Fundação Getúlio Vargas
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Curso de Mestrado em Administração Pública

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública

A APLICABILIDADE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DA PERÍCIA CRIMINAL FEDERAL

LEONARDO BUENO DE MELO

Orientador: Paulo Roberto de Mendonça Motta

Rio de Janeiro
2012

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Melo, Leonardo Bueno de
A aplicabilidade do planejamento estratégico no âmbito da perícia criminal federal / Leonardo Bueno de Melo. – 2012.
116 f.

Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientador: Paulo Roberto de Mendonça Motta.
Inclui bibliografia.

1. Planejamento estratégico. 2. Criminalística. 3. Perícia (Exame técnico).

I. Motta, Paulo Roberto. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de

Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III.Título.

CDD – 658.4012

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

LEONARDO BUENO DE MELO

"A APLICABILIDADE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DA PERÍCIA CRIMINAL FEDERAL"

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 31/05/2012

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Paulo Roberto de Mendonça Motta
Orientador (a)

Armando Santos Moreira da Cunha

Valentina Gomes Haensel Schmitt

À Criminalística, que merece um papel de destaque na busca da verdade pela ciência.

AGRADECIMENTOS

Antes de todos, agradeço à minha família, pelo apoio e por suportar minha presença ausente.

Ao Ministério da Justiça e à Diretoria Técnico-Científica da Polícia Federal, por viabilizar o mestrado.

Ao Instituto Nacional de Criminalística e ao Serviço de Perícias em Informática, por incentivar a participação e compreensão com as necessidades do curso.

Aos colegas peritos, por colaborar com a pesquisa.

À Fundação Getúlio Vargas e ao orientador, pelos conhecimentos e conselhos.

RESUMO

A necessidade de lidar com a identificação, o desenvolvimento, a formalização e a implementação de estratégias na Criminalística da Polícia Federal leva a questionamentos quanto à presença das condições necessárias para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico institucional no ambiente considerado, e cuja resposta constituiu o objetivo da presente pesquisa.

Neste contexto, combinam-se elementos ligados à natureza de organização pública da Criminalística e conceitos da Administração advindos do ambiente da iniciativa privada, assim como idiossincrasias da categoria profissional formada pelos peritos criminais. E, por ser o planejamento estratégico uma atividade insólita na organização, está sujeito a uma série de riscos e ameaças sobre os quais ainda não se tem conhecimento suficiente.

Este estudo valeu-se de entrevistas semiestruturadas para avaliar, a partir da percepção dos próprios peritos criminais federais, se estão presentes fatores relacionados a três perspectivas de destaque identificadas na literatura acadêmica que poderiam viabilizar a implantação do planejamento estratégico na Criminalística da Polícia Federal.

A primeira perspectiva se refere ao contexto mais amplo de organização, extraída a partir de uma abordagem integradora sobre o processo de formação da estratégia, que considera a visão como elemento agregador entre a racionalidade do planejamento estratégico formalizado e a participatividade geradora das estratégias emergentes.

A segunda diz respeito ao contexto mais restrito que abrange as organizações do setor público, em que as dimensões de propriedade comum, financiamento público e controle político resultam em uma série de especificidades em relação ao setor privado.

Por fim, a terceira perspectiva trata da caracterização da Criminalística como organização profissional, em que a tensão entre controle gerencial e autonomia profissional assume importância de destaque.

O resultado, obtido a partir de análise interpretativa fenomenológica das entrevistas, revelou que a falta de um senso comum sobre a direção a ser seguida pela organização, associada ao baixo envolvimento dos peritos, constitui um fator condicionante do sucesso do planejamento estratégico na Criminalística.

Palavras-chave: Criminalística, Perícia, planejamento estratégico, estratégia, organização profissional, Administração Pública

ABSTRACT

The need to deal with identification, development, formalization and implementation of strategies in the Federal Police Forensic Body leads to questions about the feasibility of effective implementation of an institutional strategic planning process in the referred environment, and whose answer was the objective of this research.

In this scenario, elements related to the public nature of the organization and management theories arising from the private sector are combined, as well as idiosyncrasies of the forensic expert profession. And, as an unusual activity in the organization, strategic planning is subject to a number of risks and threats about which one is still not aware enough.

This study relied on semi-structured interviews to assess, from the perception of federal forensic experts themselves, the presence of factors related to three prominent perspectives identified in the academic literature that could make the implementation of strategic planning in the Federal Police Forensic Body possible.

The first perspective refers to the broader organization level, derived from an integrative perspective on the process of strategy formation which considers the existence of vision as an aggregator between the rationality of a formalized strategic planning and the involvement that generates emerging strategies.

The second concerns the more restricted context which includes the public sector organizations, where the dimensions of common property, public funding and political control result in a number of specific features in comparison to the private sector.

Finally, the third perspective deals with the specific nature of Forensics as a professional organization, in which the tension between managerial control and professional autonomy assumes an outstanding importance.

The result, obtained from an interpretative phenomenological analysis of interviews, revealed that the lack of common sense about the direction to be trailed by the organization, associated with low involvement of the forensic experts, proved to be a determinant of the success of the strategic planning in the Federal Police Forensic Body.

Keywords: Forensic Science, forensics, strategic planning, strategy, professional organization, Public Administration

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Formas de estratégia 24
Figura 2 - Perspectivas genéricas sobre estratégia..... 26
Figura 3 - Modo de criação de estratégia e desempenho organizacional 34
Figura 4 - Fatores de interesse na análise da estratégia na Criminalística..... 62
Figura 5 - Mapa esquemático da análise dos dados..... 64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição do efetivo de peritos criminais federais 55
Tabela 2 - Informações sobre os entrevistados 57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APCF – Associação dos Peritos Criminais Federais

DITEC – Diretoria Técnico-Científica

DPF – Departamento de Polícia Federal

INC – Instituto Nacional de Criminalística

MJ – Ministério da Justiça

MP – Ministério Público

NUCRIM – Núcleo de Criminalística

NUTEC – Núcleo Técnico-Científico

PCF – Perito Criminal Federal

PF – Polícia Federal

SETEC – Setor Técnico-Científico

SR – Superintendência Regional de Polícia Federal

UTEC – Unidade Técnico-Científica

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
1.1 A Criminalística da Polícia Federal 13
1.2 Contextualização do problema 14
1.3 Objetivos 15
1.4 Delimitação do estudo 16
1.5 Relevância do estudo 18
2 REFERENCIAL TEÓRICO 20
2.1 Estratégia nas organizações 20
2.1.1 Conceitos de estratégia 20
2.1.2 Abordagens para a estratégia 22
2.1.3 Evolução do planejamento estratégico 28
2.1.4 A perspectiva integradora 33
2.2 Estratégia nas organizações públicas 37
2.2.1 Dimensões do caráter público das organizações 39
2.2.2 Burocracia 41
2.2.3 Controle político 42
2.2.4 Diferenças para o setor privado 44
2.3 Estratégia nas organizações profissionais 46
2.3.1 Emergência 49
2.3.2 Dificuldades 51
3 METODOLOGIA 54
3.1 Tipo de pesquisa 54
3.2 Universo e amostra 54
3.3 Coleta de dados 56
3.4 Tratamento dos dados 58
3.5 Limitações do método 59
4 ANÁLISE DOS DADOS 61
4.1 A Criminalística como organização profissional 64
4.1.1 Autonomia profissional vs. autoridade administrativa 68
4.1.2 Ambiente externo 70

4.1.3 Envolvimento 72
4.1.4 Emergência 74
4.2 A Criminalística como organização pública 76
4.2.1 Burocracia 77
4.2.2 Comportamento político 78
4.2.3 Fatores limitantes da racionalidade 80
4.3 A visão organizacional na Criminalística 88
4.3.1 A definição do cliente 90
4.3.2 Disfunções de comprometimento 91
5 CONCLUSÃO 95
5.1 Reflexão estratégica 102
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 104
7 REFERÊNCIAS 108
APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas 115

1 INTRODUÇÃO

Esta seção apresenta o ambiente organizacional pesquisado e introduz o problema a ser investigado, bem como descreve o objetivo final e os objetivos intermediários da pesquisa. Cuida também de delimitar os estudos a serem realizados, além de expor a relevância do tema abordado.

1.1 A Criminalística da Polícia Federal

A Polícia Federal conta com um corpo técnico-científico composto por 1.055 peritos criminais federais distribuídos por 55 unidades de Criminalística em todo o país. Esses profissionais atuam como peritos oficiais de natureza criminal, realizando exames de corpo de delito e todas as perícias criminais necessárias à instrução processual penal em âmbito federal.

Seus serviços podem ser requisitados pelo delegado de polícia, pelo procurador de justiça e pelo juiz, bem como por oficial militar que presidir inquérito policial militar. Devido à alta responsabilidade envolvida, a atividade pericial requer autonomia técnica, científica e funcional, asseguradas pela Lei 12.030/2009 (BRASIL, 2009b). Ainda como forma de assegurar a autonomia, o perito nunca é diretamente designado para realizar um exame pelo requisitante, e sim pelo chefe da repartição pericial.

O resultado (o laudo pericial) deve procurar responder os quesitos formulados, e, por consistir em prova material produzida por meio de procedimentos científicos, raramente é refeito quando instrui um processo judicial, mesmo quando produzido no âmbito da investigação (ao contrário das provas testemunhais).

Por essas razões, em 17 Estados da Federação a Criminalística é desvinculada da polícia, possuindo estrutura administrativa independente. No caso da Polícia Federal, a Perícia está organizacionalmente inserida na estrutura da polícia, distribuindo-se pelas delegacias e superintendências regionais como subunidades administrativas.

No âmbito central, há a Diretoria Técnico-Científica (DITEC), subordinada ao Diretor-Geral, e, subordinado a ela, o Instituto Nacional de Criminalística (INC), ambos responsáveis pela coordenação, planejamento e padronização das atividades da Perícia. O INC dispõe ainda de uma estrutura própria para realizar exames periciais de referência.

Há também as unidades regionais, que recebem o nome de Setor Técnico-Científico (SETEC) quando localizadas nas capitais dos Estados e Núcleo Técnico-Científico (NUTEC) ou Unidade Técnico-Científica quando localizadas em cidades do interior. A exemplo da

estrutura DITEC-INC, os SETECs de São Paulo e Rio de Janeiro apresentam ainda uma subunidade denominada Núcleo de Criminalística (NUCRIM).

Essas unidades regionais estão administrativamente subordinadas às delegacias e superintendências regionais das quais fazem parte, porém também estão subordinadas de forma técnico-científica à DITEC e ao INC.

Apesar de fazer parte da Polícia Federal, a Criminalística possui algumas particularidades que proporcionam a necessária autonomia para suas atividades e que, ao mesmo tempo, a diferenciam um pouco das demais unidades da PF, possibilitando a clara delimitação do Sistema de Criminalística dentro da polícia. Por exemplo, todas as unidades de criminalística são exclusivamente chefiadas por peritos e todos os peritos que atuam na realização de exames periciais estão lotados unicamente nessas unidades. A DITEC, ao contrário das demais diretorias, é Unidade Gestora e dispõe de maior controle sobre os gastos com passagens, diárias e aquisições de equipamentos. Também é responsável por decidir sobre remoções, recrutamentos e lotação de novos peritos, juntamente com a Diretoria de Gestão de Pessoal.

1.2 **Contextualização do problema**

Nos últimos anos, o Departamento de Polícia Federal se ocupou ativamente de uma atividade que, por mais de 50 anos, havia sido negligenciada: a estruturação de um processo de planejamento estratégico como medida de modernização da gestão. Neste contexto, sua Diretoria Técnico-Científica (DITEC) iniciou o desenvolvimento de um projeto próprio para realizar este planejamento envolvendo sua subunidade organizacional, o Instituto Nacional de Criminalística (INC).

Desde 2002, fatores ligados ao aumento substancial do número de peritos criminais federais e à mudança na imagem institucional da Polícia Federal fizeram com que o INC fosse forçado a mudar significativamente sua forma de atuação. As ações bem sucedidas da corporação no combate à criminalidade aumentaram a cobrança da sociedade por resultados ainda mais expressivos, o que se refletiu em exigências, por parte da alta direção, de um aumento do nível de profissionalismo organizacional. Reduções agressivas nas pendências do trabalho pericial e maior efetividade passaram a ser as principais preocupações dos administradores da Criminalística.

Além disso, os recentes contingenciamentos de recursos públicos impuseram a necessidade de maior eficiência no trabalho da Criminalística, como forma de poder continuar respondendo às exigências impostas com orçamentos cada vez mais limitados.

O INC, que até então era visto mais como uma reserva de força de trabalho para as unidades de criminalística regionais, prestando apoio na realização de perícias em locais onde houvesse sobrecarga de demandas, foi consequentemente obrigado a assumir, de forma mais incisiva, suas funções de coordenador estratégico das atividades da Perícia Criminal Federal em todo o Brasil.

Entretanto, para poder corresponder às exigências da alta direção e conseguir coordenar as ações de um efetivo de peritos criminais federais que aumentou mais de 300% em um período de sete anos, os peritos se viram diante de desafios e demandas gerenciais que até então recebiam pouca atenção, enfrentando uma nova realidade na qual se destaca a necessidade de lidar com a identificação, o desenvolvimento, a formalização e a implementação de estratégias.

Nesta realidade, combinam-se elementos da Criminalística ligados à natureza de organização pública e conceitos da Administração advindos do ambiente da iniciativa privada, assim como idiossincrasias da categoria profissional formada pelos peritos criminais. E, por ser o planejamento estratégico uma atividade insólita na organização, estará sujeito a uma série de riscos e ameaças sobre os quais ainda não se tem conhecimento suficiente.

Por todo o exposto, torna-se oportuna a seguinte pergunta:

Estão presentes as condições necessárias para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico institucional na Criminalística da Polícia Federal?

1.3 **Objetivos**

Como objetivo final, este trabalho de pesquisa pretende verificar se estão presentes as condições necessárias para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico institucional na Criminalística da Polícia Federal.

Por processo de planejamento estratégico, entende-se o fluxo de práticas capaz de, continuada e sistematicamente, identificar as estratégias que emergem a partir do nível operacional na organização e buscar alinhá-las e combiná-las às estratégias formuladas pelos tomadores de decisão, formalizando um curso de ação a ser seguido e revisando a missão e a visão institucionais sempre que necessário. Em última instância, ele deve possibilitar que a

organização melhore a forma como se relaciona com seus ambientes interno e externo (BRYSON, 1988, p. 199), permitindo a ela pensar e agir estrategicamente.

Sua implantação pode ser considerada efetiva quando os modelos, conceitos e perspectivas adotados estiverem em conformidade com a realidade organizacional da Criminalística, permitindo incorporar a visão estratégica de planejamento a todos os envolvidos e proporcionando um processo de aprendizado contínuo capaz de produzir resultados tangíveis no cumprimento da missão última da Criminalística, sempre buscando benefícios para a sociedade. Deve resultar na consolidação de estratégias coerentes entre si e com tais modelos, conceitos e perspectivas, compatíveis com a missão, visão e objetivos organizacionais.

Rumelt (apud MINTZBERG et al., 2006, p. 85) diz que um dos dogmas fundamentais da ciência é que uma teoria nunca pode ser provada como absolutamente verdadeira. Uma teoria pode, porém, ser declarada como absolutamente falsa se não conseguir passar por um teste. Por um raciocínio semelhante, é impossível demonstrar de forma conclusiva que uma determinada prática de planejamento estratégico seja ótima, ou mesmo garantir que ela vá funcionar. Podemos, entretanto, avaliá-la em busca de imperfeições críticas. Assim, mesmo que não seja possível determinar se o planejamento estratégico na Criminalística é feito da maneira correta, podemos tentar averiguar se ele está sendo feito da maneira errada. Neste caso, a busca pela identificação das condições necessárias para a sua efetividade envolve a avaliação das condições impossibilitantes.

Como objetivos intermediários desta proposta de pesquisa, portanto, pretende-se:

- Identificar, na literatura acadêmica, as condições e fatores considerados críticos para o sucesso do planejamento estratégico nas organizações, mais especificamente nas organizações públicas e nas organizações profissionais.
- Identificar, a partir da percepção dos peritos, as particularidades organizacionais do ambiente considerado e avaliar sua influência nas condições e fatores identificados no objetivo intermediário anterior.

1.4 **Delimitação do estudo**

Elbanna (2006) diz que a pesquisa sobre criação de estratégias tem sido frequentemente dividida em duas categorias: “pesquisa de conteúdo” e “pesquisa de processo”. A primeira lida com questões ligadas ao conteúdo da estratégia, como gestão de

portfolio, diversificação, fusões e alinhamento das estratégias da firma com as características do ambiente. A segunda, entretanto, lida com o processo pelo qual uma decisão estratégica é feita e implementada e com os fatores que afetam esse processo. Por exemplo, ela se concentra na maneira como os gerentes influenciam a posição estratégica da firma por meio do processo de tomada de decisões estratégicas adotado.

Esta pesquisa se enquadra na segunda categoria. Ainda que aborde alguns aspectos relacionados primariamente ao conteúdo das estratégias, visto que não é possível separá-lo completamente do processo pelo qual elas são criadas, o foco do estudo está claramente neste último.

Embora as práticas modernas de administração pressuponham a adoção do planejamento estratégico em um contexto mais abrangente de gestão, integrado com atividades de gestão do conhecimento, de processos, de projetos, de competências e da qualidade, além de outras ferramentas gerenciais, este trabalho se limitará a estudar os fatores organizacionais diretamente ligados às condições para a condução de estratégias e ao processo de planejamento estratégico em si, considerado de forma mais ampla.

Não houve intenção, entretanto, de se apresentar um modelo estruturado de planejamento estratégico, assim como não se buscou esgotar todos os aspectos do processo de formação das estratégias e de tomada de decisões na Criminalística. A pesquisa se limitou a interpretar, a partir da percepção dos próprios peritos criminais federais, os aspectos da realidade da Criminalística da Polícia Federal que poderiam favorecer ou prejudicar a condução das estratégias, qualquer que seja a origem destas estratégias e considerando a existência de uma grande diversidade de abordagens para este fim.

Não se trata, porém, de ignorar aspectos importantes das ações estratégicas de acompanhamento, implementação e revisão que buscam garantir a efetividade do planejamento estratégico, pois isto significaria reduzir o estudo às suas práticas convencionais e ultrapassadas. Trata-se de colocar em um plano separado as demais ferramentas de gestão estratégica que, embora sejam comumente aplicadas de forma integrada com o planejamento na prática organizacional, não se confundem com ele.

Por fim, considerando o objetivo da pesquisa, seu escopo foi restrito à estrutura organizacional da Criminalística, não abrangendo o restante da Polícia Federal. Ainda que a primeira esteja inserida na estrutura administrativa da segunda e alguns pontos da discussão pudessem ser ampliados a partir de dados levantados junto a determinados atores externos,

optou-se por focar o estudo nos fatores intrínsecos à Criminalística, sobre os quais os peritos detêm alguma capacidade de controle.

Esta abordagem não traz, ressalte-se, qualquer prejuízo às conclusões obtidas, e foi adotada em função da iniciativa dos gestores da Criminalística de realizar um planejamento estratégico próprio, necessariamente alinhado com o planejamento estratégico da Polícia Federal, o do Ministério da Justiça e o do Governo Federal.

1.5 **Relevância do estudo**

A Criminalística da Polícia Federal dispõe de um ambiente propício para iniciativas de modernização da gestão administrativa, proporcionado pelo significativo aumento do quadro de peritos nos últimos anos. O ingresso de profissionais jovens favorece aspectos cruciais de inovação e colaboração, porém críticas recorrentes à falta de foco e à desconexão com a realidade sinalizam a existência de deficiências na macrogestão organizacional.

Como elemento adicional, existem características próprias da Criminalística que a diferenciam das demais instituições. Além de ter como atividade fim a realização de procedimentos técnico-periciais e pesquisas científicas, é basicamente composta por peritos criminais federais e servidores técnico-administrativos de apoio. O vasto espectro e a complexidade dos assuntos com que trabalha, a diversidade de formações acadêmicas e o fato de inserir-se em um ambiente policial que preza pela hierarquia e disciplina tornam mais complexa a condução das estratégias.

A tarefa de planejar estrategicamente a Perícia Criminal Federal pode, portanto, deparar-se com situações intrincadas e de difícil resolução. Assim, a importação direta de processos de planejamento bem sucedidos em outras organizações ou presentes na literatura corre o risco de fracassar devido às singularidades apresentadas.

Além disso, observam-se também os entraves típicos das organizações pertencentes à administração pública e que já foram devidamente tratados por autores como Ring e Perry (1985) e Pinto (1982), tais como a descontinuidade administrativa limitante do horizonte de planejamento, a inexistência da racionalidade instrumental que objetiva o lucro, a interferência política de instâncias superiores e a forte cultura burocrática.

Não se pode, portanto, considerar a mera transposição das diretrizes e ações adotadas pelo setor privado para o setor público (BRASIL, 1997). Considera-se válida, consequentemente, uma iniciativa que se proponha a buscar entender as características

intrínsecas do ambiente organizacional da Perícia Criminal Federal, bem como avaliar sua influência no grau de sucesso que pode atingir um processo de planejamento estratégico realizado neste ambiente, considerando os riscos envolvidos aqui assinalados.

Pretende-se, assim, que os resultados obtidos permitam compreender melhor a dinâmica organizacional peculiar da Criminalística, subsidiando estudos no contexto de Administração Pública sobre áreas em que ela exerce papel de destaque, como Políticas Públicas em Segurança e Direitos Humanos. Acredita-se, também, que os resultados possam servir de referência a outros estudos que versem sobre as diferenças entre as duas principais configurações organizacionais atualmente existentes no universo da Criminalística brasileira, que consistem em unidades inseridas na estrutura das polícias e em unidades independentes e autônomas, destacadas da organização policial.

No âmbito estritamente acadêmico, acredita-se que a pesquisa tenha proporcionado um melhor entendimento sobre a conjuntura atual das teorias sobre estratégia e planejamento estratégico, e que a abordagem aqui descrita (ilustrada pela Figura 4 na pág. 62) possa servir de base para novas sistematizações sobre o estudo da estratégia em organizações profissionais do setor público.

Esta seção contextualizou e apresentou o problema que se pretende estudar, explicitando os objetivos (final e intermediários) da pesquisa, e delimitou o escopo do estudo. Por fim, foram feitas considerações sobre a sua relevância para a Criminalística e para a teoria organizacional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, pretende-se apresentar uma contextualização teórica do assunto pesquisado, introduzindo-se os conceitos chave e as diferentes perspectivas existentes sobre estratégia e planejamento estratégico. Discute-se, em seguida, a literatura existente sobre o contexto em que se insere o objeto de estudo e a adoção do planejamento estratégico no serviço público.

2.1 **Estratégia nas organizações**

2.1.1 Conceitos de estratégia

Originado do grego antigo *stratègós* (de *stratos*, que significa exército, e *ago*, usado para designar liderança ou comando), o termo estratégia significava originalmente a arte de um general no comando de seu exército. Da área militar, a estratégia foi importada para a área organizacional, ganhando um caráter científico e tornando-se uma ferramenta capaz de proporcionar mais eficiência às empresas inseridas em mercados altamente competitivos. Obteve grande adesão principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando rápidas transformações e o aumento da concorrência decorrentes da forte expansão da economia americana fizeram surgir um novo mercado voltado para soluções orientadas para organizações do setor privado.

Posteriormente, o conceito de estratégia foi se ampliando. Em 1965, Andrews (2006) definiu estratégia corporativa como o modelo de decisões de uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para atingir essas metas e define o escopo de negócios que a empresa vai adotar, o tipo de organização econômica e humana que ela é ou pretende ser e a natureza da contribuição econômica e não econômica que ela pretende fazer para seus acionistas, funcionários, clientes e comunidades.

Porter (1979, p. 137) afirma que a essência da formulação de estratégias é lidar com a competição. Essa concepção o levou a elaborar, mais tarde, três dimensões para a definição de estratégia. A primeira decorre diretamente da ideia central de sua reconhecida teoria do posicionamento, segundo a qual "estratégia é a criação de uma posição e única e valiosa, envolvendo um conjunto diferente de atividades" (PORTER, 1996, p. 68)[1]. Para o autor, a segunda dimensão da estratégia envolve a busca de compromissos (*trade-offs*) ao competir, isto é, ter que fazer concessões para obter vantagens em situações conflitantes. A essência da

[1] Tradução livre do autor

estratégia, neste caso, consiste em decidir o que não fazer, pois a ausência de *trade-offs* dispensaria a necessidade de escolhas e, consequentemente, de estratégias.

E, de acordo com a terceira dimensão, estratégia é a criação de ajuste entre as atividades de uma empresa, já que o sucesso depende de se conseguir fazer várias coisas bem – e não apenas algumas – e de forma integrada. A ausência de ajuste implica a inexistência de estratégia diferenciada e, portanto, pouca sustentabilidade.

Ampliando a ideia para além do ponto de vista competitivo, Mintzberg apresentou em 1987 cinco diferentes definições, associando estratégia à ideia de plano, padrão, pretexto, posição e perspectiva. Apenas uma se refere à visão mais tradicional de estratégia como plano, em que ela "trata da maneira como os líderes tentam estabelecer direção para as organizações, colocando-as em cursos de ação predeterminados" (MINTZBERG et al., 2006, p. 28).

A visão de estratégia como padrão possui papel central na ideia defendida pelo autor de estratégias que emergem sem qualquer planejamento prévio, enquanto que a dimensão ligada a pretexto diz respeito às ameaças, estratagemas e manobras utilizadas para se obter vantagem em um ambiente dinâmico, em que um movimento gera um contramovimento, e assim por diante.

Estratégia como posição remete à necessidade de inserção adequada em um ambiente competitivo como forma de sobrevivência, nos moldes de Porter (1979), e estratégia como perspectiva levanta a questão de como as intenções de uma organização se difundem para se tornarem compartilhadas como normas e valores pelos seus integrantes.

Definições mais concisas e, ao mesmo tempo, abrangentes, foram as oferecidas por John Bryson e James Brian Quinn.

> *Padrão* ou *plano* que *integra* as *principais* metas, políticas e sequências de ação da organização em um todo *coeso*. Uma estratégia bem formulada ajuda a *organizar* e *alocar* os recursos de uma organização em uma *postura única* e *viável*, baseada em suas *competências* e *deficiências internas* relativas, *mudanças* antecipadas *no ambiente* e movimentos contingentes por parte dos *oponentes inteligentes.* (QUINN, 2006, p. 29)

> Estratégia pode ser pensada como um padrão de propósitos, políticas, programas, ações, decisões ou alocações de recursos que define o que uma organização é, o que ela faz, e por que ela faz. Estratégia, portanto, é a

> extensão da missão para formar uma ponte entre uma organização (ou comunidade) e seu ambiente[2]. (BRYSON, 1988, p. 163)

A multiplicidade de pontos de vista e de informações discrepantes sobre estratégia, segundo Whittington (2002), faz com que não haja respostas prontas sobre a questão, sendo necessário aos gestores desenvolver uma filosofia própria e coerente que funcione como um recurso e um guia diante de acontecimentos e oportunidades, normalmente imprevisíveis e não padronizados.

A consciência de que a diversidade cultural, política e social faz com que nem todas as pessoas pensem sobre estratégia do mesmo modo é importante para entender a necessidade não só de se desenvolver a própria filosofia sobre estratégia, mas também de conhecer as filosofias dos competidores e dos parceiros.

O autor alerta, então, para o perigo dos pressupostos subjacentes ocultos, que tratam das ideias e conceitos internalizados e que são empregados de forma inconsciente na maior parte das vezes. Somente trazendo à superfície as teorias da ação implícitas é que será possível testar sua precisão, revisar seus princípios, avaliar seus pressupostos e ajustá-las às condições da atualidade, evitando que os gestores sejam condenados a permanecer prisioneiros das próprias teorias.

No entanto, o conceito de estratégia, por si só, não representa uma instrumentalização capaz de produzir resultados efetivos na gestão organizacional. É preciso desenvolver abordagens para se lidar com ela, e essas abordagens estarão inevitavelmente vinculadas às diferentes visões de estratégia existentes.

2.1.2 Abordagens para a estratégia

Na década de 60, havia certo consenso sobre a forma como lidar com a estratégia na administração, ainda muito ligada ao seu conceito da área militar. O trabalho de pioneiros como Igor Ansoff enfatizava o foco na competição empresarial.

Andrews (2006) destacou o ponto básico de que estratégia exige a obtenção de ajuste entre a situação externa (oportunidades e ameaças) e a capacidade interna (forças e fraquezas), e evidenciou algumas das premissas básicas presentes na maior parte da literatura prescritiva de gerenciamento estratégico: a diferença clara entre formulação e implementação, a crença de que estratégia deve ser explícita, a noção de que a estrutura deve ser projetada de

[2] Tradução livre do autor

acordo com a estratégia e a suposição de que estratégia emana da liderança formal da organização.

Posteriormente, Porter (1979) apresentou um modelo básico de análise estratégica baseado em cinco forças competitivas: o poder do comprador, do fornecedor, da rivalidade competitiva, da ameaça de novas entradas e da ameaça de substitutos. A partir desta estruturação, um estrategista pode avaliar as forças que afetam a competição em seu mercado e suas causas subjacentes, contrapondo-as às forças e fraquezas de sua empresa, e assim criar um plano de ação. Esta ideia, juntamente com o conceito de cadeia de valor desenvolvido pelo mesmo autor, diminuiu a ênfase excessiva na concorrência e foi largamente utilizada no segmento empresarial da época.

Whittington (2002) avalia que, por este modelo, a tarefa dos estrategistas era empregar seus ativos nas indústrias favoráveis do ponto de vista estrutural, e o potencial para lucrar poderia ser calculado de acordo com critérios objetivos. O mundo era suficientemente estável para a indústria do presente prever a do futuro. A estratégia consistia em identificar posições favoráveis no campo de batalha dos negócios e simplesmente mover os ativos por controle remoto.

