de tecnologias por parte da população para o acompanhamento de aulas online durante a pandemia de Coronavírus. Cordeiro (2020, p.10) relata a dificuldade até mesmo por parte dos

educadores em relação a novas tecnologias de ensino "nem todos os educadores brasileiros, tiveram formação adequada para lidarem com essas novas ferramentas digitais, precisam reinventar e reaprender novas maneiras de ensinar e de aprender".

Os entrevistados afirmam que a gestão da informação no setor público por si só já um desafio, além disso é aliada com outro obstáculo exposto no capítulo de desafios: a capacitação. Neste caso, a capacitação dos servidores e agentes públicos em relação a sistemas informatizados. Pessoa *et al.* (2016) relatam que é necessário ter o pensamento voltado primeiramente a gestão da informação e do conhecimento e alinhar estas ideias ao modelo de negócios organizacional, e apenas com esse alinhamento, posicionar a força de trabalho a desenvolver estratégias que tenham como suporte às tecnologias. Estes fatos abordados pelos autores e pelos entrevistados evidenciam a necessidade de capacitar os servidores e demais atores que trabalham no setor público, em trabalhar com gestão da informação e conhecimento com o auxílio de tecnologias e ferramentas com o objetivo de alcançar o alinhamento.

Os entrevistados avaliaram durante suas entrevistas a relevância da Gestão da Informação para o alinhamento estratégico:

"a gente busca aqui na secretaria de planejamento, até como órgão central, registrar o máximo possível, em documentos, e hoje com toda a tecnologia que a gente tem a gente consegue armazenar o que for necessário de informações para não ter descontinuidade" [Entrevistado 3]

"Extremamente importante [a gestão da informação]. [...] Você poder transmitir a informação e receber a informação... isso está ligado a execução do planejamento. Você precisa ter a informação para poder tomar a decisão, poder mudar o caminho das coisas, poder se comunicar com as pessoas para elas também vejam a necessidade de pequenas mudanças" [Entrevistado 6]

Pessoa (2016) afirma que todas as informações e conhecimentos produzidos pela organização precisam ser utilizados para dar suporte ao atingimento de objetivos. O autor destaca que isso só será possível com investimento da gestão em uma visão estratégica que enxergue a importância de alinhar a gestão da informação e do

conhecimento com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e com a capacidade da organização de adaptação a mudanças. Os entrevistados evidenciam do ponto de vista da gestão municipal e estadual a preocupação com a gestão da informação e do conhecimento para obter o dinamismo.

Este fato pode caracterizar uma solução para o desafio de se adaptar evidenciado no capítulo de desafios. O dinamismo é necessário para mudar planos, corroborando com a ideia de Pessoa, além de utilizar dessas áreas para formalizar conhecimentos dos processos de trabalho e vencer o desafio da descontinuidade administrativa.

O desafio da descontinuidade, é elencado por Bolçone (2007, p.87) como "um dos entraves ao desenvolvimento das pessoas, organizações, cidades e sociedade conseqüentemente ao Desenvolvimento Local Sustentável; na gestão pública ocasiona enormes custos econômicos e sociais".

Os gestores públicos trazem a perspectiva do protagonismo de haver formalização e diretrizes informacionais, que aliado ao patrocínio da alta gestão, farão as pessoas incorporarem o PE, promovendo o alinhamento:

"a política de controle de informação tem que ainda crescer na prefeitura para olhar a instituição como um todo e estabelecer padrões, para que fique fácil para todo mundo entender a mesma linguagem" [Entrevistado 4]

"Você tem diversos desafios, a maioria deles ligadas a pessoas e depois processos. As pessoas são a grande chave do planejamento estratégico. Fazer com as pessoas incorporem aquilo. E a gestão da informação é fundamental desde a concepção até a entrega do produto [planejamento]" [Entrevistado 6]

No ano de 2018 a constatação do TCU é de que a dificuldade dos órgãos públicos se encontra na execução de políticas de segurança da informação pois "a maior parte dos respondentes limita-se a definir políticas e estruturas, mas tem dificuldade para implementá-las" (BRASIL. Tribunal, 2018, p.17). Os entrevistados concordam que estabelecer políticas informacionais poderiam promover a compreensão de uma mesma linguagem aos agentes públicos, porém, apenas formalizar políticas e não as executar no dia a dia organizacional faz da ferramenta

algo obsoleto, por isso um dos entrevistados discorre sobre o papel das pessoas para o PE. Alinhar esses pontos contribuí para diminuir o desafio de recursos humanos exposto no capítulo de desafios.

