

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAEL GARRIDO MOREIRA

**OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA EM UMA AUTARQUIA ESTADUAL:
UM ESTUDO DE CASO NA ADAPAR**

CURITIBA

2025

RAFAEL GARRIDO MOREIRA

**OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA EM UMA AUTARQUIA ESTADUAL:
UM ESTUDO DE CASO NA ADAPAR**

Artigo apresentado ao curso de especialização MBA em Gestão Estratégica, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Estratégica.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Abib.

CURITIBA

2025

Operacionalização da Estratégia Em Uma Autarquia Estadual: Um Estudo de Caso na Adapar

Rafael Garrido Moreira

RESUMO

Em vários momentos houve tentativas de implementar o planejamento estratégico na Agência de Defesa Agropecuária do Paraná - Adapar, entretanto, embora bem-sucedida a fase de elaboração do plano estratégico, a fase de implementação apresentou barreiras ao longo dos anos. A presente pesquisa teve por objetivo identificar quais são os desafios para a implementação do planejamento estratégico na Adapar. Para tanto, foram realizadas doze entrevistas com servidores que atuam no nível estratégico e tático da Agência, que apresentam familiaridade com o tema. Foram identificados quinze desafios para a implementação do planejamento estratégico, categorizados em quatro eixos principais: social, estrutural, tecnológico e legal. A pesquisa forneceu subsídios para que as áreas envolvidas com o planejamento estratégico atuem de forma mais assertiva com a sua operacionalização, além de contribuir para o aumento do conhecimento sobre a utilização desse instrumento de gestão em organizações públicas.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Administração Pública. Operacionalização da Estratégia.

ABSTRACT

In several moments, there were attempts to implement strategic planning at the Paraná Animal and Plant Health Agency of Paraná. However, although the phase of formulating the strategic plan was successful, the implementation phase faced barriers over the years. The present research intended to identify the challenges for implementing strategic planning at Adapar. For this, twelve interviews were conducted with employees working at the strategic and tactical levels of the Agency, who are familiar with the topic. Fifteen challenges were identified for the implementation of strategic planning, which were grouped into four main areas: social, structural, technological, and legal. The research provided insights for the areas involved with strategic planning to operate more effectively in its implementation, as well as contributing to the increase of knowledge regarding the use of this management tool in public organizations.

Keywords: Strategic Planning. Public Administration. Operationalization of the Strategy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
1.1 JUSTIFICATIVAS (PRÁTICA E TEÓRICA)	7
1.1.1 Justificativa Prática	7
1.1.2 Justificativa Teórica	8
1.2 OBJETIVOS	8
1.2.1 Objetivo geral	8
1.2.2 Objetivos específicos	9
1.3 DESCRIÇÃO DO CASO	9
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	13
2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	13
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ESFERA PÚBLICA	16
2.3 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 18	
2.4 OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA.....	22
3 METODOLOGIA.....	25
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	25
3.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS	30
3.3 ROTEIRO DA ENTREVISTA.....	32
4 RESULTADO DAS ENTREVISTAS.....	33
4.1 COMPROMETIMENTO DA ALTA DIREÇÃO	33
4.2 SISTEMAS INADEQUADOS	34
4.3 COMUNICAÇÃO	34
4.4 RECURSOS HUMANOS	36
4.5 ALINHAMENTO/COORDENAÇÃO ENTRE DEPARTAMENTOS	37
4.6 BUROCRACIA.....	38
4.7 CAPACITAÇÃO	38
4.8 MATURIDADE E CULTURA ORGANIZACIONAL.....	39
4.9 PADRONIZAÇÃO	40
4.10 RESISTÊNCIA A MUDANÇAS	41
4.11 LEGISLAÇÃO RESTRITIVA.....	42
4.12 ENGAJAR OS SERVIDORES	42
4.13 DESCOMPASSO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO	43

4.14	DESCONTINUIDADE	44
4.15	ESTABILIDADE	44
5	CONCLUSÃO.....	45
5.1	LIMITAÇÕES DE PESQUISA E ESTUDOS FUTUROS	48
	REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

A origem da estratégia tem seus antecedentes relacionados ao campo militar (Andrade, 2016). Estrategistas conduziam seus exércitos equilibrando forças inseridos em um ambiente onde informações eram escassas (Kuzaqui, 2015).

O tema, através da alternância de ciclos das respectivas áreas em que se inseria, evoluiu de um conceito militar para uma disciplina de conhecimento que atua com ênfase nas esferas empresariais e acadêmicas (Meirelles, 1995; Guazzelli; Xarão, 2018).

O planejamento estratégico, considerado um exercício orçamentário na América nos anos 1950, difundiu-se com rapidez, tornando-se uma obsessão entre as corporações norte-americanas durante os anos 1960 (Mintzberg, 2007).

A partir da década de 60, dentro de um contexto empresarial, o tema passou a ser objeto de estudo de grupos de executivos, estudiosos e pesquisadores da área de administração (Andrade, 2016; Camargos; Dias, 2003), além de instrumento empresarial para reagir a situações geradas no ambiente externo às organizações, passando a ser mais utilizado na década de 70 no setor privado e, a partir dos anos 80 no setor público (Giacobbo, 1997).

O aumento da utilização do planejamento estratégico pode ser associado ao desenvolvimento empresarial ocorrido após a Segunda Guerra Mundial, período no qual surgiram grandes empresas, que configuraram um mercado mais competitivo e dinâmico (Camargos; Dias, 2003).

Nos anos 70, a partir das crises do petróleo de 1973 e de 1979, houve uma grande recessão econômica mundial que ocasionou uma grave crise fiscal, sendo o Estado o maior afetado, tendo, desta forma, que procurar soluções para neutralizar os efeitos das adversidades (Abrucio, 1997).

Nesse sentido, houve um conjunto de decisões políticas dentro da administração pública de diversos países, dentre eles Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, e Estados Unidos, e posteriormente Europa Continental e Canadá, que acarretaram em grandes mudanças no setor estatal (Abrucio, 1997). Essas decisões foram respostas a problemas relacionados à economia e ineficiência, ocasionada pelo modelo burocrático e, o movimento que as continha, designou-se New Public Management (Barzelay, 2001).

Em um cenário em que as mudanças acontecem de forma cada vez mais acelerada, as organizações, privadas, públicas e do terceiro setor, necessitam desenvolver ações que reduzam conflitos e que possam gerar benefícios, sendo que a utilização de ferramentas dentro da administração estratégica, principalmente a utilização do planejamento estratégico, pode auxiliar a atingir os objetivos que gerem tais benefícios (Matias-Pereira, 2010).

Planejamento pode ser definido como:

Algo que fazemos antes de agir; isto é, tomada antecipada de decisão. É um processo de decidir o que fazer, e como fazê-lo, antes que se requeira uma ação. Se desejarmos certa situação em algum tempo, no futuro, e demora-se para decidir o que fazer, e como fazê-lo, devemos tomar decisões necessárias antes de agir. Se essas decisões pudessem ser tomadas rapidamente sem perda de eficiência, não seria necessário planejar (Ackoff, 1978, p. 2).

O planejamento estratégico é o processo que possibilita a melhor sustentação metodológica da organização, de forma que os objetivos definidos sejam atingidos através do melhor caminho a ser seguido, atuando de forma inovadora e diferenciada (Oliveira, 2023).

No Brasil, a utilização do planejamento estratégico em organizações públicas já era constatada nos anos 1970 (Motta, 1979), sendo que teve maior aplicação a partir de 1994 (De Araujo e Silva; Gonçalves, 2011).

No entanto, apenas a formulação do planejamento estratégico não é o suficiente (Chiavenato, 2023), sobretudo na administração pública (Bryson; George, 2024).

A Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – Adapar, antigo Departamento de Fiscalização (DEFIS) da Secretaria de Estado da Agricultura do Paraná (SEAB), entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público, foi criada em 2011, com o objetivo de garantir a sanidade agropecuária no Estado do Paraná através de uma estrutura ágil e moderna.

Desde a sua criação, buscou utilizar ferramentas estratégicas que proporcionem a eficiência de seus recursos, de forma que a sua missão e visão fossem atingidas. Para isso, ao longo dos anos, elaborou diversos ciclos de planejamento estratégico, os quais encontraram muita dificuldade na sua implementação.

Nesse sentido, visando consolidar as informações contidas na literatura a respeito do tema planejamento estratégico, assim como analisar o fenômeno ocorrido na Adapar, a seguinte questão de pesquisa foi definida para o presente estudo: *quais são os principais desafios para a operacionalização da estratégia na Adapar?*

1.1 JUSTIFICATIVAS (PRÁTICA E TEÓRICA)

Assim como nas organizações privadas, a utilização do planejamento estratégico em instituições públicas, pode ajudar a atingir melhores resultados (Walker; Andrews, 2015).

Meirelles (2005) explica que a estratégia passou a ser muito utilizada nos campos acadêmico e empresarial, todavia, em virtude da grande dimensão e diversificação que os assuntos apresentam, pode ser complementar ou divergente nesses âmbitos (Guazzelli; Xarão, 2018).

Nesse sentido, a justificativa do trabalho se divide em justificativa prática e teórica.

1.1.1 Justificativa Prática

As organizações fazem parte de um sistema produtivo integrado entre outras empresas e pessoas, tendo responsabilidades socioeconômicas e ambientais perante as partes envolvidas. Nesse sentido, o planejamento estratégico tem importância, haja vista que proporciona a melhor forma de utilização de recursos, processos e resultados (Kuazaqui, 2015).

A utilização do planejamento estratégico na administração pública é uma prática que vem crescendo, portanto, análises sobre o que funciona melhor, em quais situações e porquê, são úteis para avançar nessa área (Bryson; Edwards, 2017).

Apesar de ser utilizado há anos na administração pública, existem muitas barreiras que impedem a plena implementação do planejamento estratégico nesse tipo de organização (Giacobbo, 1997).

À vista disso, este trabalho justifica-se de forma prática através da proposta de identificar os desafios presentes na implementação da ferramenta de gestão denominada planejamento estratégico, em um órgão público, no caso, a Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – Adapar.

1.1.2 Justificativa Teórica

No entendimento de Meirelles (1995) a administração estratégica evoluiu do planejamento financeiro para o planejamento de longo prazo, passando para o planejamento estratégico, que foi incorporado pela administração estratégica, que uniu em um mesmo processo planejamento e administração.

Percebe-se que a literatura dispõe de diversas classificações e visões sobre a constituição e a evolução da administração estratégica (Matias-Pereira, 2010).

A recuperação histórica da evolução da disciplina sobre estratégia organizacional permite observar diversas abordagens sobre o tema, de modo que diversos conceitos e enfoques sejam identificados (Meirelles, 2005).

Embora seja notória a importância das organizações públicas para a sociedade, quase todos os estudos publicados sobre planejamento estratégico são relacionados a empresas privadas, fator que gera dificuldade na aplicação da ferramenta na administração pública, haja vista as diferenças existentes entre os dois tipos de organização (Motta, 1979).

Logo, o presente trabalho se justifica de forma teórica ao analisar o caso específico da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – Adapar, levando em conta sua característica própria no contexto da Administração Pública, contribuindo para o aumento do conhecimento acerca desse tipo de organização.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo do presente estudo foi identificar os desafios para a operacionalização do planejamento estratégico na Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – Adapar, contribuindo para os estudos relacionados à utilização do planejamento estratégico em organizações públicas.

1.2.1 Objetivo geral

Identificar os desafios para a operacionalização do planejamento estratégico na Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – Adapar.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Descrever o planejamento estratégico na esfera pública;
- b) Conceituar e definir o que é operacionalização da estratégia;
- c) Identificar quais são os desafios para operacionalizar a estratégia na Adapar.

1.3 DESCRIÇÃO DO CASO

O Estado do Paraná possui forte atuação no setor agropecuário, tendo demonstrado grande vocação para o setor ao longo da história. Atualmente, é o terceiro maior exportador de produtos oriundos do agronegócio, no Brasil, tendo exportado no ano de 2022 o valor de US\$ 22,13 bilhões para duzentos e doze países (Paraná, 2022).

Para dar suporte de maneira adequada à atividade agropecuária, foi criado, dentro da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, em 1976, o Departamento de Fiscalização (DEFIS) para atender, especificamente, as questões relacionadas à defesa sanitária animal e vegetal.

Em março de 2010, o setor privado solicitou aos candidatos ao Governo do Paraná a criação de uma nova entidade, que dispusesse de uma estrutura moderna e ágil, para garantir a sanidade agropecuária no Estado do Paraná.

