

Artigo

Ferramentas da administração estratégica e tomada de decisão em empresas estatais

Susanne Matos Nogueira Leal ¹Afonso Carneiro Lima ^{1 2}Anna Beatriz Grangeiro Ribeiro Maia ²¹ Universidade de Fortaleza (UNIFOR) / Programa de Pós-Graduação em Administração, Fortaleza / CE – Brasil² Universidade de Fortaleza (UNIFOR) / Mestrado Profissional em Administração, Fortaleza / CE – Brasil

Dada a necessidade de se compreender mais detalhadamente como as ferramentas da administração estratégica (FAE) contribuem para a tomada de decisão no contexto da administração pública, este artigo tem o objetivo de avaliar o uso das FAE e sua influência na tomada de decisão em um grupo de empresas estatais. O estudo foi realizado com três empresas selecionadas por acessibilidade. Uma análise do conteúdo das entrevistas com os gestores de cada empresa foi realizada, obtendo-se os seguintes resultados: decisões de longo prazo foram associadas, principalmente, àquelas necessárias ao cumprimento do planejamento estratégico, porém, pouca ênfase foi dada às decisões que envolvessem risco ou incerteza; o uso das FAE com foco no cumprimento de exigências legais tendia a minar a conscientização e o preparo dos usuários. Tais fatores, assim como a necessidade de acomodar alterações de natureza política às ferramentas, restringem os benefícios plenos do uso das FAE nas empresas estatais e sua capacidade de lidar com a complexidade do ambiente estratégico. O estudo contribui para maior compreensão dos aspectos específicos do uso de FAE, bem como seus benefícios e limitações em organizações públicas, particularmente, empresas estatais.

Palavras-chave: ferramentas da administração estratégica; tomada de decisão; administração pública.

Herramientas de gestión estratégica y toma de decisiones en empresas estatales

Dada la necesidad de entender con más detalle cómo las herramientas de gestión estratégica (HGE) contribuyen a la toma de decisiones en el contexto de la administración pública, este artículo tiene como objetivo evaluar el uso de HGE y su influencia en la toma de decisiones en un grupo de empresas estatales. El estudio se realizó con tres empresas seleccionadas por su accesibilidad. Se realizó un análisis de contenido de las entrevistas con los gerentes de cada empresa, obteniendo los siguientes resultados: las decisiones a largo plazo se asociaron principalmente a las necesarias para cumplir con la planificación estratégica, pero se dio poco énfasis a las decisiones que involucran riesgo o incertidumbre; el uso de HGE con un enfoque en el cumplimiento de los requisitos legales socava la conciencia y la preparación de los usuarios. Tales factores, así como la necesidad de acomodar los cambios de

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230033>

Artigo submetido em 01 de fevereiro de 2023 e aceito para publicação em 25 de março de 2024.

Editora-chefe:Alketa Peci (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editora adjunta:**Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**Adalberto Americo Fischmann (Universidade de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil) Glener Alvarenga Mizael (Universidade Federal de Lavras, Lavras / MG – Brasil) 

Um dos pareceristas não autorizou a divulgação de sua identidade.

Relatório de revisão por pares: o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).ISSN: 1982-3134 

naturaleza política a las herramientas, restringen todos los beneficios del uso de HGE en las empresas estatales y su capacidad para hacer frente a la complejidad del entorno estratégico. El estudio contribuye a una mayor comprensión de aspectos específicos del uso de HGE, así como sus beneficios y limitaciones en organizaciones públicas, particularmente, empresas estatales.

Palabras clave: herramientas de gestión estratégica; toma de decisiones; gestión pública.

Strategic management tools and decision-making in state-owned enterprises

Given the need to understand in more detail how strategic management tools (SMT) contribute to decision-making in the context of public management, this article aims to evaluate the use of SMTs and its influence on decision-making in a group of state-owned companies. The study was conducted with three companies selected by means of accessibility. A content analysis of transcripts from the interviews with managers of each company was performed, leading to the following results: long-term decisions were mainly associated with those necessary to comply with strategic planning, but little emphasis was placed on decisions involving risk or uncertainty; the use of SMTs with a focus on complying with legal requirements undermines the awareness and training of users. Such factors, as well as the need to accommodate changes of a political nature to the tools, undermine the full benefits of SMTs in state-owned companies and their ability to deal with the complexity of the strategic environment. The study contributes to a broader comprehension of specific aspects of the use of SMTs, as well as their benefits and limitations in public organizations, particularly, state-owned enterprises.

Keywords: strategic management tools; decision making; public administration.

1. INTRODUÇÃO

A estratégia é entendida como um caminho adequado a ser seguido por uma organização para que esta possa alcançar seus objetivos. Ela consiste em um processo integrador das atividades e funções de uma organização, orientando e fortalecendo a sua efetividade no longo prazo (Poister & Streib, 1999).

Com as mudanças tecnológicas, sociais, culturais, políticas e econômicas, diversos questionamentos por parte da sociedade têm sido direcionados à maneira como são administradas as organizações públicas e privadas, considerando, principalmente, seus impactos na sociedade (Blonski et al., 2017; Gomes, 2009; Oliveira & Ramos, 2010). No caso da administração pública, há o desafio de desenvolver uma administração estratégica orientada para o atendimento efetivo das demandas sociais previstas em lei (Diniz et al., 2006; Ota, 2014). À luz dessa problemática, emerge a Nova Gestão Pública (NGP), com a finalidade de minimizar a ineficiência oriunda do excesso de procedimentos e controle processuais, bem como a baixa responsabilização dos burocratas diante do sistema político e da sociedade (Gomes, 2009; Sano & Abrucio, 2008). Essa corrente teórica defende que o setor público adote princípios oriundos da iniciativa privada, como flexibilidade, ênfase nos resultados, foco no cliente e controle pela sociedade, atribuindo também ao agente público maior espaço de atuação (Blonski et al., 2017; Sano & Abrucio, 2008).

No contexto brasileiro, uma consequência desse movimento de aperfeiçoamento da administração pública foi a promulgação da Lei nº 13.303/2016, a qual versa sobre a exigência de uma administração estratégica nas organizações públicas, particularmente nas empresas públicas (aquelas controladas pelo Estado) e sociedades de economia mista (organizações controladas pelo Estado, mas também com capital privado) – ambas podem ser classificadas como empresas estatais dado o controle pelo Estado (Pietro, 2016). Entre os aspectos previstos pela referida lei, citam-se a fiscalização de documentos e informações estratégicas do negócio, a execução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios para alcance da estratégia de longo prazo, a manutenção atualizada da estratégia de longo prazo, com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos cinco anos, e a análise anual de metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, com a publicação de suas conclusões e posterior informação às entidades pertinentes (Lei nº 13.303/2016).

Nesse quadro, embora diversos estudos evidenciem a relação entre a implementação de ferramentas e práticas de administração estratégica, além de indicadores de desempenho, por exemplo, efetividade, poucos trabalhos, em especial na administração pública, têm se debruçado sobre as particularidades de sua implementação e utilização. George et al. (2019), por exemplo, mostram que há uma relação entre formalização do planejamento e efetividade, porém, sem considerar eficiência. Em estudos sobre a realidade brasileira, por outro lado, tem-se verificado que influências do ambiente institucional inviabilizam uma implementação plena de FAE, impedindo, assim, contribuições reais ao aperfeiçoamento organizacional (Borges & Matias, 2011; Gonzaga et al., 2017).

Dessa forma, uma investigação minuciosa acerca dos aspectos da implementação e utilização de FAE na administração pública é justificada. Mergulhando-se nos detalhes desses aspectos, em especial diante de pressões institucionais (a exemplo da Lei nº 13.303/2016), é possível compreender como as FAE podem influenciar o desempenho organizacional e social no contexto da administração pública, em especial nas empresas estatais. Assim, este artigo visa trazer luz à experiência gerencial acerca da utilização de FAE e suas razões, bem como evidenciar elementos que relacionam o uso das ferramentas com a consecução dos objetivos organizacionais de longo prazo por meio da tomada de decisão estratégica, utilizando como locus de pesquisa um conjunto de empresas estatais.

Para este estudo, foram considerados FAE os instrumentos/artefatos empregados pelas organizações para criar e implementar modelos e estruturas com vistas à consecução de objetivos de longo prazo e/ou ao aumento do desempenho final e competitividade formalmente implementados nas organizações investigadas, como planejamento estratégico, *Balanced Scorecard* (BSC), sistemas de inteligência de mercado, inteligência competitiva e análise de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (SWOT).

Para tanto, este artigo apoia-se na seguinte pergunta de pesquisa: quais são as contribuições das FAE para a tomada de decisão estratégica no âmbito das empresas estatais? Assim sendo, o objetivo do artigo é avaliar o uso de FAE e estabelecer sua relação com tomada de decisão estratégica em um grupo de empresas estatais.

