

MISTÉRIOS DA GESTÃO PÚBLICA: GESTÃO ESTRATÉGICA – O CASO DE UMA AUTARQUIA FEDERAL

Autor: Aslei Andrade da Silva // Unyleya Educacional // Agência Espacial Brasileira (AEB) –
E-mail: aslei.andrade@gmail.com

RESUMO

Desde que se começou a falar em Administração Gerencial no Brasil a Administração Pública tem buscado profissionalizar suas instituições. Um dos pontos diretamente relacionados é o recrutamento e seleção de servidores, que se dá por meio de concurso público, e nem sempre alcança o resultado desejado. Não obstante, o aspecto político inserido na escolha de CEO's e respectivos assessores nas organizações públicas pode incorrer em elementos que dificultem ou impeçam ações técnicas de profissionalização de gestão. Conduzir a implementação de qualquer gestão em uma instituição pública pode ser extremamente desafiador se unirmos falta de experiência vivencial e/ou técnica dos atores da casa e, se isso for aliado a questões políticas oriundas de áreas próximas à alta gestão, a dificuldade pode ser ampliada. Durante a implantação da gestão estratégica em uma autarquia federal observou-se que as suposições mencionadas efetivamente podem ocorrer. Este artigo foi produzido baseado em fatos ocorridos no âmbito de uma organização pública do poder executivo durante a implementação de sua gestão estratégica. O objetivo é apresentar elementos factuais à comunidade técnica e acadêmica em torno de vieses para efetivação de uma ferramenta daquela natureza. O estudo de caso foi o método escolhido por ser o mais adequado para expor as questões que serão abordadas no decorrer da leitura e o resultado demonstrou que o responsável por coordenar esse tipo de projeto necessita ter perfil bem específico, que envolve elementos técnicos, políticos e multidisciplinares.

Palavras-chave: Implantação – Gestão Estratégica – Experiência Profissional – Gestão Pública

1) Introdução

Um dos maiores vieses na Administração Pública brasileira se reflete no processo de profissionalização das instituições. Uma das explicações para esse fato está relacionada diretamente às pessoas responsáveis por realizar as atividades em nome das organizações. No Brasil, o princípio do concurso público, assim reconhecido pela jurisprudência de cortes como o Supremo Tribunal Federal (STF) e, também, pelo que determina o Artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é um instrumento que talvez necessite de revisões. Antes de mais nada é importante registrar que o autor entende que o concurso é necessário ao país para acesso a cargos públicos em detrimento das práticas nada republicanas anteriores à sua obrigação. O que se questiona são os métodos que, efetivamente, poderiam ser melhorados.

É muito comum que um novo servidor, recém empossado em seu cargo público, que não necessariamente é o primeiro, receba como missão a importante tarefa de compor uma equipe de trabalho para, por exemplo, implantar a gestão de riscos do órgão. Aliás, os órgãos de controle têm cobrado isso de autarquias, entidades públicas e empresas estatais para que seus processos sejam melhorados. Não obstante, da mesma forma que há a formação daquela equipe de maneira comum, igualmente o grupo pode ser composto por 2 profissionais de direito, 1 de engenharia, 1 de arquitetura, 1 de agronomia e outro sociólogo. Analisando o aspecto técnico do que se espera de nossa equipe hipotética e com todo o respeito que essas importantes profissões merecerem, provavelmente aqueles servidores terão certa dificuldade em apresentar resultado efetivo.

Neste artigo vamos nos limitar a expor o órgão no qual ocorreu a experiência que será discutida em função de resguardarmos qualquer relação entre o que será escrito e a competência das pessoas. Isso porque o fato de alguém não ter sido preparado para realizar uma tarefa em nível técnico e acadêmico não é restritivo para que os certames públicos no Brasil recrutem esses profissionais. Não obstante, não temos a intenção de discutir o concurso público como princípio e tampouco sua metodologia. Algumas relações serão feitas para que se compreenda a experiência que resultou no 1º Planejamento Estratégico da autarquia federal em estudo.

Desta forma, o objetivo do presente estudo é demonstrar, por meio de análise de conceitos, como o processo de profissionalização da administração pública passa diretamente por uma visão de gestão mais moderna e desgarrada de práticas obsoletas. Objetiva-se, ainda, demonstrar que um projeto de implantação de gestão pode ser realizado diretamente pelos servidores, sem necessidade de contratação de consultorias externas, desde que haja ao menos um profissional que detenha conhecimento técnico e acadêmico, nessa ordem, do que se pretende realizar.

2) Conceitos relevantes ao caso

Como já mencionado na introdução, a Administração Pública passou a utilizar, obrigatoriamente, o concurso público como meio de recrutamento e seleção de pessoal para

operar em seu nome. A inclusão deste processo na Constituição Federal de 88 o tornou, também, um princípio constitucional e, desta forma, está acima de qualquer lei menor.

Com o passar do tempo foram sendo reguladas várias carreiras de servidores públicos como as típicas de Estado de órgãos como a Receita Federal, Advocacia Geral da União e outras específicas como a de Ciência e Tecnologia (C&T). Esta última, aliás, é utilizada para recrutamento e seleção de vários órgãos e entidades como Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Fundação Joaquim Nabuco, Instituto Nacional do Câncer e vários outros.

No caso da Carreira de C&T o perfil exigido para que um cidadão participe é bem restritivo e muito vinculado a atividades acadêmicas. É fato que também há a demanda por experiência profissional, contudo, a natureza do cargo tende para o lado científico com maior profusão. Desta forma, é possível que um servidor aprovado em concurso seja recrutado para operar em uma área finalística tendo sido esta a vida profissional toda, ou boa parte dela, membro da academia. Esse cenário nos remete a entender o que viria a ser experiência profissional.