Apesar das políticas de informações estarem traduzidas em documentos formais, o acesso à informação deve ser sempre de fácil acesso, é o que demonstra um dos entrevistados:

Fala do desafio da democratização da informação: " A informação deve ser democrática desde a professora da ponta cidade até o maior empresário [...] a informação deve estar inserida em todos os processos. E o profissional da gestão da informação tem papel fundamental no processo de democratizar a informação" [Entrevistado 2]

O entrevistado afirma que o papel do profissional de gestão da informação como promotor e facilitador da democratização da informação para usuários internos e externos das organizações públicas. Em contrapartida, outro entrevistado declara que os profissionais de GI devem promover de forma mais ampla, a necessidade dessa área e profissionais para os ambientes organizacionais:

"A questão da gestão da informação, apesar dela estar muito na pauta, as pessoas ainda precisam dar uma publicitação maior, isso precisa ser discutido" [Entrevistado 1]

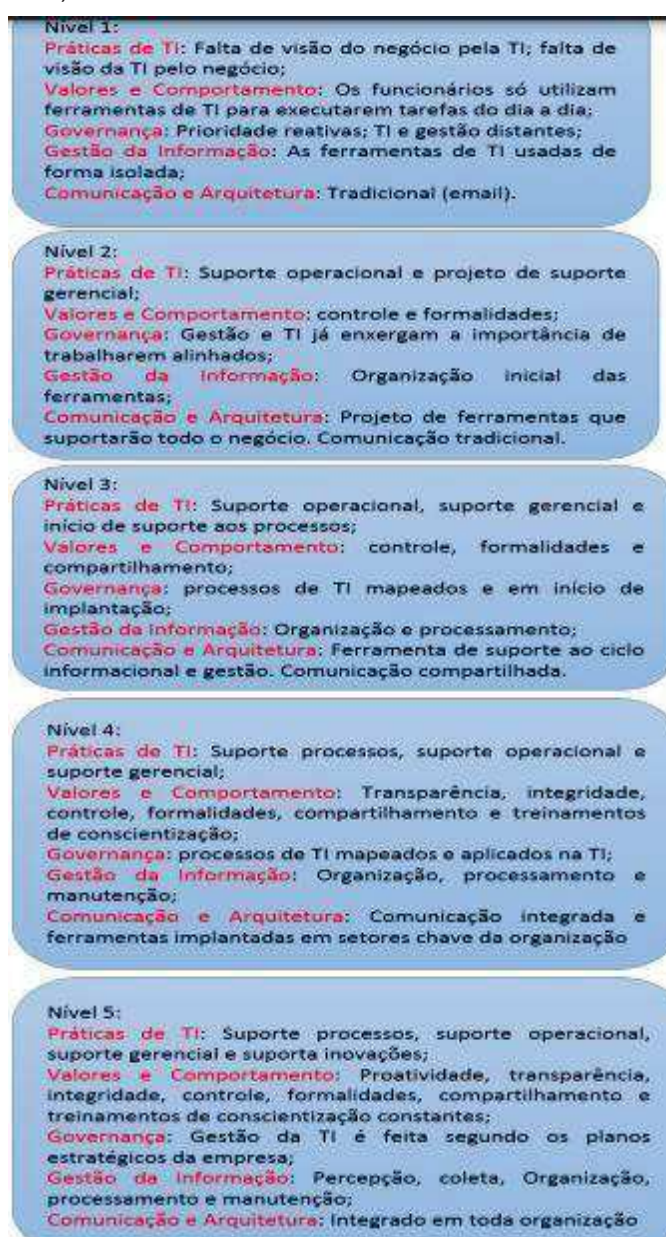
Ao abordar alinhamento estratégico a gestão da informação, foram elucidados pelos gestores públicos os desafios expostos a seguir:

"As complexidades são muito grandes... como lidar com informação digital, planejamento estratégico em cidades pequenas?" [Entrevistado 1]

"se você não tiver informação correta, fácil, você vai perder tempo. se você tiver uma informação e ela não for correta, você corre o risco de escolher um caminho errado, que é o pior de tudo" [Entrevistado 2]

Como alinhar o PE a tecnologias digitais em cidades com menos recursos financeiros e com problemas estruturais e como fazer isso sem tomar caminhos que prejudiquem a gestão pública? A resposta e solução pode estar contida no Modelo de alinhamento estratégico e Gestão da informação e do conhecimento - MAEGI - proposto por Pessoa (2016), que pode servir como diretriz para o alinhamento estratégico em cidades e estados brasileiros, e adaptado de acordo com a necessidade e porte delas. A figura 16 elucida o modelo

Figura 16 — MODELO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO E DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO (MAEGI)



Fonte: Pessoa (2016, p.65)

O autor assegura que o alinhamento é medido de forma crescente de acordo com os níveis estabelecidos de um a cinco (PESSOA, 2016, p.66):

Nível 1: neste nível, as empresas trabalham seus departamentos de forma isolada. Reconhecem a importância das ferramentas de TIC, mas as utilizam isoladamente e somente para atender às necessidades no uso diário de seus funcionários (e-mail, planilhas, editores de texto, etc.). As tomadas de decisão são reativas. Não existe gestão do ciclo da informação e do conhecimento.

Nível 2: a empresa tem uma visão da necessidade de se adotar um alinhamento e já existe um princípio de projeto para se adotarem soluções que suportarão o negócio; porém, esse projeto ainda é incipiente e sem análise efetiva da gestão da informação e do conhecimento. Esse movimento é fruto de um esforço da equipe de tecnologia, que busca trazer melhorias para empresa.

Nível 3: a empresa possui um suporte operacional e gerencial em suas ferramentas de TI. O comportamento e os valores estão voltados para alinhar a informação ao negócio e existe um mínimo de gestão nos departamentos. Algumas ferramentas (sistemas e hardwares), com a capacidade de apoiarem a gestão da informação e do conhecimento, são utilizadas. Porém, o ciclo da informação completo ainda não é gerenciado, pela maioria dos gestores, por desconhecimento de sua importância e falta de foco na gestão do negócio da organização.

Nível 4: a TI suporta os processos, a gestão e área operacional. A comunicação entre os departamentos se faz de maneira integrada e já está nos departamentos-chave da organização. Existe uma consciência da importância da participação de todos na gestão do ciclo informacional e do conhecimento e treinamentos para os profissionais já são uma prática real. Modelos de gestão existem e estão aplicados, também, no departamento de TI.

Nível 5: No nível cinco, todas as etapas do ciclo de gestão da informação estão presentes na empresa e existe uma consciência coletiva da necessidade de se trabalhar de forma integrada. Treinamentos de conscientização e técnicos são inerentes à empresa. Destarte, a comunicação se encontra integrada em toda organização. As ferramentas de TI suportam os processos que, em conjunto com os valores adquiridos e comportamentos voltados para gestão da informação e do conhecimento, fazem com que os profissionais se tornem mais participativos, inovadores e proativos. Os profissionais utilizam as informações e o conhecimento adquirido no momento da tomada de decisão de forma eficaz, utilizando as soluções de TI existentes e buscando, com isso, melhores resultados operacionais.

O modelo oferece um embasamento de alinhamento, e a partir dele é possível desenvolver políticas de informação que ajudarão a guiar os objetivos a serem atingidos. Como abordado pelo entrevistado 1 o desafio de pensar estrategicamente e alinhar PE a sua execução são desafiadoras, visto suas necessidades emergentes,

a exemplo de cidades menores e com menos recursos. Mas o modelo pode servir de base para pequenas ações como voltar recursos de horas e na medida do possível de recursos a gestão da informação e do conhecimento.