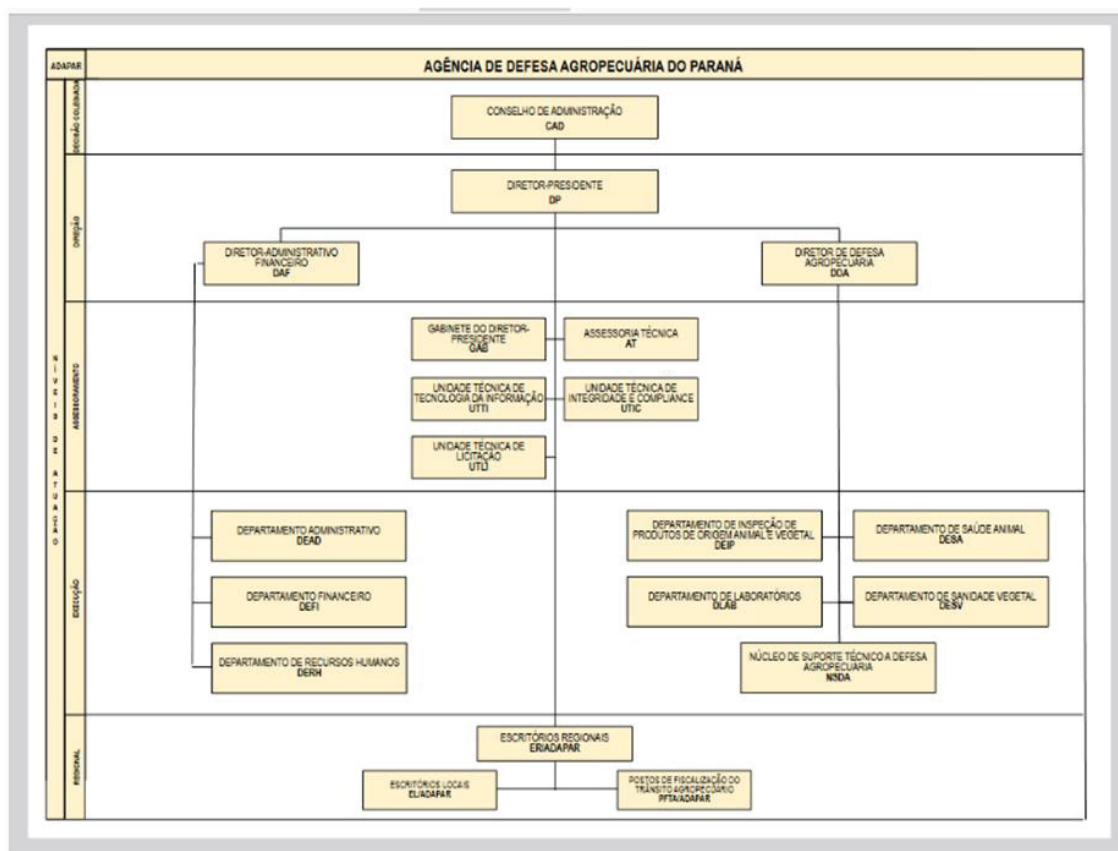
Em 20 de dezembro de 2011, foi criada a Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – Adapar, vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná – SEAB, através da Lei Estadual nº 17.026/2011 (Paraná, 2011).

A Adapar é uma entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receitas próprios, que conta com autonomia administrativa, técnica e financeira. A Agência iniciou efetivamente seus trabalhos com a posse de sua primeira Diretoria, em 07 de maio de 2012.

A estrutura organizacional da Adapar, estabelecida pelo Decreto Estadual nº 5702/2024, compreende nível de decisão colegiada, nível de direção, nível de assessoramento, nível de execução e nível de atuação regional (Paraná, 2024). O nível de decisão colegiada é formado por um Conselho de Administração, presidido pelo titular da pasta a que a entidade se vincula. O nível de direção é representado pelo titular da Autarquia, com competências relativas à função estratégica, liderança

e articulação institucional e, pelos demais diretores com responsabilidade de coordenação e liderança das atividades técnicas das unidades de execução e das atividades relativas aos meios administrativos, necessários ao funcionamento da Autarquia. O nível de assessoramento é representado pelas unidades responsáveis por competências de auxílio e apoio direto, estratégico, técnico e especializado aos integrantes do nível de direção da entidade, no desempenho de suas competências institucionais. O nível de execução é integrado por unidades com denominação de Departamento, hierarquicamente subordinadas a uma Diretoria, representado por Chefe de Departamento, com responsabilidade de realizar as atividades típicas da Autarquia, consolidadas em atividades técnicas e especializadas de natureza permanente. O nível de atuação regional é composto por unidades de representação da Autarquia no interior do Estado, responsáveis pela execução de atividades-fim e de ações administrativas.

FIGURA 1 - ORGANOGRAMA DA ADAPAR



Fonte: Arquivo ADAPAR

Desde a sua criação, a Adapar buscou utilizar ferramentas que permitissem a melhor alocação de seus recursos humanos e financeiros, propiciando o alcance da

sua missão e visão. Seu primeiro mapa estratégico foi elaborado no ano de 2012, ano de posse da sua primeira diretoria, e compreendia o período de 2013 a 2015. Para a sua elaboração e definição da missão e visão da organização, foram realizadas reuniões com grupo de trabalho designado pelo Diretor-Presidente da Agência à época. O grupo de trabalho elaborou uma matriz de objetivos e estratégias, através da identificação de forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, que possibilitou o direcionamento estratégico da Agência.

FIGURA 2 - MAPA ESTRATÉGICO 2013 - 2015



Fonte: Arquivo ADAPAR

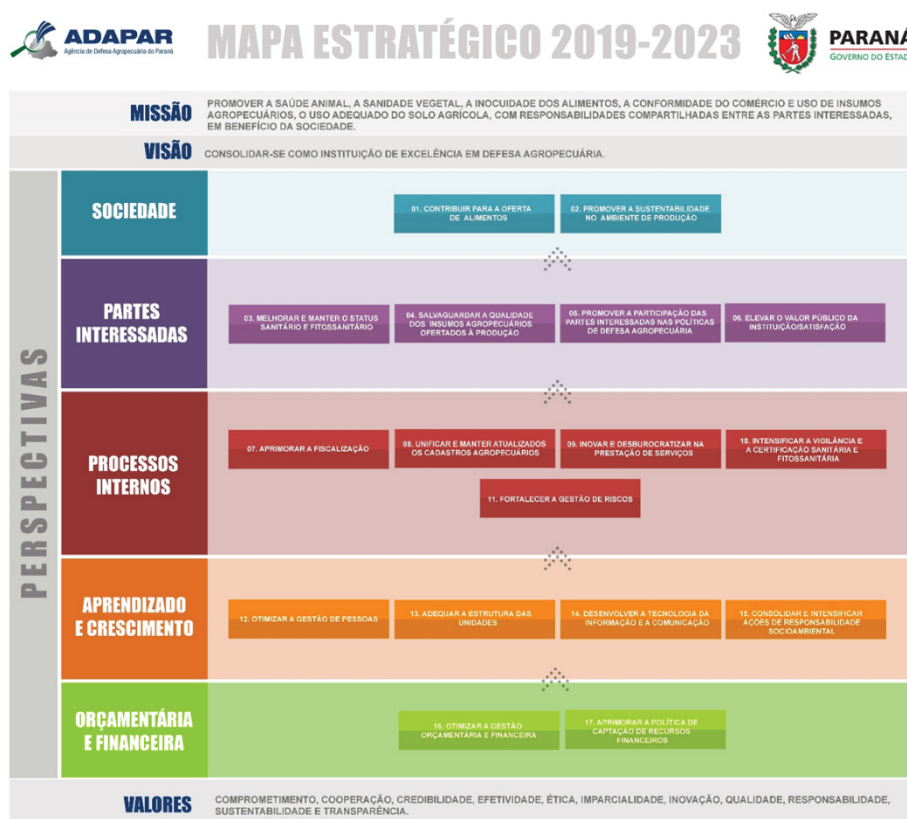
Em junho de 2014, foi realizado o curso de Gestão Sistêmica da Defesa Agropecuária, com ênfase em desempenho, visão e estratégia. O curso teve como objetivo incentivar o uso de ferramentas de gestão, além de possibilitar a construção do planejamento estratégico à época.

Em abril de 2016, foram realizadas oficinas que contaram com a participação de mais de 350 servidores de todas as funções da Agência. Através desses encontros os participantes atualizaram pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças relacionados à Agência, além de contribuírem com sugestões para a nova identidade organizacional da Adapar, tais como missão, visão e valores. No mesmo

ano houveram mudanças na formação das equipes envolvidas na área de planejamento que acarretaram na desmobilização do grupo responsável pelo planejamento estratégico para o período de 2016 a 2019, motivo pelo qual as atividades não tiveram evolução.

No entanto, as informações apuradas nos encontros foram atualizadas e serviram de subsídio para a elaboração do mapa estratégico da Adapar atinente ao período de 2019 a 2023.

FIGURA 3 - MAPA ESTRATÉGICO 2019 - 2023



Fonte: Arquivo ADAPAR

A escolha do tema se deu por conta da proximidade do discente com o caso, tendo em vista a atuação na área de planejamento da instituição em comento, o que garante acesso ao material já elaborado acerca do planejamento estratégico da instituição, além de contato com servidores estratégicos do órgão, que já tiveram ou ainda tem contato com o planejamento estratégico na Adapar.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Planejamento estratégico, segundo Ansoff (1977), é um processo contínuo e sistemático de formulação de estratégia, que possibilita tomar decisões com princípios sistemáticos e racionais, através de roteiros de execução, que proporcionam a comparação entre o que foi almejado e o que foi executado. O autor defende que o futuro pode ser alcançado pelo presente por meio de ações planejadas.

Na visão de Ackoff (1970), o planejamento é um processo no qual decisões são tomadas antes que ações tenham que ser realizadas, sendo cada uma dessas decisões partes integrantes de um conjunto de decisões relacionadas entre si, que possibilitam que um estado futuro possa ser alcançado com resultados positivos, caso, se necessário, sejam tomadas as decisões apropriadas. Para o autor, o planejamento pode ser classificado em três níveis hierárquicos, quais sejam: estratégico, tático e operacional. Em uma extremidade encontra-se o planejamento estratégico, que envolve decisões mais abrangentes e de longo prazo. Do outro lado tem-se o planejamento operacional, que envolve questões de menor complexidade e de pouco impacto. Entre os dois está o planejamento tático, responsável por demandas de prazo mais curto que o planejamento estratégico, porém de prazo maior que o planejamento operacional.

De acordo com Mota (1979), o Planejamento estratégico consiste em um processo que exige visão de futuro, conhecimento do ambiente externo, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade para lidar com um ambiente que apresenta ambiguidade e mudanças que podem ocorrer rapidamente. Segundo o autor, planejamento é uma maneira de estabelecer prioridades e evidenciar ambiguidades; para isso, deve-se hierarquizar os objetivos e distribuir os recursos necessários às suas execuções de maneira racional.

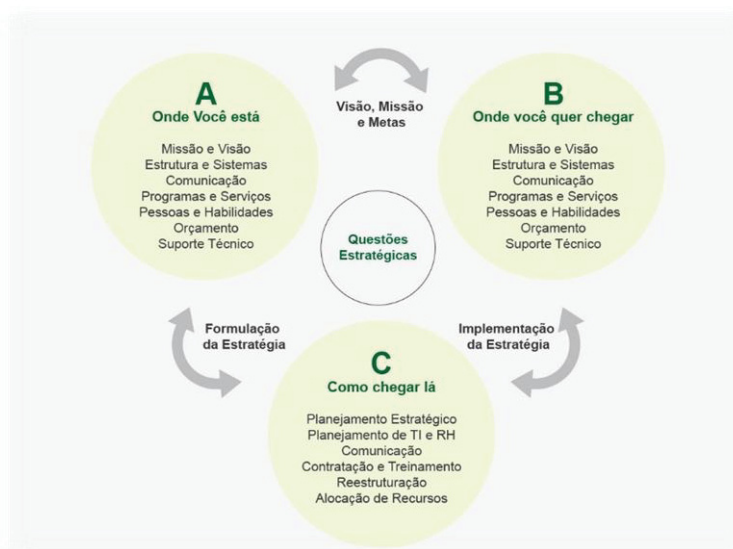
Giacobbo (1997) descreve o planejamento estratégico como uma filosofia voltada para a compreensão do ambiente externo, que seja capaz de reagir rapidamente às mudanças que se apresentam de forma cada vez mais rápida, complexas e inesperadas. O autor afirma que muito embora a denominação do planejamento estratégico varie por conta dos mais diferentes autores e metodologias que abordem o tema, esse tipo de planejamento busca, através da interação com o meio ambiente, a definição de uma direção.

No entendimento de Drucker¹ (1973 apud SWAIM, 2011) planejamento estratégico é o processo contínuo de tomar decisões empresariais no presente, com a existência de riscos relacionados à essas decisões, de forma que o resultado futuro seja o mais previsível possível, dispondo de ferramentas para medir os resultados dessas decisões com as suas expectativas.

No entendimento de Mintzberg (2007) planejamento é um procedimento formal para atingir um resultado articulado, por meio de um sistema integrado de decisões, com ênfase na sua formalização, na sistematização do fenômeno em que se pretende aplicar o planejamento. Para o autor, planejamento e controle devem seguir juntos, sendo o intuito do plano obter um resultado esperado em um momento futuro, enquanto o objetivo do controle é verificar se o que foi planejado foi de fato alcançado. (Mintzberg, 2003).

O Planejamento estratégico, no entendimento de Bryson e George (2024), ocorre em três etapas, quais sejam: (A) onde você está; (B) onde você quer chegar; (C) como chegar lá. Segundo o autor, ir da etapa (A) para (B) significa esclarecer visão, missão e objetivos, ir de (A) para (C) é o processo de formulação da estratégia, enquanto ir de (B) para (C) significa implementar a estratégia.