Nas últimas décadas, entretanto, o consenso sobre a maneira como a estratégia deve ser projetada ou conscientemente formulada se desgastou. Segundo Mintzberg, o modelo de posicionamento de Porter mostrou-se poderoso e útil em muitas circunstâncias como uma maneira ampla de analisar uma situação estratégica e pensar sobre produção de estratégia, mas que, em várias situações, não pode ou não deve ser seguido rigorosamente (MINTZBERG, 2004). De acordo com o autor, a estratégia moderna é elaborada sob um alto grau de incertezas resultantes de um ambiente volátil, cheio de ambiguidades e com um grande número de variáveis que sofrem mudanças extremamente velozes. Não é possível, para a alta direção, assegurar a implementação das estratégias exatamente como planejado, e as tentativas de análise racional como meio de se antecipar às mudanças já não se prestam aos resultados pretendidos.

Em contraposição ao que chamou de estratégias deliberadas, Mintzberg (2004) defendeu a importância das estratégias emergentes como principal fonte de formação das estratégias nas empresas. Em vez de formulada pela alta gestão e formalizada em planos que dependiam de amplo controle sobre as variáveis envolvidas para serem executados, a estratégia surgiria de baixo para cima, a partir do contato direto da linha operacional com o ambiente da organização. Consistiria em um conjunto consistente de ações e comportamentos

sem planejamento prévio e até mesmo realizados de forma inconsciente, que determinariam, ao longo do tempo, o espaço da organização em seu ambiente.

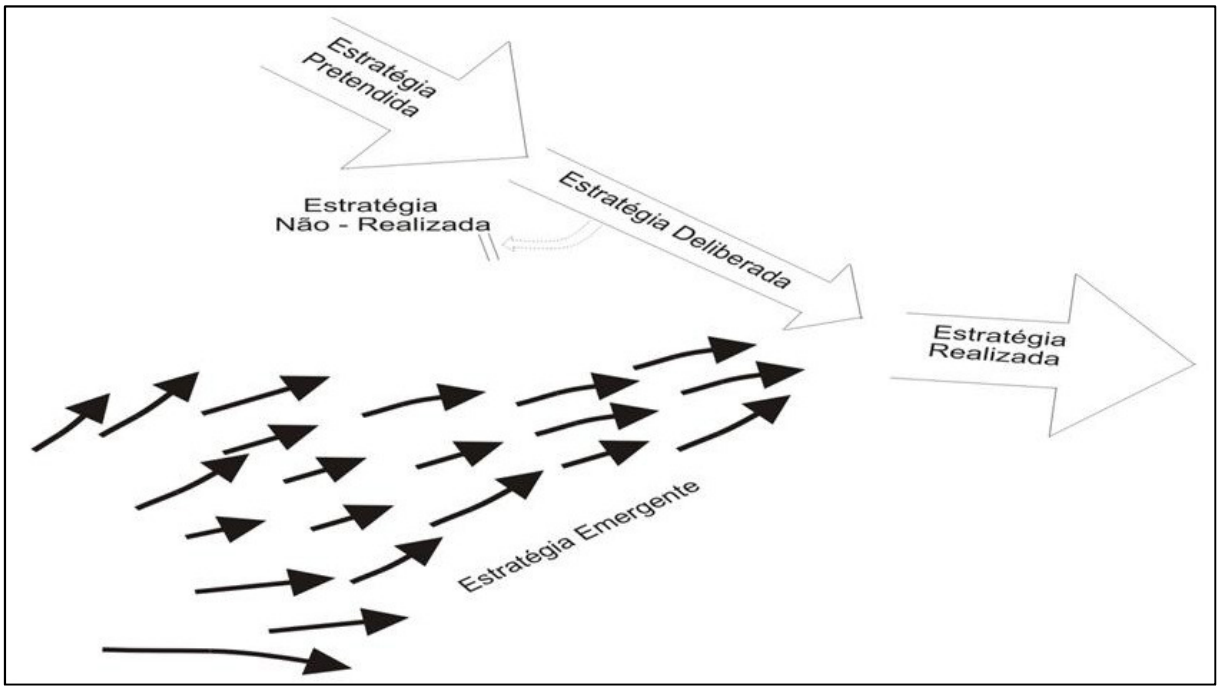

Figura 1 - Formas de estratégia

Fonte: Mintzberg (2004, p. 35)

Porter (1996), por sua vez, buscou rebater a rejeição ao posicionamento estratégico, considerado muito estático para os dinâmicos mercados atuais e as tecnologias mutantes. Para ele, a raiz do problema estaria na falha em se distinguir eficácia operacional de posicionamento estratégico, embora considere ambos essenciais para um desempenho superior.

Buscando sistematizar o conhecimento sobre estratégia, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) identificaram e classificaram dez diferentes perspectivas sobre o tema, que chamaram de escolas. As três primeiras, de Design, de Planejamento e de Posicionamento, são prescritivas, buscando oferecer um conjunto de procedimentos a serem seguidos na condução das estratégias. A seis seguintes, Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizado, de Poder, Cultural e Ambiental, são descritivas, procurando entender como são formadas as estratégias. A última, de Configuração, se propõe a integrar todas as demais, associando-as a condições específicas encontradas nos diversos tipos de organização. Os autores afirmam que todas as dez escolas representam processos fundamentalmente diferentes de criação da estratégia e, ao mesmo tempo, também representam diferentes partes do mesmo processo. Mintzberg e Lampel as conciliaram afirmando que:

> A formação da estratégia é projeto sensato, visão intuitiva e aprendizado emergente; é sobre transformação e também perpetuação; deve envolver cognição individual e interação social, cooperação e conflito; tem que incluir análise prévia e programação posterior, além de negociação durante; e tudo isso deve ser em resposta ao que pode ser um ambiente exigente. (MINTZBERG et al., 2006, p. 43).

Da mesma forma, Whittington (2002) buscou proporcionar um melhor entendimento das diversas visões sobre estratégia e as categorizou em quatro abordagens básicas que oferecem, em muitos casos, receitas razoáveis e plausíveis, porém fundamentalmente opostas e com diferenças complexas de conciliar.

Essas quatro abordagens distinguem-se essencialmente quando se trata de descobrir como as pessoas realmente são e como elas se relacionam com o mundo que as cerca, podendo considerar as pessoas como objetivas máquinas calculadoras, como seres confusos e realizadores ou como produtos específicos de seu tempo e lugar, racionais apenas com os critérios de seus interesses e culturas peculiares. O mundo em que essas pessoas vivem pode ser retratado como uma simples série de mercados a conquistar, como uma selva onde a competição é feroz e imprevisível ou como uma complexa teia social, política e econômica.

As diferenças entre as abordagens consideradas foram divididas em duas dimensões principais: os resultados da estratégia (para que ela serve) e os processos pelos quais ela é levada a termo (como é desenvolvida). A primeira dimensão trata da contraposição entre a maximização dos lucros e o pluralismo de resultados como objetivo principal das empresas, enquanto que a segunda discorre sobre a natureza emergente e a natureza deliberada da criação de estratégias. A Figura 2 a seguir resume, de forma esquemática, a proposta de Whittington para a classificação das perspectivas sobre estratégia.

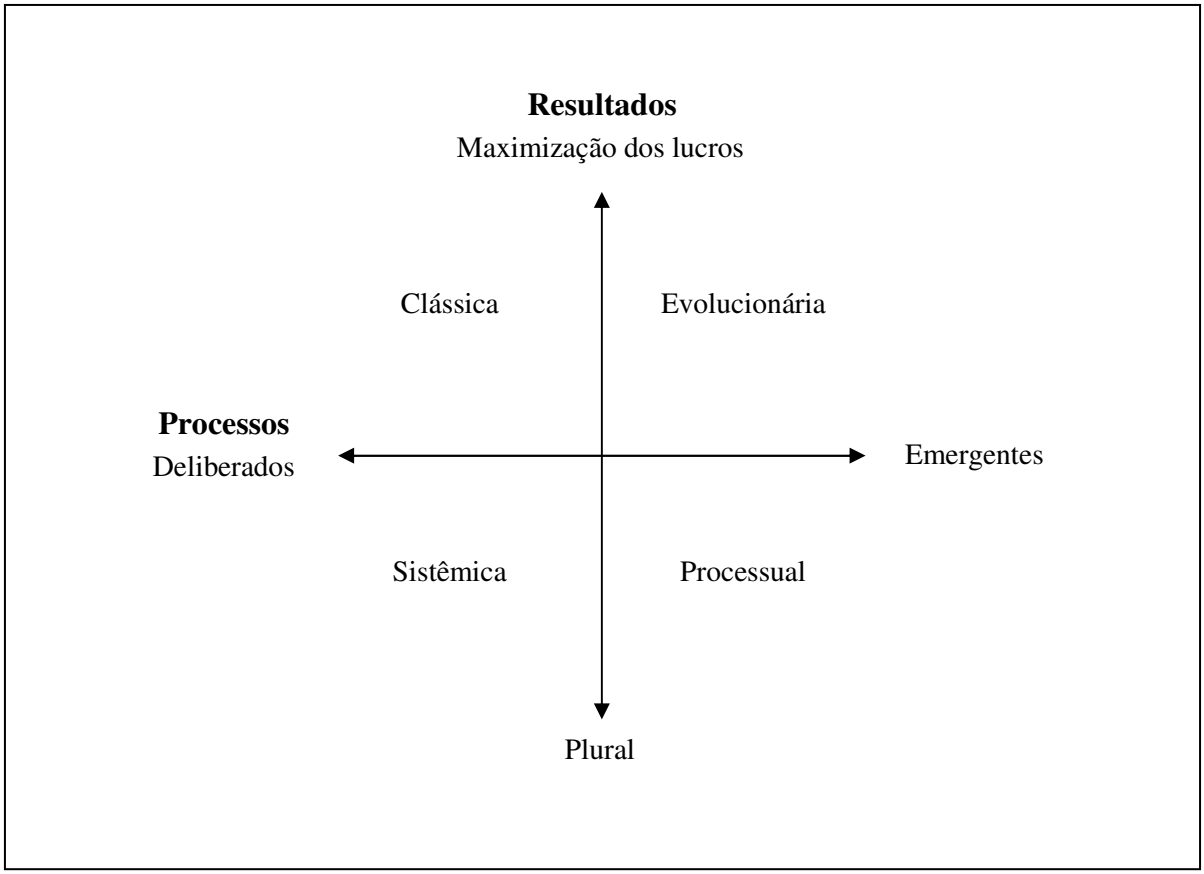

Figura 2 - Perspectivas genéricas sobre estratégia
Fonte: Whittington (2002, p. 3)

A primeira abordagem apresentada pelo autor é a clássica, cujas suposições sobre implementação estratégica reportam-se aos ideais militares da Grécia Antiga. A estratégia é vista como processo racional de planejamento a longo prazo, vital para garantir o futuro. Um de seus principais pressupostos é o de que o planejamento possa adaptar e antecipar as mudanças de mercado. O distanciamento entre concepção e execução implica a necessidade de explicitação deliberada das metas, com a formalização dos planos assumindo papel de destaque na condução das estratégias.

Destaca-se, nesta abordagem, o conceito de racionalidade, cuja concepção ampla caracteriza o comportamento que é lógico na persecução dos objetivos (DEAN JR. & SHARFMAN, 1993). Sua aplicação nas organizações, entretanto, é limitada por fatores como a existência de limites cognitivos, a complexidade do problema, a falta de recursos para procurar e analisar informação relevante, conflitos entre os tomadores de decisão e o receio de perturbar a estrutura política existente (ELBANNA, 2006).

Para os principais teóricos desta abordagem, tais como Chandler, Ansoff, Sloan e Porter, seu maior compromisso é com a maximização do lucro, considerada como o objetivo

supremo das empresas. Considerando as definições de estratégia apresentadas por Mintzberg et al. (2006), esta abordagem vincula-se predominantemente à ideia de estratégia como plano.

A segunda abordagem apresentada, chamada de evolucionária e considerada por autores como Hannah, Freeman e Williamson, é mais fatalista, utilizando-se da metáfora da evolução biológica conhecida como "lei da selva". Embora também considere a lucratividade das empresas como objetivo principal, ela avalia que a natureza dinâmica, hostil e competitiva dos mercados os torna, juntamente com o próprio futuro, muito voláteis e imprevisíveis para serem planejados. Não são os gerentes, portanto, que fazem as escolhas importantes, e sim os mercados, e isso faz com que seja difícil justificar grandes investimentos em planejamento estratégico.

Uma vez que a sobrevivência não pode ser planejada, e que somente as empresas que descobrem as estratégias de maximização do lucro sobreviverão, a melhor estratégia é concentrar-se nas chances de sobrevivência do momento. Para os evolucionistas, os estrategistas devem manter custos baixos e opções abertas. Neste caso, a estratégia assume um papel semelhante ao de posição, "que nos permite pensar sobre a organização em termos ecológicos, como organismos em nichos que lutam para sobreviver em um mundo de hostilidade e incerteza, e também como simbiose" (MINTZBERG et al., 2006, p. 28), embora sem contar com um planejamento racional para poder encontrar esse nicho.

A terceira abordagem apresentada por Whittington, processualista, baseia-se no pragmatismo. Autores como Cyert, March e Mintzberg veem a estratégia acomodada ao processo falível das organizações e mercados, emergindo mais de um processo pragmático de aprendizado e comprometimento. Esta abordagem, de forma geral, compartilha o ceticismo da teoria evolucionária em relação ao desenvolvimento racional da estratégia, e seu melhor conselho é não empenhar-se na busca do ideal inacessível de uma ação racional fluida, mas aceitar e trabalhar com o mundo do jeito que ele é. Seus partidários consideram que os interesses das pessoas são variados; a sua compreensão, limitada; a sua atenção, dispersa; e suas ações, descuidadas o suficiente para que não seja possível agir de forma unida e levar a termo um planejamento perfeitamente calculado, que será esquecido assim que mudarem as circunstâncias.

Destaca-se, então, o conceito de emergência, intimamente ligado à ideia de envolvimento. As estratégias eficazes surgiriam diretamente do envolvimento íntimo com as operações diárias e as forças básicas da organização, e, portanto, a recomendação é que se deve ficar perto do chão e seguir o fluxo.

O reconhecimento das limitações da racionalidade humana e da multiplicidade de interesses políticos individuais leva os processualistas à ideia de conservadorismo estratégico e de que o fracasso em criar e implementar o planejamento estratégico perfeito dificilmente levaria a qualquer desvantagem competitiva fatal, fazendo com que a busca pela lucratividade deixe de ocupar posição central entre os objetivos da empresa.

Por fim, a abordagem sistêmica é relativista, levando sempre em consideração a influência das culturas e poderes dos sistemas sociais locais. Os tomadores de decisão não são vistos como imparciais e calculistas, pautando-se unicamente em objetivos econômicos, mas sim como pessoas inseridas profundamente nesses sistemas sociais. Um de seus mais importantes teóricos, Granovetter (1985) acredita que a estratégia deve ser "sociologicamente eficiente", ou seja, deve-se jogar pelas regras locais.Desta forma, embora mais céticos que os clássicos quanto à análise formal, os sistêmicos confiam em nossa capacidade de planejar atividades e manipular ambientes, ressaltando, porém, que é necessária uma busca por outras fontes de poder no ambiente, outras racionalidades para a ação além do lucro, como o orgulho profissional, o poder de gerenciamento e o patriotismo.

Assim, lançam mão da racionalidade (ou, ao menos, da demonstração da racionalidade) como essencial para assegurar a legitimidade, e desafiam a universalidade de qualquer modelo estratégico. Ao alertar gestores individuais para os elementos-chave dos sistemas sociais em que trabalham, a abordagem sistêmica pode ampliar a busca por recursos e aprofundar a capacidade de apreciação dos concorrentes.

Apesar da diversidade de modelos recentes que buscam classificar os processos da estratégia, é possível constatar em todos a questão que contrapõe a formulação racional das estratégias e o seu surgimento não planejado. Esta questão, conforme será discutido, exerceu forte influência na discussão sobre o papel do planejamento estratégico nas organizações.

2.1.3 Evolução do planejamento estratégico

A popularização do conceito de estratégia no meio empresarial ocorrida na década de 60 já se deu de forma associada ao planejamento, como meio de aperfeiçoar os processos de gerência e manter-se alerta para possíveis modificações futuras.

Consequência direta da aquisição da perspectiva sistêmica e contingencial em administração e fazendo uso de métodos mais racionais e analíticos, o planejamento estratégico partia da premissa de um ambiente em constante mutação e turbulência, que exigia um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos, baseado em fluxo de

informações sistemáticas sobre as transações entre ambiente e organização, que determinam possíveis variações no senso de missão socioeconômica da empresa (MOTTA, 2009).

Contrapunha-se, assim, às práticas de formulação de diretrizes empresariais existentes até então, ampliando a visão da empresa além da natureza do negócio; ampliando o horizonte temporal de forma a ultrapassar os impactos de objetivos específicos e permitir a visualização da ação organizacional em longo prazo; instituindo novas metodologias prospectivas e analíticas de definição de futuros alternativos que superassem as técnicas baseadas em previsões isoladas por extrapolações estatísticas, estudos de tendência e séries históricas.

Enfim, tratou-se de essencialmente de um processo gerencial, não delegável pela alta administração, que criou a ideia de planejamento e avaliação como dimensões contínuas e sistemáticas de ações e reações a provocações ambientais, e não mais como algo ocasional, rotativo e de periodicidade regular: anual, bianual etc. (MOTTA, 2009).

A maior parte das críticas feitas ao modelo inicial de planejamento dizia respeito ao baixo índice de sucesso na sua implementação, seja pela lacuna existente entre a teoria (os planos elaborados) e a prática (a realidade enfrentada e as ações executadas), seja pela sua rápida obsolescência, seja pela falta de ação dos envolvidos.

Mintzberg (2004) criticou a separação que existia entre a formulação de estratégias (originada na cúpula) e sua implementação (a cargo de níveis inferiores), pois ela somente seria válida se os altos dirigentes dispusessem de todas as informações sobre a organização e o ambiente externo e este último permanecesse imutável durante todo o período do planejamento (ou fosse totalmente previsível).

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 77), o planejamento estratégico nunca representou criação de estratégia, pois estratégias não poderiam ser desenvolvidas em um processo estruturado e formalizado. O fracasso em planejar, portanto, é inerente à sua natureza formal e institucionalizada, pois os planos, pela sua própria natureza, se destinam a promover a inflexibilidade.

Fatores motivadores dessas críticas eram, em boa parte, decorrentes de transformações da sociedade associadas à era da informação, que resultaram na transição do modelo de organização causal para a organização caótica, capaz de atuar em meio à instabilidade. A ruptura com a concepção mecanicista da realidade segundo o determinismo newtoniano provocou profundas mudanças, invalidando todas as teorias que pressupunham um ambiente em que as relações lineares de causa e efeito fossem válidas.

Motta (2009) esclarece que o conceito de mudanças e turbulências ambientais que vigorava anteriormente sempre envolvia a ideia de transitoriedade, segundo a qual as instabilidades seriam seguidas por um período de estabilidade favorável ao progresso. No novo contexto, as mudanças ambientais não eram mais passageiras ou previsíveis por ciclos rotativos, e isso inviabilizou as propostas racionais de análise antecipatória do planejamento estratégico de então.

Com o surgimento de um mundo onde a flexibilidade e a criatividade eram mais importantes do que as características de rigidez e compartimentação do modelo burocrático mecanicista e a busca objetiva pela eficiência, o planejamento estratégico deixou de ser visto como uma etapa associada à formulação estratégica, em contraposição à implementação, e passou a ser considerado como um processo emergente de um conjunto de decisões e ações (MOTTA, 2009).

Estudos mais recentes sobre o processo do planejamento estratégico têm buscado demonstrar que o plano estratégico não seria um documento estático que promove a inflexibilidade. Para Spee e Jarzabkowski (2011), o plano é, na verdade, dinâmico e tem efeitos organizacionais em interações de trabalho, constituindo um dispositivo organizacional para a incorporação de ordem social durante as atividades de planejamento estratégico.

Desta forma, foi a necessidade de se dar ênfase às perspectivas de continuidade e contingencialidade do planejamento estratégico que levou ao surgimento do conceito mais genérico de gerência estratégica (MOTTA, 2009).

Segundo Sertek, Guindani e Martins (2007), agregaram-se ao planejamento estratégico atividades que visavam integrar a forma de conduzir os negócios e assegurar o comprometimento das pessoas com o processo, que deveria ser essencialmente contínuo, interativo e dinâmico. Suas principais características eram a flexibilidade nos processos, a ênfase na informação, o conhecimento como recurso crítico e a integração de pessoas, processos e recursos. Resultava da necessidade de se reduzir a rigidez das organizações como forma de sobrevivência em um ambiente externo altamente volátil e que exigia mudanças e adaptações continuamente.

O conceito de estratégia passou então a ser usado para todas as funções administrativas e para qualificar a própria administração. Mas, se o termo gerência estratégica era novo, as ideias de processo contínuo, de globalidade, de inovação e de adaptação não eram; todas já se encontravam claras na literatura de planejamento estratégico produzida na

década anterior. Em essência, a própria qualificação de estratégico no planejamento organizacional fora introduzida para significar a contínua adaptação da organização, em todas as suas dimensões, às mudanças ambientais, fazendo com que grande parte da proposta de gerência estratégica já estivesse contida na versão estratégica do planejamento empresarial (MOTTA, 2009).

No entanto, deficiências, preconceitos antigos e reminiscências passadas na aplicação prática da ideia do planejamento estratégico fizeram o conceito de estratégia alterar pouco as práticas correntes. Daí a necessidade de provocar novas ideias como a de administração estratégica, não tanto para introduzir novidades, como de fato veio a ocorrer, mas para reenfatizar mudanças na prática do planejamento estratégico.

Assim, as palavras administração e gerência, mais ricas e globalizantes que a função planejamento, servem melhor ao propósito de introduzir o conceito de estratégia e promover o emprego adequado da ideia. A real contribuição da gerência estratégica foi buscar a incorporação da visão estratégica de planejamento aos diversos níveis gerenciais, com a consciência de que as informações para decisões estratégicas são captadas e processadas em todos os níveis hierárquicos e que a simples implantação de um sistema burocrático de planejamento não é suficiente para tanto (MOTTA, 2009).

A evolução da gerência estratégica levou à chamada reflexão estratégica. Permanece a necessidade de perceber alterações externas e incorporar rapidamente novos valores e necessidades aos objetivos organizacionais, privilegiando-se o poder decisório em todos os níveis da administração e atenuando-se ainda mais a importância das técnicas racionais.

Mas a perspectiva contemporânea valoriza também os fatores ligados à natureza inexata do ser humano e passa a valer-se não só de análises, mas também de criatividade, intuições e até mesmo dos interesses políticos dos envolvidos no processo estratégico. Constitui um processo de exposição metódica que se torna, ao mesmo tempo, racional e ilógico, e que resulta em uma perspectiva integrada da organização (MINTZBERG, 2004).

A capacidade analítica e a racionalidade não seriam suficientes para elucidar todos os aspectos do planejamento, que precisa adequar-se a um ambiente exterior complexo, imprevisível, e no qual os administradores dependem de capacidades intuitivas adquiridas por meio da experiência para reagir de forma rápida e eficaz a situações de ameaça.

Faz-se necessário, por isso, dedicar esforços a uma reflexão estratégica sobre os caminhos e o futuro da instituição, que permita aproveitar o conhecimento e a criatividade das

pessoas para pensar coletivamente a razão de ser e os objetivos da organização. (MOTTA, 2009).

Mintzberg (2004) se preocupou em criar uma distinção clara entre planejamento estratégico e pensamento estratégico, sendo este último caracterizado pela síntese entre a articulação de estratégias e pontos de vista já existentes e aspectos de intuição e criatividade, que por sua vez seriam de grande importância para a elaboração do primeiro.

A cooperação estratégica, juntamente com a interferência ativa dos clientes e da sociedade no processo estratégico, caracteriza assim a perspectiva estratégica contemporânea, que, conforme já exposto, continua sustentando as ideias fundamentais de adaptação contínua, de totalidade e de inovação do planejamento estratégico original.

Diante do exposto, e apesar de toda a controvérsia, o planejamento estratégico continua se desenvolvendo como prática organizacional, seja em sua forma original, seja articulado como gerência estratégica, administração estratégica ou reflexão estratégica. Whittington (2002) diz que a necessidade do planejamento estratégico se impõe ainda que os benefícios para o desempenho só possam vir depois da experiência de vários anos.

O próprio Mintzberg, segundo Whittington e Cailluet (2008), é enfático ao afirmar que ainda há muitos papéis importantes para o planejamento estratégico mesmo quando considerado em seu sentido mais estrito, como, por exemplo, na programação estratégica, no provimento de dados concretos para as análises e no estímulo ao pensamento estratégico nas organizações.

E, embora o interesse pelo assunto tenha sofrido forte declínio na literatura acadêmica dos últimos anos (WHITTINGTON & CAILLUET, 2008), há claras evidências de que o planejamento estratégico permanece como prática comum entre as organizações.

- Em pesquisa analisada por Rigby e Bilodeau (2007) sobre as principais ferramentas usadas pelas organizações de todo o mundo entre 1996 e 2006, o planejamento estratégico foi consistentemente classificado como "*power tool*" (categoria de ferramenta que, na pesquisa, obtém altos escores de uso e satisfação, podendo ser aplicada com rigor e pouco risco em uma variedade de configurações) por quase todos os gestores de indústrias e companhias de todos os tamanhos, os quais costumam dizer que o planejamento estratégico é a sua técnica de gerenciamento mais frequentemente usada e altamente satisfatória. Segundo os autores, o índice de utilização pelas companhias foi de aproximadamente 80% no período considerado, e chegou a 88% em 2007.

- Os consultores da Accenture Breene, Nunes e Shill (2007) informam que várias companhias têm buscado aumentar a ênfase no planejamento estratégico ao introduzir o cargo de Chief Strategy Officer, responsável pelo planejamento estratégico corporativo em nível de diretoria.
- Cailluet, Rose e Whittington (2005 apud MCKENNA & POWELL, 2006) observaram que o número de ofertas de emprego no Reino Unido e na França para a área de planejamento estratégico sofreu um aumento a partir da década de 90.

2.1.4 A perspectiva integradora

Buscando reaproximar a pesquisa científica e o uso contemporâneo do planejamento estratégico, autores como Whittington (1996 e 2006), Wilson e Jarzabkowski (2004) e Fenton e Langley (2011) têm se dedicado a desenvolver uma abordagem mais voltada para as suas práticas cotidianas, designando-a estratégia como prática. Partindo da concepção de estratégia como processo incremental, a proposta busca agregar as construções sociais dos sujeitos ao fazer estratégia, permitindo a interseção entre as instâncias macro e microssocial.

Ainda que reconheça a importância da emergência no processo estratégico advogada por Mintzberg (2004) e outros autores, Whittington (2004) considera que o processo formal da estratégia não pode ser desprezado, dado o impacto que exerce nas pessoas e nas sociedades.

> Quaisquer que sejam as conexões existentes entre as atividades e o resultado da organização, os gestores ainda precisam de ferramentas e habilidades adequadas para realizar seu trabalho em estratégia. Devemos considerar a estratégia formal mais seriamente do que Mintzberg, pois ela possui ramificações mais amplas do que ele reconhece, para as pessoas e as sociedades. A ideia do surgimento de estratégias tem sido por muito tempo uma desculpa para o esquecimento do estudo do processo formal de se fazer estratégia: é chegada a hora de recuperar a estratégia como prática. A agenda de pesquisa após o modernismo constitui, portanto, também uma agenda pós-Mintzberg. (WHITTINGTON, 2004, p. 51)

A perspectiva prática consiste em ir para dentro do processo para examinar intimamente o tipo de trabalho que está realmente sendo feito, preocupando-se mais com o fato de que o planejamento está sendo feito (e de forma tão ampla) do que com a dificuldade de se traçar o impacto direto do planejamento no desempenho da organização (WHITTINGTON & CAILLUET, 2008). Esta perspectiva, alinhada com o conceito de reflexão estratégica, possibilita que o foco da discussão seja desviado da contraposição entre a abordagem clássica racional voltada para o conteúdo da estratégia, adotada por autores como

Chandler, Ansoff e Porter, e a abordagem processualista que trata do processo de formação da estratégia, defendida por Mintzberg, Cyert e March.

Desenvolveram-se, assim, estudos como o de Hart (1992), Johnson, Melin e Whittington (2003), Andersen (2004), Elbanna (2006) e Lavarda, Canet-Giner e Peris-Bonet (2010), que consideram um padrão de integração entre as questões ligadas à emergência e o foco racional no processo de estratégia das organizações.

Segundo Andersen (2004), um processo integrador de formação de estratégias é aquele que considera conjuntamente a necessidade de um processo descentralizado de estratégia e a necessidade de um processo estratégico planejado. O primeiro possibilita a emergência de estratégias a partir do nível operacional, enquanto o segundo possibilita que uma maior racionalidade diminua as interferências do processo político interno e, assim, aumente o grau de influência do nível gerencial.

Hart (1992), ao estabelecer cinco modos genéricos de criação de estratégia, propõe que os maiores níveis de desempenho organizacional estão ligados àqueles em que há um equilíbrio entre as intenções da alta gerência e as iniciativas dos integrantes da organização, possibilitando um uso otimizado das capacidades e dos recursos disponíveis (vide Figura 3).