Pesquisas sobre FAE na administração pública têm abordado temas como uso do planejamento estratégico (Ota, 2014); construção de indicadores e metas estratégicos (Borges & Matias, 2011; Gonzaga et al., 2017); uso do BSC (Fernandes, 2013; Galas & Forte, 2005) e gestão por resultados (Diniz et al., 2006; Gomes, 2009; Oliveira & Ramos, 2010). Entretanto, a relação entre o uso de ferramentas e suas particularidades, bem como sua influência nas decisões de longo prazo ou estratégicas – decisões importantes e geralmente complexas, com consequências para o desempenho da empresa (Rosenzweig, 2013), indicando a relevância dessas ferramentas para a organização, ainda carecem de investigações mais focadas. A contribuição teórica desta pesquisa é fornecer detalhes sobre o uso de FAE em organizações estatais e complementar os estudos anteriores ao analisar a influência delas na tomada de decisão de longo prazo, aspecto essencial à efetividade organizacional e seu aperfeiçoamento, porém, ainda pouco investigado. Além disso, esta proposta atende a um chamado de Wright et al. (2013) – e outros autores – por abordagens investigativas de teor construtivista relacionadas com a prática da estratégia nas organizações.

Quanto às contribuições de ordem prática, a análise das FAE e sua relação com o aperfeiçoamento de empresas estatais permitem isolar possíveis obstáculos ao pleno uso dessas ferramentas, auxiliando, assim, os administradores a lidarem, de maneira mais embasada, com tal questão, fundamentados no entendimento de como a implementação da administração estratégica e suas ferramentas podem propiciar melhores resultados a organizações estatais por meio de processos decisórios.

2. EMPRESAS ESTATAIS, A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A LEI Nº 13.303/2016 NO CONTEXTO BRASILEIRO

As características das empresas estatais estão enraizadas na dinâmica econômica e política do contexto nacional, todavia, suas origens estão ligadas a fatores comuns, como o desejo ou a necessidade de controlar setores estratégicos, liderar a promoção do desenvolvimento econômico e garantir fluxos de receita para o governo (Tácito, 1983). Assim, segundo diferentes modelos de estado, seja o modelo liberal – que preza pela liberdade individual, integridade da propriedade privada e uma mínima intervenção do governo na economia –, seja um modelo mais voltado ao socialismo – que enfatiza o protagonismo do estado na economia, objetivando a redistribuição de recursos –, ou mesmo a combinação de ambos, as empresas estatais adquirem diferentes propósitos e exercem papéis distintos em seus contextos nacionais, ao mesmo tempo que são fundamentais para a produção de riqueza e chegam a auxiliar países a lidarem com efeitos de instabilidades econômicas em nível internacional (Bruton et al., 2015).

Independentemente do modelo de estado, a efetividade e eficiência nas empresas estatais têm sido temas constantes nos debates sobre o aperfeiçoamento da administração pública, em especial quando a abordagem é a qualidade da prestação de serviços à sociedade. Argumentos ligados à privatização – transferência da propriedade estatal ou parte dela à iniciativa privada – surgem como alternativa a entraves, problemas e ineficiência frequentemente testemunhados nas empresas estatais, visando conferir-lhes dinamismo e uma cultura de desempenho característicos das empresas privadas, porém, carregam consigo intensos debates e conflitos de visões em todo o mundo. Argumentos a favor da privatização defendem que a transferência de empresas estatais para o setor privado pode levar a maior eficiência, inovação e competição (Claessens & Djankov, 2002). Por outro lado, críticas à privatização enfatizam potenciais consequências negativas, como a perda de empregos, redução do acesso a serviços essenciais e perda de controle do Estado sobre setores críticos. No entanto, ainda nessa discussão, Bruton et al. (2015), Musacchio e Lazzarini (2014) e Musacchio et al. (2015) apontam a emergência de novas variedades de capitalismo de Estado, cada uma com implicações estratégicas e de governança únicas, que conferem a algumas empresas estatais altos níveis de eficiência e competitividade, desafiando, assim, a percepção de que todas elas são inerentemente ineficientes, ao mesmo tempo que possibilitam manter sob controle estatal ativos estratégicos.

A complexidade do debate acerca da eficiência e efetividade organizacional de empresas estatais requer uma análise detalhada de elementos internos e externos à organização e, apesar dos benefícios obtidos com privatizações, esta não se mostra a única solução para lidar com a complexidade por trás da existência de empresas estatais.

Dessas discussões nasceu a chamada NGP, modelo de modernização/aperfeiçoamento da administração pública cujo objetivo é superar os modelos tradicionais de administração dos serviços públicos e introduzir uma nova cultura de administração, fundamentada na experiência de organizações privadas. Caracterizado por um conjunto de princípios e práticas de gestão, esse modelo originou-se de um movimento de governos de diferentes países, com o intuito de desenvolver alternativas e soluções diante de desafios como escassez de recursos públicos e aumento da pressão da sociedade por responsabilidade, desempenho, qualidade, inovação e equidade na prestação de serviços (Barretta & Busco, 2011; Felício et al., 2021; Lima et al., 2016). Mesmo assim, ainda se questiona a facilidade de implementação ou mesmo a utilidade desses modelos privados na prática da gestão pública (Williams & Lewis, 2008).

O estudo de Hertog (2010) sobre empresas estatais bem-sucedidas traz um entendimento sobre como alguns países conseguiram contornar a chamada “maldição dos recursos” e gerenciá-los atendo-se aos princípios da efetividade. Os autores sugerem que, além de razões mais amplas, externas, como a ausência de monitoramento efetivo das atividades, ausência de competição e politização, que afetam as empresas estatais de maneira negativa, uma gestão orientada para o desempenho (lucro) depende da separação entre objetivos políticos e planejamento econômico.

Por outro lado, em estudo no contexto de um ministério italiano e à luz da NGP, Mauro et al. (2021) verificaram que o insucesso na implementação de uma ferramenta, como o orçamento baseado no desempenho, é fruto de uma integração insuficiente da comunicação, de valores e objetivos entre os atores, mas também de uma expectativa ilusória de possibilidades factuais. Tais aspectos, de natureza mais interna, prejudicam a percepção de relações de causa e efeito, comprometendo, assim, a sua implementação, pois, mesmo que a organização demonstre o uso da ferramenta, não consegue produzir as mudanças desejadas.

No Brasil, a NGP ganha destaque pela promulgação da referida Lei nº 13.303/2016, também chamada “Lei das Estatais”, cujo objetivo é aperfeiçoar a gestão das empresas estatais brasileiras, por meio da implementação de mecanismos de governança e processos de gestão já consagrados, para estabelecer diretrizes, em especial, relativas à gestão de riscos, transparência, responsabilidade (*accountability*), eficiência operacional e efetividade, bem como relacionamentos com a iniciativa privada. Os efeitos dessa legislação têm trazido mudanças relevantes para as empresas estatais, cujo processo, porém, é quase sempre desafiador.

Assim, Rezende e Fontes (2013), em estudo comparativo entre empresas privadas e estatais no Brasil, destacam que a eficiência das estatais depende de vários fatores, por exemplo, de estruturas de governança, capacidade gerencial e alinhamento com os objetivos estratégicos do governo, isto é, tanto de fatores internos quanto externos.

Posteriormente, Fontes (2018) lembra da importância de mecanismos de governança e também de FAE para a administração de estatais ao expor que:

[...] se a efetividade, ou efeito desejado, está sujeita às variações de interpretação no comando político ou da sociedade, a eficiência é prejudicada pelas falhas de governança, fragilidade no modelo meritocrático empresarial e uso dos recursos da estatal para ações de políticas públicas descoladas de sua função precípua.

O estudo de caso realizado por Gomes et al. (2022) numa empresa de economia mista destacou que a legislação impulsionou a adoção de processos mais estruturados de identificação, avaliação e mitigação de riscos, refletindo uma mudança cultural em direção a uma abordagem mais proativa na gestão organizacional. Contudo, entre os principais desafios encontrados estão: equipe reduzida ou insuficiente para a implementação do projeto, falta de um sistema informatizado para apoiar o processo e resistência por parte de outras áreas da organização.

Já em Silva e Nunes (2019), vê-se que a legislação brasileira de 2016 desempenhou um papel crucial na elevação dos padrões de governança e, apesar do progresso em relação à implementação dos mecanismos de governança e conformidade normativa pela maioria das empresas participantes da pesquisa, ainda há casos específicos com poucos avanços, sobretudo em relação à transparência das informações.

Em vista dos resultados mostrados nos parágrafos anteriores sobre a implementação de mecanismos de governança e de processos e ferramentas estratégicas no País, pode-se argumentar sobre a necessidade de maior compreensão acerca dos obstáculos ao aperfeiçoamento da administração das empresas estatais, especificamente por meio da tomada de decisões estratégicas, as quais venham a afetar o seu desempenho final.

3. FERRAMENTAS ESTRATÉGICAS

No contexto das empresas privadas, a velocidade e a intensidade das mudanças no ambiente de negócios, além do aumento da competição, exigem o emprego de ferramentas estratégicas, imprescindíveis à sobrevivência organizacional (Afonina & Chalupsky, 2012, 2013; AlMaryani & Sadik, 2012; Borges et al., 2021; Capalonga et al., 2014). Já no contexto das empresas estatais, mesmo com a influência de variáveis competitivas como as supracitadas, a implementação e utilização de ferramentas estratégicas têm sido mais influenciadas por pressão da sociedade e pela legislação – a exemplo da Lei nº 13.303/2016 –, que visa a seu aperfeiçoamento.