FIGURA 4 - O ABC DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



Fonte: Adaptado de Bryson e George (2024).

O Planejamento Estratégico consiste em um processo que identifica as informações disponíveis no ambiente geral e as utiliza para definir uma direção, com vistas a longo prazo, efetivando-se por intermédio de metas, objetivos e ações

¹ DRUCKER, P. **Management**: Tasks, Responsibilities, Practices. Nova York: Harper & Row, 1973.

(Poister; Streib, 1999). Todavia, os mesmos autores afirmam que o planejamento estratégico só é útil se for implementado, e é nesse momento que o processo geralmente falha.

Para Oliveira (2023), o planejamento estratégico é um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo, para que a organização tenha condições de agir sobre variáveis e fatores que possam exercer alguma influência na situação atual, de modo que viabilize o alcance do futuro desejado. Para o autor, o planejamento é um processo contínuo executado pela organização, independentemente da vontade dos executivos, sendo esse o motivo pelo qual muitas organizações não tem um processo de planejamento formalizado, entretanto, apresentam algumas ações planejadas (Oliveira, 2023). Esse processo é utilizado para entender o contexto da organização e, através das informações obtidas, traduzi-las em metas, objetivos e ações, levando em consideração a análise das prioridades, além da projeção do futuro (Osborne; Gaebler, 1992).

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Motta (1979), as organizações públicas são entes instituídos por particulares ou pelo poder público, que cada vez mais desenvolvem atividades assistenciais, educacionais, culturais, esportivas, de pesquisa e outros serviços.

No entendimento de Denhardt (2016) trabalhar em organizações públicas é a oportunidade de ajudar na solução de problemas públicos difíceis. Segundo o autor, as organizações públicas podem parecer bem diferentes dependendo da perspectiva de cada pessoa, haja vista que organizações são produtos de ações humanas individuais.

Administração pública pode ser definida como:

O conjunto de entidades que compõem o Estado, voltadas para a prestação de serviços públicos e o atendimento das necessidades do cidadão e da coletividade. É constituída da administração direta e da administração indireta, esta formada por autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações sociais. É subdividida em poderes (executivo, legislativo e judiciário) e em esferas (federal, estadual e municipal) (Brasil, 2007, p. 30).

Para Paludo (2010), a administração pública é uma das ramificações da administração e visa utilizar a estrutura do Estado para cumprir objetivos políticos na promoção do bem comum da coletividade. Segundo o autor, a Administração Pública

tem como características: ser executora – executa atividades, tendo em vista o bem estar da coletividade; ser instrumental – é o meio pelo qual o Estado realiza seus fins; é hierarquizada – existe subordinação entre órgãos inferiores e superiores; competência limitada – só possui poder de atuação na área de sua competência; tem responsabilidade técnica – deve obedecer normas jurídicas e técnicas; tem apenas poder administrativo – suas decisões se restringem a assuntos técnicos, financeiros e jurídicos; é dependente – suas ações dependem de decisões de órgãos que possuem competência legal para o controle da sua atuação; é neutra – deve tratar a todos igualmente.

Segundo Matias-Pereira (2020), a administração pública tem como propósito prestar serviços aos cidadãos, tendo como fim o interesse público ou o bem da coletividade. Nas palavras do autor:

Administração pública é composta por um conjunto de entes – órgãos e entidades – formados por recursos humanos, materiais e tecnológicos passíveis de ordenamentos e gestão, constituídos pelo Poder Público (Estado) para a consecução do bem comum. Designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Nesse sentido, administração pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo (federal, estadual ou municipal), segundo preceitos de Direito e da Moral, visando ao bem comum. (Matias-Pereira, 2020, p. 245).

2.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ESFERA PÚBLICA

Apesar de ter surgido nos anos 60 como possível instrumento de resposta para situações geradas no ambiente externo em organizações privadas, o planejamento estratégico passou a ser utilizado a partir dos anos 80 no setor público (Giacobbo, 1997). Para o autor, embora o enfoque principal do planejamento estratégico esteja voltado para o setor produtivo, a sua utilização é viável nas instituições públicas, uma vez que sejam atendidas as adaptações necessárias.

De acordo com Poister e Streib (1999), o planejamento estratégico foi introduzido no setor público em 1985, com a maior parte da literatura inicial sobre o tema focalizada nas aplicações no governo local dos Estados Unidos da América. A prática do planejamento estratégico tornou-se praticamente onipresente nos Estados Unidos, tornando-se comum entre todos os níveis das esferas do governo e em todos os tipos de organizações sem fins lucrativos do país (Bryson; Crosby; Bryson, 2009).

No entendimento de Abrucio (1997), quatro fatores socioeconômicos contribuíram para uma crise do Estado contemporâneo, que contribuiu para a introdução de um modelo gerencial no setor público. O primeiro foi a crise econômica mundial, em 1973, na primeira crise do petróleo. O segundo foi a crise fiscal. Após anos de crescimento, o estado não tinha mais como financiar suas contas. O terceiro fator foi a “ingovernabilidade”: os governos não tinham condições de resolver seus problemas. O último fator foi a globalização e as transformações tecnológicas que alteraram profundamente a lógica do setor produtivo e, conseqüentemente, o Estado. Para o autor, corte de gastos, aumento de eficiência e atuação mais flexível eram conceitos que estavam contidos na cartilha do modelo gerencial.

A transição da administração de negócios para a administração pública é definida como “New Public Management – NPM”. Entende-se que práticas com origem no setor privado podem ser aplicadas no setor público (Pollit², 1990 apud Matias-Pereira, 2020).

Para Walker e Andrews (2015) a utilização pela Administração Pública de um conjunto de técnicas de gerenciamento, que incluíssem metas, planos de ação e medição de desempenho, poderiam ajudar a alcançar melhores resultados.

Para Motta (1979) as organizações públicas não possuem estratégias baseadas na competição nem são administradas com um sentido mercadológico, mas sim, com estratégias fundamentadas na concretização de objetivos sociais, que são a razão das suas existências. Segundo o autor, a utilização do planejamento nessas organizações já era perceptível nos anos 1970.

Insta observar que a aplicação do planejamento estratégico em instituições públicas brasileiras teve maior aplicação a partir de 1994 (De Araujo e Silva; Gonçalves, 2011).

A redefinição do papel do Estado é um tema universal nos anos 90, sendo que no Brasil, a questão tornou-se de extrema importância, levando em conta o peso da presença do Estado na economia nacional, sendo necessária a reforma do Estado que já não atendia as demandas com eficiência. O Estado deveria deixar o papel de executor dos serviços, para tornar-se regulador, migrando de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, a qual se inspirou na administração de empresas, e que possui orientação para o cidadão-cliente, controle

² POLLITT, C. **Managerialism and the public services**: the anglo-american experience. Oxford/ Massachusetts: Basil Blackwell, 1990.

por resultados, definição clara de objetivos, com o propósito de aumentar a eficiência dos serviços oferecidos pelo setor público (Brasil, 1995).

Para Giacobbo (1997), o planejamento estratégico passou a receber maior atenção a partir do momento em que as cobranças por melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados, de ordem dos cidadãos, se tornaram mais acentuadas. O autor cita exemplos de órgãos públicos que passaram a utilizar a referida ferramenta de gestão, como o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial/Inmetro, que tinha como maior objetivo acabar a descontinuidade administrativa ocorrida por conta das mudanças de Presidente do Órgão, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social / BNDES, que teve início em 1983, como resposta à um diagnóstico catastrofista.

2.3 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Na visão de Ansoff (1990) a experiência em empresas mostrou que os preceitos de planejamento estratégico são difíceis de serem transferidos para a prática, o que decorre de uma “resistência ao planejamento” que pode ser definida como uma inércia organizacional que parece frustrar as tentativas de planejamento. Para o autor, a administração estratégica funcionaria se fosse originada pela cúpula da administração e recebesse apoio continuado por ela. No entanto, a experiência mostrou que essa solução era temporária.

No entendimento de Motta (1979), planejar é uma forma de hierarquizar objetivos e estabelecer formas de concentração e distribuição de recursos. Segundo o autor, a partir de tal contexto, decorrem dificuldades para a aplicação do planejamento, pois as organizações públicas devem transparecer ordenadas e estáveis, portanto, necessitam reprimir ambiguidades. Para Motta (1979), o tratamento do planejamento em organizações sem fins lucrativos tende a enfatizar seis características, que representam desafios ao gestor público. O primeiro desafio diz respeito a reconciliação contínua com o passado: as organizações vão resistir à inovação que mude sua ligação com o passado ou que afete a lealdade de seus membros, enfatizando a consistência com o passado.

O segundo é relacionado com crises e pressões externas - a análise contínua de oportunidades e ameaças é quase inexistente, o que torna a organização mais vulnerável a pressões políticas externas.

O terceiro desafio, apontado por Motta, é o planejamento por mini análise. Para o autor, a falta de continuidade do planejamento acarreta em ausência de informações que possam ser utilizadas em processos decisórios, o que faz com que as decisões sejam embasadas em experiência, crenças e hábitos, diminuindo a racionalidade das escolhas.

O quarto desafio descrito por Motta, é o isolamento do planejamento, que ocorre pelas seguintes razões:

- a) Porque o planejamento trabalha com dados sobre o futuro e, portanto, não devem ser demandados aos responsáveis pela implementação, para não atrapalhar a estabilidade e rotina organizacionais já existentes;
- b) Para não se vincularem diretamente com o planejamento, os dirigentes delegam a atividade para comissões e assessorias dissociados da direção;
- c) Para manter as funções de decisão e ação separadas, pois a decisão gera menos resistência do que a ação;
- d) O fato de possuir setores que estejam à frente dos demais, que critiquem situações atuais e que proponham mudanças, por si só, é um fator que contribui para a separação entre o planejamento e as áreas responsáveis pela execução e implementação de estratégias, contribuindo para o isolamento do planejamento.

O quinto desafio foi classificado pelo autor como controle remoto. Como o planejamento possui a tendência de ser uma atividade isolada, o seu controle também será esporádico e intermitente. O principal controle será sobre rotinas e não sobre objetivos.

O sexto desafio apontado por Motta (1979) é o receio de problemas. Como a essência do planejamento é buscar melhores metas e formas de atuação, o planejamento tende a ser analisado gerencialmente no sentido de evitar males ao invés de atingir objetivos.

Logo, para que o Estado possa executar seu papel deve ser feita a transição de uma administração pública burocrática, rígida e ineficiente, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente (Brasil, 1995). O mesmo documento afirma que não deve ocorrer a negação de todos os princípios da administração pública burocrática, mas sim a aplicação dos conceitos da administração pública gerencial, com a conservação de alguns dos princípios fundamentais da administração pública burocrática.

De acordo com Vasconcellos Filho e Fernandes ³ (1979 apud Giacobbo, 1997) o planejamento estratégico apresenta uma série de limitações, dentre as quais elencou as mais importantes:

O planejamento depende de uma análise de ambiente adequada. Uma interpretação equivocada da realidade pode levar à uma estratégia errada.

A implementação de um processo de planejamento estratégico gera mudanças na forma de atuação da organização, o que leva os funcionários a oferecerem resistência às mudanças.

Um bom planejamento estratégico demanda grande parcela de tempo dos melhores funcionários da organização, por isso é dispendioso.

O planejamento é difícil, pois exige dos participantes alto nível de capacidade analítica, criatividade e coragem para implementar mudanças.

A possibilidade de escolha se torna limitada quando os planos são contemplados, haja vista que as ações devem estar alinhadas aos planos.

Existem limitações que acabam sendo impostas pelo sistema de planejamento adotado, gerando limitações e dificuldades de implementação.

A capacidade gerencial dos recursos humanos não deve ser substituída pelo planejamento estratégico na resolução de conflitos internos e demandas ambientais.

A negligência quanto ao reconhecimento das limitações do planejamento estratégico são óbices para a implementação e condução do processo, o que pode acarretar em fracasso em todo o processo de planejamento.

Para Giacobbo (1997) os principais fatores que inviabilizam a implementação do planejamento são a falta de adesão e de compromisso da administração superior com o planejamento, a descontinuidade administrativa, a verticalização excessiva, a falta de interação intra-organizacional, o descompasso entre planejamento e orçamento, com ênfase excessiva no cumprimento desse último, e a resistência a mudanças.

Para Mintzberg (2007), um dos maiores desafios para a implementação da estratégia é a conexão entre a formulação e a implementação. Segundo o autor, a lacuna entre o pensar e agir está mais perto do centro do problema.

³ VASCONCELLOS FILHO, P. de.; FERNANDES, M. A. da C. **Planejamento estratégico: vantagens e limitações.** Fundação JP, v. 9, n. 12, p. 880-896, dez. 1979.

Para Cascella (2002) a importância do planejamento estratégico é reconhecida por grande parte dos líderes de organizações, no entanto, poucos tem sucesso para traduzir a estratégia em resultado. Para o autor, uma das razões é o fato de que a maioria das organizações dá mais atenção à elaboração da estratégia do que à sua execução.

Assim como qualquer organização, a administração pública precisa criar estratégias que permitam gerenciar seu relacionamento com seus stakeholders. Essas estratégias devem propiciar uma melhor visão do ambiente em que essas organizações se encontram, fazendo com que suas decisões sejam mais assertivas (Gomes; Liddle; Gomes, 2010).