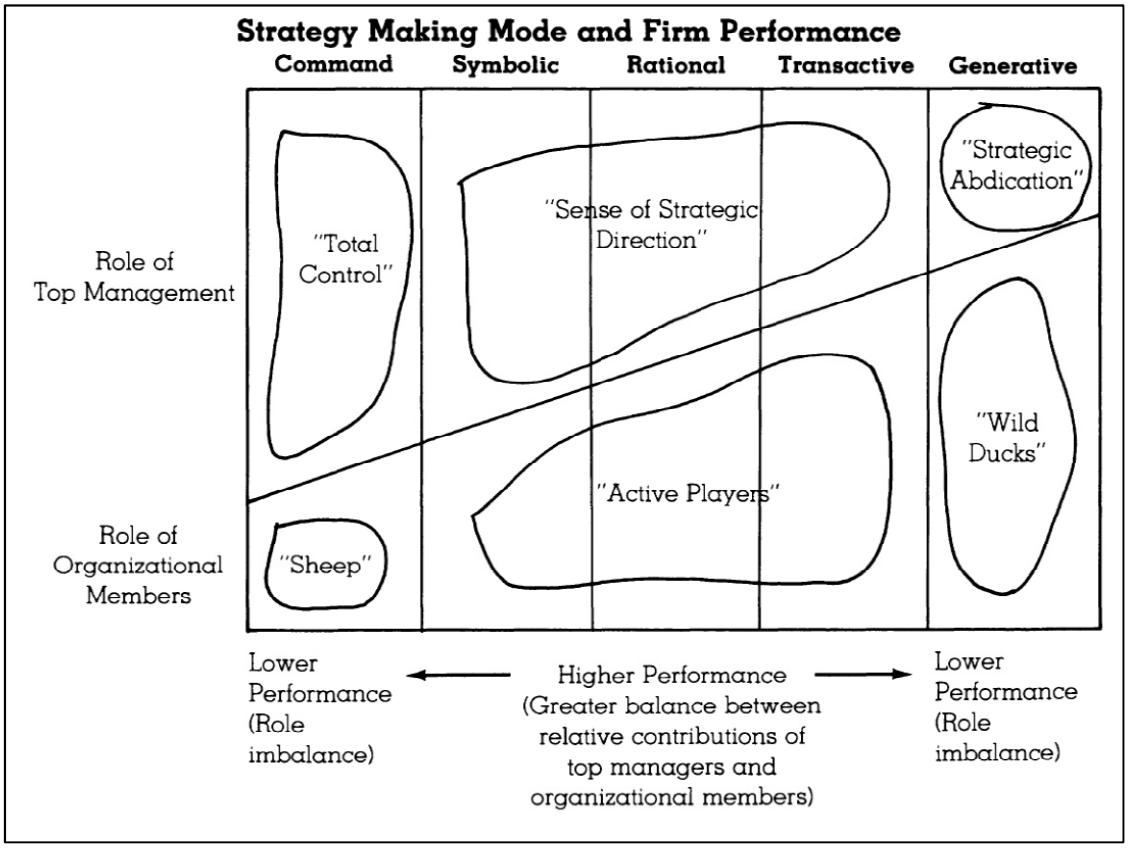

Figura 3 - Modo de criação de estratégia e desempenho organizacional
Fonte: Hart (1992, p. 340)

Neste contexto, e recorrendo a autores como Mintzberg e Waters (1985), Hart (1992), e Hamel e Prahalad (1994), Lavarda, Canet-Giner e Peris-Bonet (2010) afirmam que a visão é a terceira variável de relevância na perspectiva que considera também a racionalidade e a emergência como elementos críticos, representando o instrumento integrador capaz de levar a um ajuste coerente entre ambos.

> Quando há uma visão clara estabelecida, quando os objetivos e a missão são explícitos e quando o líder é capaz de comunicá-los e transmiti-los, então as iniciativas têm um objetivo comum; elas emergem em uma determinada ordem, influenciadas pelos processos planejados e racionais[3]. (LAVARDA, CANET-GINER & PERIS-BONET, 2010, p. 360).

A visão está intimamente ligada, portanto, ao nível de participação dos integrantes da organização e ao nível de formalização nos processos estratégicos. Vasconcellos Filho e Pagnoncelli (2001, p. 223) afirmam a importância da visão como elemento agregador:

> [...] não basta ter uma visão explicitada. É preciso divulgá-la, acreditar nela e ter comportamentos e decisões coerentes com a Visão. O dia-a-dia não pode negar a Visão, sob pena do processo perder a credibilidade e os conflitos de opinião sobre o rumo futuro da empresa passarem a ser a referência maior.

Para os autores, a visão pode funcionar como "Sonho" ou como "Desafio Estratégico", sendo a primeira opção fruto da imaginação de um empreendedor visionário e, a segunda, produto de um processo participativo. A visão, conforme esta última definição, é capaz de envolver todos os integrantes da organização, promover a inovação, “levantar uma bandeira” e funcionar como uma “bússola”, reduzindo a dependência na empresa de gênios e líderes, tirando a empresa da "zona de conforto", motivando e inspirando a equipe e orientando o planejamento da atuação na cadeia produtiva.

Existem diversas formas pelas quais a visão interage com a racionalidade e a emergência.

Hart (1992) cita o modelo do incrementalismo lógico de Quinn (2006), em que os executivos podem ser capazes de prever uma direção geral para a organização, mas não a natureza precisa da estratégia final resultante. Deste modo, em vez de tentar abranger todos os aspectos organizacionais (o ideal da racionalidade), a alta gerência se concentra na tarefa de identificar essa direção e criar um amplo senso de propósito, de forma a guiar as ações dos integrantes da organização, deixando assim que os detalhes emerjam com o tempo.

[3] Tradução livre do autor

Mintzberg e Waters (1985) definem a estratégia ideológica como um dos tipos de estratégia que se situam ao longo de um *continuum* formado entre as estratégias puramente deliberadas e as puramente emergentes, e no qual a visão exerce papel de destaque.

> Quando os membros de uma organização compartilham uma visão e se identificam tão fortemente com ela que a perseguem como uma ideologia, então eles estão propensos a exibir padrões em seu comportamento, de forma que claras estratégias resultantes podem ser identificadas[4] (MINTZBERG & WATERS, 1985, p.262).

Os mesmos autores descrevem também as estratégias do tipo guarda-chuva ("*umbrella*"), adequadas para situações em que os líderes centrais têm menor nível de controle sobre os outros atores na organização. Quando um ambiente é complexo, imprevisível e incontrolável, uma variedade de atores na organização pode ter que responder a ele. Assim, os padrões das ações organizacionais não podem ser definidos em um ponto central, embora os limites para essas ações possam. A alta direção então define diretrizes gerais e deixa os atores manobrarem dentro desses limites, estabelecendo um tipo de guarda-chuva sob o qual se espera que as ações organizacionais permaneçam. A partir da perspectiva da liderança, e mesmo dos atores individuais, portanto, a emergência de estratégias não é só permitida como também esperada, pelo menos dentro desses limites.

Embora as estratégias guarda-chuva representem a visão que emana da alta gerência, esta não controla a sua realização, e precisa convencer os outros a fazê-lo. Ao menos, ela põe limites nas ações dos outros e, idealmente, provê também um senso de direção. Segundo os autores, no sentido de significar a definição de uma direção geral sujeita à interpretação variada, praticamente todas as estratégias do mundo real têm características guarda-chuva.

Hamel e Prahalad (1989), ao apresentarem o conceito de intenção estratégica, afirmam que ele engloba um processo de gestão ativa, que inclui focar a atenção da organização na essência de vencer, motivar pessoas comunicando o valor das metas, deixar espaço para contribuições individuais e de equipe, sustentar o entusiasmo fornecendo novas definições operacionais quando as circunstâncias mudam e usar a intenção de forma consistente para orientar a alocação de recursos.

A necessidade de coerência de ações entre todos os níveis organizacionais é obtida, assim, a partir da fidelidade a uma intenção estratégica particular, e os empregados dos níveis inferiores são encorajados a inventar os meios para se alcançar os objetivos. O propósito da

[4] Tradução livre do autor

hierarquia de estratégias permanece válido - assegurar a consistência de cima a baixo na organização -, mas esta consistência é mais bem obtida a partir de uma intenção estratégica claramente articulada do que planos inflexivelmente aplicados a partir de cima para baixo.

Depreende-se, em todos esses modelos, a importância do papel da visão da alta gerência e da disseminação de fortes valores corporativos para o processo estratégico. E assumem importância, por conseguinte, as demais variáveis estratégicas ligadas à visão e que ajudam a nortear as ações da organização, como a missão, os princípios, os objetivos, o negócio e os clientes, todas necessariamente alicerçadas em uma consciência objetiva sobre o ambiente em que a organização se insere e sobre a clara definição de seu negócio.

Hart (1992), referindo-se a Nonaka (1988), afirma que a visão serve para criar caos e ordem: cria o caos ao desafiar continuamente os integrantes da organização a ir além do status quo, enquanto proporciona ordem ao oferecer uma direção de longo prazo como um farol a guiar as ações individuais de curto prazo.

A visão deve complementar a missão, orientar os objetivos e os investimentos, aumentando o compromisso de todos os envolvidos e possibilitando administrar, ao mesmo tempo, a continuidade e a mudança (VASCONCELLOS FILHO & PAGNONCELLI, 2001). A partir do envolvimento e compromisso proporcionados por estes fatores, reúnem-se, desta forma, as condições necessárias para o alinhamento das estratégias e planos. “A experiência nos ensinou que a palavra-chave em todo o processo de planejamento é COMPROMISSO” (VASCONCELLOS FILHO & PAGNONCELLI, 2001, p. 323).

2.2 **Estratégia nas organizações públicas**

Para Wortman (1979), pesquisas sobre administração estratégica seriam virtualmente inexistentes em contextos de organizações públicas ou que não visam o lucro. Segundo ele, a aplicação dos princípios de planejamento estratégico desenvolvidos a partir de estudos do setor privado poderia representar uma ajuda às organizações públicas, pois poucas seriam reconhecidamente gerenciadas sob uma perspectiva estratégica.

Ring e Perry (1985), no entanto, alegam que existem aspectos da administração estratégica no setor público que são substancialmente diferentes do setor privado, alertando para os riscos de se ignorar fatores como o contexto em que ocorre a administração estratégica (o papel social da organização e seus aspectos ambientais, tecnológicos e de recursos humanos), suas restrições específicas associadas (condições fixas, estruturais ou processuais, às quais uma organização e seus administradores estão sujeitos) e as limitações de

comportamento gerencial existentes (a natureza das ações de um tomador de decisões em função da avaliação feita por *stakeholders*).

Deve-se reconhecer que tais contextos, restrições e limitações implicam em diferenças significativas tanto entre os responsáveis pela avaliação dos administradores públicos e privados quanto entre os critérios usados para a avaliação da administração pública e privada.

Outros autores são ainda mais restritivos quanto à aplicabilidade do planejamento estratégico no setor público em geral, chegando a afirmar que "é extremamente improvável que a Administração Pública Brasileira desenvolva uma postura conducente ao planejamento estratégico" (PINTO, 1982, p. 11).

Nos últimos anos, entretanto, estudos sobre o assunto consolidaram a perspectiva contrária. Bryson (1988) concluiu que o planejamento estratégico de organizações públicas e organizações sem fins lucrativos é importante e provavelmente se tornará parte do repertório padrão dos planejadores. Entretanto, planejadores de organizações públicas e organizações que não visam o lucro devem ser muito cuidadosos com a maneira como se engajam no planejamento estratégico, já que nem todas as abordagens são igualmente úteis e uma série de condições determina o uso bem sucedido de cada abordagem.

No Brasil, Rebelo e Almeida (2008) concluíram que as mesmas ferramentas aplicadas no setor privado são passíveis de aplicação na esfera pública, desde que observados os aspectos inerentes à cultura organizacional vigente no setor público e respondam aos critérios da eficiência, eficácia e, em especial, da efetividade.

Ainda que não esteja amplamente difundido, o uso do planejamento estratégico no setor público já é uma realidade atualmente, com registros de casos de sucesso citados por autores como Marcelino (2002).

Análises de anúncio de emprego mostraram que o setor público foi responsável por parte significativa do aumento no número de ofertas relacionadas à área de planejamento estratégico no Reino Unido durante a década de 90, quando passou de pouco mais de 1% do total de empregos oferecidos para 5% (CAILLUET, ROSE & WHITTINGTON, 2005 APUD MCKENNA & POWELL, 2006).

O próprio Governo Federal instituiu, em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), cujo Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) adotado tem, explicitamente, um foco em estratégias e planos no primeiro dos seus quatro blocos principais, juntamente com liderança, cidadãos e sociedade (BRASIL, 2009a).

Se as práticas de planejamento estratégico estão se disseminando no setor público e este não dispõe, no meio acadêmico, de um campo de pesquisa exclusivo sobre estratégia, então não há como evitar as comparações entre as suas especificidades e a realidade do setor privado.

Ainda que, há bastante tempo, vários autores considerem que o conceito "política pública" tem significado para o setor público o que o conceito "estratégia" significa para o setor privado (MINTZBERG & JORGENSEN, 1995), boa parte da teoria ainda é desenvolvida a partir deste último.

A necessidade de comparações se torna evidente quando uma quantidade significativa dos autores que se dedicam ao tema afirmam que existem significativas diferenças entre os dois setores, o que implica em riscos e limitações envolvidos na implantação de qualquer processo de planejamento estratégico em um contexto da administração pública.

Brown (2010) faz uma crítica ao fato de que, ainda hoje, a teoria sobre estratégia, com suas profundas raízes na guerra e manobras políticas, é amplamente baseada em uma visão competitiva de mundo em que dois ou mais atores competem sobre um conjunto escasso de recursos, e a ideia de vitória é condicionada a uma ideia de derrota de outros. O autor afirma que os melhores guias analíticos contemporâneos para a abordagem de estratégias no setor público são essencialmente derivados de modelos similares do setor empresarial. Embora tais teorias sejam apropriadas para as condições em que a dinâmica é competitiva (por exemplo, orçamento), não necessariamente ajudam a orientar o pensamento de um gestor trabalhando em um ambiente não competitivo ou em que outras dinâmicas estão em jogo além da concorrência.

2.2.1 Dimensões do caráter público das organizações

Boyne (2002) e Meier e O´Toole (2011) consideram que os contrastes entre os dois setores derivam de três dimensões principais do caráter público, definidas e organizadas por Bozeman (1987) e Perry e Rainey (1988): propriedade, que no setor público é exercida por empresários ou acionistas e no setor privado é exercida coletivamente por membros de comunidades políticas; financiamento, que é provido por meio dos impostos ou advém dos pagamentos feitos diretamente pelos clientes; e controle, que é exercido predominantemente por forças políticas ou por forças de mercado, respectivamente.

Para Boyne (2002), essas três dimensões são empiricamente independentes, resultando em diferentes impactos teóricos sobre o comportamento organizacional no setor público.

Assim, elas devem ser levadas em consideração em qualquer avaliação abrangente sobre esses impactos, que podem se dar sobre o ambiente, os objetivos, as estruturas e os valores.

O financiamento público, por exemplo, pode fazer com que as organizações que recebem receitas de "patrocinadores políticos" sejam menos suscetíveis a responder aos interesses dos destinatários de seus serviços, afetando sua percepção do ambiente (BOYNE, 2002).

Já a questão da eficiência/ineficiência é passível de ser analisada sob as três dimensões.

A propriedade comum poderia levar a maior ineficiência pela falta de monitoramento e de benefícios diretos aos proprietários, uma vez que, segundo Perry e Rainey (1988), os direitos de propriedade no setor público não podem ser distribuídos entre indivíduos, tornando-se altamente difusos e vagos.

Rainey, Backoff e Levine (1976), considerando a perspectiva do financiamento, avaliam que as penalidades e recompensas impostas de forma relativamente automática pelo mercado como fonte de receitas e recursos ofereceriam incentivos à redução de custos, eficiência operacional e eficácia de desempenho. Estes mesmos autores citam ainda que o controle exercido pelo mercado permitiria indicações mais claras de objetivos, indicadores de demanda e parâmetros de desempenho, como, por exemplo, vendas, preços e lucro, levando à eficiência e eficácia.

A falta de parâmetros claros de desempenho em organizações sem fins lucrativos, que torna a avaliação de desempenho mais subjetiva, restringe o uso de recompensas e punições. Este fato, aliado à escassez de mecanismos de recompensa como comissões ou bônus de produtividade, que normalmente são inviáveis ou ilegais, faz com que promoções e gratificações sejam tradicionalmente concedidas com base na antiguidade ou na formação acadêmica. A separação entre recompensa e desempenho de tarefas enfraquece a influência dos gestores sobre os subordinados; receosos que suas determinações não sejam cumpridas, os gerentes relutam em delegar (NEWMAN & WALLENDER, 1978).

Ligada a essas três dimensões, está também a questão da natureza burocrática das organizações públicas.

2.2.2 Burocracia

A propriedade comum, o financiamento público e o controle político se traduzem em mais procedimentos formais para a tomada de decisão, diminuem a flexibilidade organizacional e aumentam a aversão ao risco. Em parte devido à falta de recompensas e incentivos para inovações de sucesso e às penalidades por violações dos procedimentos estabelecidos (FOTTLER, 1981), mas também devido à necessidade de maior "*accountability*" decorrente da natureza coercitiva da maioria das ações de governo, que requer extensivos mecanismos de controle formal (RAINEY, BACKOFF & LEVINE, 1976).

Boyne (2002), em uma ampla revisão de vários estudos sobre as diferenças entre o setor público e o privado, avaliou as evidências empíricas sobre oito das principais hipóteses encontradas na literatura, e concluiu que apenas três se sustentavam. Dessas três, a que obteve o maior nível de consenso foi a que versava sobre a maior presença de burocracia no setor público.

Se, sob determinados aspectos, a racionalidade proporcionada pela burocracia pode auxiliar a administração no setor público, distorções no seu uso como meio de controle da produção podem trazer implicações prejudiciais à condução das estratégias.

Porém a influência que a burocracia exerce no ambiente estudado não se dá somente pelas suas disfunções, como ineficiência e lentidão, ocorrendo também por fatores administrativos relacionados, como separação de responsabilidades, preponderância do caráter legal das regras e normatizações, hierarquia formal estruturada em vários níveis e impessoalidade nas relações, fatores estes que tiveram grande impacto em estudos sobre planejamento estratégico nas organizações.

Para Ferreira, Reis e Pereira (2002), a burocracia visa estabelecer uma estrutura administrativa para suportar a complexidade das organizações, regulamentando procedimentos e doutrinando o trabalhador conforme preceitos rígidos e disciplinadores para que sua inconstância não atrapalhe o desempenho eficaz de organizações industriais. Nos modelos burocráticos, a inovação e a criatividade não são valorizadas, pois o trabalhador tende a ser visto como um mero meio de produção para o sistema, capaz de executar várias funções simultâneas, insensível a frustrações e voltado unicamente para o desempenho de seu trabalho, postergando compensações e aspirações pessoais ("homem organizacional"). Qualquer comportamento fora do padrão, portanto, é indesejado, focando-se a administração

em normas e técnicas previamente consolidadas, sem muito espaço para relações interpessoais ou quaisquer outras interações sociais.

Weber (2000) considera que esta desumanização completa do ambiente organizacional proporcionada pela burocracia foi o motivo de ela ter sido tão útil ao capitalismo, na medida em que eliminava os sentimentos pessoais irracionais que pudessem interferir na racionalidade que se instrumentalizava através da ação calculada nas tarefas oficiais.

As práticas de liderança, consequentemente, não são estimuladas. O indivíduo recebe uma visão segmentada da organização, subordinando sua autorrealização pessoal aos objetivos organizacionais. A restrição de acesso a informações, desta forma, torna-se a principal característica da dominação burocrática, e qualquer tentativa de se implantar o planejamento estratégico em ambientes como esse requer um cuidadoso estudo de viabilidade que leve em consideração esta ameaça.

Por fim, é oportuno destacar a advertência de Perry e Rainey (1988) sobre análises inadequadas feitas a partir das três dimensões do caráter público, como a tendência de economistas de postular comportamentos burocráticos como consequências lógicas da ausência de mercado econômico para os produtos organizacionais.

Segundo os autores, esse raciocínio leva a conclusões que, por vezes, são consideradas como não confirmadas, como as que dizem que agências sob controle governamental possuem objetivos mais intangíveis, menos incentivo para redução de custos e mais disfunções da burocracia (valorização desnecessária e contraprodutiva das regras e processos em detrimento dos resultados, lentidão, rigidez) que empresas controladas pelo mercado.

2.2.3 Controle político

Voltando-se à discussão sobre as diferenças entre o setor público e o privado, Bozeman (1987) considera o controle político como a essência do caráter público das organizações do setor governamental, afirmando que a ausência de uma autoridade política eficaz faz com que o seu comportamento passe a ser ditado por interesses privados de burocratas. As outras duas dimensões (propriedade comum e financiamento público), segundo Perry e Rainey (1988), apenas refletem essa fonte de controle, e sua influência se torna nula se o controle político se fizer ausente (BOYNE, 2002).

No outro extremo, Pfeiffer (2000) afirma que o excessivo controle político das organizações leva à inércia dos executivos e à insegurança em relação à tomada de decisões,

provocando processos de decisão demorados e inconsequentes. “Esse caráter político, inerente à administração ou às organizações públicas, pode ser considerado um dos maiores desafios a ser superado para uma aplicação adequada de Planejamento Estratégico.” (PFEIFFER, 2000, p.10).

Quando contaminado por interesses privados, o controle político pode representar sérias ameaças às organizações no cumprimento de sua missão, levando a estratégias de autopreservação por parte delas. Bryson (1988) define esse tipo de estratégia como defensiva (“*protective*”), formulada por organizações com limitada capacidade de resposta a um ambiente hostil ou ameaçador, que tentam manter o status quo da organização enquanto acomodam fortes pressões externas. Esta estratégia é a mais reativa do conjunto, na medida em que as decisões são tomadas e as ações são executadas em resposta a *stakeholders* externos, e podem ser, de fato, ditadas por eles. Com efeito, *insiders* podem ser levados a questionar a capacidade e o comprometimento dos líderes da organização (BRYSON, 1988).

Perry e Rainey (1988) alegam que, obviamente, organizações privadas também estão sujeitas ao controle político na medida em que precisam se submeter à autoridade governamental, exercida por um quadro de leis, disposições e regulações, e recebem influências políticas externas de associações industriais, sindicatos e grupos de consumidores. Ainda assim, esse controle é considerado menos importante na definição da tomada de decisões de alto nível do que ele é para as organizações públicas.

Desta questão decorre uma discussão sobre a falta de clareza dos objetivos estabelecidos no setor público. Em levantamento realizado a partir de fontes acadêmicas que tratam do assunto, Boyne (2002) apontou que a razão seria porque, neste setor, os propósitos organizacionais são impostos por meio de um processo político em vez de serem selecionados pelos próprios gestores, e, neste caso, a ambiguidade de políticas seria uma condição necessária para minimizar resistências dentro das coalizões formadas para suportá-las.

A consequência para os gestores públicos é que as metas de desempenho são inerentemente obscuras, e que técnicas do setor privado como gestão por objetivos tendem a ser inapropriadas.

Embora a própria ideia de objetivos mais vagos no setor público seja questionável (ver BOYNE, 2002), não se trata, entretanto, de um aspecto necessariamente negativo. É uma característica inerente ao setor público e que, de certa forma, está associada ao conceito de

estratégia como pretexto (MINTZBERG et al., 2006), envolvendo a dissimulação e a obscuridade como meio de iludir oponentes e produzir os resultados pretendidos.

Para Ring e Perry (1985), a articulação clara e inambígua de estratégias por agências públicas pode levar a pelo menos duas consequências contraprodutivas. Além de poder desencadear a mobilização política de opositores dentro das coalizões formadas para suportar as políticas correspondentes, conforme já comentado, pode levar a burocracia a agir de forma insensível, passando a ideia aos dirigentes públicos de que há menos necessidade de julgamento das nuances, menos necessidade de exercer a cautela e a discrição. Esta tendência, segundo os autores, seria particularmente problemática no setor público devido à autonomia dos servidores públicos civis e à missão social sensível de muitas organizações públicas.

Além de vagos, muitas vezes os objetivos das organizações públicas também são múltiplos, impostos pela necessidade de satisfazer os numerosos *stakeholders*. Em contraste com as organizações privadas, que concentram suas premissas na busca pelo lucro, as organizações públicas são puxadas e empurradas em várias direções simultaneamente, fazendo, assim, com que seja especialmente importante para o gestor público ser capaz de equilibrar e conciliar objetivos conflitantes (BOYNE, 2002).

Para Montanari e Bracker (1986), a heterogeneidade das premissas existentes nas organizações públicas, que muitas vezes são conflitantes, torna imperativo determinar objetivamente a real finalidade da organização antes de se definirem opções estratégicas.

Portanto, em relação à estratégia, o controle político assume importância especial quando consideramos a ideia de visão como instrumento integrador entre racionalidade e emergência, apresentada anteriormente, na medida em que ele tem influência direta sobre os construtos que levam à visão (objetivos) e também sobre os instrumentos necessários para que essa visão seja disseminada pela organização.

2.2.4 Diferenças para o setor privado

De forma resumida, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado enumera as principais diferenças entre o setor público e o privado, recomendando que sejam levadas em consideração as seguintes especificidades (BRASIL, 1997, p. 12-13):

> - as finalidades principais das atividades de caráter privado são o lucro e a sobrevivência em um ambiente de alta competitividade, enquanto os objetivos da atividade pública são imbuídas do ideal democrático de prestar serviços à sociedade, em prol do bem-estar comum;

- a preocupação em satisfazer o cliente no setor privado é baseada no interesse, enquanto no setor público essa preocupação tem que ser alicerçada no dever;
- o cliente atendido, no setor privado, remunera diretamente a organização, pagando pelo serviço recebido ou pelo produto adquirido; no setor público, o cliente atendido, paga indiretamente, pela via do imposto, sem qualquer simetria entre a quantidade e a qualidade do serviço recebido e o valor do tributo que recolhe;
- as políticas voltadas para a Qualidade no setor privado referem-se a metas de competitividade no sentido da obtenção, manutenção e expansão de mercado; enquanto no setor público, a meta é a busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, ao menor custo possível;
- as diferentes contingências a que estão submetidos os dois setores, como, por exemplo, limites de autonomia estabelecidos pela legislação e o perfil da clientela.

Depreendem-se, deste modo, a partir das diferenças e especificidades apresentadas, os elementos limitadores da aplicação prática do planejamento estratégico no setor público. Além das dificuldades associadas com a transposição das ideias predominantemente baseadas no lucro como objetivo primário das organizações, há risco de inviabilização de transformações estruturais ou processuais por impedimentos legais, além de posições políticas de governantes ou dirigentes motivadas por interesses eleitorais que podem ser contrárias aos interesses ou ao planejamento de determinado órgão.

Rainey, Backoff e Levine (1976), antecipando o entendimento da reflexão estratégica, apontam a necessidade de se considerar um conjunto mais complexo de influências devido à maior diversidade e intensidade de interferências externas informais nas decisões (negociações, opinião pública, reações de grupos de interesse).

Também consideram que o planejamento de longo prazo pode ser mais difícil em razão da rotatividade mais frequente de administradores provocada por eleições e nomeações políticas, que resulta em maiores descontinuidades na implementação dos planos. Para eles, deve-se prestar atenção à maneira como os órgãos obtêm e dispõem de seu orçamento, assim como ao perfil de seus servidores, principalmente quanto à receptividade a mudanças de processos e atitudes.

Embora a resistência associada à burocracia institucional seja um obstáculo importante, não podem ser ignoradas as demais limitações anteriormente expostas, bem como deve haver uma plena consciência das especificidades associadas ao setor público como forma de possibilitar a detecção e a adoção de medidas para contornar o surgimento de novas limitações desconhecidas.

Por fim, cabe destacar a advertência de Boyne (2002) sobre a questão da importação de práticas de sucesso da iniciativa privada para as organizações públicas: embora haja poucas fundamentações empíricas sólidas para a rejeição desta possibilidade, não existe um conjunto de conhecimentos estabelecidos sobre estratégias gerenciais no setor privado que possa ser facilmente levado para as agências públicas.

Assim, se os administradores públicos pretendem tirar lições do setor privado, o primeiro passo é estabelecer mais claramente as determinantes de *performance* em empresas privadas com base em variáveis ambientais e organizacionais.

2.3 **Estratégia nas organizações profissionais**

Em suas análises sobre a tipologia das organizações, autores como Mintzberg (2006) e Etzioni (1964) apresentam alguns contextos bem definidos em que podem ser encontrados determinados processos, estruturas e estratégias.

Um desses contextos refere-se à organização profissional, caracterizada por uma configuração burocrática e coordenação baseada na padronização de atividades. Por essas duas características, essa configuração também recebe o nome de burocracia profissional.

Composta por profissionais altamente especializados e com controle considerável sobre seu trabalho para desempenhar suas tarefas organizacionais, como em hospitais e universidades, muitos de seus métodos e procedimentos padrão são definidos pelas profissões em vez da gestão empresarial (NEWMAN & WALLENDER, 1978), levando ao que Carter (1989) considera como a essência da noção de profissionalismo: a ideia de *accountability* somente para seus pares.

Etzioni (1964, p.77) destaca as seguintes características da organização profissional:

- objetivos perseguidos: primariamente, criação e aplicação do conhecimento;
- alta proporção de profissionais (pelo menos 50%);
- relações de autoridade entre profissionais e não profissionais, que são tão estruturadas que os profissionais têm autoridade superior sobre a maioria das atividades fim da organização.[5]

Para Mintzberg (2006), a complexidade do trabalho desempenhado exige uma série de avaliações e decisões por parte do especialista que não se sujeitam ao controle administrativo,

[5] Tradução livre do autor

e a organização profissional passa, assim, grande parte de seu poder a esses profissionais, resultando em uma estrutura altamente descentralizada horizontalmente.