De maneira geral, as FAE são empregadas em atividades como elaboração e definição de estratégias e monitoramento de suas execuções; planejamento; busca pela solução de problemas estratégicos; mensuração de resultados; desempenho, eficiência e eficácia organizacionais, especialmente em ambientes de instabilidade. São, dessa maneira, essenciais para a tomada de decisões amplas e complexas, de longo prazo, e são decisivas para o desempenho organizacional (Clark, 1997; Conke, 2013; Quehaja et al., 2017; Rosenzweig, 2013; Tassabehji & Isherwood, 2014; Vendruscolo et al., 2012). Tais ferramentas são o ponto de partida para a estruturação da atividade de gerenciamento, atuando como guia para o pensamento gerencial: o uso das FAE conscientiza os gestores acerca do ambiente empresarial, subsidiando a tarefa de administrar em meio à instabilidade e motivando-os a analisar oportunidades e ameaças, a fim de que os riscos às operações possam ser reduzidos, proporcionando, assim, maior assertividade às decisões e contribuindo para aumentar o desempenho organizacional (Afonina, 2015; Afonina & Chalupsky, 2012, 2013; AlMaryani & Sadik, 2012; Borison & Hamm, 2010; Jarzabkowski & Kaplan, 2015; Jarzabkowski & Spee, 2009; Jarzabkowski & Wilson, 2002; Knott, 2006).

Contudo, o uso de FAE pode se revelar complexo ao analisar-se seu contexto, pois é influenciado pela dinâmica política entre aqueles envolvidos com a estratégia, além das especificidades da ferramenta (Jarzabkowski & Spee, 2009). Isso significa que diferentes usuários podem utilizar a mesma ferramenta de diversas formas e por variados motivos, e que os executivos fazem escolhas por determinada ferramenta com base no conhecimento que têm sobre ela.

Além disso, Wright et al. (2013) argumentam que as FAE não são o único meio para se chegar às melhores decisões estratégicas. Há, nesse sentido, a influência da composição das equipes que tomarão as decisões; o contexto em que elas serão tomadas; a propensão ao risco dos decisores; o tempo disponível deles; o acesso a informações no momento em que são solicitadas; e as habilidades e competências dos usuários da ferramenta, entre outras. Não obstante, o pensamento estratégico mostra-se fundamental às empresas, em especial na administração pública (Poister & Streib, 1999), sendo as ferramentas o seu principal meio de execução.

Assim, investigar o uso das FAE nas organizações possibilita esclarecer as possíveis motivações gerenciais para a adoção de certas ferramentas, sugerir processos específicos de disseminação de

conhecimento e *know-how* subjacentes à aplicação delas e auxiliar acadêmicos e administradores a direcionarem esforços para uma abordagem baseada na prática, isto é, na real contribuição da ferramenta para os objetivos organizacionais e na compreensão do seu efetivo uso (Gunn & Williams, 2007).

4. PESQUISAS SOBRE A UTILIZAÇÃO DE FAE

Algumas pesquisas sobre o uso de FAE trazem extensos inventários de ferramentas, possibilitando ampla visão acerca de sua utilização nas empresas. Afonina (2015) e Wright et al. (2013), por exemplo, relacionam as seguintes ferramentas, identificadas tanto na literatura quanto no dia a dia organizacional: as cinco forças de Porter; estratégias genéricas (diferenciação, liderança em custos e foco); análise SWOT; visão baseada nos recursos da firma (VBR); análise da cadeia de valor; matriz BCG (Boston Consulting Group); modelo 7S (McKinsey); Balanced Scorecard (BSC); relógio estratégico de Bowman (modelo comparativo de atributos apresentados por competidores); mapeamento de grupos estratégicos; análise estratégica dos fatores; estratégia do oceano azul; análise custo-benefício; análise de satisfação do cliente; análise de reclamações de clientes; análise da satisfação de funcionários (pontos de vista e atitudes dos funcionários); segmentação de mercado; análise de preços; análise de compartilhamento de mercado; análise de rentabilidade do cliente; avaliação comparativa; análise do nível de serviço; análise do ciclo de vida do produto; análise PEST (análise política, econômica, social e tecnológica); métodos de portfólio; cálculo baseado em atividade e, por fim, fatores críticos de sucesso.

Em outro levantamento, Rigby e Bilodeau (2015) elencam as FAE mais utilizadas por executivos norte-americanos. Dentre elas estão gestão do relacionamento com o cliente; *benchmarking*; pesquisas de engajamento de empregados; planejamento estratégico; terceirização; BSC; missão e visão; gestão da cadeia de suprimentos; programas de gestão de mudanças; segmentação de clientes; análise de competências centrais; *big data* e análise de dados; gestão da qualidade total; gerenciamento da satisfação; lealdade e fidelidade; transformação digital; reengenharia de processos de negócios e, por fim, alianças estratégicas.

Já Qehaja et al. (2017), ao analisarem os estudos sobre o tema entre 1990 e 2015, identificam a análise SWOT como a FAE mais utilizada pelas empresas, seguida por *benchmarking*; análise PEST; análise “e se?”; visão e missão; análise das cinco forças de Porter; análises financeiras; fatores críticos de sucesso; análise custo-benefício e, por fim, satisfação do cliente. O estudo ainda mostra que o uso dessas ferramentas é mais comum em grandes empresas, em diferentes contextos nacionais.

Dada a sua abrangência, os referidos levantamentos evidenciam apenas uma perspectiva sobre o tema, admitindo-se, assim, investigações mais detalhadas, complementares, acerca das razões de uso, das relações entre os potenciais benefícios com a adoção das ferramentas e nuances no emprego delas, entre outras possibilidades. Alguns desses estudos – não restritos a empresas estatais – são discutidos a seguir.

Em pequenas e médias empresas (PMEs), Bellamy et al. (2019) revelam o uso preponderante de ferramentas mais operacionais; as questões estratégicas são tratadas de maneira mais implícita e não estruturada, ainda que os administradores tenham consciência dos resultados de suas decisões. Mesmo assim, identificam que estratégias claras e uma sólida implementação das FAE influenciam o crescimento da empresa.

Em *survey* conduzido também com PMEs, porém com foco na gestão do conhecimento, Singh et al. (2021) identificam o papel facilitador que a valorização do conhecimento pela alta gestão e as ferramentas de gestão do conhecimento têm na viabilização da inovação aberta e no desempenho subsequente. Verifica-se, assim, a importância da comunicação interna e da alta administração para a implementação e o uso pleno de FAE, bem como a interdependência entre elas e os processos de inovação na empresa.

Sobre o uso de FAE, há também a consideração de fatores institucionais. Foltean et al. (2019), por exemplo, analisam a adoção de tecnologia de mídias sociais e gestão do relacionamento com o cliente. A utilização de FAE por influência tanto de clientes quanto de competidores pode inviabilizar os benefícios dessas ferramentas caso haja ausência ou insuficiência de habilidades para sua plena utilização na empresa. Há, assim, o papel complementar dessas ferramentas no aperfeiçoamento de habilidades. Com isso, influências institucionais na adoção de FAE requerem ponderação quanto ao alinhamento de recursos organizacionais para seu aproveitamento pleno.

Mais recentemente, sobre o uso estratégico da inteligência artificial pelas empresas, Borges et al. (2021) argumentam que, apesar das promessas da tecnologia, há de se ponderar sobre a criação de valor com o seu uso, sugerindo quatro possibilidades: apoio à decisão, engajamento de clientes e empregados, automação e novos produtos e serviços.

Ainda sobre o valor das ferramentas para a organização, em meio a críticas relacionadas com o planejamento estratégico, George et al. (2019) revelaram, por meio de uma meta-análise, que o planejamento estratégico (formalização do planejamento) influencia significativamente o desempenho organizacional (efetividade, mas não eficiência), sendo esse efeito verificado tanto em empresas privadas quanto em estatais e em diferentes contextos nacionais. Com isso, defendem a adoção da ferramenta, mesmo que aspectos específicos quanto à implementação e ao uso não sejam enfatizados no estudo.

Por sua vez, numa abordagem mais aprofundada na administração pública, Borges e Matias (2011) mostram que, apesar do aperfeiçoamento gerencial no governo do estado de Minas Gerais, com a implementação de um BSC, houve dificuldades em relacionar ações atuais com o planejamento de longo prazo, além da falta de informações gerenciais precisas para decisões de alocação de recursos, especialmente pela ausência de critérios objetivos. Em posterior estudo também no mesmo contexto, Gonzaga et al. (2017) verificaram que as ferramentas gerenciais adotadas pelo governo se mostraram insuficientes para blindar a estrutura gerencial do modelo de gestão diante de pressões do ambiente, desvirtuando o modelo inicialmente proposto e promovendo alterações nos indicadores. Em ambos os casos, vê-se que as ferramentas estratégicas perdem considerável relevância no suporte à administração e à tomada de decisão de longo prazo na administração pública.

Ota (2014), complementarmente, identifica cinco obstáculos no uso do planejamento estratégico em organizações públicas: engajamento e compromisso das pessoas envolvidas; consideração de múltiplas perspectivas no processo decisório; flexibilidade para lidar com fatores políticos e rotatividade; cultura organizacional e princípios da administração pública; e provimento de recursos humanos e financeiros. Tais aspectos em muito diferem da dinâmica de organizações privadas, o que requer adaptações e preparo por parte de administradores públicos.

Similarmente, Blonski et al. (2017), em pesquisa sobre o uso do BSC na Receita Federal do Brasil, identificaram como uma das principais barreiras ao sucesso da ferramenta a falta de alinhamento com as pessoas, sobretudo durante sua implementação. Destacam, além da precária comunicação da

estratégia, a ausência de incentivos, como remuneração variável, em consonância com os princípios da NGP e do próprio BSC.