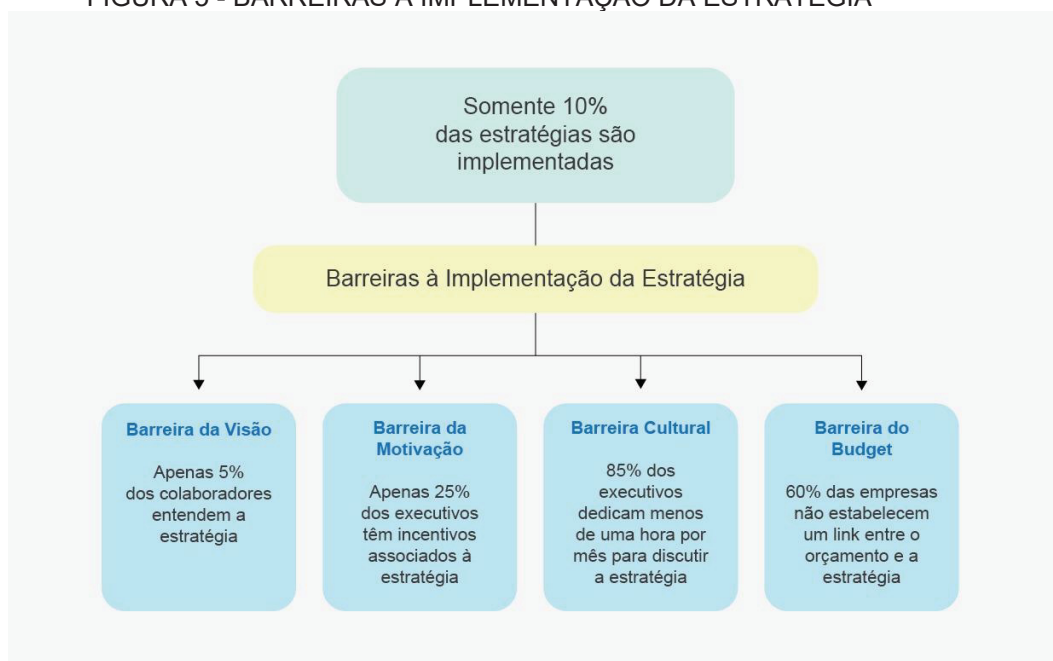
Kuazaqui (2015) afirma que a implantação da estratégia está entre um dos grandes desafios para o sucesso do planejamento estratégico. Para o autor, a dificuldade consiste no fato de que a estratégia é um caminho, porém não apresenta detalhes para que a rota seja mais eficiente.

No entendimento de Chiavenato (2023) o fato de a formulação da estratégia ocorrer nos níveis institucionais e táticos, acarreta na falta de participação do nível operacional, que é onde a execução da estratégia ocorre. Segundo o autor, grande parte dos fracassos relacionados ao planejamento estratégico diz respeito à implementação e execução do planejamento.

Para Filho (2019), de acordo com diversas pesquisas, os executivos das organizações estão considerando como prioridade o alinhamento da força de trabalho à estratégia da organização. O autor menciona a pesquisa realizada em maio de 2004 pelo Progep – Programa de Estudos de Gestão de Pessoas da Fundação Instituto de Administração, realizada com 274 profissionais, dos quais 82,3% consideram como principal desafio alinhar pessoas às estratégias e objetivos organizacionais.

Nesse sentido, uma pesquisa realizada pela Revista Fortune, em 1999, aponta que somente 10% das organizações são bem-sucedidas na implementação de suas estratégias.

FIGURA 5 - BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA



FONTE: Revista Fortune (1999)

Por esta trilha, relevante considerar o entendimento de Hitt, Ireland, Hoskisson (2019), que defendem que a tecnologia da informação se tornou fonte de vantagem competitiva para as organizações. Para Bason (2017), as organizações públicas devem ampliar o uso da inovação para que possam lidar com maior eficiência ante aos desafios observados e, dessa forma, disponibilizar serviços públicos com mais qualidade e custos reduzidos.

2.4 OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA

Chiavenato (2023) defende que apenas formular o plano estratégico, embora fundamental, não é o suficiente. Nas palavras do autor:

É preciso fazer o planejamento estratégico acontecer na prática e alcançar os objetivos propostos. Para tanto torna-se necessária a criação e a elaboração de todos os meios, recursos e competências necessários para assegurar a implementação e a execução do plano estratégico. A implementação estratégica envolve todos os cuidados a respeito de como alinhar, coordenar e integrar toda a organização para obter efeitos sinérgicos capazes de alavancar resultados e alcançar o sucesso esperado. A execução da estratégia significa colocar em marcha, pois não basta formular o plano estratégico, embora ele seja imprescindível e fundamental, mas é preciso elaborá-lo, fazê-lo trabalhar na prática e alcançar os resultados esperados. (CHIAVENATO, 2023, p. 153)

Na visão de Caiuby (2011) a estratégia definida pelo órgão central deve servir de base para que as unidades definam estratégias específicas, com o objetivo de atingir a missão e a visão de futuro estabelecidas pelo nível institucional.

Para Bryson e George (2024) os eventos ocorridos na sociedade exigem que as organizações públicas pensem, ajam e aprendam estrategicamente, muito mais do que antes. Para o autor, essa é a função do planejamento estratégico.

De acordo com Ansoff (1990) o planejamento estratégico não produz, por si só, ações e mudanças visíveis na organização. Para que as mudanças sejam de fato efetuadas, a empresa necessita de aptidões adequadas: administradores treinados e motivados, informação estratégica, sistemas e estruturas fluidas e com tendência a serem compreensivos.

Campos (2009), defende que o planejamento estratégico diz respeito à formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e para a sua execução, enquanto a gestão estratégica conta com novos elementos de reflexão e ação sistemática, com o objetivo de avaliar a situação, propor projetos de mudanças estratégicas e acompanhar e gerenciar os passos de implementação. De acordo com o autor, existem quatro passos dentro da gestão estratégica, sendo o primeiro o Diagnóstico Estratégico, que visa obter dados referentes a existência de estratégias dentro da organização, bem como a sua funcionalidade.

Segundo Campos (2009), o segundo passo seria a Prontidão Estratégica, que significa o envolvimento da alta direção da organização com a missão, visão e valores propostos. Após, para Campos (2009), ocorre o Direcionamento Estratégico, momento em que se define o caminho que a organização precisa seguir para sobreviver ou se sobressair, considerando o ambiente em que ela se encontra. O quarto passo, de acordo com Campos (2009), é a Vigilância Estratégica, que significa observar, acompanhar e vasculhar o ambiente, à procura de riscos e oportunidades que possam exigir ações da organização.

Para Witcher (2002) a falha na conexão entre as metas estipuladas pela alta direção com a realidade da rotina operacional é uma das maiores causas de insucesso na gestão empresarial.

No entendimento de Epstein e Manzoni (1997) a simples utilização de ferramentas de gestão, não são o suficiente para o alcance de uma estratégia sólida, no entanto, podem auxiliar para atingir esse fim.

De acordo com Cascella (2002) para evitar obstáculos na implementação da estratégia, não basta apenas formulá-la e comunicá-la. No entendimento do autor, a organização deve dar poder aos servidores para implementar a estratégia da organização. Planejamento estratégico efetivo requer atenção em três variáveis chave: processo, mensuração e prestação de contas (Cascella, 2002).

Para Bititci et al. (1997) deve ocorrer um processo que permita que a organização gerencie seu desempenho, alinhando as suas estratégias aos objetivos organizacionais, de forma que essas estratégias sejam implementadas em toda a organização. No entendimento do autor, para isso, um sistema de informações deve ser implantado, o qual deve conter todos os dados relevantes à organização, e deve permitir o desdobramento dos objetivos estratégicos e táticos da organização no sentido de cima para baixo, bem como permitir que indicadores de performance sejam disponibilizados no sentido contrário, de baixo para cima, possibilitando a análise de resultados dos diversos níveis da organização (Bititci et al., 1997).

FIGURA 6 - SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA GESTÃO DE DESEMPENHO



FONTE: Adaptado de Bititci et al.(1997).

No entendimento de Oliveira (2023), a estratégia deve ser analisada não apenas após a sua implementação, mas também na sua escolha. Para o autor, devem ser considerados os seguintes aspectos referentes à estratégia:

- a) Alinhada aos aspectos internos da organização, ou seja, cultura e clima organizacional.

- b) Alinhada aos aspectos externos da organização, condições e ambientes no qual a empresa está inserida.
- c) Adequada a missão, visão e valores da organização.
- d) Alinhada aos recursos e projetos disponíveis na organização.
- e) Adequada ao grau de risco que se considera aceitável na organização.
- f) Alinhada ao período de tempo considerado adequado para que os objetivos sejam alcançados.
- g) Alinhada às expectativas dos responsáveis pela organização.

3 METODOLOGIA

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os procedimentos metodológicos adotados para a realização do estudo, com o objetivo de responder as questões de pesquisa.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A abordagem adotada para o estudo foi qualitativa, pois a pesquisa procurou descrever e apreender o significado, e não a frequência, de fenômenos (Cooper; Schindler, 2016).

No entendimento de Flick (2008), a pesquisa qualitativa pode trazer bons resultados referentes à estudos relacionados à sujeitos e situações. Para o autor, o objeto do estudo é o que define a escolha do método a ser utilizado. Na pesquisa qualitativa, os campos de estudo não são situações criadas em laboratórios, mas sim práticas da vida cotidiana. Nesse sentido, esse tipo de delineamento busca determinar se as descobertas estão embasadas no material empírico, ou se os métodos foram adequadamente selecionados e aplicados, como também na relevância das descobertas e na reflexividade dos procedimentos (Flick, 2008).

Para Richardson (2017) a pesquisa qualitativa é majoritariamente do tipo descritivo. O autor defende que o estudo de indivíduos e suas vivências, estudos etnográficos de campo e descrições de certas condições de determinados grupos não tem por objetivo estabelecer leis gerais ou relações causais, mas sim uma compreensão holística do objeto de pesquisa (Richardson, 2017).

Segundo Cooper e Schindler (2016) a pesquisa qualitativa pretende atingir o entendimento profundo de uma situação.

No entendimento de Gil (2019) o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa comumente utilizada nas ciências sociais. Segundo o autor, a modalidade consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos casos, de maneira que permita seu conhecimento detalhado.

Nas palavras de Yin:

Não existe fórmula, mas a escolha depende, em grande parte, de sua(s) questão(ões) de pesquisa. Quanto mais suas questões procurarem explicar alguma circunstância presente (por exemplo, “como” ou “por que” algum fenômeno social funciona), mais o método do estudo de caso será relevante. O método também é relevante quando suas questões exigirem uma descrição ampla e “profunda” de algum fenômeno social. (YIN, 2015, p. 4).

Para Gil (2019) a utilização da modalidade estudo de caso atende diversos propósitos, entre eles:

- a) Investigar situações reais cujos limites não estão nitidamente definidos.
- b) Manter o caráter unitário do objeto estudado.
- c) Detalhar o contexto em que está sendo feita determinado estudo.
- d) Formular hipóteses ou desenvolver teorias.
- e) Explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

O estudo de caso proporciona aos pesquisadores focar em um determinado caso, como comportamento de pequenos grupos, processos organizacionais e administrativos, relações internacionais, maturação das indústrias e obter uma perspectiva holística (Yin, 2015).

No entendimento de Gil (2019), para conseguir atingir o objetivo que se propõe o estudo de caso, é necessário utilizar diversas fontes de evidências, entre elas análise de documentos, observação e entrevistas.

Para o presente estudo foi utilizada a modalidade de pesquisa estudo de caso, haja vista que foi realizado um estudo detalhado de características de uma determinada organização.

Richardson (2017) entende que de acordo com os objetivos, a pesquisa pode ser: (1) exploratória: investigações que procuram obter uma visão geral do estudo; (2) descritiva: definidas pelo autor como pesquisas que procuram descrever

sistematicamente uma situação; (3) explicativa: se configuram por tentar esclarecer por que e como se produz uma relação entre dois aspectos de uma situação ou fenômeno; (4) correlacional: procura medir o grau de relação entre dois ou mais conceitos ou variáveis de uma determinada situação.

Na visão de Gil (2019), a pesquisa descritiva tem como principal objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Ainda, de acordo com o autor, destacam-se dentro das pesquisas descritivas as que tem por objetivo estudar características de um grupo, como também as que buscam levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população. Também são pesquisas descritivas, as que visam descobrir a existência de associações entre variáveis (Gil, 2019).

No entendimento de Cooper e Schindler (2016) os estudos descritivos são estruturados com hipóteses claramente enunciadas, e servem para elucidar diversos objetivos, entre eles: (1) descrição de fenômenos ou características associadas a uma população; (2) estimativas das proporções de uma população que tenha essas características; (3) descoberta de associações entre variáveis distintas. Os autores entendem que os objetivos da exploração podem ser atingidos tanto com técnicas quantitativas como qualitativas, embora baseie-se mais nas técnicas qualitativas (Cooper; Schindler, 2016).