Com a descentralização, há uma participação ativa dos profissionais na coordenação da estrutura administrativa, até mesmo como forma de assegurar que os postos de direção sejam ocupados por seus pares ou pelo menos por pessoas que gozem de sua aprovação. O envolvimento nas questões administrativas e no processo decisório resulta em um alto grau de democracia, embora restrito aos profissionais. Etzioni (1964) destaca a relação de autoridade dos especialistas sobre os não especialistas ou equipe de apoio, de forma que apenas os primeiros influenciam diretamente as questões relativas aos objetivos e finalidades da organização.

> Devido ao poder de seus operadores profissionais, essas organizações algumas vezes são descritas como pirâmides invertidas, com os operadores profissionais no topo e os administradores na base para servi-los. [...] Assim, o que surge frequentemente na organização profissional são hierarquias administrativas paralelas e separadas, uma para os profissionais – democrática e de baixo para cima –, outra para a equipe de apoio – burocrática e de cima para baixo (MINTZBERG, 2006, p. 314)

Newman e Wallender (1978), entretanto, advertem que a descentralização nas burocracias profissionais ocorre tipicamente quando se refere ao conjunto de decisões sobre o trabalho que é abrangido pelo código profissional, já que existe uma tendência dos executivos em buscar tomar de forma centralizada as decisões sobre serviços intangíveis e difíceis de medir não cobertos por padrões profissionais claros. Para tais assuntos, segundo os autores, os executivos teriam dificuldades em comunicar aos subordinados o significado dos objetivos da empresa, e, consequentemente, evitariam fazer amplas delegações.

Outra característica típica apontada por Mintzberg (2006) refere-se ao fato de que, como a principal padronização ocorre como resultado do treinamento feito por esses profissionais antes de ingressar na organização (formação acadêmica), há pouca necessidade de tecnoestrutura.

E, devido à forma independente de trabalho, o tamanho das unidades organizacionais pode ser muito grande, com necessidade de poucos gerentes de primeira linha acima do núcleo operacional – que é a parte principal da organização profissional. A equipe de apoio em geral é muito grande para poder dar suporte aos profissionais que recebem altos salários.

Mintzberg (2006) alerta que, em situações como a da configuração profissional, afastada da produção em massa convencional, os conceitos tradicionais de administração

simplesmente não funcionam. Em vez do poder do cargo como base para a autoridade de natureza hierárquica, a burocracia profissional enfatiza a autoridade de natureza profissional – o poder da especialização.

Não há forma fácil de mensuração dos resultados do trabalho profissional, que não se presta à padronização (WEGGEMAN, 1989). Da mesma forma, a relativa autonomia implica que ordens diretas não são um mecanismo viável para se controlar os profissionais (JOHANSON, 2009), não sendo possível contar com supervisão direta e ajuste mútuo para coordenação.

Etzioni (1964) e Johanson (2009) destacam, assim, o conflito entre a autoridade dos administradores e a autoridade dos especialistas como característica chave das organizações profissionais. A primeira, de natureza burocrática, baseada na hierarquia e no conhecimento técnico-legal como fontes de controle organizacional, se contrapõe à segunda, baseada na autonomia, na especialização e na profissão como fonte de padrões para o trabalho. Resulta deste conflito a contraposição da busca pelos objetivos organizacionais com as demandas por ações que, embora não estejam diretamente ligadas a esses objetivos, asseguram a integração e a continuidade organizacionais. Essa tensão tende a dificultar o livre fluxo de informações e trazer prejuízos ao controle e à coordenação das decisões, representando um obstáculo à implementação de técnicas profissionalizadas de gestão.

Desta forma, Mintzberg (2006) e Etzioni (1964) concordam em dizer que a organização profissional combina com um ambiente complexo, que exige descentralização para pessoas altamente treinadas, porém altamente estável, para permitir que elas apliquem suas habilidades padronizadas com autonomia. Para assegurar essa autonomia, o sistema de produção não deve ser altamente regulado, nem complexo, nem automatizado.

Etzioni (1964) apresenta considerações que revelam a importância crucial da visão sobre as metas organizacionais no conflito entre os objetivos dos profissionais e os objetivos da administração. Em organizações não profissionais, a tendência da administração à combinação racional de meios e o desenvolvimento de procedimentos racionais para direcionar as atividades relacionadas às metas da organização são pouco compatíveis com as orientações profissionais, que lidam com o conhecimento como meio, e com o aspecto do conhecimento dos outros meios. O autor afirma que, neste tipo de organização, as tensões entre administradores e profissionais derivam de conflitos organizacionais resultantes de excesso ou falta de uma clara divisão da autoridade, e recomenda que a autoridade administrativa seja preponderante, pois ela direciona a atividade fim da organização não

profissional. Os especialistas lidam apenas com meios, atividades secundárias, e portanto é funcional para a organização que eles não tenham autoridade, ou a tenham apenas limitada, subordinando-se aos administradores.

No contexto das organizações puramente profissionais, entretanto, a situação se inverte. O autor diz que a autoridade administrativa deve se encarregar de atividades secundárias, administrando os meios para a atividade principal desempenhada pelos profissionais, cuja autoridade deve preponderar.

Os administradores podem levantar objeções, alertar que certos procedimentos sejam muito dispendiosos, mas o profissional é quem tem a discricionariedade para decidir o quanto essas considerações administrativas devem ser levadas em conta no desempenho de seu trabalho.

Etzioni (1964) considera interessante notar que algumas reclamações feitas sobre os profissionais nas organizações não profissionais são também feitas sobre os administradores nas organizações profissionais: eles são acusados de perder de vista o objetivo principal da organização no cumprimento de suas responsabilidades limitadas específicas. Os profissionais em companhias privadas são às vezes criticados por serem comprometidos demais com a ciência, expertise e ideias abstratas; os administradores nas organizações profissionais são desprezados por serem comprometidos a suas especialidades: eficiência e economia.

Assim, uma influência excessiva da administração nas organizações profissionais, que toma a forma de ritualização de meios, prejudica os objetivos para os quais a organização foi estabelecida e põe em perigo as condições sob as quais o conhecimento pode ser criado e institucionalizado. O que se vê, portanto, é a importância crítica de se definir o propósito concreto da organização, uma vez que, ressalvadas as diferenças de contexto, são as metas organizacionais que a definem como organização profissional ou como organização não profissional.

2.3.1 Emergência

Em relação ao processo de estratégia, Mintzberg (2006) considera que, nas organizações profissionais, não são válidos os imperativos clássicos de que estratégias são formuladas antes de serem implementadas, que planejamento é o processo central da formulação e que estruturas devem ser projetadas para implementar essas estratégias. Na verdade, o autor acredita que ocorre quase que totalmente o contrário.

Muitas questões estratégicas estão sob o controle direto de profissionais individuais, a cujo critério é deixada a determinação da missão básica da organização (os serviços específicos a serem oferecidos e para quem).

> Isso, porém, não constitui exatamente uma autonomia total, pois há uma limitação sutil, mas não insignificante. Só se permite aos profissionais decidir por si mesmos porque anos de treinamento asseguram que eles vão decidir de maneira geralmente aceita em suas profissões. [...] Levada ao extremo, então, a liberdade individual torna-se controle profissional. Pode ser uma liberdade explícita dos administradores, mesmo de seus pares em outras disciplinas, mas não é uma liberdade implícita de seus colegas de disciplina. Assim, usamos o rótulo "critério profissional" para indicar que, embora o julgamento possa ser uma questão de escolha, é julgamento informado, fortemente influenciado por treinamento e afiliação profissional... (MINTZBERG, 2006, p. 317)

Muitas outras dessas questões estratégicas são tratadas em processos coletivos complexos, que combinam, de forma interativa, profissionais com administradores de diversos níveis e unidades, revelando a complexidade do ajuste mútuo na administração de organizações profissionais. Restam à autoridade administrativa as decisões financeiras, os serviços de suporte (ligados aos não especialistas) e o controle dos procedimentos que proveem o processo coletivo, que representam uma fonte considerável de influência nas decisões.

Há ainda a questão do desinteresse nas questões estratégicas por parte dos profissionais, normalmente ligado a metas que não são claras e meios de atingi-las que são problemáticos, e que configura o modelo de tomada de decisões conhecido como "lata de lixo". Mintzberg (2006), desta forma, considera que as decisões coletivas importantes na organização profissional parecem ser mais influenciadas por processos colegiados (movidos pelo interesse comum) e políticos (movidos por interesses próprios), com as pressões da lata de lixo encorajando um tipo de casualidade por um lado (especialmente para decisões menos importantes) e intervenções analíticas por outro, encorajando certa racionalidade.

Porém, embora possa parecer difícil criar estratégias nessas organizações devido à fragmentação de atividades, às políticas e ao desinteresse, na verdade a organização profissional é inundada de estratégias (MINTZBERG, 2006).

Johanson (2009) também considera que a existência de um corpo profissional consolidado reduz a importância da formulação de estratégias no topo da hierarquia, o que leva à conclusão de que, nas organizações profissionais, predomina o processo de emergência das estratégias como padrão de ações. Por derivarem diretamente das atividades

desempenhadas cotidianamente pelos especialistas, Mintzberg destaca que essas estratégias são extremamente dinâmicas.

> Acima de tudo, as estratégias da organização profissional tendem a exigir um grau extraordinário de estabilidade. Grandes reorientações na estratégia – "revoluções estratégicas" – são desencorajadas pela fragmentação da atividade e a influência de profissionais e seus associados externos. Mas, em um nível mais restrito, a mudança é ubíqua. Dentro de pequenas categorizações, os serviços são alterados continuamente, procedimentos são redesenhados e a clientela é alterada, enquanto no processo coletivo categorizações são constantemente acrescentadas e reorganizadas. Assim, a organização, paradoxalmente, fica extremamente estável no nível mais amplo e em um estado de mudança perpétua no nível mais restrito. (MINTZBERG, 2006, p. 318)

Hart (1992) chega a afirmar que, em universidades, hospitais e outras organizações profissionais, o papel da alta administração é encorajar a experimentação e a disposição para correr riscos por parte das pessoas, além de fomentar o desenvolvimento de ideias com maior potencial. Assim, assumem importância particular as atividades de identificação, desenvolvimento e recompensa, implicando em ajustes contínuos na estratégia para refletir o padrão de inovações de grande potencial que emergem a partir de baixo.

Mintzberg (2006) considera a existência de forças que encorajam alguma coesão geral na estratégia, representadas pelas forças comuns da autoridade administrativa, pelas extensas negociações ocorridas no processo coletivo, e pelas as forças do hábito e da tradição, em uma ideologia extrema.

Mas, considerando a perspectiva integradora entre racionalidade e emergência no âmbito das organizações em geral, a visão organizacional pode representar o principal fator agregador das estratégias, formuladas ou emergentes. (LAVARDA, CANET-GINER & PERIS-BONET, 2010).

2.3.2 Dificuldades

Os principais problemas apontados por Mintzberg (2006) nas organizações profissionais estão ligados às suas características de autonomia e democracia, associadas às dificuldades em se implementar mudanças. Não há uma maneira evidente de controlar o trabalho além da exercida pela própria profissão, e não há como corrigir as deficiências que os profissionais decidem ignorar, como os problemas de coordenação, de discernimento e de inovação que surgem nessas configurações.

Para Newman e Wallender (1978), as tradições profissionais podem ser tão fortes que as organizações encontram dificuldade em mudar padrões de comportamento convencionais para se adequar a novas missões do serviço. Como exemplo, eles citam a dificuldade para se implementar programas de saúde da família em hospitais devido aos obstáculos representados por rotinas estabilizadas de exames. Assim, a existência de métodos e padrões profissionais simplifica o planejamento local de atividades normais, mas também impõe rigidez no ajuste a novas necessidades.

As dificuldades de mudanças nas organizações profissionais também são comentadas por Beshears (s.d.), que afirma que a mudança na burocracia profissional não ocorre a partir de novos administradores assumindo o controle para anunciar grandes reformas. Em vez disso, ela se infiltra pelo lento processo de mudança dos próprios profissionais – alterando quem pode ingressar na profissão, o que eles aprendem nas escolas e, posteriormente, a sua disposição para melhorar suas competências. Tentativas de resolver esses problemas por meios tradicionais, transferindo a responsabilidade pelo serviço do profissional para a estrutura administrativa por meio da implantação de supervisão direta ou de padronização do trabalho, destroem a eficácia da organização (MINTZBERG, 2006).

A solução, segundo Mintzberg, está no controle financeiro e na legislação contra comportamento profissional irresponsável. Sobretudo, a solução deve surgir do reconhecimento do trabalho profissional pelo que ele é.

Em resumo, a complexidade do trabalho nas organizações profissionais não pode prescindir de uma relativa autonomia para os especialistas, sob pena de ineficácia. São eles que sabem, no desempenho direto de suas profissões, o que deve ser feito e como deve ser feito, assumindo a responsabilidade pelos resultados obtidos; qualquer interferência os afasta desta responsabilidade e invalida o seu trabalho. E, para assegurar que essa autonomia seja preservada, o caminho é permitir que eles participem da administração das organizações profissionais, levando suas necessidades de encontro às necessidades administrativas operacionais.

Nesta seção, foram apresentados os estudos sobre o tema, buscando uma contextualização do pensamento sobre estratégia e expondo a evolução dos conceitos, abordagens e práticas associados ao planejamento estratégico nas organizações em geral. Procurou-se destacar a importância da visão estratégica como elemento direcionador e articulador entre as duas maneiras pelas quais se dá a formação de estratégias: formulação e emergência. Em seguida, discutiram-se as particularidades das organizações públicas a partir

das variáveis organizacionais definidas pela propriedade, financiamento e controle, avaliando alguns dos diferentes impactos teóricos sobre o comportamento organizacional no setor público, em especial os relacionados à natureza burocrática e ao controle político. Por fim, foi apresentado o referencial teórico sobre as organizações profissionais e a importância das características de autonomia e democracia para o sucesso de práticas gerenciais como o planejamento estratégico. Permitiu-se, assim, o estabelecimento de um panorama mais claro do conflito de realidades na implantação de um processo de planejamento estratégico em uma entidade da administração pública brasileira como a Criminalística da Polícia Federal.

3 METODOLOGIA

Esta seção expõe como o estudo foi conduzido para buscar a resposta ao problema colocado. Define o tipo de pesquisa realizada e descreve como foram delimitados o universo e a amostra considerados. Em seguida, apresenta os procedimentos científicos usados para a obtenção e o tratamento dos dados necessários, ponderando sobre as limitações inerentes ao método escolhido.

3.1 Tipo de pesquisa

A primeira parte da pesquisa buscou estabelecer, com base na literatura existente, quais seriam as principais condições para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico institucional na Criminalística da Polícia Federal. A segunda parte buscou arrecadar, por meio de entrevistas semiestruturadas e seguindo uma abordagem qualitativa, evidências que permitissem avaliar se estas condições estão presentes no ambiente considerado.

Em relação aos fins, a pesquisa pode ser considerada como predominantemente descritiva (VERGARA, 2009), pois pretendeu identificar e entender as características do ambiente organizacional da Criminalística na Polícia Federal que poderiam viabilizar ou inviabilizar a aplicação efetiva de técnicas de planejamento estratégico.

Quanto aos meios, a pesquisa foi de campo, pois envolveu uma investigação empírica nas unidades de Criminalística da Polícia Federal para levantar dados sobre a sua realidade organizacional e identificar fatores ligados aos aspectos comportamentais dos atores envolvidos, com base em sua própria percepção.

Foi também bibliográfica, pois foram estudados livros, artigos em publicações periódicas, teses, dissertações e outros impressos que tratam do tema para estabelecer a fundamentação teórica e metodológica do trabalho, subsidiando a evolução da pesquisa de campo e as avaliações críticas sobre os resultados obtidos.

3.2 Universo e amostra

O universo considerado é composto por 1.055 peritos criminais federais que compõem os quadros da Polícia Federal. Esses peritos encontram-se dispersos por 55 unidades regionais de Criminalística de todo o país, o Instituto Nacional de Criminalística (INC) e a Diretoria Técnico-Científica (DITEC), além de outras unidades externas à Criminalística para as quais

foram cedidos. A Tabela 1 a seguir mostra a distribuição do efetivo de peritos criminais federais (PCFs) da Polícia Federal:

Tabela 1 - Distribuição do efetivo de peritos criminais federais

Tipo de Unidade	Quantidade	Percentual
Diretoria Técnico-Científica (DITEC)	17	2%
Instituto Nacional de Criminalística (INC)	161	15%
Unidades Regionais – Setores Técnico-Científicos (SETECs), Núcleos Técnico-Científicos (NUTECs), Unidades Técnico-Científicas (UTECs) e Núcleos de Criminalística (NUCRIMs)	841	80%
Demais unidades externas à Criminalística	36	3%
Total	**1055**	**100%**

Fonte: dados do Sistema Criminalística extraídos em 23/02/2012 (BRASIL, 2012)

Os peritos possuem trinta formações acadêmicas diferentes[6], agrupadas atualmente em dezessete áreas de atuação que abrangem contabilidade, audiovisual e eletrônica, informática, agronomia, geologia, química, engenharia civil, biologia, engenharia florestal, veterinária, engenharia cartográfica, medicina, odontologia, farmácia, engenharia mecânica, física e engenharia de minas.

A população amostral é do tipo não probabilístico, definida prioritariamente com base no critério da tipicidade, segundo o qual devem ser selecionados indivíduos considerados representativos do universo populacional (VERGARA, 2009).

Incluem-se neste conjunto os peritos que exercem ou exerceram cargos em comissão e funções de direção, chefia e assessoramento, implicando um envolvimento direto no processo de gestão da Criminalística de forma geral. Também foram considerados peritos que nunca tiveram qualquer atuação gerencial, como forma de avaliar os fatores ligados à questão do envolvimento e do comprometimento e à própria efetividade do planejamento estratégico.

Para assegurar que os entrevistados possuíssem a experiência desejada para responder às perguntas formuladas, foram selecionados somente aqueles que exerceram o cargo por, no mínimo, um ano.

Considerando as recomendações de não realizar menos do que seis observações e de não estender além do limite de 12 (THIRY-CHERQUES, 2009), optou-se por entrevistar seis peritos que ocuparam cargos de chefia e seis peritos que não tivessem passado por essa experiência gerencial, de forma a viabilizar análises sobre eventuais diferenças entre esses dois grupos no que se refere à percepção sobre os fatores pesquisados.

[6] A discriminação dos cursos superiores aceitos para o ingresso na categoria funcional de Perito Criminal Federal é definida pelo Decreto nº 5.116, de 24 de junho de 2004 (BRASIL, 2004).

Houve ainda uma preocupação com a questão da lotação dos entrevistados, em especial com a distribuição adequada entre aqueles que trabalham nas unidades regionais e aqueles que trabalham no órgão central, representado pelo Instituto Nacional de Criminalística (INC), dadas as esperadas divergências de perspectivas sobre o processo da estratégia e demais fatores organizacionais pesquisados.

Levando-se em conta que a maioria dos peritos criminais federais da ativa estão lotados nas unidades regionais de Criminalística, conforme Tabela 1, procurou-se assegurar que a maior parte dos entrevistados tivesse alguma experiência de trabalho nessas unidades.

Entretanto, considerando a função do INC como órgão central coordenador da Criminalística e responsável pela condução das estratégias, avaliou-se que deveria ser buscada uma representatividade significativa desta unidade, resultando na seleção de cinco entrevistados que trabalharam apenas em unidades regionais, quatro que trabalharam apenas no INC e três com experiência de trabalho em ambos os tipos de lotação.

Subsidiariamente, aplicou-se também o critério da acessibilidade para a determinação da amostra. Foram selecionados peritos com os quais o pesquisador já dispunha de prévio contato pessoal, como forma de se obter maior abertura para a realização das entrevistas.

Espera-se que tal abordagem tenha proporcionado confiança suficiente aos entrevistados para expor sua opinião de forma sincera, especialmente no que se refere à garantia de não identificação, dado o fato de que o ambiente pesquisado possui rígidas normas de conduta com previsão de diversas punições disciplinares.

3.3 **Coleta de dados**

Conforme exposto na seção 3.1, a coleta de dados foi feita por meio de pesquisa bibliográfica e de campo.

Os dados provenientes das pesquisas bibliográficas em livros, periódicos, teses e dissertações que tratam do assunto abordado possibilitaram uma ampla compreensão dos aspectos relacionados ao planejamento estratégico nas organizações em geral e, em particular, nas organizações públicas. Especialmente, aqueles relacionados aos diferentes modelos existentes e aqueles que permitiram um levantamento dos fatores de risco envolvidos, já identificados e documentados na literatura especializada.

Também foram estudadas fontes que abordaram particularidades de organizações compostas predominantemente por especialistas, chamadas de organizações profissionais.

Desta forma, buscou-se construir o arcabouço teórico que serviu de subsídio para o restante da pesquisa, orientando a pesquisa de campo e a interpretação dos demais dados coletados.

Para a determinação das características da realidade estudada, a partir das quais buscou-se avaliar se estão presentes as condições necessárias para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico institucional na Criminalística da Polícia Federal, o estudo se valeu de dados coletados a partir de entrevistas com os atores envolvidos.

As entrevistas da pesquisa de campo foram semiestruturadas, ou seja, partiram de uma pauta pré-estabelecida que definia os pontos a serem explorados com o entrevistado, mas que ao final foram construídas a partir das respostas fornecidas (VERGARA, 2009). Não houve, portanto, rigidez na condução das entrevistas em relação a esta pauta, explicitada no APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas. Nos casos em que o sujeito da pesquisa se antecipava em relação a algum ponto de interesse, suprimiram-se as perguntas correspondentes. Nos casos em que as respostas requeriam maior esclarecimento, acrescentaram-se perguntas.

As entrevistas foram realizadas individualmente de forma presencial ou por telefone, gravadas com o devido consentimento dos entrevistados. A todos foi esclarecido que a análise seria feita de forma agregada, sem vinculação entre a identificação do entrevistado e as respostas dadas.

Tiveram duração média de 54 minutos (variando de 23 minutos a 93 minutos), e foram realizadas no período compreendido entre 08/02/2012 e 17/02/2012. Todas as entrevistas foram transcritas e os principais pontos de interesse, quando ambíguos, foram esclarecidos individualmente com cada sujeito da pesquisa.

Na Tabela 2 estão resumidas as informações sobre as doze entrevistas realizadas.

Tabela 2 - Informações sobre os entrevistados

	Já exerceu cargo de chefia	**Tipo de unidade onde trabalhou**
Entrevistado 1	Não	Órgão central e unidade regional
Entrevistado 2	Sim	Somente órgão central
Entrevistado 3	Sim	Órgão central e unidade regional
Entrevistado 4	Não	Somente órgão central
Entrevistado 5	Sim	Somente órgão central
Entrevistado 6	Sim	Somente unidade regional
Entrevistado 7	Não	Somente unidade regional
Entrevistado 8	Sim	Somente unidade regional
Entrevistado 9	Não	Somente unidade regional
Entrevistado 10	Sim	Somente unidade regional
Entrevistado 11	Não	Órgão central e unidade regional
Entrevistado 12	Não	Somente órgão central

3.4 **Tratamento dos dados**

Conforme os objetivos definidos neste estudo, foram inicialmente identificados na literatura de referência os fatores-chave para a análise de implantação de um planejamento estratégico em uma organização profissional pertencente ao serviço público brasileiro. Em seguida, buscou-se identificar características organizacionais particulares do ambiente considerado, para então contraporem-se esses elementos críticos às limitações e peculiaridades existentes na realidade da Criminalística da Polícia Federal, destacando os aspectos que necessitarem receber maior atenção.

A literatura reconhece amplamente a dificuldade em se traçar o impacto direto do planejamento estratégico no desempenho da organização (WHITTINGTON & CAILLUET, 2008), e isso torna pouco provável a identificação material e quantificável de fatores que constituam condições para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico institucional na Criminalística da Polícia Federal.

Os fatores analisados no levantamento feito em campo não se sujeitam, assim, a determinação objetiva e inequívoca. Pelo contrário, aspectos como a complexidade do trabalho, a autonomia e visão de futuro são inerentemente relativizáveis, e necessitam ser compreendidos em vez de medidos.

Assim, considerando que os dados levantados sobre o ambiente pesquisado foram obtidos a partir de entrevistas que buscaram alcançar a percepção dos atores envolvidos, o que implica uma forte influência das visões pessoais, percepções e expectativas desses sujeitos da pesquisa, decidiu-se pela utilização de uma abordagem qualitativa, fenomenológica e interpretativa.

Segundo Vergara (2008), o método fenomenológico permite explorar situações, valores e práticas com base na visão de mundo dos próprios sujeitos, e seus resultados não podem ser generalizáveis estatisticamente por decorrerem de amostras intencionais e experiências singulares.

Pretendeu-se, desta forma, buscar a essência do objeto, aproveitando-se da maior adequabilidade deste método de pensamento para lidar com a subjetividade envolvida no exame de uma realidade descrita conforme os valores e o ponto de vista das pessoas. Destaca-se, aqui, a consideração feita por Rainey, Backoff e Levine (1976, p. 233) ao tratar das diferenças entre organizações públicas e privadas: “Prescrições não são melhores que nosso

entendimento do fenômeno"[7]. Como resultado, uma compreensão mais abrangente e holística do problema.

As transcrições das entrevistas foram submetidas a leitura crítica, que identificou grupos de análise ou *clusters* a partir de padrões previamente estabelecidos e também de padrões que emergiram de coincidências observadas nos relatos. Ainda seguindo a metodologia proposta por Vergara (2008), os dados da pesquisa foram interpretados e proposições que permitissem a compreensão do fenômeno estudado foram elaboradas.

Por fim, com o resgate do problema e o confronto entre os resultados obtidos e as teorias de suporte, reuniram-se as condições para tentar definir se a realidade investigada é condizente com a implantação de um planejamento estratégico efetivo, capaz de superar a condição de um mero conjunto de procedimentos e obrigações impostas aos funcionários envolvidos e tornar-se uma prática institucionalizada, que leva a resultados concretos.

3.5 **Limitações do método**

Dentre as limitações do método de pesquisa adotado, é preciso considerar primariamente as dificuldades para que se atinja o distanciamento necessário e se minimize o risco de conclusões tendenciosas, visto que o pesquisador é integrante do universo de peritos e possui convicções e ideias preconcebidas sobre muitos dos aspectos estudados. Como o método adotado pressupõe o senso questionador do pesquisador como principal guia das atividades do trabalho de campo e de análise, foi necessária uma vigilância rigorosa para que não ocorressem falhas no rigor científico da pesquisa, como o direcionamento na elaboração dos roteiros de pesquisa ou distorções na interpretação dos dados que levassem a deformações da realidade dos sujeitos (VERGARA, 2008).

Há que se admitir, entretanto, que a subjetividade do pesquisador não pode ser suprimida por completo, e a possibilidade de que seus pressupostos e julgamentos interfiram na fidedignidade das informações prestadas conforme o pensamento dos sujeitos da pesquisa não é desprezível.

Em compensação, a vivência do pesquisador no ambiente investigado representou também um aspecto positivo para a rápida realização da pesquisa de campo, dada a maior facilidade de acesso aos entrevistados. Também favoreceu a interpretação dos dados, na

[7] Tradução livre do autor

medida em que o conhecimento prévio e mais abrangente do contexto em que eles foram coletados minimizou a ocorrência de mal entendidos.

Por fim, em relação à delimitação da amostra, deve-se observar que o uso do critério da tipicidade faz com que qualquer grau de desconhecimento sobre o universo pesquisado possa prejudicar a definição de uma população amostral realmente representativa, distorcendo os resultados obtidos. Mais uma vez, espera-se que o fato de o pesquisador estar inserido no do universo de peritos criminais da Polícia Federal minimize este risco, dado o seu conhecimento prático do ambiente.

Esta seção apresentou o tipo de pesquisa que se pretende realizar, além do universo considerado e a população amostral que foi escolhida. Apresentou também os meios que serão utilizados para coletar os dados necessários, bem como o tratamento a que foram submetidos para se atingir os objetivos propostos. Por fim, relacionou as limitações identificadas com o método de pesquisa escolhido.

4 ANÁLISE DOS DADOS

A pesquisa bibliográfica permitiu, a partir dos conceitos e perspectivas levantados sobre estratégia, identificar condições e fatores relevantes para a implantação do planejamento estratégico na Criminalística da Polícia Federal. Este estudo se baseou em três perspectivas sobre o ambiente estudado: a Criminalística como organização, a Criminalística como organização pública e a Criminalística como organização profissional.

A primeira trata da existência da visão organizacional como elemento agregador entre a racionalidade das estratégias formuladas e o envolvimento gerador das estratégias emergentes, partindo-se de uma proposta integradora sobre o processo de formação da estratégia (LAVARDA, CANET-GINER & PERIS-BONET, 2010). A segunda levantou especificidades que diferenciam a Criminalística da realidade das organizações privadas no que se refere à condução das estratégias, avaliando-se as questões relacionadas à formulação racional das estratégias. A terceira traz ainda mais especificidades a serem consideradas no resultado final da pesquisa, em cujo contexto foram avaliados aspectos ligados à emergência das estratégias.

Como resultado, produziu-se o esquema apresentado na Figura 4 a seguir, segundo o qual a criação da estratégia deve ser considerada como resultado de dois processos: a formulação deliberada pela alta administração da Criminalística, que requer um foco racional sobre a definição de propósitos, políticas, programas, ações, decisões e alocações de recursos, e a emergência de padrões estimulada pelo envolvimento da linha operacional com a organização, que possui relação íntima com as operações diárias e as forças básicas organizacionais.

A perspectiva integradora sobre estratégia sugere que esses dois processos devem estar equilibrados (ANDERSEN, 2004), uma vez que a emergência inovadora de diferentes contribuições estratégicas a partir de uma perspectiva de baixo para cima e a capacidade de tomada de decisões estratégicas a partir de análises racionais implementadas de cima para baixo são consideradas igualmente importantes para o desempenho da organização (HART, 1992). Daí a ideia de representá-los em uma balança, cujo eixo central corresponde à visão organizacional.