2.1 O que seria experiência profissional?

De maneira bem simplista, vamos encontrar várias fontes em livros de gestão de pessoas dizendo que as pessoas adquirem experiência por meio do uso de seus conhecimentos na prática. Como diriam Flores e Pacheco (1999), quando o cidadão obtém um rol de informações por meio de práticas educacionais e, somado a elas, aplica o que ele é como pessoa do ponto de vista de suas atitudes, suas crenças e habilidades, ele está trabalhando seu conhecimento.

Por outro lado, a experiência tem relação com ações e reações que o meio demanda do cidadão. Temos que a experiência envolve conhecer alguma coisa e saber como aplica-la, sem apego necessário à dialética, por meio de várias situações vividas, como em um processo de construção de algo feito à mão que, a cada vez que é feito fica melhor dado que as demandas ficam mais específicas. Assim, quanto mais vivência anterior e em ambientes distintos, maior é a capacidade de aplicação de um conhecimento em novos sistemas dado a capacidade de perceber as necessidades em tela (Perrenoud, 1993).

O adulto é um cidadão que teve várias oportunidades de aprender durante sua vida e muitas práticas ele adquiriu por meio de erros. Os erros cometidos serão reavaliados por meio dos conhecimentos obtidos e uma nova aplicação se dará considerando todo esse contexto, aumentando as chances de sucesso. Por exemplo, os dicionários têm algumas conceituações interessantes para experiência, vejamos:

- Conhecimento, ou aprendizado, obtido através da prática ou da vivência;
- Prova ou tentativa; teste feito de modo experimental;
- Modo de aprendizado obtido sistematicamente, sendo aprimorado com o passar do tempo.

Com base nos conceitos apresentados podemos concluir, então, que experiência profissional se dá necessariamente pela oportunidade de aplicar na prática os conhecimentos obtidos em mais de uma oportunidade. Isso permitirá que o executor de alguma ferramenta terá condições

de comparar situações e concluir se o método utilizado está adequado ao ambiente encontrado.

Agora que discutimos um pouco sobre o que é experiência devemos analisar o ponto focal do caso deste artigo que é a gestão estratégica. Trata-se de uma área vastamente explorada pela academia e que vem apresentando novas concepções com o passar dos ‘erros’. É interessante pensar que se o leitor deste material fizer uma pesquisa encontrará vários autores que emitiram suas posições há uns 10 anos garantindo que o assunto estava esgotado, como não concordamos com isso estamos sempre buscando inovações.

2.2 Uma base conceitual de gestão estratégica

O objetivo deste artigo não é debater a evolução da gestão estratégica e, desta forma, não haverá espaço para aprofundamento. No entanto, é importante que o leitor saiba que se trata de uma subciência da Administração de Empresas, amplamente debatida e que passou por evoluções ao longo de suas escolas.

Antes de mais nada as escolas se dividem, até esse momento, em três grandes grupos. As escolas estabelecidas no grupo prescritivo se caracterizam por uma fundamentação mais voltada à forma que serão preparadas as estratégias estabelecendo diretrizes que darão essa orientação. O grupo descritivo, por sua vez, estuda a forma de preparação das estratégias e sua fundamentação é a observação de objetos que podem influenciar a criação delas. O grupo de configuração (ou de visão macro) é composto por escolas que pregam eventuais períodos nos quais as organizações devem se modificar e que sua base fundamental é estável. Vamos fazer um pequeno resumo delas a seguir.

2.2.1 Escolas prescritivas

- Design: Andrews (1996): entendia que cada organização precisava de um tipo específico de estratégia, mas que havia necessidade de adaptação e por isso tanto o ambiente interno quanto o externo são considerados;
- Planejamento: Ansoff (1990) pregava que a estratégia se dá por hierarquia de diretrizes em processos formais e essa escola implementou conceitos usuais até hoje de objetivos, metas, valores e planos operacionais;
- Posicionamento: Porter (1989) acreditava que era necessário definir o essencial para focar esforços e, para tal, há a necessidade de análise aprofundada.

2.2.2 Escolas descritivas

- Empreendedora: Para Schumpeter (1988) as ações estratégicas devem considerar que há uma figura hierárquica no ápice da qual devem ser esperadas ações visionárias;
- Cognitiva: Simon (1977) entendia que há a necessidade de definição de padrões por meio de pensamentos individuais culminando em um processo mental;
- Aprendizagem: Autores como Prahalad e Hamel (1990) debatiam que essa escola usa o passado como fonte de informações para que o coletivo da organização idealize sua

estratégia. Atualmente esses conceitos são mais aplicados ao falarmos em gestão de mudanças;

- Poder: Allison (1971) entendia que, por meio de um processo político no qual prevalecia os interesses defendidos por quem tem mais poder é que se dava a estratégia. Não havia preocupação com aspectos culturais ou hierárquicos;
- Cultural: Rhenman (1973) e Normam (1977) diziam que por meio de ações que visavam interesses comuns se conseguia uma vantagem estratégica já que, em tese, estar-se-ia atendendo a todos;
- Ambiental: Hannan e Freeman (1977) acreditavam que a organização deveria estar pronta a se defender de eventos ambientais e, assim, reagir a cada nova situação desenhando, então, estratégias para combater-las.