Os estudos discutidos nas linhas anteriores trazem uma compreensão acerca da importância, das potencialidades e dos obstáculos relacionados com o uso de ferramentas estratégicas em empresas privadas e estatais. Porém, ainda há espaço para mais contribuições: apesar de vários autores mencionarem a importância das FAE para a tomada de decisão estratégica, um foco investigativo (ainda escasso) nas decisões estratégicas de empresas estatais trará maior compreensão dos desafios gerenciais e da necessidade de se adotar FAE nesse contexto. Em segundo lugar, poucos estudos aqui citados fornecem uma visão detalhada acerca da utilização das FAE, sobretudo num contexto de busca contínua pela eficiência e aprimoramento gerencial da administração pública. Em meio a casos de insucesso na implementação de ferramentas, modelos gerenciais e governança, conforme verificado na literatura, é necessário obter pistas mais detalhadas sobre a percepção dos usuários quanto à utilidade e ao alinhamento aos objetivos e desafios da implementação. Por fim, dada a natureza das empresas estatais em comparação com as empresas privadas, até que ponto as FAE realmente contribuem para a efetividade organizacional, segundo a literatura, e são legitimadas por isso? Ou teriam as pressões por desempenho e mecanismos institucionais com base na NGP e na Lei nº 13.303/2016 uma influência maior na adoção dessas ferramentas? E, caso seja essa a realidade, as ferramentas cumprem o seu papel original?

Essas indagações oriundas da literatura aqui exposta serviram como norteadoras da pesquisa de campo e da definição das categorias de análise (considerações sobre decisões estratégicas em empresas estatais, FAE empregadas e seu contexto de uso e contribuição das FAE à efetividade organizacional). Tal percurso metodológico é tratado em detalhes na seção seguinte.

5. METODOLOGIA

Esta pesquisa objetiva estudar as características de um grupo, levantando opiniões e experiências acerca da utilização de ferramentas estratégicas no âmbito das empresas estatais. Por não ter o propósito de compreender cada uma das unidades organizacionais selecionadas em sua totalidade, inclusive em termos comparativos, este não se configura como um estudo de caso (Yin, 2010), mas como uma pesquisa de campo.

As categorias de análise foram definidas previamente à coleta de dados, com base em lacunas teóricas e subsequente objetivo de pesquisa, conforme apresentado na seção anterior. Concomitantemente, considerou-se a formação de categorias de análise emergentes quando da avaliação exploratória dos dados. Como instrumento de coleta de dados, empregou-se um roteiro de entrevistas cujos itens (perguntas abertas) foram elaborados espontaneamente pelos autores, de maneira a refletir as categorias de análise previamente definidas, fundamentadas em contribuições específicas da literatura. O roteiro inicial passou por modificações depois do processo de revisão por pares, conferindo, assim, maior confiabilidade ao instrumento (Quadro 1). As entrevistas foram agendadas e conduzidas na cidade de Fortaleza, onde residem e atuam profissionalmente os pesquisadores.

QUADRO 1 ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM BASE NAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Categorias de análise (subdivisões do objetivo de pesquisa)	Itens do roteiro de entrevistas.
Principais decisões de longo prazo na empresa	Indique e comente os principais tipos de decisão de longo prazo tomados na organização (Jarzabkowski & Wilson, 2002; Ota, 2014; Qehaja et al., 2017; Rosenzweig, 2013; Wright et al., 2013).
Ferramentas estratégicas utilizadas como subsídio às decisões de longo prazo	Há a utilização de ferramentas estratégicas pelos gestores da organização com o objetivo de subsidiar as decisões de longo prazo? Se sim, quais seriam essas ferramentas? (Jarzabkowski & Wilson, 2002; Ota, 2014; Qehaja et al., 2017; Wright et al., 2013).
	De acordo com sua experiência, até que ponto as ferramentas estratégicas empregadas suprem as necessidades de informação para a tomada de decisões de longo prazo? (Jarzabkowski & Wilson, 2002; Ota, 2014; Qehaja et al., 2017; Wright et al., 2013).
	De acordo com sua experiência, quais são os fatores fundamentais à adoção e implementação efetivas de uma ferramenta estratégica em uma organização pública? (Afonina, 2015; Afonina & Chalupsky, 2012; Ota, 2014).
Contribuição das ferramentas estratégicas à consecução dos objetivos da organização	Como você descreve a relação entre o uso de ferramentas estratégicas e a efetividade organizacional (consecução dos objetivos da organização)? (Jarzabkowski & Wilson, 2002; Ota, 2014; Qehaja et al., 2017; Wright et al., 2013).

Fonte: Elaborado pelos autores.

A pesquisa foi realizada em três organizações estatais – duas sociedades de economia mista e uma empresa pública – situadas no estado do Ceará. A seleção das unidades de análise (empresas) deu-se por critério de acessibilidade, em que o pesquisador seleciona as unidades a que tem acesso. A Empresa A atua no setor de tecnologia da informação. Fundada em 2000, tem, aproximadamente, 185 funcionários e apresenta faturamento anual da ordem de R\$ 164 milhões. A Empresa B, atuante na gestão de recursos hídricos, foi fundada em 1993 e emprega 127 funcionários, com faturamento semelhante ao da Empresa A (R\$ 167 milhões). Já a Empresa C, atuante no setor de água e saneamento, é a mais antiga do grupo pesquisado (fundada em 1971), tem em seu quadro 1.305 funcionários e seu faturamento anual é da ordem de R\$ 1 bilhão.

Para a condução das entrevistas, sondaram-se sujeitos diretamente envolvidos com o uso de ferramentas estratégicas e com o processo de planejamento estratégico/administração estratégica da organização. Estabeleceram-se, ainda, dois critérios de perfil para a sua seleção: grau de escolaridade mínimo de especialização e experiência gerencial acima de 10 anos. Tal perfil pressupõe um nível de conhecimento relevante acerca das ferramentas estratégicas empregadas na organização, bem como das operações da própria empresa (Quadro 2).

QUADRO 2 PERFIL DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Cargo	Formação	Escolaridade	Área	Experiência
Analista de gestão (Empresa A)	Processamento de dados	Especialista	Escritório de governança corporativa	30 anos
Coordenador (Empresa A)	Engenharia de <i>software</i>	Especialista	Escritório de governança corporativa	29 anos
Coordenador (Empresa B)	Administração	Especialista	Planejamento e orçamento	15 anos
Diretor de planejamento (Empresa B)	Engenharia	Mestrado	Diretoria de planejamento	17 anos
Gerente (Empresa B)	Contabilidade	Especialista	Planejamento e orçamento	15 anos
Superintendente (Empresa C)	Engenharia	Mestrado	Superintendência de Planejamento de expansão e captação de recursos	20 anos
Gerente (Empresa C)	Administração	Mestrado	Governança, riscos e <i>compliance</i>	16 anos
Superintendente (Empresa C)	Administração	Mestrado	Presidência	14 anos

Fonte: Dados da pesquisa.

Mesmo com um reduzido número de sujeitos entrevistados de cada organização, o perfil descrito mostrou-se satisfatório quanto à qualidade dos dados, os quais mostraram-se suficientes como respostas aos itens do roteiro. As entrevistas foram realizadas individual e presencialmente, durante a jornada de trabalho, de acordo com a disponibilidade de cada um dos sujeitos (com idade acima de 18 anos); foi obtida a concordância de cada um deles depois da apresentação do instrumento de coleta de dados e do esclarecimento quanto ao anonimato e objeto da pesquisa, que está fora da esfera pessoal. Cada entrevista, com duração média de 72 minutos, foi gravada com a anuência do entrevistado e, posteriormente, transcrita, obtendo-se, assim, um conjunto de dados robusto para uma análise de conteúdo.

A análise de conteúdo qualitativa das transcrições seguiu os passos propostos por Bardin (2011): pré-análise (resgate do objetivo da pesquisa; elaboração de indicadores como guias para a interpretação, ainda que possam advir depois da coleta de dados; e respeito à homogeneidade dos materiais); exploração do material (codificação das unidades de conteúdo segundo as transcrições, considerando, ainda, a emergência de novas categorias, e revisão); e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (construção de sentido a partir dos dados com base em respostas a perguntas simples e identificação de relações de causa e efeito).

A análise de conteúdo seguiu, ainda, a abordagem de “grade mista”, em que as categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa são preliminarmente estabelecidas (os principais tipos de decisão estratégica, o uso de ferramentas estratégicas pelos gestores e a relação entre o uso dessas ferramentas e a efetividade organizacional), porém, admitindo-se também a inclusão de categorias emergentes ao longo do processo de análise (Vergara, 2005), como decisões estratégicas planejadas e não planejadas, o nível de utilização das FAE nas empresas (incipiente, moderado e pleno) e o tipo de contribuição das ferramentas para a efetividade organizacional (baixo, médio e alto). A análise de conteúdo, especialmente nas etapas de tratamento, inferência e interpretação, foi auxiliada pelo software NVivo9.