Para Gil (2019) existem pesquisas descritivas que acabam servindo para proporcionar uma nova visão para o problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias.

Para Lakatos (2021), estudos exploratórios são investigações de pesquisa empírica, que buscam a formulação de questões ou de um problema, com a finalidade de: (1) desenvolver hipóteses; (2) aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno; (3) modificar e clarificar conceitos.

Nas palavras de Gil:

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses a serem testadas em estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e análises de casos. (GIL, 2019, p. 26).

No entendimento do autor, as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com a finalidade de proporcionar visão geral sobre um determinado fato, especialmente

quando o tema escolhido é pouco explorado. Ainda, segundo o autor, as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla, quando o tema escolhido é muito genérico e exige esclarecimento e delimitação (Gil, 2019).

De acordo com Lakatos (2021), estudos exploratório-descritivos combinados têm por objetivo descrever completamente um fenômeno específico. O autor exemplifica a utilização de um estudo de caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas. Nesse caso, podem ser encontradas descrições quantitativas e/ou qualitativas como também a acumulação de informações detalhadas.

Nesse sentido, a natureza da pesquisa caracteriza-se como descritiva-exploratória, pois teve como finalidade obter a descrição de um fenômeno a partir da observação de um caso específico.

De acordo com Richardson (2017) existem estudos de corte transversal onde os dados são coletados em um determinado ponto de tempo, desta forma, obtém-se uma imagem da situação existente no momento da coleta de dados, e estudos de corte longitudinal, que busca descrever mudanças em um percurso de tempo

O corte temporal da coleta de dados da pesquisa é definido como transversal, haja vista que os dados foram coletados ao mesmo tempo, assemelhando-se a uma fotografia da situação em um determinado momento (Cooper; Schindler, 2016).

De acordo com Cooper e Schindler (2016), o primeiro passo em um estudo exploratório é a investigação da literatura secundária, que são estudos feitos por terceiros, com seus próprios objetivos. Os autores reforçam que em grande parte dos casos, a fase de exploração deve começar com uma busca na literatura, através da revisão de livros, artigos, periódicos ou literatura profissional, relacionados ao problema gerencial (Cooper; Schindler, 2016).

De acordo com Yin (2016) a revisão da literatura, ao iniciar um estudo, é uma revisão seletiva e não abrangente, cujo principal propósito é aguçar as considerações preliminares sobre o tema de estudo. Para o autor, o objetivo é revisar e relatar em detalhes estudos anteriores, diretamente relacionados ao tema de estudo (Yin, 2016).

De acordo com Richardson (2017), a pesquisa qualitativa dispõe de diversas formas de coleta de dados, cujo grande objetivo é captar informações baseadas em crenças, percepções, significados e atitudes. Nas situações que envolvem indivíduos, a grande maioria dos pesquisadores tenta se colocar na posição de outras pessoas. A melhor situação para que isso ocorra, é a interação face a face. Nesse sentido, a

entrevista é uma técnica importante, que proporciona a proximidade entre as pessoas (Richardson, 2017).

De acordo com Pope e Mays (2011), a entrevista é a técnica qualitativa mais utilizada e possui três tipos principais: (1) entrevista estruturada: consiste em um questionário estruturado e entrevistadores treinados para fazer perguntas de maneira padronizada; (2) entrevista semiestruturada: se caracteriza por ter estrutura flexível com questões abertas que definem a área a ser explorada; e (3) entrevista em profundidade: é menos estruturada, pode abranger apenas um ou dois aspectos com maior detalhamento.

À vista disso, pelos fundamentos antes elencados, a pesquisa iniciou-se pela coleta de dados através do arcabouço teórico, onde foram obtidos dados secundários que possibilitaram descrever a definição do planejamento estratégico e a sua utilização na esfera pública, além dos desafios da sua utilização em órgãos públicos. Essas informações ofereceram embasamento para que fossem elaboradas questões que pudessem elucidar se e como esses desafios são observados na prática no caso específico da Adapar. Para tanto, foram realizadas entrevistas com o objetivo de registrar a experiência de servidores que possuem vivência no desenvolvimento do planejamento estratégico do órgão em comento. Para a coleta de dados desta etapa foram realizadas entrevistas semiestruturadas que forneceram dados primários, por intermédio das questões elaboradas, com base nas informações obtidas na literatura.

A análise qualitativa de conteúdo é um dos vários métodos de pesquisa utilizados para análise e interpretação de textos, e tem como foco as características da linguagem como comunicação, com ênfase no conteúdo do texto. É um conjunto de instrumentos metodológicos que se aplicam a discursos diversos (Richardson, 2017).

No entendimento de Gil (2019), a análise de conteúdo foi adotada não apenas para pesquisas quantitativas como também qualitativas. Isso ampliou o alcance da análise de conteúdo, pois possibilitou inferências sobre sociedade e cultura em que se manifesta a comunicação, passando a ser utilizada por pesquisadores em campos difíceis de pesquisar através de procedimentos de observação e interrogação, como questões de gênero, ideologia política, estratégia de negócios e convicções religiosas (Gil, 2019).

Para Bardin (1977) a análise de conteúdo apresenta três fases:

I – Pré-análise: fase de organização, momento no qual deve-se sistematizar as ideias, com o objetivo de conduzir a pesquisa em procedimentos sucessivos, dentro de um plano de análise;

II – Exploração do Material: com a conclusão das etapas que constituem a pré-análise, se evidencia a execução das decisões anteriormente tomadas. Logo, consiste na codificação das informações prospectadas. A codificação é o tratamento do material, processo pelo qual os dados são transformados sistematicamente, de maneira que possam representar um conteúdo, permitindo ao pesquisador a sua organização em temas chave. De acordo com Gibbs e Flick (2009), a codificação é uma forma de categorizar o texto para estabelecer uma estrutura de ideias em relação a ele;

III – Tratamento dos Resultados Obtidos e Interpretação: Tendo à disposição os resultados, o analista pode propor inferências e realizar interpretações sobre os objetivos previstos, ou a respeito de descobertas inesperadas.

A análise dos resultados ocorreu por meio do conteúdo do texto transcrito das entrevistas.

QUADRO 1 - RESUMO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Procedimento Metodológico	Classificação
Delineamento	Qualitativo
Natureza	Descritiva-exploratória
Corte Temporal	Transversal
Formato do trabalho	Estudo de caso
Unidade	Adapar
Método de Coleta	Entrevistas semiestruturadas Revisão da literatura
Tipos de dados	Primários Secundários
Tipo de análise	Análise de conteúdo

FONTE: O autor (2025).

3.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Foram realizadas para a pesquisa o total de 12 entrevistas. Os entrevistados são profissionais ligados à Adapar que ocupam posições de gestão nos níveis estratégico e tático da organização. A amostra inclui indivíduos com diferentes níveis

de experiência e formação, abrangendo desde novos colaboradores até aqueles com décadas de atuação na Agência.

Em suma, os entrevistados possuem formação superior em engenharia agrônoma e medicina veterinária. Apresentam no mínimo três anos de experiência com planejamento estratégico e no máximo 18 anos de experiência com essa ferramenta de gestão.

O entrevistado com maior tempo de serviço na agência atua há 37 anos na instituição, enquanto que o entrevistado com menos tempo de atuação exerce suas funções há 10 anos.

Os entrevistados ocupam cargos de gestão, divididos da seguinte forma: três integrantes da Diretoria; três chefes de departamento; cinco chefes de escritório regional; um assessor técnico.

A pluralidade de perfis garante uma visão abrangente e detalhada sobre os temas abordados, contribuindo para uma análise rica e diversificada dos dados coletados.

TABELA 1 – PERFIL DOS ENTREVISTADOS

	Setor de Atuação	Tempo na Adapar (anos)	Formação Superior
Entrevistado 1	Chefia de Escritório Regional	18	Médico Veterinário
Entrevistado 2	Chefia de Escritório Regional	10	Médico Veterinário
Entrevistado 3	Chefia de Departamento	10	Médico Veterinário
Entrevistado 4	Chefia de Escritório Regional	10	Médico Veterinário
Entrevistado 5	Chefia de Escritório Regional	37	Engenheiro Agrônomo
Entrevistado 6	Diretoria	14	Engenheiro Agrônomo
Entrevistado 7	Chefia de Departamento	27	Médico Veterinário
Entrevistado 8	Diretoria	13	Engenheiro Agrônomo
Entrevistado 9	Assessoria	27	Engenheiro Agrônomo
Entrevistado 10	Chefia de Departamento	18	Médico Veterinário
Entrevistado 11	Chefia de Escritório Regional	24	Engenheiro Agrônomo

Entrevistado 12	Diretoria	7	Médico Veterinário
Total		12	

FONTE: O autor (2025).

3.3 ROTEIRO DA ENTREVISTA

A entrevista estruturou-se em duas etapas. Primeiramente, a entrevista foi conduzida por questões que tiveram como objetivo aferir a experiência dos entrevistados com a ferramenta de gestão, bem como seus dados profissionais.

Em seguida, foram realizadas perguntas com a finalidade de registrar a percepção dos entrevistados sobre o planejamento estratégico dentro da Adapar.

Os temas propostos pelos entrevistados foram aprofundados com questionamentos, visando o maior detalhamento possível das causas que ocasionaram as barreiras à implementação do planejamento estratégico. Quando o entrevistado não abordava assuntos específicos relacionados às barreiras, foram realizadas as perguntas com o objetivo de explorar o tema.

QUADRO 2 - ROTEIRO DA ENTREVISTA

Pergunta	Objetivo
- O (a) senhor (a) participou em algum momento da formulação e implementação do planejamento estratégico em alguma organização?	Aferir experiência do entrevistado e seus dados profissionais
- O (a) senhor (a) participou da formulação e implementação do planejamento estratégico da Adapar?	Aferir experiência do entrevistado e seus dados profissionais
- Você enxerga a estratégia como algo importante? Por quê?	Aferir experiência do entrevistado e seus dados profissionais
- Quais barreiras o (a) senhor (a) identificou na implementação do planejamento estratégico na Adapar?	Percepção do Planejamento Estratégico na Adapar
- O (a) senhor (a) entende que a visão e a estratégia da Adapar são claras?	Aprofundamento do tema
- O (a) senhor (a) percebe, na Adapar, incentivos relacionados à estratégia que gerem motivação aos servidores?	Aprofundamento do tema
- O (a) senhor (a) acredita que a estratégia é um tema discutido dentro da Adapar?	Aprofundamento do tema

Existe uma cultura relacionada a isso?	
- Existem dificuldades relacionadas à recursos relacionados à orçamentos, pessoal, físicos dentro da Adapar?	Aprofundamento do tema

FONTE: O autor (2025).

4 RESULTADO DAS ENTREVISTAS

Nas entrevistas conduzidas, foram descritos os principais desafios identificados pelos gestores para a implementação e operacionalização do planejamento estratégico na Adapar. Desafios, neste contexto, referem-se aos obstáculos e dificuldades que os gestores enfrentam ao tentar concretizar as metas e objetivos definidos no plano estratégico.

4.1 COMPROMETIMENTO DA ALTA DIREÇÃO

A falta de adesão e de compromisso da administração superior com o planejamento é um dos principais fatores que inviabilizam a implementação do planejamento (Giacobbo, 1997).

“No nível de diretoria, eu acho que se tem uma percepção da situação e onde se quer chegar. A nível de gerências, não vejo isso em muitas gerências” (Entrevistado 2).

“Vem uma coisa que é fundamental, que é a alta direção estar comprometida com essa questão do planejamento estratégico” (Entrevistado 8).

“Barreiras eu vejo essa questão de competência, de liderança, talvez, a questão de liderança, de clareza dos líderes em puxar esse processo e apoiar” (Entrevistado 9).

“As ações práticas disso, elas são muito incipientes” (Entrevistado 10).

Depreende-se através das entrevistas que não houve, ao longo dos anos, apoio objetivo da alta direção, considerando principalmente o corpo diretivo e as chefias de departamento, o que dificultou a implementação de planos e a resolução de problemas estruturais. Constata-se através da literatura que esse é um dos principais fatores que impedem a implementação do planejamento estratégico nas organizações.

4.2 SISTEMAS INADEQUADOS

A tecnologia da informação se tornou fonte de vantagem competitiva para as organizações (Hitt, Ireland, Hoskisson, 2019).

Para que os serviços públicos sejam oferecidos com mais qualidade e eficiência as organizações públicas devem fazer maior uso da inovação (Bason, 2017).

“Sistemas de qualidade, que a Adapar não possui, é uma delas” (Entrevistado 1).

“Bem, que Adapar é deficiente em sistema? Isso não resta nem dúvidas, né? Acho que uma instituição que em 2025 ainda usa planilha Excel para funcionar” (Entrevistado 7).

“A falta de tecnologia para avançar nessa atividade (planejamento estratégico). Então, a gente tem, como todas as áreas, não é só para planejamento, mas a gente tem muito gambiarra, fazer planilha de Excel” (Entrevistado 10).

Os entrevistados relataram que a ausência de ferramentas adequadas atrapalha o correto monitoramento do planejamento estratégico, além de prejudicar a gestão e a comunicação das iniciativas estratégicas. A tecnologia e a inovação são fontes de vantagem competitiva, que garantem que os serviços públicos sejam oferecidos com mais qualidade e eficiência na administração pública.