2.2.3 Escola de configuração: Mintzberg, Ahlstrand, e Lampel (2000) e Miller e Mintzberg (1984) debatiam que, nessa escola, busca-se por realizar mudanças após períodos de estabilidade. De maneira pragmática, trata-se de mudar a configuração da organização de tempos em tempos.

2.2.4 O que se pode concluir até aqui?

É consenso no meio acadêmico que a escola prescritiva do design possui maior influência em função de sua visão e abordagens que são flexíveis e conseguem enxergar a organização de todos os ângulos. Não obstante, não precisamos entrar nos conceitos de estrutura organizacional para concluir que, na atualidade, flexibilização das tarefas estratégicas caminha junto com os novos modelos de estrutura. A estrutura linear não tem mais uso nas organizações já que aquela situação de um cidadão tomando decisões nos três níveis (estratégico, tático e operacional) se provou impraticável há mais de 20 anos, apesar de haver resistências quanto a isso. No caso de organizações públicas é fundamental o uso da estrutura funcional dado a necessária divisão de funções e a flexibilidade que ela permite podendo, inclusive, ser migrada temporariamente para uma estrutura matricial.

Não obstante, os gestores estratégicos de empresas em geral não têm tempo para tratar de questões relacionadas à operação e a táticas organizacionais e, para tal, contam com profissionais para fazê-los. Ao analisarmos a base conceitual das escolas prescritivas com especial atenção à do design, vemos que há um direcionamento para a gestão estratégica participativa. Nela, os gestores estratégicos continuam com a importante missão de validar e aprovar toda a estratégia da organização, no entanto, contam com seus líderes táticos e operacionais para operacionalizar os produtos.

Silva e Lepsch (2011) trouxeram compêndio de grandes autores de estratégia que nos permite concluir que os aspectos que norteiam um planejamento estratégico tornam necessário que os envolvidos no processo participem de sua formulação. Aqueles autores lembram que, ao contrário do que é previsto em estruturas centralizadas, o uso do poder em sentido duplo aumenta as chances de sucesso de um projeto pelo empoderamento de todos envolvidos. Apresentam a analogia entre a dificuldade que um grupo de abelhas têm em sair de uma garrafa com a facilidade das moscas. Não se trata de que uma é melhor que a outra, se trata

que em termos de ações mais braçais as moscas são mais acostumadas. As abelhas estão de olho na luz no fundo da garrafa enquanto as moscas caminham até encontrar a saída.

As organizações contemporâneas, ao menos aquelas que se destacam, não contam mais com ferramentas tradicionais em função de sua natural obsolescência. Ao contrário disso, procuram evoluir sua gestão por meio de novos produtos. A questão é que para isso dar certo é necessário participação e compromisso de todos, por isso que organizações sem quadros especializados nessa função gastam fortunas com mapeamentos de processos, gestão integrada e outras.

Em sua pesquisa Silva e Lepsch (2011) descobriram que as organizações estudadas não possuíam um nível adequado de participação de seus colaboradores ficando quase toda a ação por conta de consultorias e dos CEO's das empresas objeto do estudo. No entanto, a pesquisa revelou que os colaboradores de todos os níveis hierárquicos entendem que aqueles do operacional podem dar maior contribuição em vários aspectos, deixando mais uma pista para um formato 'inovador' de gestão estratégica. A pesquisa revela, também, que ao ponto que mais colaboradores participam do processo, maior é a liberdade que gestores de alto escalão têm para realizar suas atividades sistêmicas em prol da empresa sem abrir mão de seu legítimo direito a avaliar e aprovar as ações estratégicas.

2.3 Metodologias *bottom-up*, *top-down* e *middle-up-down*

A Ciência da Administração, ao contrário do que outras áreas entendem, foi desenvolvida com o suor e esforço de várias personalidades ao longo de sua história. É bem verdade que muitos desses personagens não eram administradores de formação, no entanto, sua participação foi fundamental para o estágio atual.

➔ Metodologia *top-down*

Um engenheiro norte americano de nome Frederick Taylor foi o responsável por consolidar suas ideias na publicação *Princípios da Administração Científica*. Vários princípios aperfeiçoados ao longo do tempo para a Ciência da Administração tiveram aquele trabalho de 1911 como base.

Naquela obra Taylor desenhou a estrutura organizacional em forma de pirâmide, colocando todas as ações de importância estratégica no topo da empresa e gerando o que se conhece hoje de estrutura linear. Lembrando que ele desenhava uma teoria no início do século XX, podemos perceber que, na ocasião, a compreensão era que:

- Somente altos gestores podem ter ideias;
- Aquelas ideias ignoram qualquer conhecimento que não tenha sido gerado no topo da hierarquia;
- As ideias são implantadas e executadas sem muita preocupação em que se tornem conhecimento nas camadas inferiores;
- O processo de comunicação é extremamente hierarquizado.

Na atualidade já se sabe que é leviano dizer que o modelo era inútil já que funciona bem em empresas que não sofrem nenhum tipo de influência ambiental e permanecem a mesma por anos, como um carrinho que vende pipoca na esquina. A questão é que, como também já é de

conhecimento público, as organizações não permanecem sem influências ambientais desde sempre.

Com base no exposto, é muito complexo acreditar que uma instituição pública conseguiria proceder em sistema *top-down* e linear de maneira ampla e irrestrita, o que, considerando a evolução da administração pública nos últimos 20 anos, é algo completamente impraticável.