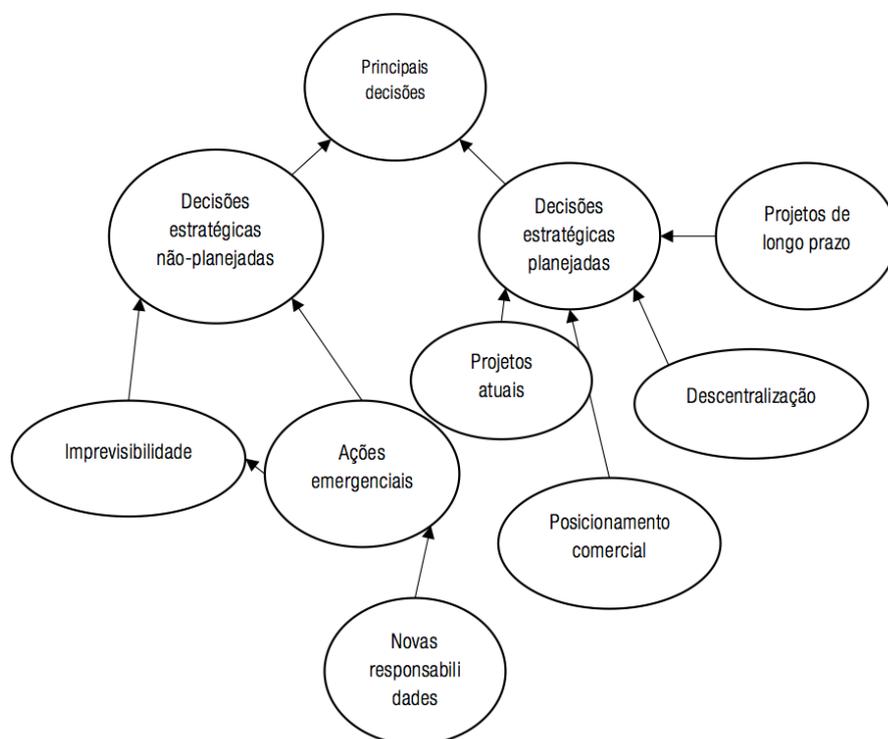
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os principais resultados da pesquisa referentes aos três itens de análise já mencionados, bem como uma discussão à luz da base conceitual.

6.1. Principais decisões estratégicas

Com o registro das principais decisões estratégicas nas transcrições das entrevistas, duas categorias puderam ser estabelecidas *a posteriori*: decisões estratégicas planejadas e não planejadas (Figura 1).

FIGURA 1 PRINCIPAIS DECISÕES – MAPA DAS CATEGORIAS EMERGENTES



Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto às primeiras, identificou-se uma ênfase no cumprimento das metas e dos indicadores alinhados aos planos estratégicos de dez e cinco anos nas Empresas B e C, respectivamente. Tal ênfase deve-se ao fato de ambas lidarem com a gestão de projetos de infraestrutura, ao passo que a Empresa A opera em um setor mais dinâmico: tecnologia da informação. Nessa categoria de análise (decisões estratégicas), citaram-se diversos exemplos de ações organizacionais percebidas como decisões estratégicas planejadas, em especial novo posicionamento nas atividades comerciais (Empresa A), modificação da estrutura organizacional (descentralização) (Empresa B) e projetos diversos previstos no planejamento estratégico. Dentre estes, ressaltou-se a menção de um dos sujeitos atuantes na Empresa B, em projetos de longo prazo, associados a uma visão ainda fora da abrangência da administração da empresa ou do atual escopo de operações da companhia, como a implementação de projetos e operações “mais ousados” vinculados à segurança hídrica: desdobramentos de projetos governamentais mais amplos, como a transposição do Rio São Francisco. De todas as decisões estratégicas planejadas exemplificadas, esta foi a de maior complexidade entre todas aquelas contempladas no planejamento estratégico.

Já as decisões estratégicas não planejadas foram mencionadas exclusivamente pelos sujeitos da Empresa B. Descritas principalmente como “emergenciais,” essas decisões, conforme o setor de atuação da empresa, são influenciadas pela imprevisibilidade meteorológica no estado, o que demanda novas responsabilidades, novas funções e operações que fogem às ações cotidianas e causam ineficiência. Apesar disso, o desenho de cenários futuros ou simulações de risco não foi mencionado pelos respondentes. Por outro lado, mesmo na ausência de atividades voltadas para a análise de cenários futuros, Borison e Hamm (2010) consideram o papel crítico do julgamento nas decisões estratégicas. No caso dessa decisão, julgamentos referentes à possibilidade de eventos ambientais ou meteorológicos podem proporcionar um exercício valioso de planejamento de ações alternativas.

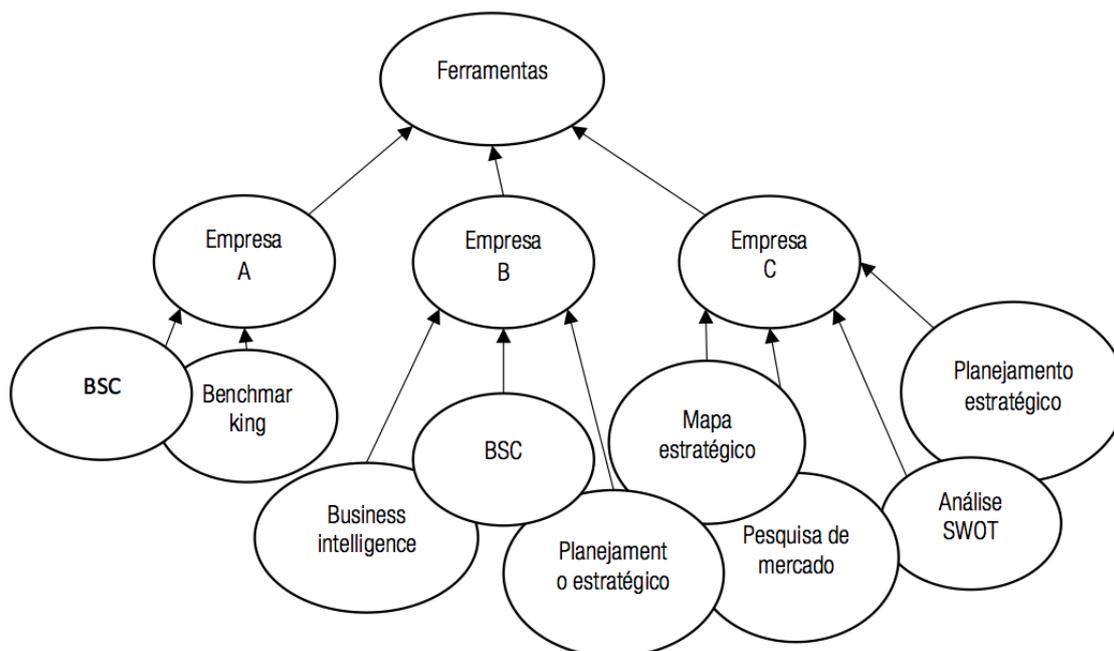
Em síntese, as chamadas decisões estratégicas foram percebidas, majoritariamente, como aquelas pertinentes ao planejamento estratégico ou inseridas nele, previsíveis, atinentes ao longo prazo e relacionadas com o desempenho organizacional como um todo (mesmo em ocasiões de monopólio natural), o que vai ao encontro da literatura sobre decisões estratégicas (Borison & Hamm, 2010; Rosenzweig, 2013), em especial à luz do modelo sugerido por Rosenzweig (2013), segundo o qual decisões estratégicas caracterizam-se por elevado grau de controle e acarretam desempenho relativo (comparativo). Porém, as considerações acerca de decisões estratégicas não planejadas, comumente relacionadas com o risco e a incerteza, mas sem base de comparação de desempenho, não se configuram necessariamente como decisões estratégicas, mas como escolhas que exigem julgamento para solucionar um problema (Rosenzweig, 2013). A menção a essa categoria de decisão como estratégica por parte dos sujeitos pode ser atribuída a vivências recentes e marcantes, em especial por estarem inseridas numa cultura organizacional geralmente marcada pela estabilidade de processos burocráticos e rotineiros.

6.2. Ferramentas estratégicas utilizadas

Em relação às ferramentas estratégicas utilizadas com o objetivo de subsidiar decisões de longo prazo, cabe ressaltar que sua adoção pode se dar de maneira informal e que um conjunto delas pode ser empregada de maneira complementar, dificultando, assim, uma análise fundamentada em uma única ferramenta. Mesmo assim, consideraram-se apenas aquelas formalmente implementadas nas

organizações investigadas, mesmo havendo sobreposição de função entre outras possíveis. Delas, destacam-se o planejamento estratégico e o BSC (Figura 2).

FIGURA 2 FERRAMENTAS UTILIZADAS – MAPA DAS CATEGORIAS EMERGENTES



Fonte: Dados da pesquisa.

O planejamento estratégico foi mencionado como a principal ferramenta empregada pela Empresa C por causa de exigências legais. Porém, no caso dessa empresa, muito além de cumprir uma exigência legal, o planejamento estratégico de cinco anos recebe atenção singular por parte das lideranças: é marcado por reuniões semanais e pelo envolvimento de outras organizações ligadas à empresa e essenciais ao cumprimento dos planos. Similarmente, a Empresa B possui um planejamento estratégico consolidado, com processos bem delineados e papéis claramente definidos, com ênfase no atingimento dos indicadores. Já as decisões estratégicas, previamente discutidas, referem-se essencialmente a ações corretivas, com o intuito de atingir indicadores (principal foco) e objetivos finais.

Quanto ao BSC, mencionado por todas as empresas, reconhece-se, por parte de todas elas, a importância de se ter uma ferramenta que possibilite controlar os planos estratégicos no dia a dia: “[...] através do BSC, que monitora os indicadores e verifica aqueles que não estão sendo atingidos, como tomar as ações necessárias para contornar isso” (Entrevistado 2, Empresa B).