4.3 COMUNICAÇÃO

É necessário que os objetivos estratégicos sejam devidamente informados, pois somente com a devida comunicação haverá direcionamento ao planejamento estratégico da organização (Guazelli; Xarão, 2018).

“Será que é isso mesmo? Será que Curitiba (sede da Adapar) está falando assim, não, você está do lado certo, você não está? Eu acho que é um feedback desse, acho que falta um pouco” (Entrevistado 1).

Eu sempre foquei, tanto é que até em reunião com diretoria, tudo eu falei, primeiro é o interno (comunicação). Enquanto nós não tivermos organizados internamente, nós não conseguiríamos ser assertivos, pelo menos não na totalidade externamente (Entrevistado 2).

Bem, a gente tem algumas barreiras no caminho, principalmente de comunicação. Eu acho que melhorou muito a comunicação da Adapar de um ano para cá, essa área não era estruturada, e eu acho que quando isso se

estruturou [...] a nossa comunicação interna deu um salto em um ano, um ano e meio (Entrevistado 3).

“Isso (comunicação) ainda está falho. Se considerar que se abaixa o nível e vai para os departamentos, ainda não estamos tendo nenhum tipo de informação vinda desse nível” (Entrevistado 4).

O problema maior ainda é comunicação. O problema maior que estruturar qualquer planejamento, ou então instrução, ainda é comunicação. A gente deseja que essa comunicação se aprimore cada vez mais, para facilitar o processo (Entrevistado 5).

“Então se entende que talvez a comunicação também é uma barreira” (Entrevistado 6).

Acho que a comunicação é um dos grandes gargalos que nós temos dentro da Adapar. É um grande problema mesmo a nossa falta até de comunicação, ou se comunicar muito mal. O que às vezes é até pior, você não ter ou ter uma comunicação muito truncada, de uma forma que ela não ocorre, digamos assim, de baixo para cima, de cima para baixo, e isso acaba gerando alguns descompassos. Eu acho que, inclusive, às vezes, de departamento para departamento, de diretoria para diretoria, às vezes não se tem uma comunicação clara e até o que está ocorrendo realmente dentro da Adapar, que deveria defender essa comunicação de uma forma muito bem clara. Isso eu acho que é um grande problema que nós temos. A nossa comunicação é bem deficiente (Entrevistado 8).

“Um dos principais problemas que a gente tem na Adapar hoje se chama comunicação. A nossa comunicação, cara, internamente aqui é péssima, a gente não consegue discutir” (Entrevistado 10).

“Uma das barreiras graves que eu acho que a gente tem é o problema da comunicação. Da diretoria para gerentes regionais, de chefes de departamento, de coordenadores, de chefes de divisão agora” (Entrevistado 11).

Eu acho assim, deixando muito claro para você, acho que ela [estratégia] não está absorvida por nenhum desses níveis. No estratégico, talvez a diretoria tenha uma cabeça (...). No tático, acho que está muito menos. E os gerentes também, os chefes do departamento também têm alguma dificuldade em formar equipe (Entrevistado 12).

"A comunicação interna é uma coisa muito complicada, porque ela sofre barreiras fortes em relação ao entendimento que as pessoas têm." (Entrevistado 12).

A comunicação é o desafio que apresenta maior incidência no relato dos servidores, sendo mencionada por quase todos entrevistados. Constata-se que a comunicação interna é falha entre diretoria, chefes de departamento, gerentes

regionais e coordenadores, o que prejudica a operacionalização e a efetividade das ações. Esse problema também prejudica a comunicação da estratégia e da visão para a organização, o que causa falta de engajamento principalmente aos níveis inferiores da hierarquia, prejudicando o alinhamento da organização como um todo, não apenas entre os próprios departamentos.

Apenas com a correta comunicação da estratégia haverá o correto direcionamento do plano estratégico da organização.

4.4 RECURSOS HUMANOS

A correta alocação de recursos humanos ou financeiros, que podem estar sendo desperdiçados em programas que já não são prioridades, podem ser motivo para que determinadas ações não tenham continuidade ou não atinjam os resultados esperados (Costa, 2012).

Fatores como pouca ênfase no desempenho, mecanismos de remuneração desvinculados ao desempenho e limites à postura inovativa além da questão remuneratória são desafios à gestão de pessoas em organizações públicas (Camões; Pantoja; Bergue, 2010).

Eu acho que os recursos humanos, acaba sendo também algo que atrapalha bastante. Não digo tanto de técnico, de fiscais. Lógico que, com a evolução, a gente vai trabalhar cada vez menos com recursos humanos, mas dá parte de uma situação que ainda é parecida. A gente tem muita falta de administrativos (Entrevistado 1).

“Eu acho que o nosso maior problema são pessoas. Talvez pessoas no local certo ou faltando pessoas para certos tipos de atividades, sobrando em outros lugares” (Entrevistado 2).

Eu acho que falta recursos humanos para o departamento de vocês (Área de Planejamento). Eu acho que se tivesse mais gente com formação na área, com uma melhor distribuição das tarefas, isso (planejamento estratégico) estaria talvez um pouco mais avançado (Entrevistado 4).

“E o principal hoje que eu vejo é o recurso humano. A falta de pessoal que nós temos aqui” (Entrevistado 5).

“Então, eu acho que recursos humanos é um problema do Estado como um todo, não é um problema só da Adapar” (Entrevistado 6).

“Como é que se implanta um planejamento estratégico se você está lá cuidando de um programa?” (Entrevistado 9).

Nós temos uma grande dificuldade com relação ao nosso Departamento de Recursos Humanos, que não trabalha no desenvolvimento de pessoas, mas trabalha no controle das pessoas (...). Controle, assim, de olhar ponto, de salário, de coisas pontuais (Entrevistado 12).

Percebe-se a dificuldade da organização com relação à recursos humanos, não apenas o departamento responsável pela gestão de pessoas, como também o material humano necessário para que a organização funcione. Nesse sentido, verificou-se que existem locais que apresentam uma quantidade suficiente de pessoal, enquanto outros tem carência de servidores. Percebe-se também a dificuldade de atuação do Departamento de Recursos Humanos de forma estratégica, cujo foco se insere em controles operacionais, como folhas-ponto, férias e folhas de pagamento.

4.5 ALINHAMENTO/COORDENAÇÃO ENTRE DEPARTAMENTOS

A falta de interação intra-organizacional é um dos fatores que impedem a implementação do planejamento estratégico (Giacobbo, 1997).

A prioridade é alinhar a força de trabalho à estratégia da organização, para que a implementação do planejamento estratégico seja efetiva (Filho, 2019).

“A gente depende muito de vários departamentos” (Entrevistado 1).

“Na época era a Pred (Paraná Edificações). E ali travou, foi travando e a gente não conseguia tirar o papel” (Entrevistado 1).

“O que eu vejo é uma grande dificuldade da gente conseguir inter-relacionar” (Entrevistado 2).

“Eu acho que, sinceramente, eu acho que precisa aproximar mais a área do planejamento do chefe do departamento” (Entrevistado 6).

“Se o cara é veterinário, você pergunta para ele qual é o período de vazio sanitário em soja (...), não sabe. Se o cara é agrônomo, vai perguntar quando é que é a declaração de rebanho, também não sabe” (Entrevistado 12).

Os entrevistados relataram dificuldades no alinhamento entre os departamentos, os quais operam de forma isolada, sem compartilhar as informações e sem conhecer as atividades e responsabilidades de outras áreas. Essa barreira está

diretamente relacionada com o problema da comunicação, podendo ser um de seus efeitos.

4.6 BUROCRACIA

Para que seja possível dispor de uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, não se deve negar todos os princípios da administração pública burocrática, mas sim a aplicação de conceitos da administração pública gerencial com a conservação de alguns princípios fundamentais da administração pública burocrática (Brasil, 1995).

“A legislação, para que nós apliquemos a legislação, vai dizer o que nós devemos fazer. Como nós vamos fazer, o problema é nosso. E é o como que traz burocracia” (Entrevistado 3).

“Simplificar ao máximo o processo, porque quanto mais burocrático ele se torna, a gente fica só no âmbito do planejamento e não consegue executar nada” (Entrevistado 6).

“Ainda tem algumas coisas que a gente esbarra na burocracia. Aí acaba não tendo agilidade” (Entrevistado 11).

De acordo com os entrevistados, o excesso de burocracia nos processos administrativos acaba por dificultar a implementação eficiente do planejamento estratégico.

4.7 CAPACITAÇÃO

A escassez de mão de obra qualificada, muitas vezes, é ocasionada pela falta de oportunidades disponibilizadas aos colaboradores, como aperfeiçoamento e estudos, devendo a organização observar as especificidades dos seus colaboradores, de modo que o desenvolvimento de talentos possa ajudar as empresas a se manterem no mercado (Carvalho; Nascimento; Serafim, 2014).

“Eu mesmo tenho dificuldade, na parte do planejamento e tal, a gente vai implantando ali do jeito que acha que é correto” (Entrevistado 1).

Eu não vi isso (planejamento estratégico) em faculdade. Depois disso você pode se aprofundar, se você se interessar, você faz pós-graduação, você faz MBA na área, se você quiser, mas no currículo lá a gente não vê isso. Então quem não vai para esse lado, não tem essa formação

básica, esse primeiro contato que talvez um gestor formado sei lá, em administração, com ênfase em gestão de pessoas, tem (Entrevistado 4).

Eu acho que a maior dificuldade é realmente nós entendermos o que é o planejamento estratégico. [...] um conhecimento empírico, um conhecimento técnico muito grande, mas um conhecimento empírico de gestão. Você vai aprendendo conforme a necessidade (Entrevistado 7).

“Falta de conhecimento, porque a administração é uma ciência e o nosso pessoal tem agora um papel de gestor” (Entrevistado 9).

“Quando fala recursos, questão de processos, estabelecer bem os processos da estratégia, capacitar as pessoas em torno disso, tanto no nível de assessoria, quanto nos outros níveis” (Entrevistado 9).

“Eu gostaria de usar muito mais essas ferramentas, mas, às vezes, eu me sinto insegura com relação a esse planejamento estratégico” (Entrevistado 11).

“Nós temos uma grande dificuldade ainda nas questões gerenciais, porque a Adapar nunca preparou as pessoas para serem gerentes. Ela preparou as pessoas para serem supervisores.” (Entrevistado 12).

Os entrevistados percebem uma grande dificuldade na gestão do planejamento estratégico. Dentre os motivos das dificuldades foi relatada a formação da equipe, em sua maioria médicos veterinários e engenheiros agrônomos, que não tem conhecimento em gestão estratégica, além da própria história da instituição, que sempre se preocupou em formar supervisores e não gestores. Tais ocorrências causam dificuldade e insegurança na operacionalização do planejamento estratégico pelos servidores. Percebe-se a necessidade de capacitar os servidores em Gestão Estratégica.

4.8 MATURIDADE E CULTURA ORGANIZACIONAL

A estratégia deve estar alinhada à cultura e clima organizacional (Oliveira, 2023).

Ao executar as tarefas de rotina, os colaboradores das organizações utilizam formas de fazer que, por já terem sido utilizadas e replicadas, se tornam as maneiras corretas de se executar, incorporando-se à cultura das organizações. Levando em conta que cada organização possui especificidades relacionadas à pessoal, estrutura e objetivos, a cultura de cada organização também é específica (Bes, 2017).

“Eu acho que, se fosse para a gente colocar numa ordem de prioridade, talvez, na minha visão, primeiro é a questão cultural. A gente não tem na instituição essa visão de participação, de colaboração, de construção” (Entrevistado 2).

“A Adapar é muito jovem, para mim é uma questão importante a ser considerada. A Adapar vem da administração direta, ela surge a partir do Departamento de Fiscalização da Secretaria de Agricultura” (Entrevistado 3).

A Adapar não tinha essa cultura de planejamento, digamos assim, principalmente até a média e longo o prazo. As ações iam ser desenvolvidas muito mais de forma aleatória, cada departamento fazia um planejamento entre aspas, mas não tinha vinculação com a estratégia da Adapar (Entrevistado 8).

“A questão da cultura organizacional, a questão da estrutura, talvez uma estrutura muito enxuta, para querer fazer muita coisa” (Entrevistado 9).

“Eu vejo também a maturidade dos colegas. Tem pessoas que, quando você fala em estratégia e tal, o cara já liga o pensamento (...) e outras ainda estão muito no operacional do dia a dia e tal” (Entrevistado 9).

“Desconhecimento, muitas vezes desconhecimento do que é a Adapar, do que ela entrega de fato, de como ela funciona lá na ponta” (Entrevistado 10).

A Adapar vem de uma herança do DFIS, que era um órgão do Departamento de Fiscalização (...), ainda tem algumas situações em que o seu quadro funcional tem algumas dificuldades de servir a nova cultura que está chegando (Entrevistado 12).

Os entrevistados relataram que a cultura organizacional da Adapar não é consolidada, e encontra-se atualmente em fase inicial de maturidade. Isso impacta no planejamento estratégico, e na visão de colaboração entre equipes, o que influencia o desafio do alinhamento entre os departamentos.