➔ Metodologia *bottom-up*

Todas as Escolas da Administração possuem críticos, e em alguns casos ferrenhos, e não seria diferente no caso de Taylor. Aqueles analistas concluíram que o método *top-down*, por ignorar o conhecimento tácito das equipes táticas e operacionais, causava um gap muito grande de informações. Se formos verificar a fundo, aquelas afirmações têm fundamento.

No modelo *bottom-up* a alta gestão não se relaciona com micro gerência, se concentrando mais nas ações sistêmicas e patrocinando projetos e ações propostas por colaboradores do nível tático e operacional, o que, em tese, tem uma lógica muito clara. A questão é que, como disseram Nonaka e Takeuchi (1997), a autonomia sugerida pelos críticos de Taylor criava outro tipo de problema, porque não havia garantia de que os conhecimentos seriam difundidos na organização. Isso porque na visão deles a estrutura não seria piramidal e linear e sim horizontal e livre.

Não obstante, a facilidade que o modelo *bottom-up* dá para que conhecimento tácito seja explicitado e aplicado não pode ser desprezada. Não obstante, os gestores táticos e operacionais passam a cuidar da orientação estratégica de suas ações em função das ações sistêmicas sobre o controle da alta gestão. É uma prática útil em instituições que não possuem estrutura de gestão estratégica prévia, por exemplo, e não conte com quadros especializados para tal.

➔ Metodologia *middle-up-down*

Autores como Griffin (2007) em uma organização não existem apenas decisões estratégicas a serem tomadas, elas estão presentes nos níveis tático e operacional também. Desta forma, os resultados oriundos delas têm seu nível de especificidade e domínio daqueles que estão em cada nível.

Não se trata de ignorar a relevância do modelo *top-down* ou do *bottom-up*, e sim de acrescentar um elemento integrador. No modelo *middle-up-down* o conhecimento explícito gerado no nível estratégico faz uso do conhecimento tácito gerado nos níveis tático e operacional com mediação dos gestores médios da organização (Nonaka, 1988). O diferencial, nesse caso, é que a cúpula continuará decidindo estrategicamente, porém, ela contará com o suporte dos outros níveis por meio do fortalecimento da comunicação entre o topo e as outras áreas da empresa. É visivelmente um modelo bem mais complexo, que envolve vários atores, que consolida todos os níveis e que, portanto, pode ter um alcance em termos de efetividade bem maior em empresas maduras em sua gestão (Nonaka & Takeuchi, 1997).

3) Metodologia

As informações contidas neste artigo são oriundas de uma atividade técnica real, ocorrida no âmbito de uma autarquia federal. Tratou-se da implantação integral da gestão estratégica da qual observou-se várias situações que serão relatadas no decorrer da leitura. Assim, o estudo de caso é o método mais apropriado já que vincula fatos com elementos conceituais para discutir uma situação e, desta forma, foi o utilizado durante o estudo.

4) O caso de uma autarquia federal e seu 1º Ciclo Estratégico

Trata-se de uma autarquia federal vinculada por lei à Presidência da República e por Decreto ao MCTIC. No diploma de criação o propósito da instituição é “...promover o desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional.”. A Lei 8.854, de 10 de fevereiro de 1994 foi publicada no Diário Oficial da União em 12 de fevereiro de 1994 e traz maiores detalhes do evento.

Ao longo dos primeiros 20 anos de existência a instituição foi operada por servidores cedidos, comissionados e terceirizados tendo seu primeiro concurso público para formação de quadro próprio ocorrido em outubro de 2014. As primeiras nomeações oriundas daquele certame se deram apenas em junho de 2016, tendo o autor deste artigo sido empossado em julho daquele ano.

4.1 Avaliando a gestão e a operação

Ciente de que a Administração Pública passava, e ainda passa, por alguns vieses de gestão bem complexos o autor, com apoio de outro servidor empossado em agosto de 2016, também oriundo do referido certame público, realizou pesquisa de campo para entender a gestão e a operação da casa. O propósito da pesquisa era: saber como as áreas estavam funcionando; conhecer os recursos disponíveis para trabalhar; entender o nível de conhecimento dos colaboradores a respeito de ferramentas de gestão; entender o nível de integração das atividades; descobrir o nível de conhecimento de gestão de riscos e de controles internos.

As informações foram colhidas por meio de entrevista semiestruturada, com apoio de questionário, na qual se colheu aproximadamente 30 horas de gravações que, após gravadas, geraram uma matriz de fragilidades da instituição. A atividade perpassou por todas as Unidades Administrativas da casa e, na medida do possível, ouviu-se do estagiário ao coordenador de cada uma. No final, obteve-se 23 entrevistas gravadas e 140 questionários fechados que tratavam especificamente de conhecimento de ferramentas de informática.

Os resultados foram reveladores, contudo, chegou-se a 7 tabelas das quais as maiores fragilidades encontradas foram:

- a) Funcionamento das áreas: Ausência de padrão, falha na comunicação da demanda e retrabalho;
- b) Recursos disponíveis: Instabilidade da rede de internet, indisponibilidade de equipamentos e difícil acesso a ferramentas de automação;
- c) Conhecimento de ferramentas de gestão: Pouco ou nenhum conhecimento de gestão estratégica, de processos e de projetos;

- d) Integração: Pouca integração do trabalho, compreensão equivocada sobre trabalho em equipe e desconhecimento dos fundamentos da gestão integrada;
- e) Gestão de riscos: Inexistência de graduação de riscos, ausência de equipamento de vídeo para controle de acesso e desconhecimento dos fundamentos de gestão de riscos;
- f) Controles internos: Desconhecimento dos fundamentos de controles internos, insegurança de ativos e arquivos e insegurança na obediência de normas, políticas, etc.