Um dos entrevistados indica o protagonismo da informação para gestão municipal: *"a informação é o maior patrimônio de uma cidade"* [Entrevistado 2]

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresenta uma visão analítica da ferramenta de gestão planejamento estratégico, com foco nos desafios de alinhar estrategicamente o planejamento a sua execução no cotidiano de trabalho do setor público brasileiro. Advinda da administração privada, o planejamento estratégico (PE) figura entre uma das mais utilizadas ferramentas de gestão por executivos ao longo das décadas, segundo a agência de consultoria de administração americana Bain & Company (2018). Contudo, o desenvolvimento do planejamento estratégico por si só está sujeito a falhas. Apesar do planejamento estratégico ser um instrumento importante para as organizações, Olsen (2007) revela um dado alarmante: segundo pesquisas analisadas pela autora, aproximadamente 90% de todos os negócios não possuem um planejamento estratégico, e daqueles que o tem desenvolvido, apenas 10% de fato o implementam. Na administração pública o planejamento estratégico é amplamente empregada nos diferentes níveis de governo (municipal, estadual, federal) além de organizações sem fins lucrativos que prestam serviços públicos (BRYSON, 2010). Porém, a execução do planejamento estratégico e seu alinhamento no setor público, revela desafios.

Este estudo teve como objetivo identificar quais os desafios e obstáculos para se alcançar o alinhamento estratégico nas organizações públicas brasileiras. Para isso, realizou-se pesquisa de campo exploratória de caráter qualitativa e com o propósito de se obter uma visão baseada em experiências e conhecimentos específicos, para tanto optou-se por realizar a entrevista com gestores públicos. Foram realizadas seis entrevistas com oito entrevistados ao total, destacando que quase a totalidade deles estão atuando ativamente em áreas de planejamento estratégico em organizações públicas brasileiras, dos quais cinco estão em cargos de alta gerência e relevância corporativa. A análise de dados foi feita por meio de análise de conteúdo por transcrição das entrevistas e tabulação dos dados. Identificou-se 10 complexidades e desafios para o alinhamento estratégico na administração pública brasileira. É importante ressaltar que os desafios não se anulam entre si, ou seja, podem ocorrer e coexistir de forma simultânea.

Observou-se que os desafios para o alinhamento elencados pelos gestores públicos consultados, são os mesmos desafios citados pelos gestores públicos

consultados em pesquisa por Ota em estudo correlato, mesmo realizada em 2014: recursos humanos, mão de obra qualificada, compromisso da alta gestão, descontinuidade administrativa e cultura organizacional. Ao se analisar estes desafios, é possível identificar um fator comum entre todos eles: o fator humano. Todos estes desafios têm pessoas como elemento chave dos processos, seja na figura da alta gestão e seu compromisso com o planejamento buscando alinhamento, seja elas por parte de toda equipe que compõe uma organização e sua cultura em relação ao PE. Sem o engajamento das pessoas, alinhar o PE a sua execução se torna um ato complicador.

Porém, novos desafios foram evidenciados pelos gestores públicos: capacidade de adaptação, planejamento financeiro, tensão entre o curto e longo prazo, com destaque para a comunicação e gestão do conhecimento. A comunicação foi pauta unânime entre os gestores públicos entrevistados, revelando que uma comunicação ineficiente é um grande limitador para o alinhamento estratégico em órgãos públicos. Pelo viés informacional, a gestão do conhecimento foi relatada como desafio para o alinhamento: a falta de registros formais sobre procedimentos de trabalho e atividades acabam se perdendo e o conhecimento fica restrito apenas àqueles que o executam. Este desafio está intrinsicamente ligado ao desafio da descontinuidade administrativa e permite inferir que uma inexistente gestão do conhecimento pode resultar na descontinuidade, como evidenciado pelos gestores públicos.

Os gestores públicos indicaram algumas soluções na busca pelo alinhamento estratégico, foram elas: legislação, acompanhamento e controle do PE por meio de indicadores e alinhamento entre equipes e níveis organizacionais. Tornar a execução do planejamento estratégico uma obrigatoriedade por lei, poderia reduzir drasticamente a descontinuidade administrativa advinda de fatores políticos, indicam os gestores públicos, e colocariam o Brasil no Hall de países que já estabeleceram regras para o desenvolvimento e execução do PE. Tornar os processos do PE uma lei, contribuiria instantaneamente para um alinhamento estratégico futuro, pois obrigariam os gestores a cumprirem com o estabelecido pela regra jurídica.