Blonski et al. (2017) relatam que, no setor público, o BSC mantém uma força como ferramenta de controle gerencial, permitindo o monitoramento orçamentário e a consecução da eficiência no

uso de recursos. Isso ocorre porque essa ferramenta traduz as grandes diretrizes estratégicas em indicadores funcionais e operacionais de médio e curto prazos, e tal consideração pode ser verificada com base no reconhecimento dos administradores das três empresas investigadas.

Entretanto, cabe destacar um aspecto emergente nos relatos: o nível de utilização, isto é, até que ponto cada organização usufrui de todo o potencial das ferramentas mencionadas. Pode-se afirmar que, com exceção da Empresa C, constatou-se um nível intermediário de utilização do BSC nas empresas analisadas: o uso proporciona benefícios aos gestores e à organização, mas há, contudo, questões ou obstáculos – especificamente, a adesão das pessoas na organização e liderança – que impedem a exploração do seu potencial para a obtenção dos benefícios decorrentes de uma utilização plena, como melhor alinhamento entre os diferentes departamentos e áreas e comunicação sobre a estratégia organizacional, além de outros subsequentes, como maior agilidade e redução de riscos na execução da estratégia. Tal achado assemelha-se aos resultados expostos por Mauro et al. (2021), cujo insucesso na implementação de uma ferramenta no contexto da administração pública italiana advém de falhas na integração da comunicação, de valores e de objetivos. Ademais, essa realidade pode vir a minar as decisões estratégicas, cuja qualidade, segundo Wright et al. (2013), depende fundamentalmente do uso de FAE, as quais dependem ainda de habilidades, conhecimento e integração entre pessoas e áreas.

Em relação ao nível de utilização das ferramentas, gerou-se a seguinte categorização de unidades de texto em três agrupamentos distintos (categorias emergentes): pleno, intermediário e incipiente. Dessas três categorias, destacam-se o BSC, mencionado pelas Empresas A e B, e o planejamento estratégico, referente à Empresa B, como ferramentas empregadas em um estágio intermediário: “Os gestores poderiam se utilizar mais dessas ferramentas, por meio das quais são feitas as reuniões em que se procura viabilizar, por exemplo, a identificação de projetos necessários para a companhia, mas ainda há deficiências na maneira de priorizar os projetos” (Entrevistado 1, Empresa B). Cabe ressaltar que, embora o planejamento estratégico não tenha sido mencionado pelos sujeitos como ferramenta formalmente implementada, a Empresa A apresenta elementos norteadores como missão, visão e valores, além de um plano estratégico, essenciais ao BSC.

Já a ferramenta Business Intelligence (BI), também mencionada pela Empresa B, foi categorizada como incipiente quanto a sua utilização. Essa constatação justifica-se pelo fato de a ferramenta ter sido implementada independentemente do planejamento estratégico, o que acarreta menor visibilidade por parte da alta gestão e alcance menos abrangente em nível organizacional. Além disso, o BI é uma ferramenta dinâmica, complexa, que requer conhecimentos e habilidades específicos e, conseqüentemente, demanda uma fase de adaptação para atingimento de seu uso pleno.

Por outro lado, a Empresa C indica ter utilização plena de todas as ferramentas mencionadas (BSC, pesquisa de mercado, análise SWOT e planejamento estratégico), assim como a Empresa A quanto ao *benchmarking*. Tal aspecto associado à Empresa C, contudo, não elimina a necessidade de aperfeiçoamento contínuo em sua utilização, conforme o seguinte relato:

A ferramenta Balanced Scorecard trabalha muito com a relação de causa e efeito e, muitas vezes, a gente não consegue ver essa relação de causa e efeito; a gente, muitas vezes, não consegue mensurar se o meu mapa estratégico... se eu vou verificar todas as perspectivas do BSC (Entrevistado 1, Empresa C).

Mais uma vez, verifica-se a importância, trazida na literatura por Mauro et al. (2021), da comunicação, de valores e objetivos, nesse caso, quanto ao aperfeiçoamento contínuo do uso da ferramenta, para que seus usuários estejam aptos a verificar e analisar as relações de causa e efeito.

Além disso, em virtude da supracitada Lei nº 13. 303/2016, as empresas estatais têm incorporado algumas ferramentas estratégicas e, apesar de as FAE serem projetadas para auxiliar e orientar os gestores nas tomadas de decisão em ambientes complexos (Wright et al., 2013), a finalidade de uso por parte das empresas investigadas parece concentrar-se, sobretudo, no direcionamento de esforços gerenciais e sua comunicação à alta gestão, isto é, em aspectos mais formais da sua utilização. Esse aspecto, desejável como movimento pelo aperfeiçoamento da gestão nessas organizações, parece ignorar a necessidade de comunicação entre as pessoas e o alinhamento entre as diferentes áreas, impedindo a utilização das ferramentas em sua plenitude, particularmente nas tarefas de compreender e agir sobre o ambiente estratégico de maneira mais responsiva por meio das pessoas.

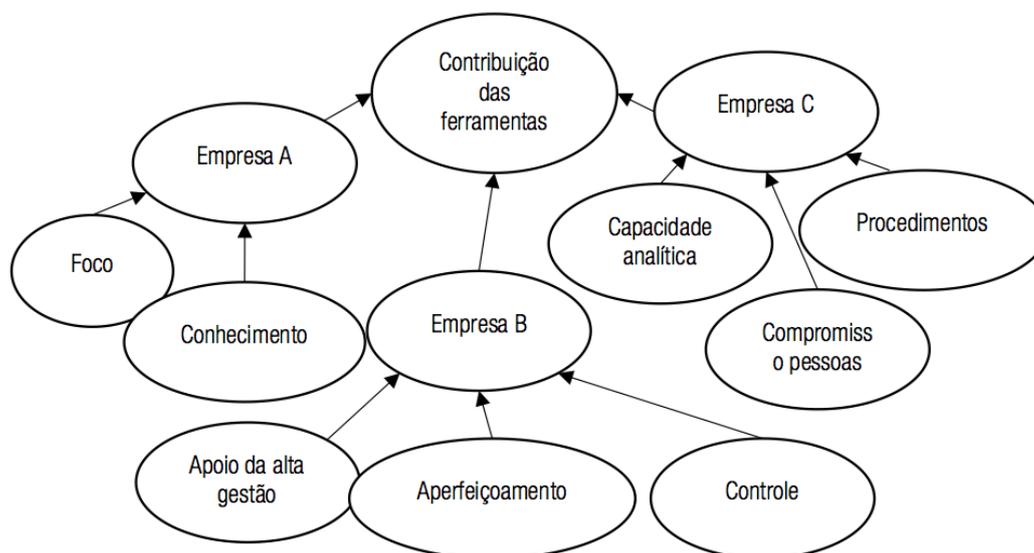
[...] Apresentação da reunião, isso ajuda muito quando a alta gestão, acompanhando os indicadores... se não estão atendendo, o que eles podem fazer para melhorar [...] recorrem muito mais às formatações das apresentações do planejamento dos indicadores setoriais e corporativos do que mesmo a uma ferramenta de sistema (Entrevistado 2, Empresa B).

Em se tratando das ferramentas estratégicas empregadas pelas empresas investigadas, os principais pontos identificados foram seus diferentes níveis de utilização e a relação entre o sucesso da implementação e do uso de uma ferramenta e sua complementaridade com outras já empregadas na organização, além da finalidade quanto à sua utilização: por um lado, uma formalidade da comunicação entre gerentes e a alta gestão, ainda que em atenção às exigências legais e a seus processos inerentes; por outro, um atendimento às reais necessidades de uma administração orientada para a estratégia, que objetiva maior “fluidez” no uso da ferramenta mediante ampla comunicação da estratégia às pessoas, por meio de diferentes áreas, contribuindo, assim, para decisões e ações mais ágeis. Da análise, verificou-se maior representação à primeira finalidade, em consonância com estudos como o de Silva e Nunes (2019).

6.3. Relação das FAE com a tomada de decisão de longo prazo e efetividade

O último item de análise diz respeito à contribuição das FAE para tomada de decisão de longo prazo e consecução dos objetivos organizacionais (efetividade). A análise do conteúdo das transcrições revelou as seguintes classificações a respeito dessas contribuições: foco e conhecimento (na Empresa A); apoio à alta gestão, aperfeiçoamento da gestão e controle (na Empresa B); e capacidade analítica, compromisso e procedimentos (Empresa C) (Figura 3).

FIGURA 3 CONTRIBUIÇÃO DAS FERRAMENTAS ESTRATÉGICAS PARA A EFETIVIDADE ORGANIZACIONAL – MAPA DAS CATEGORIAS EMERGENTES



Fonte: Dados da pesquisa.

Além disso, o conhecimento das pessoas sobre a(s) ferramenta(s) é condição fundamental para que haja contribuição *de fato* à efetividade organizacional. Sem o conhecimento necessário sobre a utilização da(s) ferramenta(s), as pessoas não as usam e, dessa forma, ineficiências como duplicidade de esforços, retrabalho, perda informacional e conflitos podem se perpetuar/surgir.

Em relação à Empresa B, as transcrições revelaram essencialmente a relação das ferramentas com o controle e o aperfeiçoamento da organização em lidar com a condução de projetos. Similarmente à Empresa A, verificaram-se pontos pertinentes às relações sociais: na Empresa B, as ferramentas foram percebidas como mecanismos de credibilidade do trabalho dos gestores perante a alta gestão e uma linguagem comum que transmite à alta gestão as informações necessárias às tomadas de decisão de maior alcance.