Reitere-se de que os resultados acima apresentam apenas os destaques de cada matriz de fragilidades. Não obstante, esses em evidência demonstram que a casa necessitava urgentemente da implantação de gestão estratégica dado que é ela que norteia as demais.

4.2 A implantação da gestão estratégica

Como resultado do trabalho realizado e mencionado no item anterior, a equipe formada pelo autor e pelo outro servidor apresentaram um capítulo de linhas de ação sugerida. A primeira seria implantar a gestão estratégica na instituição com o uso do BSC em função de sua proliferação nos órgãos da Administração Federal. O trabalho foi apresentado aos CEO's da casa em 18/01/2017, no entanto, não houve retorno por motivos até o momento desconhecidos.

Destarte, em 04/04/2017 o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu o Acórdão 2941/2017 no qual dedicou o subitem 9.3, 9.3.1 e 9.3.2 à determinação de que fosse formalizado o planejamento estratégico e reformulada sua cesta de indicadores (que não existia) até 04/04/2018. A partir daquele ponto a casa voltou-se à necessidade já levantada pelo autor e equipe meses antes.

A equipe coordenadora das ações em nível tático e operacional do 1º Ciclo Estratégico da autarquia apresentou a necessidade de uma fase preparatória, além de vários outros passos para que o procedimento fosse efetivo. O instrumento utilizado foi o Plano de Trabalho que contou com cronograma, metodologia e produtos esperados.

4.2.1 Apresentação do plano de trabalho

Esse momento merece destaque em função de que a equipe que coordenou as atividades ter proposto um modelo *bottom-up* com a sistemática *middle-up-down* 'disfarçada'. Os servidores que participaram do processo são pessoas com bagagem acadêmica muito vasta, e alguns passaram anos em uma mesma empresa, então entendeu-se que poderiam atuar como multiplicadores e formuladores.

Uma área próxima à gestão estratégica da casa defendeu um processo *top-down* no qual sugeriu que os diretores e presidente ficassem isolados por 2 meses e que se contratasse uma consultoria. Assim, seguir-se-ia os padrões mais tradicionais, e já em total desuso, para realizar o procedimento na instituição.

Durante a discussão o Presidente da casa optou pela metodologia sugerida pela equipe coordenadora das atividades concordando com o argumento apresentado de que eles têm

tempo muito limitado para micro gerência. Não obstante, foram informados de que tomariam todas as decisões e que os produtos seriam criados em sistema de fluxo contínuo de informações que seriam debatidas no grupo formulador e levadas a cada Diretor para posterior consolidação. Importante registrar que esse fato gerou várias dificuldades que serão relatadas adiante.

4.2.2 Fase preparatória

Silva e Lepsch (2011) concluíram que havia a necessidade de uma fase preparatória para formulação antes das demais já amplamente defendidas pela academia e técnicos, a citar: iniciação, procedimentos, processo decisório e pós-formulação. Trata-se de um momento onde aqueles que irão participar da atividade serão habilitados para tal.

O servidor responsável pela Coordenação operacional e tática da atividade tem habilitação técnica e acadêmica para ministrar aulas e cursos em gestão estratégica, no entanto, os superiores na ocasião preferiram optar por uma solução externa. Houve acatamento mediante a possibilidade de construir a ementa da capacitação. Desta forma, a instituição escolhida Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) preparou o projeto com base no conteúdo que a Coordenação da atividade sugeriu. A princípio, 35 servidores foram escalados para participar da ação, tendo esta sido concluída por 30. Os produtos trabalhados envolveram a aplicação de ferramentas de gestão estratégica com o uso do BSC (*Balanced Scorecard*) e elaboração de indicadores de desempenho institucionais.

Importante mencionar que os servidores da organização possuem forte formação acadêmica em áreas voltadas à atividade espacial ou adjacentes. Há ainda economistas (alguns acadêmicos outros técnicos), sociólogos e outras formações relacionadas à humanas e ciências sociais. Esse perfil condiz com concursos feitos de maneira mais ampla, porém, a demanda da carreira de Ciência e Tecnologia (C&T) acaba recrutando pessoas com muita experiência acadêmica em detrimento da técnica. Não obstante, a capacitação deu a esses servidores contato com ferramentas modernas de gestão estratégica do ponto de vista didático e prático. Por fim, uma das competências daqueles profissionais capacitados, era multiplicar os conhecimentos durante o 1º Ciclo Estratégico.

4.2.3 Formulação estratégica

Após a capacitação ter sido concluída a equipe Coordenadora dos trabalhos triou dentre aqueles servidores 13 perfis, que representavam cada Diretoria e a Presidência da autarquia em estudo. A nomeação dos servidores se deu pela Portaria nº 188 da autarquia em estudo, de 21/09/2019 atualizada pela Portaria 27 daquela autarquia, de 15/02/2018 sendo 01 do Gabinete/Presidência, 02 da Diretoria de Transporte Espacial e Licenciamento (DTEL), 02 da Diretoria de Satélites, Aplicações e Desenvolvimento (DSAD), 02 da Diretoria de Política Espacial e Investimentos Estratégicos (DPEI) e 05 da Diretoria de Planejamento, Orçamento e Administração (DPOA). Registre-se que os 02 servidores que coordenaram operacional e taticamente o projeto pertenciam à Modernização da DPOA. Como se tratava da primeira atividade daquela natureza, não havia uma base de diretrizes a serem seguidas. Essa construção se deu ao longo do processo.