4.9 PADRONIZAÇÃO

A padronização orienta ao gestor o que deve ser priorizado, além de disponibilizar verificação e feedback aos responsáveis pela gestão do serviço. A sua ausência gera falhas no processo de serviço (Erdmann, 2016).

“Cada lugar faz de um jeito, não tem padronização, que é outra coisa que eu tenho batido muito, na padronização, nos POPs, a gente ter uma diretriz” (Entrevistado 2).

A falta de padronização em processos é um dos fatores que impacta na comunicação, além do alinhamento entre os departamentos. Também se relaciona com a resistência a mudanças.

4.10 RESISTÊNCIA À MUDANÇAS

Os preceitos do planejamento estratégico encontram dificuldade para encontrar a prática devido a “resistência ao planejamento”, também entendida como uma inércia organizacional que sabota as tentativas de planejamento (Ansoff, 1990).

As organizações tendem a resistir a inovação que mude sua ligação com o passado ou que afete a lealdade de seus membros (Motta, 1979; Vasconcellos Filhos apud Giacobbo, 1997).

Eu enfrentei muita resistência. Porque não importa se a mudança vai ser para bom ou para o mal. O que importa é que vai mudar, e ninguém quer mudar. Por pior que seja o que você está fazendo, mas eu já estou acostumado com isso (Entrevistado 3).

“Então eu imagino, daqui a alguns anos, como que as coisas podem estar melhores do que estão hoje. [...] mas eu não nego existir uma resistência também” (Entrevistado 4).

Eu acho que a maior barreira ainda são as pessoas. São pessoas que ainda têm uma mentalidade fixa que é difícil de mudar. O seu hábito, ou por características de gênero, ou por características temperamentais, são difíceis de se engajar, de aceitar mudanças (Entrevistado 5).

“...tem uma meia dúzia que é resistente (à mudanças), mas faz parte do processo (Entrevistado 6).

“A questão da resistência à mudança também, é uma parte dos desafios” (Entrevistado 9).

“Algumas pessoas que ainda têm muita resistência à mudança” (Entrevistado 11).

“Existe uma resistência à mudança e uma cultura organizacional enraizada que é difícil de alterar (...). A mudança de cultura você faz trabalhando todo dia naquilo que você está pretendendo conseguir” (Entrevistado 12).

Verifica-se uma grande dificuldade em mudar antigos padrões dentro da Adapar, dificultando o avanço do planejamento estratégico. A organização ainda carrega como herança a cultura do antigo Departamento de Fiscalização (DEFIS)

onde existia uma visão muito mais punitiva do que orientativa, o que acaba por dificultar a implementação de novas estratégias.

4.11 LEGISLAÇÃO RESTRITIVA

A rigidez imposta pela legislação, ainda que haja como forma de preservar o interesse público, pode barrar ideias para solucionar problemas (Camões; Pantoja; Bergue, 2010).

"Para mim, que eu tenho contato direto com isso, são mais claras. De novo, tem uma questão de serviços públicos envolvida, nós temos que manter uma série de questões legais até quanto a isso" (Entrevistado 3).

A legislação, ainda que exista para regular o funcionamento do serviço público, quando mal formulada ou desatualizada pode causar impactos negativos, como excesso de burocracia e limitação nas decisões e ações. Entretanto, é parte da rotina de servidores públicos, cabendo a eles atenderem à legislação de forma que atuem com eficiência.

4.12 ENGAJAR OS SERVIDORES

Ainda que muitos gestores públicos relacionem o engajamento como uma abordagem motivacional relacionada ao indivíduo, que sustenta uma cadeia de valor ao conectar usuários do serviço público com os servidores, existem questões relacionadas ao modelo gerencial (NPM) que podem prejudicar a experiência do engajamento (Fletcher et al., 2019).

A combinação da tradição legalista e formal da administração pública, somada aos traços culturais herdados do patrimonialismo, em contraste às características idealizadas de uma burocracia profissional, geram um ambiente complexo para a gestão de pessoas nas organizações públicas (Camões; Pantoja; Bergue, 2010).

"Eu acho que uma das barreiras que tem que vai ocorrer é o convencimento da própria equipe supervisionada em relação à importância disso (planejamento estratégico), a se sentir parte do processo" (Entrevistado 4).

"Então eu vejo que a dificuldade maior é o envolvimento das pessoas, as pessoas se envolverem" (Entrevistado 5).

“Então talvez eles precisem se engajar um pouco mais. E a gente sabe que isso não é fácil. Esse engajamento é uma coisa muito difícil, muito demorada” (Entrevistado 7).

“Sensibilização dos servidores sobre a importância do planejamento estratégico” (Entrevistado 8).

Percebe-se dificuldade em engajar os servidores, por não existirem incentivos relacionados à motivação, o que impacta na dificuldade em mudar a cultura organizacional e implementar estratégias. É possível que a falta de incentivos esteja relacionada com a estrutura da administração pública brasileira, por conta dos traços herdados do patrimonialismo e as peculiaridades da burocracia.

4.13 DESCOMPASSO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

A lacuna entre o pensar e agir é um dos maiores desafios para a implementação do planejamento (Mintzberg, 2007).

O insucesso na tradução da estratégia em resultado pode ocorrer pelo fato de que a maioria das organizações dá mais atenção à elaboração da estratégia do que à sua execução (Casella, 2002).

Boa parte dos fracassos relacionados ao planejamento estratégico ocorre por conta das dificuldades na implementação e execução do planejamento (Chiavenato, 2023).

A implantação da estratégia está entre um dos grandes desafios para o sucesso do planejamento estratégico (Kuazaqui, 2015).

"Eu percebia, a gente planeja demais, planejava, planejava, planejava e na hora de executar o negócio não ia para frente" (Entrevistado 6).

Eu acho que a maior dificuldade é realmente nós entendermos o que é o planejamento estratégico [...] Eu acho que a principal dificuldade, a principal entrave é as pessoas entenderem o que é a gestão. Largar um pouquinho das mãos à obra e usar um pouquinho a cabeça e pensar antes de fazer (Entrevistado 7).

A Adapar é composta por, 80, 90% de pessoas que são técnicas, formada em uma área bastante específica, que está com a cabeça voltada para as questões práticas do dia a dia, apagar incêndio, resolver problema, um problema de cada vez. Então, você fazer com que isso seja colocado dentro da rotina dos servidores, essa importância do que a gente está fazendo, qual é a nossa missão, visão, o que é prioridade, o que tem que ser feito, qual é a imagem que a gente quer que seja dada para a Adapar, é um desafio. É um desafio que eu vejo que tem que ser feito a longo prazo de maneira séria, de maneira mais estruturada (Entrevistado 10).

Os entrevistados relataram excesso de tempo gasto na elaboração da estratégia e pouca atenção na execução. Essa dificuldade pode ocorrer por conta do desconhecimento em gestão estratégica, que impede que o desdobramento do planejamento estratégico ocorra de forma satisfatória. A falta de conhecimento em gestão estratégica está relacionada com a necessidade de capacitação dos servidores nesse processo de gestão.

4.14 DESCONTINUIDADE

Descontinuidades são mudanças, que podem ocorrer no comando político do país, estado, município, que podem gerar oportunidades ou perdas para determinado setor ou organização (Costa, 2012).

As posições de chefia podem apresentar muita rotatividade, por conta da alternância entre os membros da equipe de trabalho ou órgão (Camões; Pantoja; Bergue, 2010).

Essa falta de continuidade mesmo de gestão, ela talvez seja um dos problemas. Hoje nós temos uma diretoria, amanhã já tem outra. Hoje nós temos um coordenador, amanhã já temos outro. Hoje nós temos um coordenador, um chefe de departamento, amanhã já tem outro. Então, todo esse trabalho que é feito lá na base, essa descontinuidade das funções, ela meio que quebra esse ciclo. A pessoa hoje está aqui na sede, amanhã está em uma unidade local, e tudo aquilo que ela adquiriu, tudo aquilo que ela participou, meio que se perde (Entrevistado 10).

Foi apontada a barreira causada pela descontinuidade em virtude da mudança de diretores e chefes de departamento, que ocasiona em dificuldade na continuidade do planejamento estratégico, além do desperdício do conhecimento e experiência, adquiridos pelo servidor ao longo dos anos. Este desafio está diretamente ligado à cultura organizacional e padronização de procedimentos.

4.15 ESTABILIDADE

A estabilidade desejada para o setor público defende o Estado e seus funcionários contra poderosos e corporativistas, entretanto, a estabilidade rígida é um obstáculo para que a Administração Pública seja eficiente e moderna, haja vista que impede que seus gestores tenham condições de exigir que o trabalho seja executado

com competência, e nem de adequar o quadro funcional às necessidades do trabalho a ser executado (Brasil, 1995).

“A estabilidade é um problema do serviço público. Não que ela não tenha que ter, acho importante para o serviço público ter uma certa estabilidade. Mas ela tem esse efeito colateral, esse efeito adverso que é difícil” (Entrevistado 10).

Na opinião do entrevistado, a estabilidade, ainda que importante, pode levar à zona de conforto, dificultando a inovação e a eficiência.

Os trechos relatados pelos entrevistados, os quais compuseram os desafios identificados para a implementação do planejamento estratégico, foram agrupados em quatro pilares principais, quais sejam: social, estrutural, tecnológico e legal. A figura abaixo, resume a composição dos pilares:

FIGURA 7 - PILARES DE DESAFIOS



FONTE: O autor (2025).

5 CONCLUSÃO

A pesquisa buscou identificar os desafios para a operacionalização do planejamento estratégico na Adapar. Para tanto, explorou a descrição do planejamento estratégico na esfera pública, como também conceituou e definiu a operacionalização da estratégia. Ademais, foram realizadas 12 entrevistas com servidores da Adapar, todos envolvidos, em algum momento da carreira profissional no ambiente público, com a formulação e implementação do planejamento estratégico na referida Autarquia. Nesta etapa foram identificados 54 achados, os quais foram atribuídos à 15 desafios para a implementação do planejamento estratégico na

Adapar. Cada um desses desafios foi relacionado à um eixo, sendo eles: social, estrutural, tecnológico e legal.

À vista dos resultados observados pelas entrevistas, percebe-se que não houve, ao longo dos anos, apoio objetivo da alta direção, corpo diretivo e chefias de departamento, sendo esta uma das barreiras com interferência direta na implementação de planos e a resolução de problemas estruturais.

Em complemento, a utilização de sistemas de tecnologia da informação inadequados foi apontada como um dos desafios, haja vista que prejudica o monitoramento das ações da organização e limita a otimização do fator tempo, impedindo que o monitoramento do planejamento estratégico seja realizado com eficiência, fluidez e de forma dinâmica.

A comunicação foi um dos desafios mais mencionados, sendo apontada falha entre diretoria, chefes de departamento, gerentes regionais e coordenadores. É essencial que este desafio seja colocado em evidência para que ações efetivas sejam tomadas para a sua mitigação.

Outrossim, a pesquisa identificou obstáculos relacionados à recursos humanos, tanto no sentido de departamento responsável pela gestão de pessoas, quanto em material humano, vital para o funcionamento da organização.

Foram abordados impasses relacionados ao alinhamento e a coordenação entre departamentos, sendo afirmado pelos entrevistados que muitos setores atuam isoladamente, sem compartilhar informações e sem se interessar pelas ações de outras áreas.

A burocracia foi revelada como uma das dificuldades, sendo que seu excesso impede a celeridade da tramitação dos processos administrativos, prejudicando a eficiente implementação das ações constantes no planejamento estratégico da organização.

Outro desafio citado pelos entrevistados se insere na relevante necessidade de implantação de processos de capacitação na área de gestão estratégica. Esse fator leva à dificuldade e insegurança na implementação do planejamento estratégico. Logo, a dificuldade está relacionada com a área de formação dos servidores, em sua grande maioria médicos veterinários e engenheiros agrônomos.

A maturidade e a cultura organizacional foram indicadas pelos entrevistados como desafios para a implementação do planejamento estratégico. Foi relatado que a cultura organizacional da Adapar não é consolidada. Esses fatores impactam na

implementação do planejamento estratégico da organização. Não obstante, intimamente conectado a este fator, observa-se o segundo desafio mais apontado pelos entrevistados, a resistência à mudanças, o que impacta diretamente na implementação de novas ações, dificultando a implementação do planejamento estratégico.

Nota-se ainda pelos relatos dos entrevistados, a dificuldade em padronizar processos.

As restrições impostas pela legislação, em que pese a natureza jurídica das organizações públicas, foi um dos desafios registrados. Ainda que necessária para regular a atuação dos servidores públicos, subordinados à legalidade de seus atos no exercício da carreira de ordem estatal, pode causar o burocratismo ou excesso de burocracia e, por consequência, à limitação nas decisões e ações dos servidores.

A dificuldade em engajar os servidores foi descrita como uma das barreiras para a implementação do planejamento estratégico, na Adapar. A falta de incentivos relacionados à motivação impacta no processo de mudança e progresso da cultura da organização, assim como em implementar estratégias.

Os entrevistados apontaram o descompasso entre o planejamento estratégico e a sua execução, relatando tempo exacerbado despendido na formulação do planejamento e atenção mínima na sua execução. Isso foi descrito como empecilho para o desdobramento do planejamento estratégico.