Da mesma forma, o apoio da alta gestão foi identificado, assim como na literatura, como um aspecto primordial para a utilização plena da ferramenta para a tomada de decisão. Além disso, pôde-se verificar que a influência da política na alteração do rumo dos projetos da organização é um fenômeno comum na administração pública e, mesmo que isso afete o planejamento estratégico, ela é adaptada e/ou incorporada e transmitida às pessoas da organização por meio das ferramentas e de indicadores estratégicos.

Assim, as ferramentas estratégicas, nesse caso, podem perder o seu papel de alinhadora/direcionadora de decisões estratégicas para o desempenho organizacional, na medida em que intervenções políticas e interesses individuais podem alterar insumos informacionais e estipular novos parâmetros de análise.

Quanto à Empresa C, apurou-se que as ferramentas estratégicas apresentaram duas contribuições-chave: a formalização de procedimentos essenciais, que depende, em grande parte, da clareza da comunicação em nível organizacional, e o incremento da capacidade analítica da organização para filtrar influências externas e responder-lhes por meio de objetivos claros e projetos alinhados. Ressalta-se, ainda, que as contribuições das FAE dependem fortemente de fatores como dimensionamento de recursos, inclusive humanos, além do compromisso e da atitude daqueles que as utilizarão, similarmente aos resultados de outros estudos (Gomes et al., 2022; Mauro et al., 2021).

Dessa variável emergente buscou-se, então, caracterizar o nível de contribuição das ferramentas para a efetividade organizacional, com base nas transcrições de todas as entrevistas realizadas, utilizando-se o critério subjetivo de baixo, médio e alto. Com isso, pôde-se averiguar um nível de contribuição elevado (médio e alto) das ferramentas à efetividade organizacional nas três unidades investigadas, com especial menção ao alto nível de contribuição na Empresa B e ao médio nível de contribuição no caso das Empresas A e C. Nesses últimos casos, as transcrições trazem à tona elementos de natureza mais humana/social (atitude, compromisso e conhecimento sobre a ferramenta por parte das pessoas) e pertinentes à implementação: “Poderia ser maior se fosse utilizado todo o potencial da ferramenta, às vezes não é, a pessoa não tem conhecimento” (Entrevistado 2, Empresa A); “Ferramenta nenhuma faz milagre, quem faz milagre é a atitude das pessoas com relação à ferramenta” (Respondente 2, Empresa C).

Ainda referente à Empresa C, apontou-se a necessidade de maior apropriação da gestão quanto ao uso das ferramentas nas tomadas de decisão:

[...] Mas também uma internalização dessas ferramentas aqui na empresa é importante, a gente tem a ferramenta, ela mostra o problema, mas a gente não utiliza e não sabe a importância, dessa forma, é importante que as pessoas conheçam e queiram utilizar as ferramentas (Entrevistado 2, Empresa C).

É importante frisar que o uso pleno das ferramentas depende da compreensão dos gestores quanto às suas vantagens e limitações, sendo ainda necessária a criatividade para integrá-las oportunamente, além de habilidade (Gomes et al., 2022; Wright et al., 2013).

De maneira geral, a importância da capacitação dos gestores reduz o empirismo nas decisões com a busca de apoio informacional pelas ferramentas. Esse resultado corresponde às considerações de Jarzabkowski e Wilson (2002) e Ota (2014) quanto à necessidade de se desenvolverem habilidades para o uso da ferramenta em seu pleno potencial, explorando a finalidade de sua adoção, a fim de lidar com ambientes complexos. Assim, o grau de satisfação com a ferramenta dependerá da competência daquele que a utiliza e do contexto em que é utilizada (Jarzabkowski & Kaplan, 2014; Jarzabkowski & Spee, 2009).

Com base nas contribuições de Afonina (2012), é possível também verificar a satisfação dos gestores com aquelas ferramentas que sabem utilizar ou com as quais tenham familiaridade. Porém, há uma lacuna entre o conhecimento e a utilização de ferramentas e técnicas de gestão, o que reforça a necessidade de capacitação dos gestores e de desenvolvimento de habilidades para o seu uso.

Sob uma perspectiva teórica, a utilização de ferramentas estratégicas auxilia os administradores a refletirem sobre mudanças internas e externas, estruturarem a administração estratégica e apoiarem as decisões relacionadas com as necessidades do cliente e a priorização de projetos, aprimorando,

assim, os resultados organizacionais. Contudo, os resultados mostram que o nível de uso das FAE para lidar com o ambiente externo ainda é incipiente nos casos analisados, além da aplicabilidade idiossincrática, como acomodar mudanças de natureza política. Esse aspecto, que desvirtua a utilização da ferramenta, foi verificado também em Borges e Matias (2011) e Gonzaga et al. (2019). Assim, os plenos benefícios potenciais das ferramentas ainda não se verificam no contexto analisado. Tal constatação, além da exigência legal no caso das organizações estatais, ilustra a diferença da literatura sobre ferramentas estratégicas aplicadas no contexto de empresas privadas.

7. CONCLUSÃO

Em meio a pressões por mudanças quanto a desempenho, governança, transparência e responsabilidade que caracterizam o movimento da NGP, ainda há espaço para contribuições ao aperfeiçoamento de organizações públicas. Com o intuito de explorar alguns fatores relevantes da implementação das FAE, este artigo teve como objetivo analisar seu uso e sua influência na tomada de decisão em um grupo de empresas estatais.

Entrevistas com administradores usuários de ferramentas nessas empresas e a subsequente análise do conteúdo dos relatos mostraram que, mesmo com diretrizes e políticas estratégicas claramente definidas, o uso das ferramentas para a tomada de decisão ainda não é plenamente explorado em razão de empecilhos à implementação: o preparo das pessoas; o alinhamento da ferramenta às necessidades delas e da organização; atitude, compromisso, participação e envolvimento, além do tripé comunicação, valores e objetivos, pontos já presentes na literatura. Contudo, uma contribuição para melhor compreensão desse fenômeno são os diferentes níveis de utilização das ferramentas (incipiente, intermediário e pleno), com base nos quais se pode analisar os meios – como comunicação interna, alinhamento institucional e complementariedades – necessários para que a empresa estatal possa tirar melhor proveito dessas ferramentas em prol de maior efetividade.

Sendo a empresa estatal uma organização híbrida que se ajusta ao seu contexto para obter vantagens tanto da propriedade estatal quanto do dinamismo competitivo naturais às empresas privadas (Bruton et al., 2015; Musacchio & Lazzarini, 2014; Musacchio et al., 2015), pode-se argumentar que a utilização plena das FAE contribui para que essa entidade exerça um papel de liderança mais expressivo nos diferentes contextos nacionais, sobretudo diante de grandes desafios globais, mediante suporte à tomada de decisão estratégica.

Contudo, a possibilidade de diferentes níveis de contribuição das ferramentas à efetividade organizacional é consistente com achados de pesquisas anteriores ao apontar que, sem a comunicação, a adoção das FAE traz consigo falsas expectativas acerca de sua contribuição à efetividade da organização. Assim, neste estudo, verificou-se que a adoção das FAE passa por estágios: desde a adoção para o cumprimento de exigências legais relativas à incorporação de ferramentas e controle estratégico, ainda que em apoio à administração no cumprimento de metas e objetivos em que se atinge a efetividade das operações, até seu uso pleno, em que a ferramenta, institucionalizada na organização, tem em sua utilização um processo de aperfeiçoamento contínuo. Nesse último estágio, são obtidos os benefícios potenciais das FAE, como apoio à tomada de decisão estratégica ante a dinâmica do ambiente – no caso de empresas estatais e outras organizações públicas, ganhos de inovação e crescimento em novas funções de negócio.

Futuras pesquisas podem, portanto, relacionar o grau de inovação e/ou velocidade de mudança organizacional como formas de adaptação a um contexto estratégico dinâmico ao grau ou à intensidade de uso de ferramentas estratégicas. Com isso, mais informações podem ser levantadas quanto à contribuição das ferramentas estratégicas para o aperfeiçoamento da gestão de empresas estatais e outras organizações públicas.

Sugere-se, ainda, explorar a influência dos gestores na execução da estratégia, a exemplo do nível de maturidade quanto ao uso de ferramentas na execução da estratégia, ou a comparação entre empresas estatais e privadas partindo-se da influência do uso de ferramentas estratégicas nas decisões organizacionais, além de questões e obstáculos relativos à implementação.