Como primeira atividade a equipe desenvolvedora (responsável pela formulação) se reuniu para estabelecer a periodicidade das reuniões (optou-se por duas vezes por semana) e acertar como se daria a multiplicação das discussões. Definiu-se que após as reuniões da equipe desenvolvedora os servidores repassariam e debateriam os assuntos em suas Diretorias e retornariam com consenso sobre o conteúdo para nova rodada e posterior consolidação.

Nesse contexto e conforme plano de trabalho proposto e aprovado, a equipe desenvolvedora trabalhou os produtos do 1º Ciclo Estratégico da autarquia em 03 (três) etapas de oficinas. A primeira etapa de oficinas se fundamentou pela construção dos referenciais estratégicos da instituição e, para tal, construiu-se/realizou-se:

- Definição da Missão institucional da autarquia, que para ocorrer dependeu de:
 - Interpretação conjunta das competências da autarquia;
 - Construção do rol de macroprocessos institucionais;
 - Definição dos valores sociais da autarquia;
 - Análise SWOT da autarquia.
- Definição da Visão de Futuro institucional da autarquia;
- Definição dos Objetivos Estratégicos da autarquia.

Concluída a primeira etapa de oficinas, o que se deu após a aprovação dos produtos por parte dos CEO's da casa, iniciou-se a segunda etapa na qual o foco foram os indicadores de desempenho e, nesse sentido, realizou-se:

- Definição dos Indicadores de Desempenho da autarquia, que dependeu da:
 - Construção do Mapa Estratégico;
 - Construção do Painel de Bordo (cesta de indicadores), que considera:
 - Definição de fatores críticos de sucesso;
 - Indicadores de resultado e/ou de esforço.
 - Construção dos Indicadores de Desempenho institucional com as seguintes informações:
 - Estabelecimento de metas;
 - Estabelecimento de objetivos específicos;
 - Definição de responsabilidades e metodologias de apuração.

Tal qual ocorreu na transição da primeira para a segunda etapa de oficinas, os CEO's da instituição aprovaram os produtos para, então, dar-se início à terceira e última etapa. Como fechamento da formulação estratégica a equipe trabalhou:

- Iniciativas estratégicas e;
- Minuta de Plano de Comunicação. Este não chegou a ser anexado ao produto final por razões que serão discutidas mais adiante.

Em junho de 2018 a fase de formulação do 1º Ciclo Estratégico da autarquia foi concluída com todos os produtos devidamente aprovados e aptos a serem executados. Todos os documentos estão disponíveis para consulta pública em <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Plano-Estrat%C3%A9gico-v3111.pdf>.

4.2.4 Execução dos produtos do 1º Ciclo Estratégico

Por ser um conceito simples, não mencionamos no início do artigo, porém é importante um rápido comentário. A Administração Pública se vincula ao princípio da segregação de funções. Desta forma, o cidadão pagador de impostos tem mais segurança de que não haverá conflito de interesses durante a execução de um serviço público. O mesmo vale para ações relacionadas à gestão. Nesse contexto, a fase de execução do 1º Ciclo Estratégico da autarquia começou com a definição da equipe que seria responsável por medir os indicadores, discutir resultados com seus pares e superiores de maneira setorial para posterior debate com a participação de todas as unidades da instituição.

Desta forma, a equipe de implantadores (servidores indicados por cada Diretoria e Presidência para, em nome de sua unidade, medir, discutir, sugerir ajustes ou novos indicadores) foi formada por 07 servidores da Presidência; 08 servidores da DPOA; 02 servidores da DPEI; 04 servidores da DSAD e 02 servidores da DTEL. Os trabalhos foram coordenados pelos 02 servidores da DPOA que conduziram a formulação. Criada a equipe houve uma reunião de nivelamento que objetivou padronizar as ações e abrir oportunidade de sugestão de ferramentas que poderiam ser utilizadas quando da ocorrência da 1ª Reunião de Avaliação Estratégica (RAE).

Concomitantemente, o Servidor Federal que ministrou a capacitação se dirigiu à sede da autarquia para palestrar sobre a importância da ferramenta e o que o Governo Federal vinha fazendo nesse sentido. Era para termos contado com a participação maciça da Diretoria e do Presidente, no entanto, por conflitos de agenda, apenas 02 Diretores estiveram presentes.

Desta forma, a partir de agosto de 2018 e até dezembro do mesmo ano iniciou-se a medição dos indicadores com coleta mensal de resultados prévios onde fosse possível para consolidação posterior. Esse momento era fundamental para que o planejamento apresentasse resultados conforme esperado, no entanto, houve, também, dificuldades para acesso aos produtos previamente combinados.

Ainda assim, reuniu-se uma quantidade satisfatória de informações e no dia 11/12/2018 ocorreu no auditório principal da autarquia a primeira RAE de sua história como organização. Na ocasião todos os Diretores e o Presidente estavam presentes assim como uma quantidade razoável de servidores com e sem posição de gestão na casa. Os debates foram interessantes e, como combinado anteriormente, se focaram nos resultados e como melhorá-los. Os dados apurados, bem como observações e outros elementos discutidos foram disponibilizados ao público em <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Relat%C3%B3rio-T%C3%A9cnico-da-1%C2%AA-RAE-Vers%C3%A3o-2-00000002.pdf>.

Este artigo está sendo escrito no segundo trimestre de 2019 e, desta forma, já deveríamos ter realizado a 2ª RAE, no entanto, a mudança de governo e as reestruturações comuns a esse momento ainda não permitiram a atividade. Pretende-se que, até o final de 2019, ocorram mais duas RAE's.