É possível observar que todas as soluções indicadas pelos entrevistados buscam solucionar desafios elencados pelos mesmos, a legalização busca solucionar a descontinuidade administrativa, o acompanhamento e controle por indicadores

busca solucionar o desafio planejamento e alinhamento financeiro e por fim, o alinhamento entre equipes e níveis organizacionais busca solucionar os desafios de recursos humanos e cultura organizacional. Estes fatos evidenciam um certo alinhamento e coerência de discurso dos gestores públicos e uma homogeneidade entre desafios e possíveis soluções encontradas na administração pública municipal e estadual brasileira.

Pela perspectiva da Gestão da Informação os gestores públicos foram coincidentes em afirmar que a disciplina é fundamental para o alinhamento estratégico na administração pública. Demonstraram a necessidade de haver uma maior publicização da área e do profissional no setor público, pois ainda não é de conhecimento por parte desse setor o potencial dos profissionais de informação. Este fator indica que a área tem grande potencial de crescimento no setor público e que além da publicização por parte dos próprios profissionais, é necessário que o setor público dê espaço à área a insira dentro de seu contexto. O profissional de informação pode contribuir para a democratização da informação e para a criação e desenvolvimento de políticas informacionais, fatores elencados pelos gestores públicos como desafios na área informacional.

Fica evidente a partir do relato dos gestores públicos entrevistados, que a gestão da informação é uma área estratégica para o alinhamento do PE e que o profissional de informação pode contribuir para que tal resultado seja eficiente no setor público.

Em conclusão, este trabalho teve como objetivo cooperar com as discussões sobre as dificuldades do alinhamento estratégico no setor público. Porém, este estudo não esgota o assunto, havendo necessidade de continuidade da discussão e do aprofundamento do tema, para que a execução do planejamento estratégico seja pensada de maneira eficiente buscando seu alinhamento, o que reflete fortemente nos resultados de entrega a sociedade, visto que esses planos inseridos na gestão pública têm como público-alvo a população e seus anseios. Em seguida são listadas outras temáticas de estudo para aprofundamento do tema abordado neste trabalho:

- Investigar o que é necessário ser feito para que o Planejamento Estratégico se torne lei e desta maneira favoreça sua execução e alinhamento;

- Aprofundar como a Gestão da Informação impacta nos processos de alinhamento estratégico;
- Analisar se existem graus de impacto e interferência diferentes para os desafios elencados para o alinhamento;
- Ampliar o escopo de análise das ferramentas de gestão e verificar quais outras ferramentas têm impacto e possíveis integrações com o planejamento para o alinhamento estratégico.

REFERÊNCIAS

ALLIO, Robert J. Russell L. Ackoff, iconoclastic management authority, advocates a “systemic” approach to innovation. **Strategy & Leadership**, [s.l.], v. 31, n. 3, p. 19-26, jun. 2003.

ANTONSEN, Marianne; JØRGENSEN, Torben Beck. The ‘Publicness’ of Public Organizations. **Public Administration**, [s.l.], v. 75, n. 2, p. 337-357, jan. 1997. Wiley.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. Disponível em: <https://ia802902.us.archive.org/8/items/bardin-laurence-analise-de-conteudo/bardin-laurence-analise-de-conteudo.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BOLÇONE, Orlando José. **A Saúde Como Estratégia de Desenvolvimento Local: o caso de São José do Rio Preto**. 2007. 108 f. Tese (Doutorado) - Curso de Medicina, Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, São José do Rio Preto, 2007.

BOYNE, George A. Public and Private Management: what's the difference?. **Journal of Management Studies**, [s.l.], v. 1, n. 39, p. 97-122, jan. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. **Levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal**. Tribunal de Contas da União; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2008.

BRASIL. **Levantamento de Governança de TI 2014**. Tribunal de Contas da União; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2014.

BRASIL. **Levantamento de Governança de TI 2014 (sumário executivo)**. Tribunal de Contas da União; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2015.