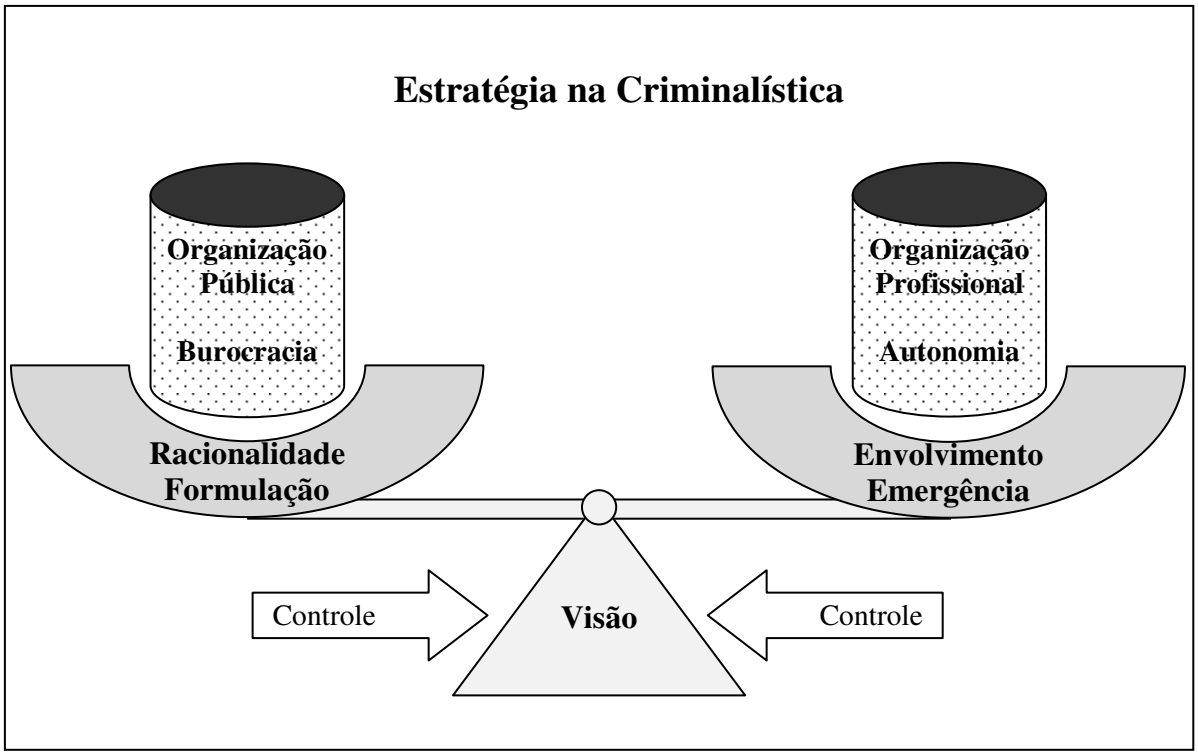

Figura 4 - Fatores de interesse na análise da estratégia na Criminalística

Associados a essas três perspectivas apresentadas, foram definidos os pontos que pudessem evidenciar distorções no ambiente do processo estratégico e que deveriam ser submetidos à verificação empírica, subsidiando assim uma resposta ao problema proposto na pesquisa.

Em relação ao envolvimento e à emergência, considerou-se crítica a necessidade de autonomia para que os peritos pudessem desenvolver as próprias estratégias e difundi-las para o resto da organização, influenciando ativamente o processo de tomada de decisões.

A autonomia, característica central nas organizações profissionais (MINTZBERG, 2006), muitas vezes pode representar obstáculos aos métodos tradicionais de gerência, que devem se mostrar adequados de forma a preservar a eficácia dos resultados do trabalho pericial e, ao mesmo tempo, assegurar que a gerência não precise abdicar do controle estratégico.

Em relação à racionalidade, apontada por Hart (1992, p. 330) como "a medida em que o processo estratégico pode (ou deve) ser abrangente, exaustivo e analítico em sua abordagem", foram levantadas as características ligadas à natureza burocrática das organizações públicas, em especial a existência de disfunções que pudessem levar tanto ao excesso de formalização no funcionamento da Criminalística da Polícia Federal quanto à ausência de regras e diretrizes racionais que pudesse tornar pouco efetiva a influência da gerência.

A condição de organização pública motivou também a avaliação do grau de interferências decorrentes do controle político exercido sobre a Criminalística, que pode implicar em objetivos múltiplos, conflitantes e vagos, capazes de dificultar o estabelecimento da real finalidade da organização (MONTANARI & BRACKER, 1986), ou permitir que o comportamento da organização passe a ser ditado por interesses privados de burocratas (BOZEMAN, 1987).

Por fim, funcionando como instrumento necessário à condução e conciliação dos dois processos de criação da estratégia, a visão organizacional teve alguns de seus aspectos abordados na pesquisa. Além da própria existência de uma visão compartilhada, elementos ligados à explicitação e disseminação da intenção estratégica, incluindo a missão e os objetivos, foram levantados de forma a verificar se há a percepção por todos de um rumo a seguir, capaz de uniformizar a direção das iniciativas e dos planos formais.

Procurou-se avaliar se a construção da visão de acordo com a perspectiva estratégica contemporânea, que requer um processo essencialmente cooperativo e feito a partir de uma discussão conjunta com base nos pontos de vista de todos, considera a interferência ativa dos clientes e da sociedade no processo estratégico (MOTTA, 2009).

A partir do esquema representado na Figura 4, foi elaborado um roteiro para as entrevistas da pesquisa de campo que buscou abranger as questões anteriormente comentadas (APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas), permitindo assim chegar a um entendimento sobre a existência de condições necessárias para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico institucional na Criminalística da Polícia Federal.

Ao contrário do raciocínio predominantemente analítico de que se valeu a parte bibliográfica da pesquisa, os resultados obtidos em campo foram usados na construção de uma resposta por meio de um processo de síntese. Por esta razão, as três perspectivas sobre o ambiente analisadas na primeira etapa são apresentadas em ordem inversa nesta segunda parte, seguindo do contexto mais restrito (a organização profissional) para o mais abrangente (as organizações em geral).

A Figura 5 a seguir representa, desta forma, um mapa esquemático que revela o caminho seguido no tratamento dos dados levantados em campo, destacando, em cada perspectiva, os grupos de análise (clusters) previamente selecionados para avaliação e também aqueles que foram sendo identificados no decorrer das entrevistas.

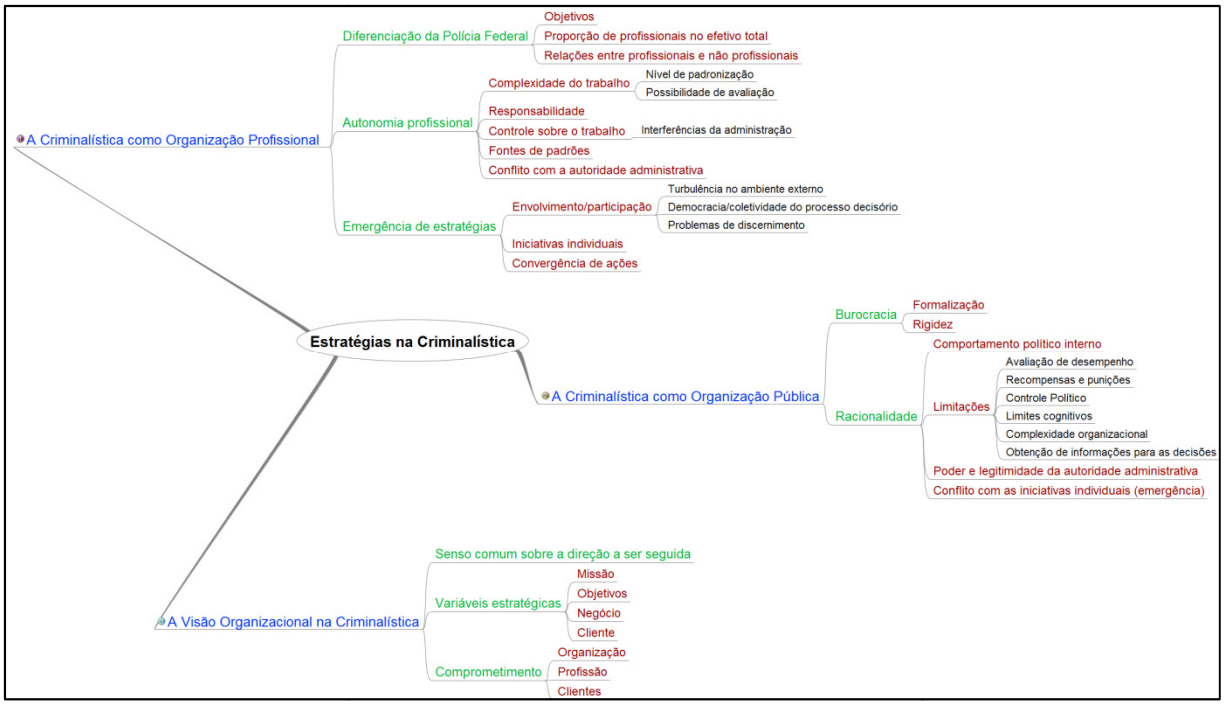

Figura 5 - Mapa esquemático da análise dos dados

4.1 **A Criminalística como organização profissional**

Considerando o problema da pesquisa, esta seção procura avaliar os aspectos relacionados à emergência de estratégias no ambiente pesquisado.

O primeiro objetivo da pesquisa de campo foi constatar se a Criminalística, inserida na estrutura organizacional da Polícia Federal, reunia particularidades suficientes para distingui-la organizacionalmente do restante da Polícia Federal. Os entrevistados foram unânimes em dizer que sim, considerando que a Polícia Federal pode ser associada ao ambiente externo da Criminalística.

A principal razão para este consenso são as suas peculiaridades que, de maneira geral, podem ser associadas aos contextos organizacionais referidos por autores como Johanson (2009), Mintzberg (2006), Carter (1989) e Etzioni (1964) como organizações profissionais. De acordo com os sujeitos da pesquisa, a Criminalística preza por manter um núcleo separado com lógicas administrativas que protegem o mecanismo de distribuição do trabalho e de designação do profissional, além do fato de que, ao contrário dos demais policiais, os peritos são lotados unicamente nas unidades de perícia da Polícia. Também a necessidade de recursos e insumos diferentes permite distingui-la claramente das demais unidades da Polícia Federal.

Assim, confirmar a condição de organização profissional da Criminalística foi o segundo objetivo da pesquisa de campo e, de certa forma, todas as oito perguntas do roteiro

de entrevistas elaborado se prestaram a avaliar aspectos relacionados a esse tipo de contexto organizacional.

Em relação ao trabalho do perito, verificou-se um alto nível de convergência nas respostas. Todos os entrevistados apontaram a responsabilidade como característica de destaque, e houve preocupação em destacar a necessidade de isenção e independência, vinculadas ao estrito cumprimento legal. Em relação à complexidade, apenas um entrevistado não a considerou vinculada ao trabalho pericial, que foi descrito de forma geral como meticuloso, preocupado em ser fiel aos fatos e estar sempre atualizado tecnicamente. A responsabilidade, segundo os sujeitos da pesquisa, está no fato de lidar com a liberdade das pessoas, não havendo margem para erros por estar o seu resultado (o laudo pericial) sempre sendo posto à prova, confrontado com a realidade.

Quanto à possibilidade de o trabalho pericial ser padronizado e avaliado, houve respostas divergentes. Alguns respondentes consideraram que iniciativas neste sentido seriam pouco eficazes, dada a dificuldade de avaliar a sua relevância social. Para eles, o trabalho pericial é comparável à atividade de pesquisa e desenvolvimento e sua mensuração deve ser feita por critérios técnicos, que só podem ser definidos pelos próprios pares, ou seja, por pessoas da área que conheçam a profissão e saibam distinguir o bom trabalho do mau trabalho. Observou-se preocupação quanto ao uso de meios tradicionais de controle e avaliação que engessassem o trabalho ao instituir procedimentos rígidos e predefinidos.

A maioria, entretanto, admitiu a possibilidade de padronizar e avaliar o trabalho pericial, citando como justificativa o fato de que a grande maioria dos exames realizados é repetitiva. Mintzberg (2006) comenta sobre as características da organização profissional que levam a essa dicotomia, afirmando que a internalização dos procedimentos estabelecidos pelos profissionais é que leva a essa padronização do sistema de trabalho, razão pela qual ele considera esse tipo de organização como uma burocracia profissional.

> Mas não importa o quanto o conhecimento e habilidades sejam padronizados, sua complexidade exige que continue havendo prudência em sua aplicação. Não existem dois profissionais – dois cirurgiões, ou engenheiros, ou trabalhadores sociais – que os apliquem da mesma maneira. Muitos julgamentos são necessários.[...] Na verdade, é difícil para as organizações profissionais basearem-se em outras formas de padronização. Os próprios processos de trabalho são muito complexos para serem padronizados diretamente pelos analistas. É só imaginar um analista seguindo um cardiologista em seu plantão ou marcando o tempo das atividades de um professor na sala de aula. (MINTZBERG, 2006, p.312-313).

A análise mais criteriosa das respostas evidencia, de tal modo, que as duas posições são, de certa forma, conciliáveis. Todos aqueles que consideraram válidas iniciativas de uniformizar e mensurar a as atividades dos peritos impuseram ressalvas. Alguns buscaram restringir essa possibilidade aos procedimentos laborais repetitivos ou aos aspectos formais do trabalho, tais como alguns exames químicos específicos ou o horário de expediente.

Muitos afirmaram que ela deve ser limitada de forma a não impedir que o perito possa tomar as decisões que julgar necessárias para realizar uma perícia, inclusive fugindo aos padrões estabelecidos. Dentro deste entendimento, a padronização defendida é de procedimentos mínimos a serem obedecidos, buscando a definição de um nível de qualidade no serviço.

Este cuidado é importante, na medida em que os próprios esforços da direção em adotar práticas de planejamento estratégico tradicionais, baseadas na designação de padrões de resultado ou desempenho com ênfase em indicadores, contribuem para o enfraquecimento da configuração de organização profissional.

> Se forem altamente regulamentadas ou automatizadas, as aptidões dos profissionais podem ser passíveis de racionalização, em outras palavras, ser divididas em passos simples, altamente programados, que destruiriam a base da autonomia profissional e, desta forma, conduziriam a estrutura para a forma de máquina. (MINTZBERG, 2006, p. 315)

Desta forma, surgem, a partir das respostas, elementos que, em maior ou menor grau, vão ao encontro da teoria sobre a natureza do trabalho nas organizações profissionais, nas quais os trabalhadores são especialistas em sua área de atuação e gozam de elevada autonomia funcional (MINTZBERG, 2006; ETZIONI, 1964). Whittington (2002) considera que organizações baseadas em conhecimento, com profissões poderosas ou competências profundamente arraigadas, podem ser dirigidas mais efetivamente de baixo para cima em vez de cima para baixo, sugerindo que as abordagens processuais do planejamento estratégico possam ser mais efetivas que as abordagens clássicas.

Há uma preocupação evidente em preservar o controle do perito sobre seu trabalho, reafirmando a necessidade de autonomia para que ele possa assumir o alto grau de responsabilidade requerido.

> A principal condição para que o perito possa exercer seu trabalho é a possibilidade de fazê-lo com independência, preso apenas aos fatos. [...] Não há interferência no trabalho do perito nem em seu resultado, que é de responsabilidade única do perito. (Entrevistado 1)

Para Minztberg (2006), a complexidade inerente ao trabalho desempenhado exige uma série de avaliações e decisões por parte do especialista que não se sujeitam ao controle administrativo, fazendo com que os profissionais trabalhem de forma independente. A padronização ocorre, assim, no âmbito das habilidades, para coordenação, exigindo um alto grau de treinamento para a internalização dos procedimentos estabelecidos.

Intimamente ligada a essa questão e mencionada por dois dos entrevistados, está a ideia de avaliação (ou *accountability*) somente pelos pares, que Carter (1989) considera como a essência da própria definição de profissional, em que somente um profissional teria condições de avaliar o trabalho do outro.

A coordenação por habilidades está vinculada a conhecimentos e padrões adotados universalmente, de forma que possam ser usados pelo profissional para fundamentar o seu trabalho. No caso da Criminalística, as principais fontes de padrões para o trabalho pericial são, de acordo com os entrevistados, originadas fora da organização e também desenvolvidas internamente.

A explicação, dada pelos próprios entrevistados, está na natureza singular da atividade pericial, que não dispõe, a exemplo de outras profissões como medicina, engenharia e contabilidade, de conselhos profissionais ou cursos acadêmicos específicos para estabelecer esses padrões. E, ainda que a Criminalística seja composta por áreas de atuação que abrangem várias dessas profissões, ela possui particularidades que a tornam única, como o foco no aspecto jurídico-legal dos exames e procedimentos.

Além disso, muitas das suas áreas de atuação não estão ligadas a qualquer profissão do mercado, tais como balística, documentoscopia e exame de locais de crime, embora isso não impeça a existência de um vasto conjunto de normas e entidades forenses internacionais que se dedicam a padronizar os exames periciais dessas áreas.

As fontes de padrões, desta forma, não são totalmente externas, diferentemente da conceituação teórica sobre a organização profissional típica (ETZIONI, 1964; MINTZBERG, 2006). Foi ainda apontada uma tendência a se formalizar internamente mesmo aqueles padrões importados, ainda que por meio de comissões compostas exclusivamente por peritos criminais.

Mas, ainda que a organização tenha a oportunidade de influenciar os padrões desenvolvidos internamente, como apontado por um dos entrevistados, a opinião predominante entre os demais é que isso não ocorre significativamente. O simples fato de que

parte desses padrões tem origem externa à Criminalística impede que haja um controle completo sobre eles, ao contrário do que ocorre na organização burocrática do tipo máquina de Mintzberg et al. (2006).

Outro fato que minimiza a interferência da administração sobre os padrões é a ausência, na estrutura da Criminalística, do que Mintzberg (2006) chama de tecnoestrutura, que seria o corpo de analistas de suporte encarregado exclusivamente de desenvolver e estabelecer os procedimentos técnicos internos da organização. Assim, em vez de serem gerados por uma tecnoestrutura reforçada pelos gerentes de linha, a exemplo de uma burocracia estilo máquina, todos os padrões internos são invariavelmente elaborados pelos próprios peritos, que, portanto, se submetem à influência do poder central no mesmo grau que os demais peritos quando fazem as perícias.

Assim, a responsabilidade e a complexidade do trabalho, as restrições à sua padronização e avaliação e a existência (ainda que parcial) de padrões externos tendem a provocar o enfraquecimento do poder direto da administração sobre os profissionais (MINZBERG, 2006). Tais fatos, além de configurar a autonomia profissional característica das organizações profissionais (ETZIONI, 1964), permitiriam um maior envolvimento dos peritos no processo decisório, com potencial de torná-lo mais democrático e aberto a mecanismos de deliberação coletiva.

> Em relação ao controle pela administração, ele é mais coordenativo, em contraposição a um controle rigoroso de produção e de modo de execução. É mais coordenativo no sentido do uso de parâmetros máximos e mínimos tanto de qualidade quanto de abordagens, de metodologias de exame, e de técnicas para se chegar à conclusão dos trabalhos. (Entrevistado 8)

Deste fato deriva o que Johanson (2009, p.876) considera uma das características chave da organização profissional, a "tensão entre o controle gerencial e a autonomia profissional".

4.1.1 Autonomia profissional vs. autoridade administrativa

Etzioni (1964) critica a noção contida no modelo burocrático de Weber (2000) segundo a qual a autoridade administrativa ou burocrática é baseada em conhecimento técnico e treinamento, implicando uma hierarquia em que o mais racional controla o menos racional. Segundo ele, o mais básico princípio da autoridade administrativa é distinto e incompatível com o mais básico princípio da autoridade baseada na especialização, ou autoridade profissional.

O primeiro princípio requer uma hierarquia de poderes, em que aqueles situados em níveis mais elevados da administração sejam claramente identificados e possam coordenar e controlar as atividades daqueles em níveis inferiores. Sem essa hierarquia, a organização deixa de ser uma ferramenta coordenada.

O segundo princípio requer autonomia livre de pressões para que o profissional possa assegurar a responsabilidade sobre seu trabalho. Considerando o conhecimento como uma propriedade individual e sua aplicação como um ato essencialmente individual, ao menos no sentido de que cada profissional tem a responsabilidade final por suas decisões profissionais, Etzioni (1964) avalia que ele está sujeito em níveis muito limitados ao controle e coordenação por instâncias superiores.

> Estudantes das profissões apontaram que a autonomia concedida a profissionais que são basicamente responsáveis por suas consciências (embora possam ser censurados por seus pares e, em casos extremos, por cortes judiciais) é necessária para o trabalho profissional eficaz. Somente se estiver imune a pressões sociais ordinárias e livre para inovar, experimentar e assumir riscos sem as repercussões sociais comuns em caso de falha, um profissional pode conduzir seu trabalho eficazmente[8]. (ETZIONI, 1964, p. 76).

O autor diz que a justificativa final para um ato profissional é que ele é, dentro das capacidades do profissional, o melhor ato. Mesmo que haja erros, ele será defendido por seus pares. A justificativa final para um ato administrativo, entretanto, é que ele está de acordo com as regras e regulamentos da organização, e que foi aprovado (diretamente ou por implicação) por um nível superior.

Reflexos desta tensão entre o controle da administração e a autonomia profissional foram acusados por alguns dos sujeitos da pesquisa, quando criticam procedimentos formais determinados pela direção que, em sua opinião, interferiram na autonomia do perito.

> Os delegados, que não têm nenhum tipo de autonomia ou privilégio legalmente concedidos, não sofrem qualquer tipo de interferência em seu trabalho. Eles se dão a autonomia para relatar os inquéritos sem pedir benção ou revisão a ninguém, enquanto os próprios peritos criaram a necessidade de submeter seus laudos ao visto dos chefes. Contrariando a própria legislação, os peritos inventaram restrições e impuseram um monte de controles burocráticos inúteis e sem sentido. (Entrevistado 2)

Como resultado, dois terços dos respondentes consideram que existe uma predominância da autoridade gerencial sobre a autonomia profissional, embora apenas um

[8] Tradução livre do autor

terço avalie que esta está, de alguma forma, ameaçada. Esta tensão, porém, não configura um ambiente de conflito aberto. Todos os chefes da Criminalística são peritos, significando que a administração é sensível à natureza profissional do trabalho. Os entrevistados foram unânimes em dizer, por exemplo, que não se veem interferências diretas no resultado dos exames periciais. E apenas dois consideraram que os peritos não conseguem fazer o seu trabalho da forma como consideram correta, mesma quantidade que considerou que os gestores da Criminalística não têm visão de valor público.

O ambiente interno da Criminalística foi descrito, de forma geral, como positivo. Houve referências à harmonia e à multidisciplinaridade que o compõe, que traz riqueza de informações e faz com que seja considerado prazeroso de se trabalhar.

4.1.2 Ambiente externo

Mas, se o ambiente interno é considerado positivo, a tensão entre o controle da administração e a autonomia profissional se manifesta de maneira mais evidente quando se extrapola o âmbito da Criminalística e se passa a considerar a relação entre o corpo de peritos da Criminalística e o restante da Polícia Federal, mais especificamente os representantes do cargo que controla o órgão, os delegados. Porém, considerando que o escopo definido nesta pesquisa se restringiu à Criminalística, esta situação será tratada como uma ameaça provinda do ambiente externo, que produz reflexos no controle político da organização.

O ambiente externo da Criminalística, de forma geral, foi considerado muito turbulento por quase todos os entrevistados (dez respostas neste sentido). Embora não haja competitividade no sentido clássico de disputa por mercados e clientes, há uma forte competição entre os diversos cargos policiais por mais espaço e status dentro da Polícia, bem como pelos recursos orçamentários e organizacionais existentes.

Assim, o contexto imediato em que a Criminalística se insere, representado pela Polícia Federal, é considerado pela maioria dos entrevistados como dinâmico e complexo, fonte de uma série de ameaças à posição da Criminalística neste ambiente que impactam o status da profissão e mesmo as perspectivas de manutenção do nível remuneratório.

> (O ambiente externo no âmbito da Polícia) é um ambiente turbulento, que precisa estar sempre monitorado para que a Criminalística possa se defender das interferências e pressões. (Entrevistados 4, 8, 9, 10 e 11)

Não foram acusadas ameaças quanto a interferências diretas no aspecto técnico do trabalho pericial, mas os conflitos relatados tanto com a categoria dos delegados como com a

dos papiloscopistas interfeririam no conjunto de ações da Perícia como um todo. Na opinião dos entrevistados, a alta direção da Polícia tem feito uma mediação muito inconstante de tais conflitos, observando-se uma impressão recorrente de que o relacionamento da Polícia Federal com a sua Criminalística vem piorando nos últimos anos. Como possíveis causas, foram apontadas a aversão natural do ambiente policial a estruturas administrativas matriciais e a discrepância de trabalho, de visão, de metodologia e de interesses, além da questão ligada ao corporativismo.

Este conflito não é exclusivo da Criminalística da Polícia Federal, tendo ocorrido de forma generalizada em diversas unidades de Criminalística estaduais e sido descrito na literatura por autores como Cunha (1987), que diz que, desde suas origens, os peritos oficiais estiveram direta ou indiretamente ligados à estrutura policial, com a qual mantiveram relacionamentos profissionais marcados por conflitos de interesse. Ele pode ser apontado como uma das razões do movimento de desvinculação entre Perícia e Polícia que se iniciou em 1997 e que, em 2012, já tinha produzido efeitos em 17 estados da Federação, nos quais a Perícia Oficial é um órgão independente da Polícia Civil.

Quanto ao contexto que extrapola os limites da Polícia, foram apontadas turbulências e ameaças no âmbito das esferas governamentais que tratam da regulamentação legal da Criminalística, tanto no Ministério da Justiça quanto no Congresso Nacional, promovidas por atores ligados às disputas anteriormente citadas.

Em relação ao ambiente constituído pelas demais entidades que se relacionam com a Perícia, como o Judiciário e o Ministério Público, há poucos relatos de problemas. Quando mencionado, ele é descrito como muito positivo, dispondo de um clima de estabilidade, reconhecimento e respeito, ou como simplesmente neutro.

> Há, portanto, interferências e pressões externas por parte da Polícia Federal na Criminalística, mas não de outros atores mais afastados no ambiente externo devido à falta de consequências apreciáveis do trabalho da Criminalística fora dos nossos muros. Em alguns casos de maior repercussão, há tentativas de interferência política por parte desses atores, mas aparentemente elas não são bem sucedidas. Na medida em que a Perícia começar a trabalhar melhor, a fazer coisas mais úteis, a pressão vai começar a surgir. (Entrevistado 2)

Mesmo nesse âmbito, entretanto, foram identificadas ameaças à Criminalística pelos entrevistados. Elas são representadas por iniciativas de criação de corpos periciais próprios, que passariam a disputar com a Criminalística da Polícia Federal a condição de Perícia Oficial para assuntos criminais de interesse da União.

Mintzberg e Waters (1985) dizem que, quando um ambiente é complexo e, talvez, algo imprevisível e incontrolável, uma variedade de atores na organização pode ter que responder a ele. Nesta mesma linha, Lavarda, Canet-Giner e Peris-Bonet (2010), afirmam que as pessoas se envolvem mais frequentemente no processo de formação de estratégia quando o ambiente é turbulento, e maiores níveis de descentralização são requeridos caso a organização pretenda que sua abordagem estratégica dê bons resultados.

4.1.3 Envolvimento

O conceito de envolvimento é, assim, de grande importância para a análise das estratégias nas organizações profissionais, pois está ligado à ideia de processos democráticos e coletivos de tomada de decisões e à emergência das estratégias, que surgem a partir de iniciativas estratégicas decorrentes do trabalho em grupos em vez de serem impostas a partir do topo (LAVARDA, CANET-GINER & PERIS-BONET, 2010). Elbanna (2006) cita o envolvimento, ou participação, como uma das variáveis essenciais para que se possa capturar totalmente a complexidade e a variedade do processo de tomada de decisões estratégicas, não podendo ser ignorada sob pena de produzir resultados contraditórios com outros estudos sobre este fenômeno multidimensional.

Desta forma, um ambiente turbulento estaria ligado ao processo de emergência das estratégias por intermédio do envolvimento. O primeiro estimularia a participação, que por sua vez tornaria mais evidentes as iniciativas estratégicas decorrentes do trabalho em grupo.

Entretanto, não é o que se observou nas entrevistas. Embora o ambiente externo seja consensualmente considerado turbulento pelos entrevistados, a análise das respostas obtidas aponta, com poucas divergências, para o baixo envolvimento dos peritos no processo decisório, com poucas ocorrências de processos coletivos de deliberação e uma tendência à centralização.

Segundo os entrevistados, a direção tende a tomar a maioria das decisões de forma centralizada, mais consultiva que consensual. O gestor, muitas vezes, tenta visualizar de cima um determinado problema, constrói uma solução e toma a decisão. As consultas às bases sobre essas soluções construídas são comumente finalísticas, com pouca possibilidade de abertura de visão. E, por ser apresentada uma solução já pronta, a tendência é apenas segui-la ou modificá-la, mas não inovar.

Assim, ainda que haja uma tradição de se abrir oportunidades para comentários e opiniões dos peritos nas principais decisões, eles não têm poder de decisão e são muito

poucos, exercendo um peso relativamente pequeno. As principais dificuldades apontadas para que haja maior discussão prévia sobre as decisões mais importantes foram o baixo interesse dos peritos e as dificuldades de coordenar a quantidade de envolvidos.