4.3 Resultados: dificuldades e mistérios do 1º Ciclo Estratégico da autarquia em estudo

A probabilidade da implantação de uma ferramenta de gestão em uma empresa qualquer ser isenta de problemas é muito baixa. Caso isso ocorra em uma organização que nunca tenha contado com aquela ferramenta, a probabilidade é nula. Desta forma, desde o dia 1 dos trabalhos o autor já esperava por problemas e preparou sua equipe nesse sentido.

4.3.1 Dificuldades enfrentadas

Organizações costumam ter em sua estrutura alguns elementos difíceis de serem trabalhados como é o caso da cultura. A instituição, apesar de ter sido criada em 1994, não apresentava uma cultura organizacional estabelecida em 2016, ano em que o autor tomou posse na instituição. Tínhamos nichos específicos em cada Diretoria e, em pesquisa de campo realizada pelo autor descobriu-se que a gestão da integração era inexistente.

A princípio aquele contexto seria um prato cheio para iniciar um trabalho uma vez que estaríamos pintando em um quadro em branco, no entanto, esbarrou-se em problemas que deveriam ter sido solução. Como trabalhado no início deste artigo, experiência tem a ver com repetição em ambientes diferentes e as características do 1º Concurso da organização trouxe excelentes acadêmicos à casa, porém sem nenhuma experiência técnica ou que passaram década ou décadas em um único local de trabalho. A relevância desse elemento é que, se alguém passa 10 ou 15 anos fazendo um processo do mesmo jeito em uma mesma empresa, em um momento ele tomará aquilo como verdade absoluta. Os técnicos em gestão estratégica sabem o quão isso pode ser prejudicial, e em nosso caso foi bastante.

Não obstante, como mencionado no tópico que tratou do plano de trabalho, quando a Diretoria e o Presidente da casa aprovaram o projeto apresentado pela equipe coordenada pelo autor em detrimento daquele apresentado por outra área mais próxima ao nível estratégico da casa. O gestor daquela área tomou a questão como pessoal e, utilizando de sua amplitude de ação dado o fato de ser a primeira porta à Presidência da casa, iniciou um processo que tornou a implantação de ações simples bem complexa. A título de exemplo, a Norma Operacional que dá as diretrizes da gestão estratégica levou 6 meses para ser assinada após ter sido analisada e considerada legal pela Procuradoria Federal.

Temos ainda a questão política dado o fato de que a instituição conta com questões relacionadas à ideologia de gênero, ainda em evidência mesmo após a assunção do novo governo, que trouxe dificuldades. A restrição técnica mencionada aliada ao descontentamento da área próxima à Presidência com a metodologia de trabalho adotada contaminou alguns membros da equipe formuladora, que depois perpassou para a de execução. Essa realidade fez com que membros da equipe questionassem o método em uso e se recusassem expressamente a prestar informações e entregar produtos. O autor, que coordenou operacional e tecnicamente a atividade, precisou utilizar sua habilidade política, inclusive, para evitar que a equipe fosse desmembrada durante suas férias.

Anteriormente apresentou-se dois links com produtos resultantes deste trabalho que, apesar de todas as tentativas de paralização e/ou boicote, foi implementado e entrou em execução. Ao final das atividades concluiu-se que os produtos foram criados com sucesso e que os resultados discutidos na 1ª RAE da história da autarquia demonstravam, considerando o que se escolheu medir, o real momento da organização.

4.3.2 Mistérios relacionados ao 1º Ciclo Estratégico

Como relatado, o processo de implantação da gestão estratégica no âmbito da instituição passou por questões relacionadas à experiência técnica dos servidores (reitere-se que são pessoas com amplo desenvolvimento acadêmico) e a questões políticas internas. Em um determinado momento, seja por crenças correlatas ou por resistência a mudanças, alguns servidores das equipes envolvidas tanto na formulação quanto na execução começaram a impor dificuldades no processo.

Para nós que compomos a equipe que coordenou operacional e taticamente as atividades era pacífico que, se o nível estratégico da casa aprovou uma metodologia de trabalho ela deveria ser respeitada. Evidente que eventuais dificuldades poderiam ser trabalhadas durante as RAE's para aperfeiçoamento em momento oportuno, porém, não foi isso que ocorreu. Desta forma, após a conclusão da etapa que gerou os indicadores de desempenho houve críticas à metodologia em andamento dado ao fato de que, por ser participativa, exigia que todos colocassem seu esforço na prática e isso incomodou algumas pessoas.

Então surge nosso primeiro grande mistério. Servidores de carreira oriundos de concurso público possuem autonomia para discordar daquilo que não entende ser o melhor para a administração, no entanto, bom senso é necessário. Assim, decisões tomadas no início de um projeto não podem ser objeto de ações que se assemelham a boicotes depois que a atividade aprovada está em andamento. O momento de apresentarmos nossas queixas e impressões é antes da aprovação para evitar paralizações que resultam em prejuízos à administração. No entanto, salvo questões pessoais político-partidárias e ideológicas, o servidor em si não pode ser totalmente responsabilizado dado que o concurso que ele fez permitiu seu ingresso. Assim, é muito comum que um excelente Agrônomo passe em um certame e seja alocado em uma equipe que irá implantar a gestão de RH de uma casa. Sabendo disso, como a Administração Pública deve proceder para garantir que em processos de profissionalização de sua gestão não haja interferências dessa natureza por questões técnicas?

