

A IMPORTÂNCIA DOS STAKEHOLDERS NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

 <https://doi.org/10.56238/arev6n3-379>

Data de submissão: 29/10/2024

Data de publicação: 29/11/2024

Laurimar de Matos Farias

Doutor em Educação
PPAD/UNAMA. Belém,Pará, Brasil
E-mail: laurimatos73@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4503-0380>

Sergio Castro Gomes

Doutor em Economia
PPAD/UNAMA. Belém,Pará, Brasil
E-mail: scgomes03@uol.com.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1731-8766>

Luciana Rodrigues Ferreira

Doutora em Educação
PPAD/UNAMA. Belém,Pará, Brasil
E-mail: lucianarofer@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7043-0765>

Flávio Heleno Solano Reis

Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional
EGPA. Belém,Pará, Brasil
E-mail: fhsolano@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6578-1309>

RESUMO

O artigo se justifica por trazer contribuições teóricas e apontar práticas que sintetizam a percepção dos stakeholders identificados no processo de elaboração do PEI de uma Escola de Governo. O problema de pesquisa visa responder: como a EG se relaciona com os stakeholders para realizar a produção e a entrega dos serviços educacionais aos servidores públicos estaduais no contexto de elaboração do PEI?. Objetiva-se analisar o grau em que os stakeholders ameaçam ou cooperam no processo de produção e entrega dos serviços. Para tanto, adotou-se como metodologia a abordagem descritiva, em que foram realizados levantamentos de dados qualitativos e quantitativos, combinando técnicas de grupos focais, entrevistas com os agentes públicos e pesquisa tipo survey, utilizando-se a internet para capturar a percepção de alunos, de egressos e de professores que formam o grupo de stakeholders diretamente influenciados e influenciadores das atividades fins da EG. Desse modo, como resultados, observa-se, que o grupo contratado pela EG para gerenciar serviços necessários à produção de cursos (tecnologia de informática e comunicação, provedor de internet, aplicativos de gestão educacional) apresenta-se como a principal ameaça ao processo de execução das atividades. Por outro lado, todos os grupos mostram alto grau para cooperar. Conclui-se, assim, que a aplicação da Teoria dos Stakeholders em processos de elaboração do Planejamento Estratégico Institucional - PEI nas organizações públicas ainda carece de adensamento teórico e empírico, uma vez que o diagnóstico

dessas organizações se encontra, fortemente, vinculado aos modelos tradicionais, desconsiderando o comportamento dos stakeholders e seu potencial para ameaçar ou cooperar.

Palavras-chave: Escola de Governo. Stakeholders. Processo de Produção. Planejamento Estratégico Institucional.

1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre os *stakeholders* tem avançado na discussão sobre a criação e distribuição de valor entre as partes (Boaventura *et al.*, 2020), desde o estudo seminal de Freeman *et al.* (2010), em que a proposta é focada no poder de barganha dos *Stakeholders*, até Boaventura *et al.* (2020) que propõem processos de cocriação de valor em nível da organização, para depois criar valor.

A gestão dos *stakeholders* faz parte do processo de elaboração do PEI das organizações contemporâneas, públicas ou privadas, e tem consequências positivas para o desempenho organizacional. Ao realizar a gestão dos *stakeholders*, as organizações conseguem identificar os vários grupos de interesse na instituição e formular estratégias de acordo com a importância de cada um deles, assim como as formas de relacionamento, a saber: engajamento, participação cidadã, colaboração e compartilhamentos (Bryson & George, 2020).

A literatura, que trata da gestão organizacional, mostra que o processo de elaboração do PEI, a partir da percepção dos gerentes e formuladores da política pública, tem baixa eficácia no desempenho da organização. Ao optar por incluir os *stakeholders* no processo de elaboração do PEI, a organização amplia o poder de análise, baseada num processo de reflexão cuidadoso que subsidia a decisão de com quem e como se relacionar para desenvolver as atividades, com o objetivo de ter o melhor desempenho.