BRASIL. **Levantamento de Governança de TI 2016**. Tribunal de Contas da União; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2016.

BRASIL. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2017**. Tribunal de Contas da União; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2017.

BRASIL. **Sumários Executivos: Acompanhamento de Governança Pública Organizacional 2018**. Tribunal de Contas da União; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2018.

BRYSON, John Moore. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. 3. ed. São Francisco: Wiley Publishing, 2004.

BRYSON, John Moore. The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States. **Public Administration Review**, Minnesota, p. 255-267, dez. 2010.

BRYSON, John; EDWARDS, Lauren Hamilton. Strategic Planning in the Public Sector. **Oxford Research Encyclopedia of Business and Management**, [s.l.] p. 1-27, 24 maio 2017. Oxford University Press.

BRYSON, John M.; ROERING, William D. Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. **Journal Of the American Planning Association**, [s.l.], v. 53, n. 1, p. 9-22, 31 mar. 1987. Informa UK Limited.

CAMERER, Colin. Behavioral economics: Reunifying psychology and economics. **Proceedings Of the National Academy Of Sciences (pnas)**, Pasadena, v. 96, p. 10575-10577, set. 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHOO, Chun Wei. **A Organização do Conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. 3. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

CORDEIRO, Karolina Maria de Araújo. O impacto da pandemia na educação: a utilização da tecnologia como ferramenta de ensino. **Idaam**, [S.L], v. 1, n. 1, p. 1-15, ago. 2020. Disponível em: <http://repositorio.idaam.edu.br/jspui/handle/prefix/1157?mode=full>. Acesso em: 24 nov. 2021.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

DA COSTA, Frederico Lustosa; MIANO, Vitor. Planejamento Governamental no Brasil: entre a estratégia e a rotina processual. In: WALTER, Jorge Alejandro; PANDO, Diego (comp.). **Planificación Estratégica**: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 2014. p. 482.

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In: CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Novos dilemas e perspectivas para o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília, 2014.

DEMIRKAYA, Yüksel. STRATEGIC PLANNING IN THE TURKISH PUBLIC SECTOR. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**. [S.L.], p. 15-29. dez. 2015.

DYE, Renee; SIBONY, Olivier; TRUONG, Vincent. **Flaws in strategic decision making**: mckinsey global survey results. 2008.

ECHTERNACHT, Tiago Henrique de Souza; QUANDT, Carlos Olavo. A gestão do conhecimento como suporte ao processo estratégico na administração pública municipal: um estudo comparativo de casos no Brasil e em Portugal. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**. João Pessoa, p. 35-49. mar. 2017.

FERREIRA, Cláudia Varela. **Gerenciando a informação em busca de melhorias no processo de planejamento estratégico**: um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (ufrn). 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão da Informação e Conhecimento, Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

FILHO, Paulo Vasconcellos de. Afinal, o que é planejamento estratégico? **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 18, p. 7-14, jun. 1978.

GEORGE, Bert. Does strategic planning 'work' in public organizations? Insights from Flemish municipalities. **Public Money & Management**, [S.L.], v. 37, n. 7, p. 527-530, 20 set. 2017.

GEORGE, Bert; DRUMAUX, Anne; JOYCE, Paul; LONGO, Francesco. Editorial: strategic planning that works- evidence from the european public sector. **Public Money & Management**, [S.L.], v. 40, n. 4, p. 255-259, 30 mar. 2020.

GIACOBBO, Mauro. **O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas**. 1997. 34 f. Monografia (Especialização) - Curso de Planejamento Estratégico, Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, [s.], 1997.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 143, p. 147-186, set. 1999.

HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duane; HOSKISSON, Robert E. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. 7. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

HÖGLUND, Linda; CAICEDO, Mikael Holmgren; MÅRTENSSON, Maria; SVÄRDSTEN, Fredrik. Strategic Management in the Public Sector: how tools enable and constrain strategy making. **International Public Management Journal**, [S.L.], v. 21, n. 5, p. 822-849, mar. 2018.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de Marketing**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloisa. **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. 21. ed. São Paulo: Eca/Usf, 2012. p. 411.