> A grande maioria está alienada do processo todo e faz questão de continuar assim. (Entrevistado 6)

Como consequência, a maioria dos entrevistados considera que tendem a prevalecer os interesses da administração, em coerência com a posição anterior relacionada à predominância da autoridade administrativa sobre a autoridade profissional. Da mesma forma, esse fato não é visto como o resultado de um embate conflituoso entre os dois grupos, e sim como consequência de uma postura passiva dos peritos, por um lado, e de uma preocupação em não interferir na autonomia profissional, pelo outro.

Além disso, alguns entrevistados consideram como natural o fato de não haver democracia na Criminalística, na medida em que, como órgão integrante da burocracia pública, a responsabilidade final pelas decisões administrativas é sempre da direção.

Concentrando-se o foco da avaliação na participação dos peritos na gestão administrativa, o baixo nível de envolvimento se torna então quase unanimidade, com apenas uma resposta contrária. Neste caso, são variadas as razões oferecidas para o baixo envolvimento na gestão:

- a natureza técnica do perito o leva a entrar em conflito com a postura política requerida aos cargos de chefia;
- falta de preparo e capacitação;
- mais adversidades (cobranças da alta direção e críticas dos peritos) que vantagens (baixo valor das comissões de chefia).
- falta de comprometimento político das esferas superiores em permitir a participação dos peritos.

Tanto no caso do processo decisório quanto da gestão, porém, a principal razão apontada para o baixo envolvimento dos peritos é o desinteresse, a preocupação limitada aos próprios problemas particulares, evidenciando uma falta de visão por parte do corpo pericial.

> Há oportunidade para uma descentralização das decisões, mas é prejudicada pela falta de interesse dos envolvidos, embora haja exceções. São muito poucos a discussão e os debates sobre os temas maiores, pois as pessoas tendem a observar o problema do ponto de vista da comodidade delas. A preocupação não está no sistema ou nas consequências macroscópicas e

> estratégicas das decisões, mas sim em assuntos menores e imediatos. (Entrevistado 2)

Em uma avaliação das respostas dadas ao questionamento sobre quais seriam as condições necessárias para o desempenho das atividades periciais, verificou-se uma preocupação maior com fatores imediatos, como a existência de infraestrutura adequada e conhecimentos suficientes (citados por dez dos doze respondentes), que com fatores menos tangíveis, como a liberdade, a autonomia e a ausência de influências (lembradas por apenas três).

A questão pode estar relacionada ao que Mintzberg (2006) categoriza como problema de discernimento, diretamente ligado à característica de autonomia das organizações profissionais. A concentração da maior parte do discernimento nas mãos de profissionais individuais exige o exercício de um julgamento considerável, que os leva por vezes a ignorar as necessidades da organização, negando-lhe lealdade e recusando-se a cooperar com suas estratégias gerais. "A cooperação é crucial para o funcionamento da estrutura administrativa, embora muitos profissionais resistam a ela furiosamente" (MINTZBERG, 2006, p. 319).

Em uma posição oposta, um dos entrevistados, entretanto, atribuiu a culpa pela falta de envolvimento à cobrança excessiva sobre o trabalho dos peritos por parte da administração. Segundo ele, boa parte dos problemas teria se originado dentro da própria Criminalística, que inicialmente exercia um controle muito relaxado e que passou abruptamente para uma tentativa de controle mais detalhado, mais micro, sem que houvesse uma preparação maior. Isso fez com que os peritos se sentissem mais acuados, isolando-se e deixando de procurar o trabalho conjunto, trabalhando mais para se precaver de possíveis problemas do que para atender o interesse da sociedade.

O baixo envolvimento, no entanto, não impediu a ocorrência de um processo significativo de estratégias que se surgem de baixo para cima na estrutura da Criminalística. Quase todos os entrevistados consideram que as mudanças decorrem, em boa parte, de iniciativas individuais.

4.1.4 Emergência

Assim, enquanto o processo decisório, racional, é dominado pela administração, muitas mudanças efetivas, que levam à definição de novas estratégias, parecem ser feitas a partir de iniciativas da linha operacional, que influenciam as decisões dos gestores. Neste

aspecto, é atribuída certa passividade à administração, que assume uma posição de baixa interferência no processo.

Esse processo de emergência é visto como negativo por alguns entrevistados, devido ao seu caráter descoordenado. Cada um tem sua própria estratégia, que, pela falta de envolvimento e participação, permanecem muitas vezes restritas ao universo imediato do perito, não se propagando pela organização nem se alinhando às demais estratégias. Alguns entrevistados ressentiram-se da falta de direcionamento do trabalho pela administração central, que pudesse conduzir a ação dos peritos em um rumo preestabelecido.

Trata-se de uma característica típica das organizações profissionais, onde "as estratégias resultantes podem ser muito fragmentadas (no limite, cada profissional adota sua própria estratégia de produto/serviço)." (MINTZBERG, 2006, p. 318). Lavarda, Canet-Giner e Peris-Bonet (2010) dizem que as estratégias emergem a partir do nível micro-organizacional, onde ocorre o desenvolvimento das tarefas, das atitudes, das relações e das ações.

Frente aos critérios apresentados por Etzioni (1964) que definem uma organização profissional, há significativas coincidências:

- Criação e a aplicação do conhecimento como objetivos primários: de forma direta ou indireta, todos os respondentes referiram-se a este critério ao apontar uma característica básica da Perícia: o uso da ciência para esclarecer a verdade.
- Alta proporção do efetivo de profissionais (pelo menos 50%): no caso da Criminalística da Polícia Federal, é superior a 75% em relação ao total de funcionários[9].
- Relações estruturadas de autoridade entre profissionais e não profissionais, com autoridade superior dos primeiros sobre a maioria das atividades fim da organização: verifica-se que este último grupo não influencia ou influencia muito pouco a formação de estratégias na Criminalística.

Apesar das semelhanças, a identidade entre o ambiente estudado e a configuração profissional das organizações não é total. Seu ambiente externo é turbulento, mas há baixa participação na gestão e pouco envolvimento dos peritos no processo de tomada de decisões, que não é democrático.

[9] Fonte: dados do Sistema Criminalística extraídos em 23/02/2012

Isto não significa, entretanto, uma submissão dos profissionais a não profissionais, visto que, dentro da Criminalística, todos os chefes dos peritos são também peritos. É por isso que, embora não haja uma predominância da autonomia profissional no ambiente (de acordo com a percepção dos sujeitos da pesquisa), esta não se veja ameaçada pelo controle gerencial da Criminalística.

E, ainda que os peritos fruam de autonomia para desenvolver estratégias por meio de iniciativas próprias, o processo de emergência é prejudicado porque essas estratégias não são facilmente difundidas para o resto da organização.

4.2 **A Criminalística como organização pública**

Nesta seção, buscou-se avaliar as características do ambiente estudado relacionadas, primariamente, à racionalidade na formulação das estratégias, considerada como o instrumento usado pela administração para disseminar suas posições. Alguns aspectos tratados na seção anterior foram retomados para apreciação sob este ponto de vista, enquanto outros foram introduzidos para complementar os dados já levantados.

De acordo com a literatura, as três dimensões do caráter público (propriedade comum, financiamento público e controle político) resultam em mais procedimentos formais para a tomada de decisão, menos flexibilidade organizacional e maior aversão ao risco, parte devido à necessidade de maior *accountability* decorrente da natureza coercitiva da maioria das ações de governo, que requer mecanismos de controle formal extensivos (RAINEY, BACKOFF & LEVINE, 1976), parte devido à falta de recompensas e incentivos para inovações de sucesso (FOTTLER, 1981), bem como às penalidades por violações dos procedimentos estabelecidos.

> O setor público é um lugar particularmente difícil para as pessoas assumirem riscos - e, consequentemente, aprenderem - sem punição. A ideia de *accountability* é comumente interpretada como um meio de se minimizar erros, e não de aprender como melhor atingir resultados eficaz e eficientemente. O caminho sensato para gerentes e líderes públicos, portanto, parece ser uma estratégia de menores erros. Organizações públicas e seus servidores precisam sistematicamente cometer erros pequenos o suficiente para aprender, mas não erros grandes o suficiente para serem punidos. (BRYSON, 1988, p. 203).

Estas características estão significativamente ligadas à natureza burocrática atribuída às organizações públicas em geral, constituindo fonte potencial de repressão à inovação e às mudanças estratégicas. Aspectos como rigidez e formalização do ambiente organizacional da Criminalística foram, assim, o foco de interesse inicial desta abordagem.

4.2.1 Burocracia

Observou-se convergência entre os sujeitos da pesquisa sobre a predominância do caráter burocrático na Criminalística, mas relativa discordância quanto ao seu impacto positivo ou negativo no ambiente estudado. Quatro respondentes consideraram haver prejuízos organizacionais significativos associados às disfunções burocráticas apontadas por Weber (2000) e Ferreira, Reis e Pereira (2002), como desestímulo às práticas de liderança, visão segmentada da organização, subordinação da autorrealização pessoal aos objetivos organizacionais e restrição de acesso a informações.

De forma geral, entretanto, ficou clara a percepção de que essas distorções eram menores no ambiente da Criminalística que na Polícia Federal. A preocupação de alguns entrevistados em atenuar a natureza burocrática da primeira para evidenciar a diferença em relação à última pode estar relacionada à necessidade de destacar as especificidades da natureza policial da Criminalística, inserida em um ambiente com presença de rígida estrutura administrativa, baseada na hierarquia e na disciplina.

Mintzberg, a partir de sua tipologia das organizações (MINTZBERG et al., 2006), considera que as forças policiais, devido ao excesso de regulamentações necessárias para satisfazer o forte controle externo a que estão sujeitas, normalmente assumem a configuração denominada organização máquina, fortemente burocrática. Segundo o autor, a organização máquina é uma estrutura que tem obsessão pelo controle, e hierarquia e cadeia de autoridades são conceitos supremos.

Não é coincidência, portanto, que a Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965), que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos policiais federais, diz em seu Art. 4º que "A função policial, **fundada na hierarquia e na disciplina**, é incompatível com qualquer outra atividade." (grifo nosso).

As características de rigidez e formalização são atenuadas pela natureza de organização profissional da Criminalística, que a isola do restante da Polícia. Embora as próprias organizações profissionais sejam consideradas burocráticas pela padronização e internalização dos procedimentos estabelecidos (MINTZBERG, 2006), a autonomia profissional e a autoridade baseada na especialização favorecem aspectos de flexibilidade, inovação e criatividade (limitados pela natureza da atividade pericial) que distanciam o trabalhador da imagem de homem organizacional.

Um dos entrevistados, ao comentar sobre a formalização dos processos na Criminalística, considerou-a benéfica sob pelo menos um aspecto: ajuda os peritos a se protegerem de pressões externas, pois supre lacunas e respalda a sua postura diante de tentativas de interferência sobre seus métodos de trabalho.

> Uma das funções do órgão central é resguardar os peritos que estão nas pontas por meio da expedição de normas sobre o trabalho da Perícia, de forma a institucionalizar os limites do que pode ser feito pelos peritos e o que não pode ser feito. Talvez o órgão central não tenha noção da importância do seu trabalho em resguardar os limites da atuação dos peritos contra as cobranças e pressões externas. (Entrevistado 9)

As características associadas à burocracia, portanto, não representam um obstáculo ao desenvolvimento da racionalidade na Criminalística, e também não a levam a níveis excessivos de formalização e rigidez de acordo com os sujeitos da pesquisa.

As respostas à entrevista evidenciaram que a formalização dos processos na Criminalística proporcionam condições para que a administração dissemine suas posições, e Andersen (2004) afirma que isso é possível na medida em que reduz as interferências políticas internas, fortalecendo a influência da gerência.

4.2.2 Comportamento político

O comportamento político, como visto, é uma variável importante para o processo estratégico e constitui uma ameaça à racionalidade (ELBANNA , 2006), pois as posições individuais e independentes sobre as intenções organizacionais podem resultar no modelo de lata de lixo de escolha estratégica, em que as estratégias emergem sob a forma de uma anarquia organizada (HART, 1992).

A perspectiva política assume que as decisões são o resultado de um processo em que os tomadores de decisão têm objetivos diferentes, formam alianças para atingir esses objetivos e as preferências dos mais poderosos prevalecem. Essa perspectiva se opõe à racionalidade do grupo decisório, que pode compartilhar alguns objetivos como o bem estar da organização, mas que tem preferências e interesses internos conflitantes, que podem surgir de diferentes expectativas de futuro, de diferentes posições na organização e de confrontos. As respostas da maioria dos entrevistados indicaram que este fator se faz presente no ambiente pesquisado, e um caso citado revelou o seu impacto.

> Em relação à questão de se permanecer (a Criminalística) dentro da Polícia Federal ou se desvincular (criando um órgão independente), eu vejo que esta segunda opção vem sendo negligenciada por uma certa cegueira daqueles peritos que não admitem a nossa saída da Polícia. Mesmo que essa não seja

> considerada a melhor opção, temos que ter um planejamento pronto de todas as condições para que isso aconteça da melhor forma possível, como um plano B. Mas muitos sequer aceitam discutir isso. (Entrevistado 7)

Trata-se de uma questão extremamente polêmica e que provoca uma divergência generalizada entre os peritos, envolvendo a atuação de grupos que formam coalisões para tentar fazer prevalecer seus interesses. Representa uma ocorrência típica do comportamento político, pois, de acordo com o relato, os grupos que defendem a permanência da Perícia na Polícia e os que promovem a sua saída agem de acordo com suas convicções pessoais, longe de um debate aberto que busque pontos mínimos de consenso.

Como resultado, observa-se pelo menos um dos três prejuízos ao desempenho organizacional que podem decorrer do comportamento político (ELBANNA, 2006), a saber:

- O contraste de suas táticas com as táticas de influência direta de discussões abertas e informações compartilhadas entre os tomadores de decisão, que podem levar à distorção de informações ou mesmo à restrição do fluxo de informações.
- O processo mais demorado de tomada de decisões provocado pela sua natureza desagregadora, que pode levar à perda de oportunidades e lucros.
- A compreensão incompleta das restrições do ambiente, que enfraquece a eficácia das decisões estratégicas de duas maneiras: o direcionamento das táticas políticas aos interesses e posições dentro da organização, e não ao que é factível, faz com que as decisões sejam menos suscetíveis a considerar as restrições ambientais; e a exclusão de alternativas viáveis pelo processo político por conflitarem com interesses de indivíduos poderosos, que mina as chances de sucesso das decisões estratégicas.

No caso deste último prejuízo, uma alternativa viável para o planejamento das estratégias da Criminalística vem sendo desconsiderada em decorrência de ações políticas. Não foi possível, nas entrevistas, verificar se a causa está relacionada à compreensão incompleta das restrições do ambiente, conforme apontado pelo autor, que cita ainda a promoção de objetivos comuns como uma das possíveis soluções para os problemas relacionados ao comportamento político.

Mas, apesar de os entrevistados terem identificado a atuação de indivíduos exercendo influência política no processo decisório, ela raramente foi associada a algum grupo específico ou vinculada a outros efeitos significativos na administração ou nas estratégias da Criminalística.

Se a burocracia e o comportamento político não representam um problema significativo à racionalidade, outros fatores presentes no ambiente estudado expõem suas limitações, reduzindo a capacidade dos gestores de conduzir os processos e as estratégias na organização.

4.2.3 Fatores limitantes da racionalidade

O primeiro é a falta de parâmetros de desempenho, que torna a sua avaliação mais subjetiva. Característica tipicamente associada a agências públicas (FOTTLER, 1981, p.5), agrava-se ainda mais na Criminalística, dadas as dificuldades de se medir o trabalho pericial e operacionalizar metas discutidas na seção 4.1.

Mintzberg (2006) diz que o trabalho profissional não pode ser medido objetivamente, e essa impossibilidade é, segundo Newman e Wallender (1978), um fator que limita a capacidade dos administradores centrais de gerenciar seus profissionais na forma da burocracia convencional.

> Os próprios processos de trabalho são muito complexos para serem padronizados diretamente pelos analistas. É só imaginar um analista seguindo um cardiologista em seu plantão ou marcando o tempo das atividades de um professor. De forma similar, os resultados do trabalho profissional não podem ser facilmente mensurados nem se prestam à padronização. (MINTZBERG, 2006, p. 313)

O segundo problema que representa uma limitação à racionalidade está na dificuldade de se fazer uso de mecanismos de recompensa, associada à perspectiva de financiamento do caráter público das organizações (BOZEMAN, 1987). Rainey, Backoff e Levine (1976) avaliam que, nas organizações privadas, as penalidades e recompensas impostas de forma relativamente automática pelo mercado como fonte de receitas e recursos ofereceriam incentivos à redução de custos, eficiência operacional e eficácia de desempenho.

Na Polícia Federal (e, consequentemente, na sua Criminalística), não existe o pagamento de comissões ou bônus de produtividade, e as promoções e gratificações são quase que exclusivamente concedidas com base na antiguidade. Os sujeitos da pesquisa questionaram a ausência de uma política de seleção, avaliação e valorização do trabalho dos chefes baseada na meritocracia, o que provoca uma grande discrepância de desempenho entre os vários níveis de chefia. É preciso, então, que se tenha a sorte de que a pessoa que assumiu a chefia em decorrência da antiguidade seja capacitada, com visão de liderança, motivação e condição técnica de saber o que é demandado.

Por um lado, a separação entre recompensa e desempenho de tarefas enfraquece a influência dos gestores sobre os subordinados: receosos que suas determinações não sejam cumpridas, os gerentes relutam em delegar (NEWMAN & WALLENDER, 1978).

Por outro lado, a chefia não tem a legitimidade necessária para impor suas decisões em um ambiente que valoriza o poder da especialização, a autoridade de natureza profissional (MINTZBERG, 2006).

> Prevalece o poder do cargo em detrimento do poder do conhecimento, mas a questão da especialização interfere no respeito que se tem pelo chefe (Entrevistado 10).

Esses atritos entre comandados e comandantes são agravados mediante a avaliação do controle político existente, que leva ao terceiro problema associado à limitação da racionalidade.

Conforme discutido na seção 4.1, a análise das entrevistas revelou um alto grau de concordância sobre o maior foco de ameaças externas à Criminalística, representado pela própria Polícia Federal. Essa situação, em que a fonte de ameaças possui uma ascendência hierárquica direta sobre a administração da Criminalística, leva a algumas questões estratégicas ligadas à perspectiva de controle nas organizações públicas.

Diretamente relacionado à imposição de restrições externas, o controle político é considerado por Bozeman (1987) como a essência do caráter público das organizações do setor governamental, e Pfeiffer (2000, p.10) acrescenta que "Esse caráter político, inerente à administração ou às organizações públicas, pode ser considerado um dos maiores desafios a ser superado para uma aplicação adequada de Planejamento Estratégico".

Perry e Rainey (1988) consideram que, ao contrário das organizações privadas, cujo controle externo é exercido basicamente por trocas econômicas com compradores e vendedores que são relativamente desorganizados ou que não estão intencionalmente procurando levá-las a tomar decisões particulares, as organizações públicas estão sujeitas a influências mais diretas e coordenadas.

> Organizações públicas estão sujeitas a um número maior de autoridades governamentais com autoridade formal sobre uma quantidade maior de elementos que as organizações privadas. Elas estarão sujeitas a mais tentativas de influência por parte de atores políticos e grupos organizados não governamentais cuja intenção relativamente explícita é influenciar decisões sobre um domínio de elementos por meio da persuasão ou de pressões em vez de trocas econômicas. Na verdade, essas pressões serão

> muitas vezes exercidas via responsáveis políticos.[10] (PERRY & RAINEY, 1988, p. 194).

Boyne (2002, p. 99) é mais enfático ao afirmar, citando a teoria da escolha pública, que há uma busca descomedida por interesses privados nas organizações públicas.

> Tais agências que estão "fora de controle" apresentam níveis elevados de caráter privado, mas não no sentido de Bozeman (1987) de estarem sujeitas a fortes restrições econômicas. Elas são privadas porque seu comportamento é moldado por objetivos particulares de burocratas do alto escalão, em vez dos imperativos de mercado ou de prioridades políticas.[11]

O controle político exercido pela sociedade sobre a Criminalística não é percebido com muita nitidez pelos entrevistados. Segundo eles, os peritos estabelecem os objetivos com base naquilo que acreditam ser o correto.

> O trabalho do perito não está sujeito a nenhum tipo de controle social, o que dificulta o desenvolvimento e faz com que o perito trabalhe voltado para si mesmo – se está bom para ele, se ninguém reclama, então ele não procura mudar. (Entrevistado 2)

Dentre os clientes mediatos da Criminalística, (Judiciário e Ministério Público), também não houve menções sobre respostas ao seu trabalho ou interferências significativas.

O controle é sentido apenas em relação à Polícia, que se confunde com os clientes imediatos (os delegados), por ser dominada por eles, e com os quais, conforme discutido na seção 4.1, os peritos possuem alguns conflitos de interesses. De acordo com a conceituação de controle político oferecida por Perry e Rainey (1988) e com as respostas das entrevistas, é possível dizer que tanto a administração da Criminalística quanto a da Polícia Federal sofrem influência do grupo de delegados, que se reflete em impactos na direção da Perícia.

> [...] os peritos acabam atuando não como perícia, mas como meros agentes especializados. E essa é a visão do Departamento de Polícia Federal sobre o perito, que deve auxiliar as pretensões do delegado sem questionar se estão equivocadas ou não. E, muitas vezes, o delegado não entende o papel dele; ele não tem que incriminar a pessoa, ele deve levar elementos concretos à justiça, e só fazer isso quando tiver esses elementos, ao invés de tentar transportar essa mentalidade ao trabalho do perito. E o trabalho do perito é muito mais protegido por lei contra essas tendências, ele deve ser o mais imparcial possível, sem qualquer preocupação em acusar ou defender alguém, não podendo se furtar em dizer quando não existem elementos suficientes para se chegar a alguma conclusão. (Entrevistado 2)

[10] Tradução livre do autor

[11] Tradução livre do autor

A posição dos gestores na Criminalística, neste contexto, é bastante delicada. A começar pela forma mais direta de controle que a Polícia Federal exerce sobre a Criminalística: a escolha dos principais gestores é feita pelo Diretor Geral (no caso da Diretoria Técnico-Científica) ou pelos Superintendentes Regionais (no caso das unidades regionais da Criminalística), cargos sempre ocupados por delegados.

> Isso vai ser uma questão que poderá ser vista de forma bem viva daqui a pouco, quando houver a sucessão do diretor que está saindo. Provavelmente vão escolher uma pessoa bem passiva. (Entrevistado 2)

Quanto aos peritos, os chefes tendem a ser vistos como meros provedores de meios e como forma de proteção contra interferências externas, característica comum nas organizações profissionais (MINTZBERG, 2006). Como, em última instância, quem faz a Perícia é o perito, a organização é vista como um meio para dar suporte às suas atividades, e não o contrário (quando os funcionários trabalham para fazer a organização funcionar).

Dez entrevistados consideram que o perito espera da chefia o fornecimento das condições para que ele realize o seu trabalho de forma célere, com recursos à mão, atendendo seus anseios tanto profissionais quanto pessoais. Pelo menos seis citaram explicitamente que os peritos esperam proteção de uma chefia defensora, que deveria atuar na salvaguarda dos seus direitos.

Mintzberg resume bem a situação dos gestores em organizações profissionais.

> Os administradores do trabalho profissional – especialmente os que estão em níveis mais altos – desempenham papéis importantes nas fronteiras da organização, entre os profissionais internos e os influenciadores externos: governos, associações de clientes, benfeitores, etc. Por um lado, espera-se que os administradores protejam a autonomia de seus profissionais, "amortecendo" as pressões externas. Por outro lado, espera-se que eles convençam essas partes externas a apoiar a organização, moral e financeiramente. E isso sempre faz com que essas partes externas, por sua vez, esperem que os administradores controlem os profissionais de forma burocrática estilo máquina. (MINTZBERG, 2006, p. 315)

Ao serem pressionados pelos interessados externos (*stakeholders*) a mostrar resultados como uma burocracia estilo máquina, os chefes esbarram na autonomia dos peritos. Assim, ficam exatamente na zona de tensão entre o controle político da Polícia sobre a Criminalística e a autonomia profissional dos peritos.

E o resultado é que, ao procurar acomodar essas duas fontes de atrito, os chefes têm dificuldades para estabelecer objetivos e metas claros e coerentes, limitando a sua racionalidade (ELBANNA, 2006). Procuram ser sensíveis aos interesses e necessidades dos

peritos, mas evitam estimular e, por vezes, sufocam iniciativas que possam confrontar os *stakeholders* externos.

> Hoje, dentro da Polícia, existem algumas palavras que são politicamente vedadas aos peritos, como autonomia e gestão. Mas isso não impede que sejam tomadas as medidas necessárias para buscar assegurar as duas coisas. Apenas é preciso evitar que elas fiquem claramente caracterizadas como tal. (Entrevistado 3)

Tais medidas, que muitas vezes fazem parte de estratégias defensivas (BRYSON, 1988) ou mesmo de estratégias dissimuladoras típicas de sua concepção como pretexto (MINTZBERG et al., 2006) para fazer frente às ameaças externas, não são compreendidas pelos peritos. Muitos reclamaram de decisões que não têm muita lógica, embora tenham consciência da existência das ameaças e turbulências advindas do ambiente externo.

Mas a dificuldade da administração da Criminalística para estabelecer cursos de ação claros e coerentes causada pelo controle político é agravada pela quarta limitação da racionalidade observada no ambiente pesquisado. Trata-se, na verdade, da articulação de três aspectos levantados por Elbanna (2006, p.4): a existência de limites cognitivos, a complexidade do problema e a falta de recursos para procurar e analisar informação relevante.

Whittington (2002) e Hart (1992), citando o trabalho de autores como Cyert e March, afirmam que o homem econômico racional é um mito, pois, na melhor das hipóteses, as pessoas e as organizações conseguem atingir apenas uma racionalidade limitada. Os tomadores de decisões são incapazes de considerar mais que uma série de fatos ao mesmo tempo, tendendo a adotar modelos simplificados do mundo; relutam em fazer buscas aprofundadas por informações relevantes; são parciais em sua interpretação dos dados; e, por fim, tendem a aceitar a primeira solução satisfatória que se apresente, em vez de insistir em encontrar a melhor.

O problema, então, pode ser resumido nas restrições cognitivas dos administradores da Criminalística para compreender e racionalizar toda a complexidade do ambiente e na sua dificuldade em obter as informações necessárias à tomada de decisões, que é prejudicada pela falta de envolvimento dos peritos.

A falta de visão da direção sobre o dia a dia dos peritos nas pontas, agravada pelas diferenças associadas à multiplicidade de áreas existentes, às peculiaridades e à cultura específica de cada subunidade foram apontadas pelos entrevistados como determinantes para dificultar a tomada solitária de decisões.

Sem parâmetros de desempenho apurados, sem mecanismos de recompensa para controlar o trabalho, sem um conhecimento abrangente da organização e submetidos às pressões do controle externo, os gestores da Criminalística ficam sem meios de evitar decisões contraditórias e desconectadas da realidade aos olhos dos peritos, o que leva à definição de objetivos múltiplos, conflitantes e vagos, capazes de dificultar o estabelecimento da real finalidade da organização (MONTANARI & BRACKER, 1986).

Tais condições levam à inércia dos executivos e à insegurança em relação à tomada de decisões, provocando processos decisórios reativos, demorados e inconsequentes (PFEIFFER, 2000). Todos os entrevistados avaliaram a gestão da Criminalística como essencialmente reativa, com as mudanças ocorrendo de forma muito irregular em função de um acúmulo de demandas que chega a um ponto crítico. São vistas como resultado de ações para "apagar incêndios", e ficam à mercê de oportunidades políticas e de recursos para serem efetivadas.

Assim, considerando a concepção ampla de racionalidade de Dean Jr. e Sharfman (1993), que caracteriza o comportamento que é lógico na persecução dos objetivos, as respostas obtidas indicam que os peritos identificam falhas na racionalidade das decisões e das estratégias da administração da Criminalística.

Parte significativa vê o processo decisório como pouco transparente e altamente personalista, mudando constantemente em função da pessoa que está no cargo de chefia. Não se tem conhecimento das intenções da administração e não se identifica uma linha de pensamento independente, o que fez com que alguns respondentes afirmassem que as decisões são tomadas sem critério, na base do achismo ou do coleguismo com aqueles que desfrutam da confiança da direção.

> Não vejo comunicação entre esses dois lados (estratégias da classe de peritos e estratégias da organização Criminalística), não sei se há convergência entre elas até mesmo devido à obscuridade das estratégias institucionais da Criminalística. [...] Como a vontade da administração não é clara, predominam as iniciativas individuais dos peritos nesse processo. (Entrevistado 9)

É importante destacar que, ao menos em parte, a falta de racionalidade acusada pelos entrevistados não se deve a algum tipo de deficiência, e sim a uma característica tipicamente associada às organizações públicas: a ambiguidade de objetivos decorrente do controle político. Segundo autores como Ring e Perry (1985) e Boyne (2002) essa ambiguidade pode ser proposital e benéfica, usada como meio para amenizar o comportamento político e evitar reações contrárias.

Os administradores da Criminalística, ao lidar com as pressões externas anteriormente discutidas, muitas vezes precisam adotar estratégias defensivas ou dissimuladas, que, como visto, são consideradas obscuras e ambíguas pelos peritos. Assim, a percepção de obscuridade dos objetivos depende fortemente do ponto de vista de quem trata da questão, e a ideia de objetivos mais vagos no setor público passa a ser questionável (BOYNE, 2002).

Cabe aos administradores, desta forma, avaliar se tais estratégias devem permanecer obscuras a todos ou somente aos *stakeholders* externos, buscando esclarecer suas posições aos peritos e possibilitando que eles compreendam as dimensões associadas ao controle político externo. Cabe aos peritos, da mesma forma, interessar-se pelas questões envolvidas e buscar esse esclarecimento.