Além disso, outro desafio descrito pelos servidores entrevistados foi a descontinuidade administrativa, acarretada pela mudança de importantes cargos de gestão, dificultando a cadência das ações delineadas pelo planejamento estratégico.

A estabilidade dos servidores públicos foi uma das adversidades apontadas. Segundo os entrevistados, ainda que importante e garantidora de preceitos fundamentais para o funcionamento da administração pública, pode levar à zona de conforto, tornando-se obstáculo para a inovação e eficiência da Adapar.

Desta forma, como resultante verifica-se que entre os 15 desafios identificados, quatro estão relacionados à aspectos sociais, oito à aspectos estruturais, sendo que esses dois aspectos representam a maior parte dos desafios apresentados; também contabilizou-se um desafio ao aspecto tecnológico e dois ao aspecto legal.

5.1 LIMITAÇÕES DE PESQUISA E ESTUDOS FUTUROS

A pesquisa apresentou como limitações o fato de ter sido realizada em um órgão específico, o que pode dificultar a aplicação da conclusão em outros âmbitos.

A cultura organizacional é um dos fatores que podem influenciar as respostas dos participantes, limitando o universo das respostas.

A quantidade de entrevistados é um fator limitante, pois um número reduzido impacta na variedade dos temas abordados.

Há de se considerar que, por ter se utilizado de documentos e arquivos internos, além das próprias opiniões de servidores da instituição, as avaliações colhidas nas entrevistas estão alinhadas à narrativa institucional da Adapar, o que faz com que não seja levado em conta opiniões externas.

Outro ponto de atenção é a influência do pesquisador junto aos entrevistados, haja vista que a interação entre essas partes pode afetar o resultado das entrevistas, sendo que, realizada em apenas um órgão, essa influência pode ser ainda maior.

O estudo realizado possibilitou o exame do cenário atual, sendo elemento para estudos futuros no que concerne à temática do planejamento estratégico no âmbito da administração pública. Novas pesquisas em organizações públicas distintas podem ajudar a verificar se os desafios aqui encontrados são recorrentes e equânimes em outros contextos.

A presente pesquisa não verificou qual o relacionamento entre os desafios apresentados, sendo essa uma interessante análise a se realizar, pois possibilita que os desafios sejam abordados de forma mais assertiva.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 29 nov. 2024.
- ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.
- ANDRADE, Arnaldo Rosa de. **Planejamento Estratégico - Formulação, Implementação e Controle**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. E-book. ISBN 9788597009040. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597009040/>. Acesso em: 21 jan. 2025.
- ANSOFF, H. I. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.
- ANSOFF, H. I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARZELAY, M. **The new public management**: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001. Disponível em <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/26317/1/101.Michael%20Barzelay.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.
- BASON, C. **Leading Public Design**: How Managers Engage with Design to Transform Public Governance. 1. ed. Copenhagen: Bristol University Press, 2017. Disponível em https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/58551227/Christian_Bason.pdf. Acesso em: 6 nov. 2024.
- BES, Pablo. **Cultura organizacional e educação**. Porto Alegre: SAGAH, 2017. E-book. ISBN 9788595022751. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595022751/>. Acesso em: 18 fev. 2025.
- BITITCI, U. S.; CARRIE, A. S.; MCDEVITT, L. Integrated performance measurement systems: a development guide. **International Journal of Operations & Production Management**, Bradford, v. 17, n. 5. p. 522-535, jun. 1997. DOI. 10.1108/01443579710167230. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/247625420_Integrated_performance_measurement_systems_A_development_guide. Acesso em: 02 dez. 2024.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública;

Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 e 500 Pontos. Brasília: MP, SEGES, 2009. Disponível em <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/609>. Acesso em 22 nov. 2024.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B.C.; BRYSON, J.K. **Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing:** the contributions of actornetwork theory. *International Public Management Journal*, v. 12, n. 2, p. 172-207, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/10967490902873473?needAccess=true>. Acesso em: 16 nov. 2024. DOI: 10.1080/10967490902873473.

BRYSON, J. M.; EDWARDS, L. H. **Strategic planning in the public sector.** *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*, Oxford University Press, 2017. Disponível em: [https://oxfordre.com/business/oso/viewentry/10.1093\\$002facrefore\\$002f9780190224851.001.0001\\$002facrefore-9780190224851-e-128](https://oxfordre.com/business/oso/viewentry/10.1093$002facrefore$002f9780190224851.001.0001$002facrefore-9780190224851-e-128). Acesso em: 7 dez. 2024. DOI: 10.1093/acrefore/9780190224851.013.128.

BRYSON, J. M.; GEORGE, B. **Strategic planning for public and nonprofit organizations:** a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 6. ed. São Francisco: Wiley, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/382254675_Strategic_Planning_for_Public_and_Nonprofit_Organizations_A_Guide_to_Strengthening_and_Sustaining_Organizational_Achievement_6th_Edition. Acesso em: 26 out. 2024.

CAIUBY, R. **Gestão Estratégica para Resultados:** a busca pela maior efetividade na utilização dos serviços públicos. São Paulo: Exterior, 2011.

CAMARGOS, M. A. de; DIAS, A. T. Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.10, n.1, p. 27-39, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241148122 ESTRATEGIA_ADMINISTRACAO_ESTRATEGICA_E_ESTRATEGIA_CORPORATIVA_UMA_SINTESE_TEORICA. Acesso em: 16 nov. 2024.

CAMÕES, M. R. de S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. **Gestão de Pessoas:** bases teóricas e experiências no setor público/organizado. Brasília: ENAP, 2010.

CAMPOS, W. **O que é Gestão Estratégica?** Administradores, 2009. Disponível em <https://www.administradores.com.br/artigos/marketing/o-que-e-a-gestao-estrategica/28653/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

CARVALHO, Antonio Vieira de; NASCIMENTO, Luiz Paulo do; SERAFIM, Oziléa Clén G. **Administração de Recursos Humanos.** 2. ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2014. E-book. ISBN 9788522113002. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522113002/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

CASCELLA, V. Effective strategic planning. **Quality Progress**, Milwaukee, v. 35, n. 11, p. 62-67, nov. 2002. Disponível em: <https://quality-texas.org/wp-content/uploads/2014/11/Effective-Strategic-Planning-Cascella.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico: a nova jornada da intenção aos resultados: entendendo como as organizações chegam aonde elas querem chegar**. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. ISBN 9786559774418. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774418/>. Acesso em: 06 dez. 2024.

COOPER, Donald; SCHINDLER, Pamela. **Métodos de pesquisa em administração**. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2016. E-book. ISBN 9788580555738. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788580555738/>. Acesso em: 14 jan. 2025.

COSTA, Eliezer Arantes da. **GESTÃO ESTRATÉGICA**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. E-book. ISBN 9788502088825. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502088825/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

DE ARAUJO E SILVA, F.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, dez. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2734/273421614010.pdf>. Acesso em: 17 out. 2024. DOI:10.5902/198346593833

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública: Tradução da 7ª edição norte-americana**. 2nd ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2016. E-book. p.2. ISBN 9788522126699. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522126699/>. Acesso em: 21 nov. 2024.

EPSTEIN, M. J.; MANZONI, J. F. The balanced scorecard and tableau de bord: translating strategy into action. **Management Accounting**, Montvale, v. 79, n. 2, p. 28-36, ago. 1997. Disponível em: https://flora.insead.edu/fichiersti_wp/inseadwp1997/97-82.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

ERDMANN, R. H. **Gestão da qualidade no setor público**. 4. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2016.

FILHO, Emílio H. **Balanced Scorecard e a Gestão Estratégica: Uma Abordagem Prática**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2019. E-book. p.22. ISBN 9786555206920. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555206920/>. Acesso em: 09 dez. 2024.

FLETCHER, L.; BAILEY, C.; ALFES, K.; MADDEN, A. Mind the context gap: a critical review of engagement within the public sector and an agenda for future research. **The International Journal of Human Resource Management**, Londres, v. 31, n.1, p. 6-46, out. 2019. DOI: 10.1080/09585192.2019.1674358. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09585192.2019.1674358?needAccess=true>. Acesso em: 6 dez. 2024.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2008. E-book. ISBN 9788536318523. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536318523/>. Acesso em: 14 jan. 2025.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasil, v. 28, n. 74, p. 73 - 107, jan. 1997. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1003>. Acesso em: 17 jan. 2024.

GIBBS, Graham; FLICK, Uwe. **Análise de dados qualitativos. (Métodos de pesquisa)**. Porto Alegre: Bookman, 2009. E-book. ISBN 9788536321332. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536321332/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

GIL, Antonio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 7ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. E-book. ISBN 9788597020991. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597020991/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

GOMES, R. C.; LIDDLE, J.; Gomes, L. O. M. A five-sided model of stakeholder influence. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701–724, set. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/232900774_A_Five-Sided_Model_Of_Stakeholder_Influence. Acesso em: 22 dez. 2024. DOI:10.1080/14719031003633979.

GUZZELLI, Arianne M.; XARÃO, Jacqueline C. **Planejamento estratégico**. Porto Alegre: SAGAH, 2018. E-book. ISBN 9788595026360. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595026360/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

HITT, Michael A.; IRELAND, R D.; HOSKISSON, Robert E. **Administração estratégica – Competitividade e globalização – Conceitos**: Tradução da 12ª edição norte-americana. 4. ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2019. E-book. ISBN 9788522127986. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522127986/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

KUAZAQUI, Edmir. **Planejamento Estratégico**. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2015. E-book. ISBN 9788522122523. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522122523/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. E-book. ISBN 9788597026580. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597026580/>. Acesso em: 14 jan. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Estratégica: Foco no Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro: Atlas, 2010. E-book. ISBN 9786559772322. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772322/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 6th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2020. E-book. ISBN 9788597024753. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597024753/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

MEIRELLES, A. M. **O planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e a viabilidade estratégica em uma unidade descentralizada da autarquia**: um estudo de caso. 1995. 229 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — CEPEAD/FACE/UFGM, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.

MEIRELLES, A. M. O que é Estratégia: uma Abordagem Multiparadigmática para a Disciplina. **Working Paper Séries - Banco Central do Brasil (Online)**, v. 96, p. 1, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4906423_O_que_e_Estrategia_uma_Abordagem_Multiparadigmatica_para_a_Disciplina. Acesso em: 11 jan. 2025.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2007. E-book. ISBN 9788577801237. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788577801237/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes: Estruturas em Cinco Configurações**. 2nd ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2003. E-book. ISBN 9786559772162. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772162/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

MOTTA, P. R. M. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 13, n. 3, p. 7-21, 1979. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7541/6035>. Acesso em: 26 nov. 2024.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas**. 35. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. ISBN 9786559774777. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774777/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OSBORNE, D.; GAEBLER, D. **Reinventing Government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume, 1992.

PALUDO, A. V. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PARANÁ. Decreto Estadual nº 5702/2024. Aprova o Regulamento da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná. **Diário Oficial do Estado, Curitiba, PR, 3 mai. 2024**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=325416&indice=1&totalRegistros=47&anoSpan=2024&anoSelecionado=2024&mesSelecionado=5&isPaginado=true>. Acesso em: 26 outubro 2024.

PARANÁ. Lei Estadual nº 17026/2011. Cria a Agência de Defesa Agropecuária do Paraná. **Diário Oficial do Estado, Curitiba, PR, 20 dez. 2011**. Disponível em

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=62723&indice=1&totalRegistros=1&exibeVoltar=false>. Acesso em: 26 outubro 2024.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. **Panorama do comércio exterior do agronegócio do Paraná**. Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-10/panorama_do_comercio_exterior_do_agronegocio_do_parana_-_2022.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

POISTER, T. H.; STREIB, G. D. Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. **Public Productivity & Management Review** v. 22, n. 3, p. 308-325, mar. 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3380706?origin=crossref>. Acesso em: 28 nov. 2024. DOI:10.2307/3380706

POPE, Catherine; MAYS, Nicholas. **Pesquisa qualitativa na atenção a saúde**. 3. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2011. E-book. ISBN 9788536318578. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536318578/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social - Métodos e Técnicas**, 4ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. E-book. ISBN 9788597013948. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597013948/>. Acesso em: 14 jan. 2025.

SWAIM, Robert W. **A Estratégia Segundo Drucker - Estratégias de Crescimento e Insights de Marketing Extraídos da Obra Peter Drucker**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. E-book. ISBN 978-85-216-2616-9. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-216-2616-9/>. Acesso em: 03 fev. 2025.

WALKER, R. M.; ANDREWS, R. Local government management and performance: A review of evidence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 25, n. 1, p. 101–133, 2015. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/25/1/101/885328?redirectedFrom=fulltext&login=false>. Acesso em: 28 dez. 2024. DOI. 10.1093/jpart/mut038

WITCHER, B. Hoshin kanri: a study of practice in the UK. **Managerial Auditing Journal**, Bingley, v. 17, n. 7, p. 390–396, out. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235263254_Hoshin_kanri_a_study_of_practice_in_the_UK. Acesso em: 02 jan. 2025. DOI:10.1108/02686900210437499

YIN, Robert K. **Estudo de caso**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. E-book. ISBN 9788582602324. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788582602324/>. Acesso em: 14 jan. 2025.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016. E-book. ISBN 9788584290833. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584290833/>. Acesso em: 14 jan. 2025.