LAIA, Marconi Martins de; CARIA, Izabelle Maria Santos. O Impacto das Instituições no Plano Estratégico de uma Empresa Pública de Tecnologia da Informação e seu Papel na Conformação do Desenho das Políticas de Governo Digital. In: **ANPAD - Associação nacional de pós-graduação e pesquisa em administração**, 44., 2020, p. 1-16.

MAINARDES, Emerson Wagner; FERREIRA, João; RAPOSO, Mário. CONCEITOS DE ESTRATÉGIA E GESTÃO ESTRATÉGICA: qual é o nível de conhecimento adquirido pelos estudantes de gestão?. **Facef Pesquisa: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**, Franca, v. 14, n. 3, p. 278-298, dez. 2011.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no palácio do planalto. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 53, n. 4, p. 107-124, dez. 2002.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. Comparing Public and Private Management: theoretical expectations. **Journal Of Public Administration Research and Theory**, [s.l.], v. 22, n. 3, p. 623-624, 1 jul. 2011.

MEUSER, Michael; NAGEL, Ulrike. The Expert Interview and Changes in Knowledge Production. **Interviewing Experts**, [S.L.], p. 17-42, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Resolução nº 1823, de 2020. Aprova o Planejamento Estratégico 2019-2029 do Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR e estabelece diretrizes funcionais e conceituais para a implementação e o monitoramento da execução do planejamento estratégico institucional, nos âmbitos setorial, regional e estadual. Curitiba, 30 mar. 2020.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry; LAMPEL, Joseph; QUINN, James Brian; GHOSHAL, Sumantra. **O processo da Estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

MORAES, Roque. Análise de Conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, ago. 1999.

NEIS, Dyogo; PEREIRA, Maurício; MACCARI, Emerson. Strategic Planning Process and Organizational Structure: impacts, confluence and similarities. **Brazilian Business Review**, [S.L.], v. 14, n. 5, p. 479-492, 1 set. 2017.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública. In: WALTER, Jorge; PANDO, Diego (comp.). **Planificación Estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público**. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 2014. p. 482.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação organizacional e comunicação pública: interações, convergências e conflitos em ações voltadas à saúde pública. In: MATOS, Heloisa. **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. 21. ed. São Paulo: Eca/Usp, 2012. p. 411.

OLSEN, Erica. **Strategic Planning for Dummies**. Indianapolis: Wiley Publishing, 2007.

OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas**: uma visão de gestores públicos. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Administração Estratégica**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 4-32, out. 2000.

PESSOA, Cláudio Roberto Magalhães et al. Da gestão de ti à gestão de informação e tecnologia: uma abordagem teórica da evolução do conceito. in: XVII encontro nacional de pesquisa em ciência da informação, 2016, Salvador. **Grupo de Trabalho**, 2016. p. 1-20. Disponível

em:http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/3333/2016_GT4-CO_02.pdf?sequence=1. Acesso em: 24 nov. 2021.

PESSOA, Cláudio Roberto Magalhães. **Gestão da informação e do conhecimento no alinhamento estratégico em empresas de engenharia**. 2016. 158 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-AMXG58/1/tese_de_claudio_pessoa_.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.

REZENDE, Denis Alcides; ABREU, Aline França de. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 39-51, ago. 2002.

REZENDE, Denis Alcides. Alinhamento estratégico da tecnologia da informação ao planejamento estratégico: proposta de um modelo de estágios para governança em serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 519-542, ago. 2004.

RIGBY, D. K. **Management Tools 2017: An executive's guide**. Bain & Company. 2017.

RIGBY, D. K.; BILODEAU, B. **Management Tool and Trends 2017**. Bain & Company. 2018.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Dp&a Editora, 2002.

SILVA, Flávia de Araújo e; MÁRIO, Poueri do Carmo. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 49, n. 6, p. 1401-1427, dez. 2015.

SILVA, Wânia Cândida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAETA, Odemir Vieira; ARAÚJO, Daniela Santana. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 1, n. 13, p. 90-101, jun. 2013.

WELLER, Wivian; ZARDO, Sinara Pollom. Entrevista Narrativa Com Gestores Públicos: aportes metodológicos e exemplificação. **Revista da Faeeba: Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, p. 131-143, 2013.