Mas, quaisquer que sejam as causas, essas limitações à racionalidade reduzem o poder e a legitimidade da administração para impor todas as suas decisões. Alguns entrevistados afirmaram que, embora haja muitas normas, não viam cobranças disciplinares dessas normas. Assim, alguns peritos aderem totalmente às diretivas gerais e técnicas, enquanto outros preferem seguir seus próprios meios. A carência de legitimidade é agravada também pelos critérios usados para o preenchimento da maioria das chefias na Criminalística, baseados na antiguidade e não no mérito.

> As decisões da direção não são impostas pela hierarquia administrativa, que é muito frágil. Também não há tentativa de convencimento. A direção faz e deixa: segue quem quiser seguir. [...] Por outro lado, em relação à definição de estratégias, as chefias são muito fracas. Por seguirem esse modelo burocrático na pior acepção da palavra, são muito pouco preocupadas com problemas maiores, estratégicos. Seu foco está em coisas menores da administração, e o que importa é deixado de lado. As coisas acontecem e acabam tendo que ser aceitas pela chefia, quer ela goste ou não. (Entrevistado 2)

Pela necessidade de uma capacidade de confrontação que é reduzida nos gestores da Criminalística por causa do controle político, sua capacidade de conduzir as estratégias da Criminalística foi questionada por alguns entrevistados. Na opinião de um deles, a maior fonte de poder da Criminalística não seria o institucional, visto que o foco das ameaças tem uma ascendência hierárquica direta sobre ele e pode alterá-lo sempre que quiser. O poder da Criminalística, assim, seria o classista, exercido pela Associação dos Peritos Criminais Federais (APCF).

De forma resumida, pode-se dizer que esta seção abordou, a partir da perspectiva das organizações públicas, os aspectos relacionados à racionalidade na gestão da Criminalística, considerada como o instrumento usado pela administração para disseminar suas posições.

A Criminalística, influenciada pelas três dimensões do caráter público, que requerem alto grau de *accountability* reforçado pela natureza sensível de suas atividades e pelo fato de inserir-se em um ambiente de hierarquia e disciplina, afasta-se das características de organização profissional no que se refere ao processo de tomada de decisões (mais centralizado e com predominância sobre a autonomia profissional, conforme verificado na seção 4.1), aproximando-se das características burocráticas associadas ao setor público.

Se a burocracia existente é adequada ao desenvolvimento da racionalidade na Criminalística, ela também não a leva a níveis excessivos de formalização e rigidez, proporcionando condições para que a administração dissemine suas posições.

O comportamento político, embora presente, produz impactos pouco significativos e indica que a racionalidade consegue conter as interferências do processo político interno, assegurando certo grau de influência do nível gerencial (ANDERSEN, 2004).

Entretanto, ainda que prevaleçam os interesses da administração sobre os interesses dos peritos, conforme discutido na seção 4.1, os primeiros não subjugam os últimos, abrindo espaço para a emergência de estratégias. A racionalidade enfrenta problemas para se fazer valer, e suas limitações reduzem o poder e a legitimidade da administração.

A primeira limitação é a falta de critérios para avaliação de desempenho dos peritos, que enfraquece a influência dos gestores sobre os subordinados.

A segunda é a dificuldade de se fazer uso de mecanismos de recompensa como promoções, que diminui o controle dos chefes sobre o trabalho e faz com que a designação dos chefes seja feita apenas pelo critério da antiguidade, prejudicando sua legitimidade.

A terceira é causada pela forte influência do controle externo sobre a Criminalística, que gera dificuldades para a administração conciliá-lo com os interesses dos peritos e, assim, estabelecer objetivos e metas claros e coerentes. Os chefes, ainda que não se alinhem às determinações da Polícia Federal que se mostram divergentes dos interesses da Criminalística, têm poder limitado para confrontá-las devido à ascendência hierárquica daquele órgão, limitando a sua racionalidade.

A quarta consiste na dificuldade da administração da Criminalística para compreender a complexidade do ambiente e obter todas as informações necessárias à tomada de decisões, prejudicada pela falta de envolvimento dos peritos.

Assim, de forma geral, os peritos identificam falhas na racionalidade das decisões da administração da Criminalística, que tem prejudicadas sua autoridade e legitimidade.

4.3 **A visão organizacional na Criminalística**

Esta seção busca avaliar aspectos da visão organizacional como elemento agregador entre a racionalidade das estratégias formuladas e o envolvimento gerador das estratégias emergentes no ambiente da Criminalística.

Conforme discutido nas seções 4.1 e 4.2, a burocracia, o comportamento político interno e o processo decisório centralizado e pouco democrático favorecem a atuação racional na gestão da Criminalística e a formulação de estratégias dentro de um processo de planejamento. Entretanto, a autonomia profissional e algumas limitações a essa atuação abrem espaço para iniciativas individuais que levam à emergência de estratégias na organização, que ocorre de forma desconexa devido à alta divergência entre os peritos e é pouco eficaz devido ao baixo envolvimento dos peritos no processo decisório.

Se o ambiente pesquisado não impede a emergência de estratégias nem que a gerência controle o processo estratégico por meio da racionalidade, é preciso verificar se existe alguma convergência entre essas duas formas de criação estratégica. É preciso avaliar, sobretudo, o fator que pode levar ao equilíbrio entre as intenções da alta gerência e as iniciativas dos integrantes da organização, possibilitando o uso otimizado das capacidades e dos recursos disponíveis. De acordo com o referencial teórico apresentado, tanto a direção que orienta a racionalidade e a emergência quanto o fator de equilíbrio entre essas duas características do processo estratégico seria a visão organizacional.

> Após revisar a teoria, nós formulamos diferentes proposições destacando que um processo integrativo de formação de estratégias que combina com certo equilíbrio racionalidade e emergência facilita um gerenciamento mais efetivo do trabalho. [...] Se a racionalidade e a emergência precisam atingir um ajuste coerente, elas precisam ser integradas. A égide que integra ambas as variáveis é a visão.[12] (LAVARDA, CANET-GINER & PERIS-BONET, 2010, p.359 e 360)

[12] Tradução livre do autor

Esta abordagem da pesquisa foi a que revelou, de forma mais pronunciada, o alto grau de divergência existente na Criminalística sobre os aspectos estratégicos avaliados. Também foi a que evidenciou, de forma mais clara, a resposta ao problema da pesquisa.

A primeira constatação empírica foi que não há um senso comum sobre a direção a ser seguida pela Criminalística, em convergência com a discussão sobre o caráter descoordenado das iniciativas individuais na seção 4.1. De todos os entrevistados, apenas um teve entendimento oposto.

Fatores como a ausência de *feedback* sobre o trabalho da Perícia e o foco em questões particulares foram apontados como algumas das causas da dificuldade em se estabelecer um senso comum para a organização, pois fazem com que ela trabalhe de forma isolada, insensível às demandas por melhorias e mudanças. Mesmo nos casos em que se admitiu a existência de alguma convergência, foi dito que não há uma definição clara de que essa convergência estivesse produzindo uma estratégia e que ela estivesse sendo seguida. Ainda que seja possível encontrar parâmetros básicos comuns ou uma visão de futuro comum, ainda não existe de forma documentada, materializada e consolidada o que seria esse senso comum, qual a direção que estaria sendo seguida.

> As visões que se tem da Perícia são muito distintas, mesmo entre peritos lotados em unidades descentralizadas maiores e unidades menores, tanto em termos de relação do perito com a própria Perícia, com as outras categorias, com o órgão central. Trata-se de um problema difícil de atacar, pois não se pode impor uma visão única, mas também não sei como lidar com quinze visões diferentes. O órgão fica meio anacrônico. [...] Considero que pode haver algum consenso em relação a decisões básicas, críticas, embora o principal responsável por elas continue sendo a alta direção. Mas há uma série de nuances em que as opiniões não muito distintas até mesmo sobre questões aparentemente óbvias, para minha surpresa. Essa questão da Perícia ter peritos com formações diferentes trabalhando em estados com realidades diferentes cria uma discrepância de visões que considero muito difícil de administrar. Acho que a direção não está conseguindo trabalhar bem isso mas também não sei qual seria a melhor maneira. (Entrevistado 7)

Com poucas variações, resultados análogos foram obtidos sobre as demais variáveis estratégicas básicas, como missão, definição de negócio e objetivos, afetando a definição da identidade organizacional da Criminalística.

A avaliação das demais respostas, porém, indica que o problema não se restringe à mera formalização e explicitação das definições de visão, missão e objetivos organizacionais. A divergência entre as percepções dos entrevistados se revela significativa em amplos aspectos estratégicos ligados ao ambiente interno e externo da Criminalística, refletindo-se em

posições antagônicas ligadas tanto ao seu entendimento próprio desses aspectos quanto à sua opinião sobre o entendimento dos demais peritos.

4.3.1 A definição do cliente

A identificação do cliente, condição fundamental para uma efetiva gestão estratégica organizacional, foi um exemplo claro. A ampla maioria dos sujeitos da pesquisa considera que não há um entendimento consensual sobre quem é o cliente da Criminalística, e que não há preocupação em se discutir este assunto. Apenas três avaliaram não existir esta disparidade de posições, considerando que o entendimento sobre os clientes da Criminalística seja convergente.

Mas é notável a variedade de respostas dadas pelos próprios entrevistados, tendo sido apresentadas sete diferentes alternativas. Os delegados, responsáveis pela maioria absoluta na demanda pelos serviços da Criminalística, foram apontados como os principais clientes por quatro entrevistados. Quantidade igual atribuiu esta condição ao Judiciário, com a diferença de que este foi lembrado como cliente secundário por outros três respondentes, enquanto que aqueles tiveram apenas uma lembrança.

Além do Judiciário e dos delegados, foram apontados ainda o Ministério Público, a sociedade, o suspeito/réu e o processo apuratório/penal, além da posição segundo a qual simplesmente não se sabe qual é o cliente. As maiores fontes de divergência foram identificadas na qualificação dos delegados como cliente e na dissociação do conceito de cliente com alguma pessoa ou cargo em particular.

No primeiro caso, foi afirmado explicitamente que o delegado não é o cliente da Criminalística, enquanto outros entrevistados o colocam como o principal cliente, principalmente porque eles são responsáveis por quase a totalidade da demanda recebida na Perícia.

> O cliente do perito não é o delegado, que deve ter suas demandas corrigidas quando feitas de maneira não pertinente. [...] A questão da identificação dos clientes é muito pouco discutida (Entrevistado 2)

> Os clientes do perito criminal federal são os da área de direito: delegado, procurador, juiz. [...] Nem mesmo sobre quem é o cliente da Criminalística há convergência. Existe uma briguinha política de achar que o delegado não é o cliente da Perícia, mesmo se verificarmos que 90% a 95% de nossa produção é voltada para o consumo interno da Polícia Federal. (Entrevistado 3)

No segundo caso, alguns respondentes procuraram despersonalizar a imagem do cliente, procurando ressaltar a necessidade de impessoalidade do trabalho pericial. O cliente foi associado então ao processo investigativo ou judicial sendo conduzido, o feito do qual depende a realização do exame pericial em vez de uma pessoa. Não seria, de tal modo, o interesse do investigador a ser considerado, e sim o interesse da investigação.

São, como visto, posições conflitantes e inconciliáveis. Ainda que, sob determinado ponto de vista, cada uma das alternativas apresentadas possa (e deva) ser considerada como o público alvo da Criminalística, é imprescindível que se estabeleça o cliente prioritário a partir da missão organizacional, dado que os demais clientes possuem interesses e objetivos antagônicos e que exigem perspectivas distintas para serem atendidos.

Se cada perito tem seu entendimento próprio e distinto sobre quem é o seu cliente, então a Criminalística não sabe qual é o cliente, falhando em estabelecer estratégias efetivas e mesmo em definir o seu próprio negócio – segundo Vasconcellos Filho e Pagnoncelli (2001, p. 53), "negócio é o entendimento do principal benefício esperado pelo cliente".

E não basta a alta administração defini-lo por ato formal, pois tanto o trabalho na Criminalística como o seu produto, o laudo pericial, são resultado de ações individuais, conduzidas de acordo com a orientação pessoal de cada profissional.

4.3.2 Disfunções de comprometimento

A falta de uma visão e o desconhecimento de sua missão, de seus objetivos e de seu negócio, aliados a certo isolamento do perito em relação aos seus clientes que o impede de obter algum retorno de valor sobre o resultado de seu trabalho, o leva a incorrer em disfunções quanto ao seu comprometimento, seja alinhando-se com os interesses de quem eles consideram como seu cliente, seja ignorando as suas necessidades, resultando no que Mintzberg (2006, p. 319) categoriza como problema de discernimento (discutido na seção 4.1). No primeiro caso, este alinhamento pode se dar em um grau que leva até mesmo a ignorar os demais clientes, trazendo distorções no próprio trabalho dos peritos e, em muitos casos, levando-os a abdicar de sua própria autonomia e independência, além da estrita correção científica e procedimental.

As entrevistas revelaram preocupação neste sentido, avaliando que a falta de *feedback* dos clientes gera dificuldades para o entendimento do que eles efetivamente querem e, em alguns casos, de sequer haver um vínculo de necessidade de atender esses clientes. Segundo alguns entrevistados, muitas vezes os peritos entendem que são cientistas e que seu objetivo é

o atendimento da ciência pela ciência. Buscam se comprometer apenas com o método científico, faltando a percepção adequada de que existe uma clientela que precisa de uma resposta em um nível adequado e não procurando combinar a ciência e técnica com a necessidade jurídica.

Também foi relatada preocupação com a situação oposta, em que, ao invés de ignorar as necessidades dos clientes, a falta de noção de seu papel dentro do sistema faz com que alguns peritos procurem se alinhar incondicionalmente a eles. Neste contexto, a simples busca da verdade pelo perito não é suficiente, pois é necessário procurar toda a verdade, mesmo que ela contrarie a linha investigativa em andamento. E, ao evitar contrariar o cliente, os peritos deixam de desfrutar sequer da autonomia de que já dispõem.

> Não há pressões ou interferências externas para direcionar o resultado de uma perícia, mas, pelo meio policial em que a Criminalística está inserida, ela pode se sentir parte dele, sendo difícil desvincular a análise de um vestígio da parte acusatória em detrimento da parte que é acusada. [...] Boa parte dos peritos não enxerga o cliente. Isso é evidenciado porque a grande preocupação que o perito tem quando recebe o exame para fazer é responder o quesito conforme está escrito. Ele não se preocupa em ver além daquilo que o quesito está querendo dizer, e muitas vezes aquele que prepara o questionamento para o perito não tem um conhecimento muito específico da área. E o perito, às vezes, pode dar mais informações além daquilo que está sendo perguntado, mas ele acha que não tem essa responsabilidade. Boa parte pensa assim, não considerando que, se ele está trabalhando para auxiliar a justiça, ele teria que ir um pouco mais além. Isso acontece porque o perito fica muito fechado no seu mundo técnico; ele começa a passar a responsabilidade para o solicitante dos exames. (Entrevistado 5)

A recorrente menção à falta de interesse dos peritos em se envolver nesse tipo de discussão reforça as conclusões acerca do baixo nível de participação identificado na seção 4.1. Outra razão para os problemas de comprometimento pode decorrer de um dos aspectos diferenciadores das organizações públicas, que é o financiamento público. Conforme Perry e Rainey (1988), Boyne (2002) e Meier e O´Toole (2011), ele pode fazer com que as organizações que recebem receitas de "patrocinadores políticos" sejam menos suscetíveis a responder aos interesses dos destinatários de seus serviços, afetando sua percepção do ambiente (BOYNE, 2002).

A existência de uma visão compartilhada e voltada para os clientes, neste contexto, poderia promover a consciência nos peritos sobre suas ações e seus objetivos, mitigando os problemas de comprometimento detectados. As dificuldades decorrentes da falta de um entendimento comum sobre a identidade estratégica da Criminalística foram percebidas pelos próprios entrevistados, tendo sido comentado que o problema maior não é saber se os peritos

têm conseguido fazer o seu trabalho da forma como consideram correta, e sim se eles sabem o que é o correto. De acordo com alguns entrevistados, o desafio que a administração da Criminalística tem hoje é saber como ordenar as pressões da base por mudanças, sem limitá-las.

É importante destacar que o que falta no ambiente não é apenas a visão de futuro, construto quase que formal em métodos de planejamento estratégico prescritos na literatura, e sim a visão estratégica, capaz de abranger um entendimento amplo da organização, sua identidade, sua missão, negócio e objetivos. Este é o elemento capaz de minimizar as divergências e as incoerências organizacionais, possibilitando a emergência das estratégias de forma direcionada pela administração.

> Pensar e agir estrategicamente é o que conta, não os planos estratégicos em si.[13] (BRYSON, 1988, p. 173).

É preciso, portanto, construir uma visão, em um processo que esteja em conformidade com a perspectiva contemporânea do planejamento estratégico, que busca a incorporação da visão estratégica de planejamento aos diversos níveis gerenciais, com a consciência de que as informações para decisões estratégicas são captadas e processadas em todos os níveis hierárquicos e que a simples implantação de um sistema burocrático de planejamento não é suficiente para tanto. (MOTTA, 2009)

Em resumo, esta seção buscou avaliar os elementos estratégicos ligados à visão organizacional como elemento agregador entre a racionalidade das estratégias formuladas e o envolvimento gerador das estratégias emergentes no ambiente da Criminalística.

Segundo a percepção dos entrevistados, constatou-se a inexistência de um senso comum sobre a direção a ser seguida pela Criminalística, havendo pouca ou nenhuma convergência sobre a visão, a missão, os objetivos, o negócio e os clientes da Criminalística.

A falta de um entendimento comum sobre a identidade organizacional, aliada à falta de envolvimento dos peritos discutida na seção 4.1, resulta em disfunções no comprometimento dos peritos capazes de afetar sua própria autonomia e independência, além de comprometer a perspectiva de se conseguir um ajuste coerente entre a formulação e a emergência das estratégias na Criminalística.

[13] Tradução livre do autor

Não se trata, portanto, apenas da visão de futuro, e sim da visão estratégica, capaz de abranger um entendimento amplo da organização, sua identidade, sua missão, negócio e objetivos, além de, em última instância, tornar clara a própria definição das metas organizacionais, que levam à determinação do caráter de uma organização quanto à sua natureza profissional (ETZIONI, 1964).

5 CONCLUSÃO

O primeiro objetivo intermediário estabelecido na pesquisa foi identificar, na literatura acadêmica, as condições e fatores considerados críticos para o sucesso do planejamento estratégico nas organizações, mais especificamente nas organizações públicas e nas organizações profissionais.

Como resultado da pesquisa bibliográfica que produziu o referencial teórico apresentado, foram identificadas três condições relacionadas à perspectiva integradora entre emergência e racionalidade das estratégias (HART, 1992; JOHNSON, MELIN & WHITTINGTON, 2003; ANDERSEN, 2004; ELBANNA, 2006; LAVARDA, CANET-GINER & PERIS-BONET, 2010), alinhada com a posição sobre a função integradora da visão (MINTZBERG & WATERS, 1985; HART, 1992; HAMEL & PRAHALAD, 1994; LAVARDA, CANET-GINER & PERIS-BONET, 2010) e a perspectiva contemporânea sobre o planejamento estratégico, ou reflexão estratégica (MINTZBERG, 2004; MOTTA, 2009):

- é necessário haver condições para a formulação deliberada de estratégias pela alta administração, que requer um foco racional sobre a definição de propósitos, políticas, programas, ações, decisões e alocações de recursos;
- é necessário haver condições para a emergência de padrões estratégicos estimulada pelo envolvimento da linha operacional com a administração;
- é necessário haver uma visão clara estabelecida, funcionando como um elemento integrador capaz de levar a um ajuste coerente entre a racionalidade e a emergência no processo estratégico.

A relação entre estas condições foi comentada na parte inicial da seção 4 e representada graficamente pela Figura 4, à página 62.

O segundo objetivo intermediário da pesquisa foi identificar, a partir da percepção dos peritos entrevistados, as particularidades organizacionais do ambiente considerado e avaliar seu impacto sobre as condições estabelecidas. Para tanto, foram definidas duas abordagens particulares sobre o ambiente pesquisado que se somaram à perspectiva geral da estratégia nas organizações: a natureza pública da Criminalística, inserida na estrutura organizacional da Polícia Federal e do Ministério da Justiça do Governo Brasileiro, e a sua condição de organização profissional. De acordo com a percepção dos entrevistados, confirmou-se que a Criminalística pode ser classificada como uma organização profissional (ETZIONI, 1964; NEWMAN & WALLENDER, 1978; CARTER, 1989; WEGGEMAN, 1989; MINTZBERG,

2006; JOHANSON, 2009), distinguindo-se do contexto organizacional em que se insere, representado pela Polícia Federal.

Neste ambiente, características relacionadas à complexidade e ao nível de controle e responsabilidade dos peritos sobre o próprio trabalho revelaram a existência de autonomia profissional, característica chave já esperada nessa configuração organizacional. Contrariamente ao modelo de organização profissional, foi observado também um baixo índice de envolvimento no processo decisório, associado ao desinteresse. Há, desta forma, razoável autonomia (controle sobre o próprio trabalho) por parte dos peritos, mas não há democracia (controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam).

No tocante à visão, observou-se a falta de um senso comum sobre a direção a ser seguida pela organização, estendendo-se às variáveis estratégicas relacionadas à visão, à missão, aos objetivos e aos clientes. Revela-se uma situação extrema de fragmentação em que "cada profissional adota sua própria estratégia" (MINTZBERG, 2006, p. 318), mesmo que ela seja não ter estratégia.

Como resultado, a divergência faz com que as iniciativas individuais se deem de forma muito descoordenada e a falta de envolvimento dificulta que elas sejam evidenciadas e emerjam para os níveis superiores da administração, ficando muitas vezes limitadas ao nível microorganizacional. Predomina, assim, a autoridade administrativa sobre a autonomia profissional em um processo centralizado de tomada de decisões, embora a pesquisa tenha revelado que, de forma geral, não há um engessamento excessivo das atividades da administração, possibilitando iniciativas estratégicas originadas nas bases ao mesmo tempo em que possibilita aos gestores certo espaço de manobras para disseminar suas decisões.

Constatou-se necessária, portanto, maior convergência na visão dos peritos sobre a Criminalística que possibilite o direcionamento de suas iniciativas, além de processos que promovam a emergência dessas iniciativas como estratégias. Mas, além das características ligadas às organizações profissionais, o ambiente estudado também é fortemente influenciado pela natureza pública da Criminalística, submetida ao controle político e dominada por aspectos burocráticos como formalização e hierarquia (RAINEY, BACKOFF & LEVINE, 1976; BOZEMAN, 1987; BRYSON, 1988).

Consequentemente, observaram-se, em várias dimensões, atritos entre as duas naturezas da Criminalística (organização profissional e organização pública):

- A ideia de *accountability* somente para seus pares da organização profissional (CARTER, 1989) conflita com a necessidade de *accountability* para agentes externos da organização pública (RAINEY, BACKOFF & LEVINE, 1976).
- A autoridade profissional baseada na especialização e na autonomia conflita com a autoridade administrativa de natureza burocrática e baseada na hierarquia.
- O envolvimento e processo de decisão democrático que evidenciam a emergência de estratégias conflitam com a racionalidade centralizadora que permite a formulação das estratégias.

Na perspectiva voltada para o caráter público assume importância, principalmente, o conceito de racionalidade, que nesta pesquisa assume três significados. O primeiro é a sua concepção ampla por Dean Jr. e Sharfman (1993), que caracteriza o comportamento que é lógico na persecução dos objetivos, e o segundo é apontado por Hart (1992, p. 330) como "a medida em que o processo estratégico pode (ou deve) ser abrangente, exaustivo e analítico em sua abordagem". A racionalidade é ainda entendida, no âmbito desta análise, como o instrumento usado pela administração para disseminar suas posições.

Racionalidade implica, deste modo, um processo deliberado de condução das estratégias, em contraposição ao processo de emergência associado às organizações profissionais.

Entretanto, a percepção dos sujeitos da pesquisa é de que as mudanças na Criminalística se dão, principalmente, de forma reativa, a partir de iniciativas individuais que emergem para toda a organização. É fundamental, portanto, saber tratar as estratégias emergentes dentro da Criminalística, respeitando as características de autonomia e democracia comuns às organizações profissionais, sob pena de se levar a organização a um permanente conflito, em que a administração aponta uma direção que não é obedecida por sua linha operacional.

Mas não se trata de assumir uma postura passiva ou fatalista em relação à estratégia pelo fato de ela ser emergente, como se não houvesse muito o que ser feito, como postula a abordagem processualista sobre estratégia (WHITTINGTON, 2002). Bryson diz que, de acordo com a definição de estratégia como padrão, toda organização já tem uma estratégia, ou seja, para cada organização já há algum tipo de padrão em seus propósitos, políticas, programas, ações, decisões ou alocações de recursos. "Mas o padrão pode simplesmente não

ser muito bom. Ele pode precisar ser refinado, ajustado ou completamente mudado para se tornar uma ponte efetiva entre a organização e o ambiente."[14] (BRYSON, 1988, p. 164).

As estratégias emergentes, portanto, são aquelas estratégias não planejadas, fruto de decisões cotidianas de quem está na linha de frente da organização. E elas devem ser pré-direcionadas por um entendimento comum (ou visão) sobre o ambiente organizacional, deliberadamente influenciado por um processo de planejamento estratégico.

Contudo, a racionalidade, que exerce importante papel na identificação e consolidação das iniciativas individuais e no direcionamento da organização, é significativamente limitada.

A falta de critérios para avaliação de desempenho dos peritos e a dificuldade de se fazer uso de mecanismos de recompensa enfraquecem a influência dos gestores sobre os subordinados. A complexidade do ambiente e os limites cognitivos levam a uma dificuldade de obter informações suficientes para a tomada de decisões, agravada pelo baixo envolvimento dos peritos na gestão e no processo decisório.

O receio da administração da Criminalística em perturbar a estrutura política existente é colocado à prova por pressões externas do controle político que esbarram na autonomia profissional dos peritos, levando a tentativas de acomodá-las.

Tudo isso resulta em reatividade, imobilidade, objetivos obscuros e decisões contraditórias tanto para os peritos quanto para os demais *stakeholders*, reduzindo a capacidade dos gestores de conduzir os processos e as estratégias organizacionais e dificultando o estabelecimento de uma direção clara para a organização.

A administração precisa, desta forma, consolidar uma visão organizacional incorporada aos níveis gerenciais e operacionais para poder lidar melhor com as limitações da racionalidade e da emergência das estratégias, criando as condições para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico na Criminalística da Polícia Federal.

Por fim, com o resgate do problema e o confronto entre os resultados obtidos e as teorias de suporte, reuniram-se as condições para atingir o objetivo final da pesquisa e tentar definir se a realidade investigada é condizente com a implantação de um planejamento estratégico efetivo, capaz de superar a condição de um mero conjunto de procedimentos e obrigações impostas aos funcionários envolvidos e tornar-se uma prática institucionalizada,

[14] Tradução livre do autor

que leva a resultados concretos. Pelo exposto, uma resposta concisa ao problema da pesquisa é não.

No que concerne às estratégias, existem razoáveis condições no ambiente tanto para a administração exercer a racionalidade quanto para os peritos tomarem iniciativas individuais de forma autônoma. Não se viu, portanto, grave ameaça às duas primeiras condições para o planejamento estratégico efetivo da Criminalística definidas a partir do referencial teórico. O problema é que esses dois processos (emergência e formulação racional) ocorrem de forma desconexa e divergente. Falta a visão organizacional.

Existem na Criminalística profissionais que se consideram mais policiais que peritos, e muitas vezes consideram mais importante o sucesso de uma investigação que a necessidade de isenção absoluta. Existem profissionais que se consideram mais peritos que policiais, e se recusam a qualquer tipo de cooperação com a polícia em nome desta isenção. E existem profissionais que consideram crucial ocupar o maior espaço possível dentro da Polícia, e muitas vezes assumem atividades administrativas completamente estranhas à Perícia ou mesmo realizam exames técnicos que não têm natureza pericial em nome deste objetivo estratégico.

Não há um senso comum sobre a direção a ser seguida pela Criminalística; a administração e os peritos têm um entendimento próprio sobre qual é o seu cliente, a sua missão e os seus objetivos, resultando em estratégias extremamente fragmentadas. Assim, a Perícia funciona de maneiras completamente diferentes em unidades regionais que, às vezes, estão fisicamente separadas por curtas distâncias. A administração, quando toma ciência, eventualmente intervém para pacificar a questão, mas muitas vezes se omite quando vê que o assunto pode envolver interesses concorrentes.

Não há condições, portanto, para se buscar sistematizar algum processo estratégico. Falta, antes, provocar mudanças expressivas no entendimento dos peritos sobre a identidade da organização para uniformizá-lo, com o estabelecimento de pontos mínimos de consenso a partir dos quais será formada uma visão institucionalizada, uma perspectiva de futuro compartilhada não só pelos peritos, mas por todos os funcionários da Criminalística.

Somente com uma visão estabelecida será viável um ambiente que permita a emergência das estratégias sob uma coordenação racional, possibilitando à organização convergir suas forças e fazer frente às ameaças externas.

De forma geral, é possível associar a solução de parte significativa dos problemas levantados na seção 4 à necessidade de uma visão integradora na Criminalística.