A pesquisa apresenta algumas limitações: o reduzido número de empresas analisadas, de modo a não permitir generalização dos achados às empresas estatais no País; o número diminuto de indivíduos entrevistados e o foco na seleção de sujeitos (entrevistados) ligados às rotinas das FAE, sem considerar membros da alta administração (diretoria e/ou conselhos de administração), instância em que se tomam efetivamente as decisões estratégicas e, com isso, outras possíveis perspectivas quanto aos itens investigados não poderem ser obtidos; e a dependência de uma única fonte de coleta de dados, por exemplo, entrevistas. Ainda assim, importantes relações conceituais foram estabelecidas, trazendo maior compreensão sobre como as FAE podem contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, bem como subsídios para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- Afonina, A. (2015). Strategic management tools and techniques and organizational performance: findings from the Czech Republic. *Journal of Competitiveness*, 7(3), 19-36.
- Afonina, A., & Chalupsky, V. (2012). The current strategic management tools and techniques: the evidence from Czech Republic. *Economics and Management*, 17(4), 1535-1544.
- Afonina, A., & Chalupsky, V. (2013). Investigation of strategic management tools and techniques. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 61(4), 833-840.
- AlMaryani, M. A. H., & Sadik, H. H. (2012). Strategic management accounting techniques in Romanian companies: some survey evidence. *Procedia Economics and Finance*, 3, 387-396.
- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789-798.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Barreta, A., & Busco, C. (2011). Technologies of government in public sector's networks: in search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research*, 22(4), 211-219.
- Bellamy, L. C., Amoo, N., Mervyn, K., & Hiddlestone-Mumford, J. (2019). The use of strategy tools and frameworks by SMEs in the strategy formation process. *International Journal of Organizational Analysis*, 27(2), 337-367.
- Bergue, S. T. (2013). Gestão estratégica e políticas públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 16(2), 77-93.
- Blonski, F., Prates, R. C., Costa, M., & Vizeu, F. (2017). O controle gerencial na perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(1), 15-30.
- Borges, A. F. S., Laurindo, F. J. B., Spínola, M. M., Gonçalves, R. F., & Mattos, C. A. (2021). The strategic use of artificial intelligence in the digital era: systematic literature review and future research directions. *International Journal of Information Management*, 57, 2-16.
- Borges, T. B., & Matias, M. A. (2011). Contabilidade gerencial no setor público: o caso de Minas Gerais. *Contabilidade Vista & Revista*, 22(3), 73-98.
- Borison, A., & Hamm, G. (2010). Prediction markets: a new tool for strategic decision making. *California Management Review*, 52(4), 125-141.
- Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., & Xu, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *The Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114.
- Capalonga, G., Diehl, C. A., & Zanini, F. A. M. (2014). Estratégias percebidas sob o foco da teoria de posicionamento estratégico, da visão baseada em recursos, da missão estratégica e da tipologia organizacional: um estudo com empresas do sul do Brasil. *Brazilian Business Review*, 11(3), 29-55.
- Claessens, S., & Djankov, S. (2002). Privatization benefits in Eastern Europe. *Journal of Public Economics*, 83(3), 307-324.
- Clark, D. N. (1997). Strategic management tool usage: a comparative study. *Strategic Change*, 6(7), 417-247.
- Conke, L. S. (2013). O pensamento estratégico no século XX: explicações históricas. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 12(4), 210-234.
- Diniz, J. A., Ribeiro, J. F., Filho, Dieng, M., & Santana, E. W. F. de. (2006). Gestão por resultados na administração pública: a visão dos gestores dos três entes federativos brasileiros. In *Anais do 2º Encontro de Administração Pública e Governança*, São Paulo, SP, Brasil.
- Felício, T., Samagaio, A., Rodrigues, R. (2021). Adoption of management control systems and performance in public state organizations. *Journal of Business Research*, 124, 593-602.
- Fernandes, A. G. (2013). *Balanced Scorecard aplicado à Administração pública: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, Brasil.

- Foltean, F. S., Trif, S. M., & Tuleu, D. L. (2019). Customer relationship management capabilities and social media technology use: consequences on firm performance. *Journal of Business Research*, 104, 563-75.
- Fontes, J. R., Filho. (2018). A governança corporativa em empresas estatais brasileiras ante a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). *Revista do Serviço Público*, 69(Especial), 181-209.
- Galas, E. S., & Forte, S. H. A. C. (2005). Fatores que interferem na implantação de um modelo de gestão estratégica baseado no Balanced Scorecard: estudo de caso em uma instituição pública. *Revista de Administração Mackenzie*, 6(2), 87-111.
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810-819.
- Gomes, E. G. M. (2009). *Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais* (Tese de Doutorado) Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.
- Gomes, P. H. V., Moitas, A. K., & Mainardi, S. L. (2022). Implementação da gestão de riscos: estudo de caso em uma empresa de economia mista prestadora de serviço público. *Economia e Políticas Públicas*, 10(1), 119-138.
- Gonzaga, R. P., Frezatti, F., Ckagnazaroff, I. B., & Suzart, J. A. S. (2017). Avaliação de desempenho no governo mineiro: alterações dos indicadores e metas. *Revista de Administração Contemporânea*, 21(Especial), 1-21.
- Gunn, R., & Williams, W. (2007). Strategic tools: an empirical investigation into strategy in practice in the UK. *Strategy Change Journal*, 16(5), 201-216.
- Hertog, S. (2010). Defying the resource curse: explaining successful state-owned enterprises in rentier states. *World Politics*, 62(2), 261-301.
- Jarzabkowski, P., & Kaplan, S. (2015). Strategy tools-in-use: a framework for understanding “technologies of rationality” in practice. *Strategic Management Journal*, 36(4), 537-558.
- Jarzabkowski, P., & Wilson, D. C. (2002). Top teams and strategy in a UK university. *Journal of Management Studies*, 39(3), 357-383.
- Jarzabkowski, P., & Spee, A. P. (2009). Strategy as practice: a review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 11(1), 69-95.
- Knott, P. (2006). A typology of strategy tool applications. *Management Decision*, 44(8), 1090-105.
- Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. (2016). Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm
- Lima, D. M. da C., Fraga, V. F., & Oliveira, F. B. de (2016). O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 893-912.
- Mauro, S. G., Cinquini, L., & Pianezzi, D. (2021). New Public Management between reality and illusion: analysing the validity of performance-based budgeting. *The British Accounting Review*, 53, 1-16.
- Musacchio, A., & Lazzarini, S. G. (2014). *Reinventing state capitalism*. Harvard University Press.
- Musacchio, A., Lazzarini, S. G., & Aguilera, R. (2015). New varieties of state capitalism: strategic and governance implications. *The Academy of Management Perspectives*, 29(1), 115-31.
- Oliveira, V. A., & Ramos, B. A. (2010). Administração estratégica orientada para resultados em um município de Minas Gerais: a busca pela excelência na administração pública municipal. In *Anais do 34º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Ota, E. T. (2014). *Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas: uma visão de especialistas* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Pietro, M. S. Z. (2016). *Direito administrativo* (20a ed.). Forense.
- Poister, T. H., & Streib, G. D. (1999). Strategic management in the public sector: concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 308-325.

- Qehaja, A. B., Kutllovci, E., & Pula, J. S. (2017). Strategic management tools and techniques usage: a qualitative review. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 65(2), 585-600.
- Rezende, J. F. de C., & Fontes, J. R., Filho. (2013). Indutores de alinhamento estratégico: comparações preliminares sobre valor entre empresas de capital privado e empresas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 695-720.
- Rigby, D., & Bilodeau, B. (2015). *Management tools & trends 2015*. Bain & Company Inc.
- Rosenzweig, P. (2013, November). What makes strategic decisions different. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2013/11/what-makes-strategic-decisions-different>
- Sano, H., & Abrucio, F. L. (2008). Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, 48(3), 64-80.
- Silva, A. P. de M. da, & Nunes, P. R. de C. (2019). Nível de governança das empresas estatais controladas pelo Estado do Ceará à luz da Lei nº 13.303/2016 e decretos estaduais regulamentadores. *Contextus. Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 17(3), 8-39.
- Singh, S. K., Gupta, S., Busso, D., & Kamboj, S. (2021). Top management knowledge value, knowledge sharing practices, open innovation and organizational performance. *Journal of Business Research*, 128, 788-798.
- Tácito, C. (1983). Direito administrativo e direito privado nas empresas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, 151, 22-28.
- Tassabehji, R., & Isherwood, A. (2014). Management use of strategic tools for innovating during turbulent times. *Strategic Change*, 23(1-2), 63-80.
- Vendruscolo, B., Hoffmann, V. E., & Freitas, C. A. (2012). Ferramentas de gestão estratégica, stakeholders e desempenho de organizações do ramo particular de saúde do Distrito Federal. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 11(1), 30-61.
- Vergara, S. C. (2005). *Métodos de pesquisa em administração*. Atlas.
- Williams, W., & Lewis, D. (2008) Strategic management tools and public sector management. *Public Management Review*, 10(5), 653-671.
- Wright, R. P., Paroutis, S. E., & Blettner, D. P. (2013). How useful are the strategic tools we teach in business schools? *Journal of Management Studies*, 50(1), 92-125.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Bookman.

Susanne Matos Nogueira Leal

Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Fortaleza (UNIFOR); Gerente de Pessoas na Lanlink Informática. E-mail: susannelealppga@gmail.com

Afonso Carneiro Lima

Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP); Professor adjunto na Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: afonsolima@unifor.br

Anna Beatriz Grangeiro Ribeiro Maia

Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará (UFC); Professora adjunta na Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: abgrmaia@unifor.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Susanne Matos Nogueira Leal: Conceituação (Igual); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Igual); Investigação (Liderança); Metodologia (Igual); Administração de projeto (Igual); Software (Igual); Validação (Igual); Visualização (Igual); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Suporte).

Afonso Carneiro Lima: Conceituação (Igual); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Igual); Investigação (Suporte); Metodologia (Igual); Administração de projeto (Igual); Software (Igual); Validação (Igual); Visualização (Igual); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Anna Beatriz Grangeiro Ribeiro Maia: Metodologia (Igual); Escrita - revisão e edição (Suporte).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo não está disponível publicamente em consonância à solicitação dos sujeitos da pesquisa.