O segundo mistério é mais amplo dado que envolve preferências político-partidárias e ideológicas. Todo ser humano é político em alguma medida e, apesar de não ser objeto deste artigo, devemos considerar isso aqui. Como mencionado, após a aprovação do plano de trabalho da equipe coordenadora das ações operacionais e técnicas, um gestor próximo à área estratégica da casa tomou a questão como pessoal. A partir daquele momento, houve uma 'debandada' de membros da equipe que desenvolveu o projeto sob alegações 'técnicas', porém, com fundo político. Como as atitudes não abalaram os trabalhos, pouco antes do início da execução houve tentativa de desmembrar a equipe que coordenou as ações levando um dos servidores para outra área, contudo, não se logrou êxito dado que contramedidas prévias foram tomadas.

Por fim, decidiu-se transferir a área responsável pelas ações operacionais e táticas, que sequer existia na estrutura da casa, para subordinação daquele setor próximo à cúpula. Registre-se que a gestão anterior a janeiro de 2019 visava mudança de subordinação para, assim, suspender o projeto em andamento. Por uma questão de tempo, houve a eleição presidencial e os gestores que assumiram a casa têm um alinhamento mais moderno que nos permite pensar que o projeto terá sequência após os necessários ajustes. O importante aqui é que um gestor próximo à cúpula criou barreiras desnecessárias ao processo aprovado pelo seu superior e conseguiu compelir servidores a segui-lo. Situações assim só causam prejuízos diretos à organização que, por ser pública, é repassada à sociedade. Com isso em mente temos que pensar em como evitar que preferências político-partidárias e/ou ideológicas culminem em prejuízos à profissionalização da gestão de órgãos da administração pública?

São duas perguntas que parecem ser simples, mas que se apresentaram bastante complexas dado a amplitude que se tem em certames públicos para recrutamento e seleção de servidores bem como à atual impossibilidade de interferência na escolha de gestores da cúpula por parte daqueles que já estão na casa.

5) Considerações finais

Na condição de servidor público federal que fez concurso para trabalhar na área de gestão administrativa é impossível não sentir a realização de ter sido responsável pelo 1º Planejamento Estratégico da sua ‘casa’. Ainda assim, depois de viver tudo o que foi vivido para conseguir entregar um produto que, na pior das hipóteses, elevaria a instituição a um novo patamar de profissionalismo não há como não se preocupar.

Primeiro porque viu-se a necessidade de repensar o instituto do Concurso Público como ferramenta de recrutamento e seleção tal qual se encontra hoje. Da forma que está, provavelmente há muitos padeiros fazendo engenharia e muitos engenheiros fazendo pão. Em segundo lugar, independentemente do momento político pelo qual um país se encontra, ideais partidários ou sociológicos jamais devem frear a evolução das instituições, pois isso é como frear os anseios da sociedade brasileira.

Nesse contexto, fica evidente que é necessário que a academia e os técnicos se debrucem sobre uma pauta que busque soluções para aquelas duas questões objetivando melhor gestão pública e, conseqüentemente, melhores serviços. Uma instituição pública só é legítima quando a sociedade a reconhece e, para ser reconhecida, precisa entregar produtos palpáveis e, quanto mais profissional esta organização for, melhores serão seus produtos. Esse é o desafio e um dos grandes mistérios a serem desvendados.

Referências bibliográficas

Allison, G. T. (1971). *Essence of decision*. Boston: Harper Collins.

Andrews, K. (1996). *The concept of corporate strategy*. In: Mintzberg, H. & Quinn, J. B., *The strategy process: concepts, contexts, cases* (3ª ed. pp. 47-54). New York: Prentice-Hall International.

Ansoff, H. I. (1990). *Administração Estratégica*. São Paulo, SP: Atlas.
Dicionário Online de Português. *Significado de Experiência*. Recuperado de <https://www.dicio.com.br/experiencia/>.

Griffin, R. W. (2007). *Introdução à administração*. São Paulo, SP: Ática.

Hannan, M.T. & Freeman, J. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82, 929-964.

Miller, D. & Mintzberg, H. (1984). The case for configuration. In: Miller, D. & Friesen, P. *Organizations: a quantum view* (pp. 10-30). New Jersey: Prentice-Hall.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. *Safári de estratégia*. (2000). Porto Alegre, RS: Bookman.

Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1997). *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.

Nonaka, I. (1988). Toward middle-up-down management: accelerating information creation. *Sloan Management Review*, 29(3), 9-18.

Normann, R. *Management for Growth*. (1977). New York: Wiley.

Pacheco, J. A. & Flores, M. A. (1999). *Formação e avaliação de professores*. Porto: Ed. do Porto.

Perrenoud, P. (1993). *Práticas pedagógicas, profissão docente e formação - perspectiva sociológica*. Lisboa: Dom Quixote.

Porter, M. (1989). *Vantagem Competitiva*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.

Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990) The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, May/June, 3-5.

Rhenman, E. (1973). *Organization Theory for Long Range Planning*. Londres: Wiley.

Schumpeter, J. A. (1988). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico* (3a ed.). São Paulo, SP: Nova Cultural.

Silva, A. A. & Lepsch, S. L. (2011). A participação do nível operacional no processo de formulação de estratégias. *RIAE - Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 10(1), 171-197, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 170-194. Recuperado de: http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/viewFile/1707/pdf_4

Simon, H. A. (1977). *The new science of management decision*. Revised edition. New York: Prentice Hall College.

Zeitler, A. & Barbier, J-M. (2012). La notion d'expérience, ente langage savant et langage ordinaire. *Recherche et formation*, (70), 107-118.