A tensão entre o controle da administração e a autonomia profissional, o desinteresse causador do baixo envolvimento dos peritos na gestão e processo decisório, a pouca efetividade das iniciativas individuais, o desconhecimento das restrições ambientais e a definição de objetivos vagos e conflitantes (ou, ao menos, a percepção desses objetivos), todos se beneficiariam da existência de uma visão que, em acordo com a perspectiva contemporânea do planejamento estratégico, estivesse incorporada aos diversos níveis gerenciais para que as informações necessárias às decisões estratégicas pudessem ser captadas e processadas em todos esses níveis. Também seria capaz de promover o entendimento comum sobre questões basilares, contribuindo para a sinergia entre as intenções (racionalidade) e as ações (emergência) de todos os membros da organização.

Apresenta-se, a seguir, resumo dos problemas identificados na análise das três condições apresentadas à pág. 95, associados aos efeitos produzidos no ambiente, de forma a explicitar o papel representado pela visão na solução do problema investigado.

- A falta de um senso comum sobre a direção a ser seguida pela Criminalística, com cada um seguindo uma estratégia própria sobre os clientes e objetivos, gera descoordenação das ações e baixa formação de padrões estratégicos. Prejudica o processo de emergência das estratégias e o próprio planejamento estratégico, requerendo um direcionamento.
- O baixo envolvimento dos peritos no processo decisório e na gestão prejudica a emergência das estratégias ao dificultar a identificação e difusão dos padrões de ações, que ficam restritos ao nível micro-organizacional. Favorece o aspecto racional da condução das estratégias pela administração no processo de planejamento estratégico, requerendo maior motivação por parte dos peritos para ser mitigado.
    - O desinteresse associado ao baixo envolvimento, aliado à falta de um senso comum sobre as variáveis estratégicas e à autonomia profissional que faz com que a maior parte do discernimento se concentre nas mãos de profissionais individuais, causa problemas de discernimento sobre o cliente, a organização e a profissão. Prejudica o processo de emergência das estratégias e o próprio planejamento estratégico, requerendo maior envolvimento. O desinteresse e a falta de comprometimento com a organização resulta na recusa em cooperar com as suas estratégias gerais; com o cliente, resulta no fato de que ele tem suas necessidades ignoradas; com a profissão, resulta em prejuízos à autonomia, independência e

estrita correção científica e procedimental (quando há alinhamento com o cliente, por exemplo).

- As limitações à racionalidade da administração, que fazem com que as ações da direção sejam vistas como irracionais e incompatíveis com os objetivos que os peritos consideram finalísticos da Criminalística, reduzem seu poder e legitimidade para conduzir as estratégias, requerendo um esclarecimento mútuo entre gestores e peritos.
    - Atritos entre o controle político sobre a administração e a autonomia profissional levam à dificuldade dos gestores para estabelecer objetivos, metas e cursos de ação claros e coerentes (aos olhos dos peritos) frente às ameaças externas, requerendo que os peritos entendam a necessidade e a própria forma de condução de estratégias do tipo pretexto (MINTZBERG et al., 2006) e defensivas (BRYSON, 1988) para fazer frente a essas ameaças. Prejudicam a racionalidade das estratégias e o próprio planejamento estratégico.
    - A falta de uma compreensão abrangente sobre o ambiente organizacional complexo, de meios para controlar o trabalho (parâmetros de avaliação e mecanismos de recompensa) e de meritocracia para designação dos chefes leva a processos decisórios reativos, demorados e inconsequentes, causados por decisões contraditórias e desconectadas da realidade, traduzindo-se em menor capacidade da administração para conduzir as estratégias. Prejudica a racionalização das estratégias e favorece o processo de emergência, requerendo maior envolvimento para que a administração possa conhecer as necessidades dos peritos.

É importante ter consciência, entretanto, que a construção desta visão deverá prosseguir como um processo interativo e contínuo, que deve estar integrado às demais atividades do planejamento e da reflexão estratégica, assegurando assim o direcionamento, a motivação, o envolvimento e o esclarecimento mútuo necessários à mitigação desses problemas.

Hamel e Prahalad (1994), ao discutir as transformações organizacionais, apontam a importância de que elas sejam guiadas por um ponto de vista sobre o futuro da companhia. Como a maior parte das companhias não começam com uma visão compartilhada do futuro, a primeira tarefa dos gerentes seniores é desenvolver um processo para reunir o conhecimento coletivo dentro da organização. Preocupação com o futuro, um senso sobre onde estão as oportunidades e um entendimento das mudanças organizacionais não estão sob a alçada de um grupo; pessoas de todos os níveis em uma companhia podem ajudar a definir o futuro. As

mudanças requeridas para que a construção e o aperfeiçoamento desta visão possam ocorrer, no entanto, não são fáceis de implantar.

Em uma organização profissional, não há maneira evidente de controlar o trabalho fora daquela exercida pela própria profissão, e não há como corrigir as deficiências que os profissionais decidem ignorar (MINTZBERG, 2006). A implantação de mudanças dispõe de poucos meios para se fazer valer.

> As soluções (para os problemas associados à organização profissional) devem surgir do reconhecimento do trabalho profissional pelo que ele é. A mudança na organização profissional não emana de novos administradores que assumem seus postos anunciando reformas amplas, ou da intenção de oficiais do governo de manter os profissionais sob controle tecnocrático. Em vez disso, a mudança se infiltra através do lento processo de mudança dos profissionais – mudando os que estão entrando na profissão, o que eles aprendem nas escolas profissionalizantes (normas e também habilidades e conhecimento) e, daí em diante, a maneira como eles aprimoram suas habilidades. Onde há resistência contra as mudanças desejadas, pode ser melhor para a sociedade clamar pelo senso de responsabilidade pública de seus profissionais ou, se isso não der certo, pressionar as associações profissionais e não as burocracias profissionais. (MINTZBERG et al., 2006, p. 320)

A construção da visão, portanto, requer o estímulo ao envolvimento e à participação, para que se possa chegar a um nível de discussão capaz de levar a resultados produtivos. Há uma necessidade de convencimento, de clamar pelo senso de responsabilidade pública.

O maior problema a ser resolvido na Criminalística para que se estabeleçam as condições necessárias a um processo de planejamento estratégico, desta forma, é operacionalizar a construção de uma visão organizacional institucionalizada, e o caminho para se instalar essa visão é a reflexão estratégica.

5.1 **Reflexão estratégica**

Falta apenas um processo coletivo de discussão, nos moldes da evolução do planejamento estratégico que se convencionou chamar de reflexão estratégica, que permita aproveitar o conhecimento e a criatividade das pessoas para pensar a razão de ser, os caminhos e o futuro da instituição.

> Reflexão estratégica significa pensar coletivamente a razão de ser e os objetivos da organização: é um processo de liberar o potencial criativo e de concretização existente nas pessoas. Investir algum tempo em conhecer melhor o caminho e o futuro torna o cotidiano mais eficiente e esperançoso. [...] Por envolver uma negociação entre a diversidade de visões, o processo de pensar estrategicamente resulta na construção de uma vontade ou intenção comuns. Ajuda as pessoas a adotar um comportamento

> comprometido com a busca de mais eficiência e de melhores resultados. (MOTTA, 2009, p.28)

Planejar sistematicamente é uma forma de ensinar interdependências, antecedentes e efeitos colaterais das ações da equipe. Provoca confrontações de ideias, argumentos e justificativas, por que determinadas coisas são feitas e outras não.

A partir daí, serão mitigados os atritos pelo entendimento convergente sobre o ambiente interno e externo. Promove-se um maior envolvimento dos peritos no processo decisório, abrindo-se espaço para a tomada de decisões com base em outros fatores além da racionalidade, como a intuição.

A resultante consolidação de uma visão organizacional compartilhada e incorporada aos níveis gerenciais e operacionais permite, assim, que a administração consiga lidar melhor com as limitações da racionalidade e da emergência das estratégias, criando as condições para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico na Criminalística da Polícia Federal baseado na reflexão estratégica.

O alinhamento entre a racionalidade dos gestores e as iniciativas individuais dos profissionais se dá nos dois sentidos: aproxima a administração da realidade das pontas e faz com que os peritos (a base) tenham um entendimento mais holístico sobre a Criminalística, com consciência mais clara sobre as ameaças externas e as interferências políticas. Ao mesmo tempo em que promove o entendimento mútuo, reduzindo as divergências, a visão permite que os peritos ajam de maneira mais racional e que os gestores confiem mais na intuição.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora haja razoável evidência na literatura de que desempenhem importante papel no processo de planejamento estratégico (HART, 1992), as três condições estabelecidas nesta pesquisa (pág. 95) não representam garantia de êxito para a condução das estratégias.

Elas também não são as únicas, existindo variadas abordagens que focam em outros aspectos micro e macro-organizacionais considerados igualmente críticos (BURGELMAN, 1983; BRYSON, 1988; VASCONCELLOS FILHO & PAGNONCELLI, 2001). Estudos sobre fatores voltados à importância da média gerência (NONAKA, 1988; LAVARDA, CANET-GINER & PERIS-BONET, 2010) e à gestão de governo (MATUS, 1993) também seriam particularmente relevantes para o contexto estudado.

É possível, portanto, que a ausência de uma visão organizacional integrada seja compensada por outros fatores não considerados nesta pesquisa, e que venham a ser suficientes para levar ao sucesso a implantação de um processo de planejamento estratégico. Cabe destacar ainda que a inexistência de um senso comum sobre a direção a ser seguida pela Criminalística não significa, de forma alguma, que o planejamento estratégico é inviável. Os próprios entrevistados consideraram haver, na organização, os recursos e competências necessários à condução efetiva de suas estratégias – segundo eles, os gestores têm visão de valor público e uma razoável disponibilidade de meios para difundir essa visão. Devem apenas cuidar para que a visão produza efetivamente um senso comum sobre a direção a ser seguida pela Criminalística da Polícia Federal, pois um processo de planejamento estratégico que considere a construção da visão organizacional mais como uma etapa formal a ser cumprida que um processo complexo de discussão ampla e ajuste entre posições conflitantes terá poucas chances de produzir resultados efetivos.

Desta forma, ao pressupor a consulta e a participação, o contexto para a reflexão estratégica e a construção da visão requer um caráter expressivamente mais democrático que o percebido no ambiente estudado, onde o baixo envolvimento dos peritos no processo decisório isola a administração da base (principalmente em relação às unidades regionais). Mas a democracia é uma característica difícil de implantar no setor público, dada a sua forte natureza burocrático-formal. Não é necessário nem recomendado, porém, que se busque suprimir os sistemas de controle e decisão da burocracia para implantar um processo coletivo de tomada de decisões.

A exemplo de hospitais e universidades, a Criminalística pode se beneficiar do uso mais intensivo de comissões fixas e grupos de trabalho para a tomada coletiva de decisões estratégicas, aumentando a legitimidade das decisões junto aos peritos e congregando aliados no enfrentamento das ameaças externas. Ao mesmo tempo, mantém-se o processo formal e racional de estratégias, cumprindo os ritos burocráticos exigidos sem prejudicar a coletividade nas decisões.

A questão da necessidade de se cumprir determinados ritos burocráticos leva a uma perspectiva sobre o uso do planejamento estratégico mais como instrumento legitimador da administração que uma ferramenta voltada à produção de resultados efetivos. Desta forma, pode não ser válido para os eventuais gestores que venham a planejar as estratégias da Criminalística o pressuposto estabelecido na seção 1.3, de que a implantação de um planejamento estratégico deve, em última instância, permitir incorporar a visão estratégica de planejamento a todos os envolvidos e proporcionar um processo de aprendizado contínuo capaz de produzir resultados tangíveis no cumprimento da missão última da Criminalística, provendo benefícios que possam ser percebidos pela sociedade.

Whittington (2002), apropriadamente, considera a perspectiva sistêmica sobre estratégia para colocar que a racionalidade pode servir como mero legitimador do processo de tomada de decisões.

> Quer o planejamento formal no modo clássico seja ou não economicamente efetivo, se é assim que os elementos-chave do ambiente institucional esperam que os negócios sejam feitos, então ele é eficiente do ponto de vista sociológico, mesmo que feito por mera formalidade. A racionalidade da abordagem clássica de estratégia pode ser uma construção social, mas pode ser perigoso ignorá-la. (WHITTINGTON, 2002, p. 35).

Os sistêmicos, embora mais céticos que os clássicos quanto à análise formal, consideram que “a demonstração de racionalidade, se não for a substância, é essencial para a manutenção da legitimidade." (Whittington, 2002, p. 68).

Assim, em muitos casos, o mero fato de haver um planejamento estratégico implantado, por si só, já constitui o objetivo perseguido. Seja unicamente para assegurar a legitimidade das decisões dos gestores por meio de um processo formalizado, seja para cumprir exigências dos níveis superiores da administração para a liberação de recursos orçamentários, a real finalidade do planejamento estratégico deve ser sempre identificada antes de se considerar que ele é um fracasso.

Além de perspectivas voltadas para a atuação da média gerência ou para a gestão de governo, conforme já citado, outras pesquisas que venham a ser desenvolvidas sobre o tema podem adotar abordagens mais específicas, como as dificuldades de alinhamento entre o planejamento estratégico da Criminalística e o da Polícia Federal, causadas pelas expressivas diferenças entre suas realidades organizacionais. Neste contexto, Pinto (1982) comenta sobre a tradição de planejamento regional autonomizado que se criou no Governo Brasileiro, que, gera, com frequência, metas conflitantes dentro da mesma estratégia de Governo.

Embora o método utilizado tenha permitido chegar a uma conclusão que, acredita-se, tenha atingido a essência do problema, é desejável que estudos complementares confirmem algumas das constatações que serviram para construir o resultado final da pesquisa. Por exemplo, acredita-se que a questão do comportamento político no processo de tomada de decisões tenha sido subestimada pelos entrevistados, seja porque não quiseram reconhecer a sua influência, seja porque sua natureza técnica os impeça de análises político-sociais mais apuradas dos aspectos comportamentais envolvidos na questão. É também possível que a abordagem deste aspecto pelo pesquisador não tenha sido feita da forma mais adequada para permitir a sua identificação. Outra área correlata que se beneficiaria de estudos mais aprofundados seria a da responsabilidade social da Criminalística, que no caso das empresas em geral é apenas mais um fator a ser considerado na condução de suas estratégias e que, na organização em questão, é uma das razões de sua própria existência.

Por fim, também haveria benefícios ao esclarecimento das conclusões desta pesquisa em estudos que abordassem uma aparente contradição no posicionamento dos peritos entrevistados sobre a autonomia profissional e a autoridade administrativa, talvez relacionada a alguma dificuldade de percepção dos entrevistados ou mesmo do pesquisador.

Apesar de todas as limitações da racionalidade levantadas e de afirmarem que o processo de mudanças é resultado de movimentos que ocorrem predominantemente de baixo para cima, os entrevistados consideraram que o controle da administração predomina sobre a autonomia profissional. Quando analisados os aspectos relacionados à organização profissional e à autonomia profissional, os entrevistados em geral tendem a diminuir esta última, avaliando que ela é superada pela autoridade administrativa (posição de dois terços dos entrevistados). Há uma impressão de que os peritos abdicam passivamente de parte desta autonomia, e não se incomodam muito com isso.

Porém, quando o foco recai sobre as ações da autoridade administrativa, há duras críticas quanto à sua inércia e reatividade, principalmente no que concerne sua postura frente

às ameaças externas – a maioria vê fraquezas relacionadas à falta de racionalidade e, em consequência, de legitimidade. Somente dois entrevistados avaliam que a administração consegue lidar com as ameaças externas e atender os interesses dos peritos.

Se os interesses dos peritos não são atendidos pela administração, isso se dá, principalmente, não por falta de vontade, mas porque ela não consegue. Neste aspecto, a autoridade administrativa é que é diminuída.

Assim, internamente, a percepção dos peritos é de que a administração se sobrepõe à autoridade de natureza profissional. Mas, externamente, frente às ameaças, ela é vista como fraca, cabendo à associação classista dos peritos se apoiar na própria autonomia profissional para assegurar os interesses da Perícia. Talvez esta visão contraditória decorra do fato de que, frente ao ambiente externo turbulento, os peritos gostariam que a administração da Criminalística assumisse uma posição mais incisiva em defesa da organização e da autonomia pericial, ignorando os fatores ligados ao controle político que a previnem de atuar desta forma. Superdimensiona-se seu poder interno e subdimensiona-se sua capacidade externa.

Mais uma vez se evidencia como crítica a necessidade da administração promover o envolvimento dos peritos com suas atividades, aproximando-os de um entendimento mais amplo que os permita capturar a complexidade e a variedade do processo de tomada de decisões estratégicas, e reduzindo, desta forma, a divergência e o conflito (ELBANNA, 2006). A redução das divergências abre caminho para o alinhamento entre gestores e base operacional e para o direcionamento das ações de todos promovido por meio de uma visão organizacional integrada, em conformidade com o processo de reflexão estratégica. Enquanto isso não ocorrer, não se pode dizer que há condições favoráveis para o desenvolvimento das estratégias.

7 REFERÊNCIAS

ALLISON, G. T. Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C.; PARKES, S. J. (Eds.). **Classics of public administration**. 6. ed. Boston: Thomson Wadsworth, 2008.

ANDERSEN, T. J. Integrating Decentralized Strategy Making and Strategic Planning Processes in Dynamic Environments. **Journal of Management Studies**, v. 41, n. 8, p. 1271-1299, dez. 2004.

ANDREWS, K. R. O Conceito de Estratégia Corporativa. In: MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. (Eds.). **O processo da estratégia**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. .

BARRY, B. W. **Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations, Revised and Updated**. Revised and Updated ed. Fieldstone Alliance, 1997.

BESHEARS, F. **Mintzberg's Taxonomy of Organizational Forms**. Disponível em: <http://cms2.kd.ac.kr/user/choich/Mintzberg1.htm>. Acesso em: 24 jan. 2012.

BOYNE, G. A. Public and Private Management: What's the Difference? **Journal of Management Studies**, v. 39, n. 1, p. 97-122, jan. 2002.

BOZEMAN, B. **All organizations are public: bridging public and private organizational theories**. 1. ed. Jossey-Bass, 1987.

BRASIL. **Lei nº 4.878**, de 3 de dezembro de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4878.htm. Acesso em 31/05/2012.

_____. **Decreto nº 5.116**, de 24 de junho de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5116.htm. Acesso em 31/05/2012.

_____. MARE. **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - Caderno 4**. 1. ed. Brasília: MARE, 2007.

_____. MPOG. SECRETARIA DE GESTÃO. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública; Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 e 500 Pontos**. 1. ed. Brasília: SEGES/MP, 2009a.

_____, **Lei nº. 12.030**, de 17 de Setembro de 2009b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12030.htm. Acesso em 31/05/2012.

_____. DITEC/DPF/MJ. **Sistema Criminalística**. Disponível via Intranet do Departamento de Polícia Federal. Acesso em 23/02/2012.

BREENE, R. T. S.; NUNES, P. F.; SHILL, W. E. The Chief Strategy Officer. **Harvard Business Review**, out. 2007.

BROWN, T. L. The Evolution of Public Sector Strategy. **Public Administration Review**, p. 212-214, dez 2010.

BRYSON, J. **Strategic planning for public and nonprofit organizations□: a guide to strenghening and sustaining organizational achievement**. 1. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

BURGELMAN, R. A. A Model of the Interaction of Strategic Behavior, Corporate Context, and the Concept of Strategy. **Academy of Management Review**, v.8, n.1, p.61–70, jan. 1983.

CAILLUET, L.; ROSE, T.; WHITTINGTON, R. **The Rise (and Rise) of Strategic Planning: An Historical and Comparative Study of Strategy Practice in France and the UK**. In: British Academy of Management Conference, 2005, Oxford.

CARTER, N. Performance Indicators: "backseat driving" or "hands off" control? **Policy & Politics**, v. 17, n. 2, p. 131-138, 1989.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração Estratégica: Planejamento e Implantação da Estratégia**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

CUNHA, B. P. **Doutrina da criminalística brasileira**. São Paulo: Ateniense, 1987.

DEAN JR., J. W.; SHARFMAN, M. P. The Relationship between Procedural Rationality and Political Behavior in Strategic Decision Making. Decision Sciences, v. 24, n. 6, p. 1069–1083, nov. 1993.

ELBANNA, S. Strategic decision-making: Process perspectives. **International Journal of Management Reviews**, v. 8, n. 1, p. 1-20, mar. 2006.

ETZIONI, A. **Modern Organizations**. 1. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1964.

FENTON, C.; LANGLEY, A. Strategy as Practice and the Narrative Turn. **Organization Studies**, v. 32, n. 9, p. 1171-1196, 2011.

FERREIRA, A. A.; REIS, A. C. F.; PEREIRA, M. I. **Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias : evolução e tendências da moderna administração de empresas**. São Paulo: Cengage Learning Editores, 2002.

FOTTLER, M. D. Is Management Really Generic? **Academy of Management Review**, v. 6, n. 1, p. 1-12, jan. 1981.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481–510, nov. 1985.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. Strategic intent. **Harvard business review**, v. 67, n. 3, p. 63–76, mai.1989.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. Competing for the Future. **Harvard Business Review**, v. 72, n. 4, p. 122, jul. 1994.

HART, S. L. An Integrative Framework for Strategy-Making Processes. **The Academy of Management Review**, v. 17, n. 2, p. 327-351, 1 abr. 1992.

JARZABKOWSKI, P.; BALOGUN, J.; SEIDL, D. Strategizing: The challenges of a practice perspective. **Human Relations**, v. 60, n. 1, p. 5 -27, 1 jan. 2007.

JOHANSON, J.-E. STRATEGY FORMATION IN PUBLIC AGENCIES. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 872-891, dez. 2009.

JOHNSON, G.; MELIN, L.; WHITTINGTON, R. Micro Strategy and Strategizing: Towards an Activity-Based View. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 1, p. 3–22, jan. 2003.

LAVARDA, R. A. B.; CANET-GINER, M. T.; PERIS-BONET, F. J. How middle managers contribute to strategy formation process: connection of strategy processes and strategy practices. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 4, p. 358-370, dez. 2010.

MARCELINO, G. Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 107-124, out. 2002.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MCKENNA, C.; POWELL, T. **Introduction to Strategy**. Saïd Business School, University of Oxford, 2006. Disponível em: <http://eanh.net/notes/StrategyComprehensiveMM.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2011.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. J. Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations. **Journal of Public Administration Research & Theory**, v. 21, n. suppl_3, p. i283-i299, jan. 2011.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. A organização profissional. In: LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S.; MINTZBERG, H. (Eds.). **O processo da estratégia**. 4. ed. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, H.; JORGENSEN, J. Uma estrategia emergente para la política pública. **Gestión y Política Pública**, v. IV, n. 1, p. 25-46, 1995.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. Of Strategies, Deliberate and Emergent. **Strategic Management Journal**, v. 6, n. 3, p. 257-272, jul. 1985.

MONTANARI, J. R.; BRACKER, J. S. The strategic management process at the public planning unit level. **Strategic Management Journal**, v. 7, n. 3, p. 251-265, mai. 1986.

MOTTA, P. R. Gerenciando o futuro: a conquista da visão estratégica. **Formação de liderança**. Caderno de Administração da Justiça – Planejamento Estratégico 2009: módulo 6. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009.

NEWMAN, W. H.; WALLENDER III, H. W. Managing Not-for-Profit Enterprises. **Academy of Management Review**, v. 3, n. 1, p. 24-31, jan. 1978.

NONAKA, I. Toward Middle-Up-Down Management: Accelerating Information Creation. **Sloan Management Review**, v. 29, n. 3, p. 9–18, 1988.

NUTT, P. C.; BACKOFF, R. W. Strategy for public and third-sector organizations. **Journal of Public Administration Research & Theory**, v. 5, n. 2, p. 189, abr. 1995.

PERRY, J. L.; RAINEY, H. G. The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. **Academy of Management Review**, v. 13, n. 2, p. 182-201, abr. 1988.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. **Texto para Discussão**. 37. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2000.

PINTO, A. L. O Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira: Rumos e Perspectivas. **Cadernos FUNDAP**, v. 2, n. 4, p. 04-13, jun. 1982.

PORTER, M. E. How competitive forces shape strategy. **Harvard Business Review**, v. 57, n. 2, p. 137-145, abr. 1979.

_____. What Is Strategy? **Harvard Business Review**, v. 74, n. 6, p. 61-78, dez. 1996.

QUINN, J. B. Estratégias para Mudança. In: MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. (Eds.). **O processo da estratégia**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

RAINEY, H. G.; BACKOFF, R. W.; LEVINE, C. H. Comparing Public and Private Organizations. **Public Administration Review**, v. 36, n. 2, p. 233-244, mar. 1976.

REBELO, L. M. B.; ALMEIDA, I. G. DE. **Planejamento Estratégico: uma ferramenta de gestão para a administração do setor público estadual do amazonas**. Niterói, 2008. Disponível em: <http://www.latec.uff.br/cneg/documentos/anais_cneg4/T7_0096_0161.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2011.

RIGBY, D.; BILODEAU, B. Selecting Management Tools Wisely. **Harvard Business Review**, p. 20-22, dez. 2007.

RING, P. S.; PERRY, J. L. Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. **The Academy of Management Review**, v. 10, n. 2, p. 276-286, abr. 1985.

SERTEK, P.; GUINDANI, R. A.; MARTINS, T. S. **Administração e Planejamento Estratégico**. Curitiba: Ibpex, 2007.

SPEE, A. P.; JARZABKOWSKI, P. Strategic planning as communicative process. **Organization Studies**, v. 32, n. 9, p. 1217-1245, 2011.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, n. 3, p. 20-28, set. 2009.

VASCONCELLOS FILHO, P. DE; PAGNONCELLI, D. **Construindo estratégias para vencer! Um método prático, objetivo e testado para o sucesso da sua empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

WEGGEMAN, M. Is the professional self-managing or is there really a need for professional management? **European Management Journal**, v. 7, n. 4, p. 422-430, dez. 1989.

WHITTINGTON, R. Strategy as practice. **Long Range Planning**, v.29, n.5, p.731-735, 1996.

_____. **O que é estratégia**. São Paulo: Thomson, 2002.

_____. Estratégia após o modernismo: recuperando a prática. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 4, p. 44–53, 2004.

_____. Completing the Practice Turn in Strategy Research. **Organization Studies**, v. 27, n. 5, p. 613 -634, 2006.

WHITTINGTON, R.; CAILLUET, L. The Crafts of Strategy: Special Issue Introduction by the Guest Editors. **Long Range Planning**, v. 41, n. 3, p. 241-247, jun. 2008.

WILSON, D. C.; JARZABKOWSKI, P. Pensando e Agindo Estrategicamente: Novos Desafios para a Análise Estratégica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 4, p. 11-20, dez. 2004.

WORTMAN, M. S. Strategic Management: not-for-profit organizations. In: SCHENDEL, D. E.; HOFER, C. W. (Eds.). **Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning**. 1. ed. Boston: Little, Brown & Company, 1979.

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas

Instruções ao entrevistado:

Esta pesquisa, realizada para subsidiar dissertação do curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, pretende verificar se estão presentes as condições necessárias para a implantação efetiva de um processo de planejamento estratégico institucional na Criminalística da Polícia Federal.

As informações coletadas serão analisadas de forma agregada, de maneira que a identidade do entrevistado será preservada na apresentação dos resultados finais. A entrevista será gravada mediante autorização do entrevistado.

Dados do entrevistado:

1. Tempo de trabalho como perito criminal (em anos completos):
2. Exerce ou já exerceu cargo de direção ou posição de chefia por mais de um ano?
3. Tipo de unidade da Criminalística onde já trabalhou:

Perguntas:

1. Como você caracteriza o trabalho do perito?
   Avaliar aspectos ligados à complexidade, estabilidade, controle, aferição, avaliação, fontes de padrões, condições para seu desempenho.
2. Como você caracteriza a natureza e a postura do perito como profissional?
   Avaliar aspectos ligados à receptividade a mudanças, ao comprometimento (com os clientes e com a organização), ao envolvimento e à postura em relação à função da chefia.
3. Como você caracteriza o ambiente externo da Criminalística?
   Avaliar aspectos ligados ao grau de turbulência e à existência de interferências e pressões.
4. Como você caracteriza o ambiente de trabalho da Criminalística em relação ao restante da Polícia Federal e às demais organizações?

Avaliar aspectos ligados à complexidade para a tomada de decisões, liberdade, flexibilidade, estímulo à inovação, grau de formalização/burocracia, autoridade hierárquica, meios de controle e administração.

5. Como se dão as mudanças na Criminalística?
   Avaliar como se dá a definição das estratégias, fatores que interferem no processo (autoridade administrativa, negociações coletivas, tradição ideológica).

6. Como se dá o processo de tomada de decisões na Criminalística?
   Avaliar aspectos relacionados ao grau de descentralização, à participação dos envolvidos, à transparência do processo, ao caráter democrático, à existência de influências e disputas políticas, à preocupação com os resultados (qualidade do laudo, efetividade) e com os processos (prazos, trâmites, regras), à responsabilidade pelas decisões sobre as questões estratégicas (missão básica).

7. Considera que, na Criminalística, há um senso comum sobre a direção a ser seguida pela organização?

   Verificar se há um entendimento convergente sobre a missão, o negócio, os objetivos e os clientes da Criminalística e se todos procuram agir conforme este entendimento, além de avaliar o conhecimento sobre as estratégias da Criminalística.

8. Em relação ao desempenho da Criminalística como organização, você avalia que existem os recursos e competências necessários à condução efetiva de suas estratégias?

   Avaliar se a autonomia é considerada como condição para o planejamento estratégico e se ela está ameaçada, verificar se a falta de um mecanismo de coordenação óbvio que permita atingir a coordenação dominante entre os próprios profissionais provoca muitos conflitos, avaliar se a administração efetivamente atende os interesses dos peritos e consegue lidar adequadamente com as principais ameaças externas à Criminalística, verificar se os gestores da Criminalística têm visão de valor público (são dotados de ferramentas para entender o que o cidadão/cliente valoriza e analisar oportunidades para entregar este valor) e se os peritos têm conseguido fazer o seu trabalho da forma como consideram correta.