A aplicação da Teoria dos *Stakeholders* nas organizações públicas ainda carece de adensamento teórico e empírico, principalmente no que se refere a metodologias de identificação e classificação dos grupos de indivíduos e organizações que influenciam e são influenciadas por essas organizações (Brayson *et al.*, 2018).

A gestão de *stakeholders* encontra aplicação em diferentes áreas de pesquisa, como na gestão de megaprojetos de construção (Mok *et al.*, 2015); na ampliação do efeito da governança de projetos de infraestrutura pública e na gestão de interesses de agentes internos e externos nas Parcerias Público-Privadas (PPP), em países subdesenvolvidos (Amadi *et al.*, 2020). No segmento educacional, Falqueto *et al.* (2013), apresentam resultados de pesquisas empíricas em que o PEI foi desenvolvido, considerando as características dos *stakeholders*. Nesses estudos, os autores orientaram a elaboração do PEI de forma colaborativa entre os agentes da cadeia produtiva dos serviços.

Assim, entende-se que a construção do PEI nas instituições públicas deve ir além da aplicação de ferramentas tradicionais - Balanced Scorecard, Marco Lógico, Project Management Body of Knowledge e SWOT - e passar a incluir, em seu processo de formulação, a identificação e classificação dos *stakeholders*, de modo a não só melhorar o resultado das políticas, mas criar maior valor público aos cidadãos (Bryson *et al.*, 2018).

Daí a importância de se investigar o processo de elaboração do PEI em uma EG estadual, cuja atribuição é realizar a qualificação e a capacitação profissional e superior (lato sensu) dos servidores públicos. A EG se organiza internamente para elaborar as trilhas de treinamento, ofertar infraestrutura física e de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), contratar professores, serviços de internet e realizar cursos, utilizando a plataforma de ensino a distância como forma de atender aos quase 100 mil servidores públicos do Estado.

Nesse contexto, pretende-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a EG se relaciona com os *stakeholders* para realizar a produção e a entrega dos serviços educacionais aos servidores públicos estaduais no contexto de elaboração do PEI?

O objetivo do estudo é analisar o grau em que os *stakeholders* ameaçam ou cooperam no processo de produção e entrega dos serviços. O estudo traz uma contribuição teórico-empírica ao campo da abordagem dos *stakeholders* para as organizações públicas, em especial a uma escola de governo, nosso *locus* de análise.

Este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A teoria da abordagem dos Stakeholders na elaboração do PEI é apresentada na segunda seção. Na seção seguinte, os procedimentos metodológicos; na próxima, a apresentação dos resultados e, por fim, as discussões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta a teoria de base a ser empregada na discussão dos resultados da pesquisa a fim de possibilitar a identificação e a classificação dos *stakeholders* da EG e subsidiar a discussão dos resultados obtidos pela pesquisa empírica junto aos múltiplos *stakeholders*.

2.1 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL (PEI) NO SETOR PÚBLICO E A ABORDAGEM DOS *STAKEHOLDERS*

O PEI é o instrumento empregado pelas organizações para estabelecer parâmetros sobre como se estruturar administrativamente e quais estratégias desenvolver para que se consiga o melhor desempenho mercadológico. Para Bryson e George (2020), a elaboração das estratégias requer capacidades e aspirações dos *stakeholders* internos da organização. Assumindo o PEI como processo, deve-se considerar sua natureza sistêmica, em que a organização impacta o ambiente externo e é impactada por ele. Dessa maneira, conforme Freeman et al. (2010), o PEI deve considerar a relação da organização com os diferentes agentes com que ela se relaciona.

Os Planos Plurianuais (PPA) dos governos definem as diretrizes e objetivos estratégicos em nível macro, enquanto o PEI estabelece as ações estratégicas de curto, médio e longo prazo nas organizações. É esperado que haja alinhamento dessas estruturas de planejamento, que, segundo Cabral (2020), pode ser em grau inexistente/incipiente; processo inicial; processo comprometido, gerenciado; alinhamento otimizado.

No entanto, a elaboração do PEI nas instituições públicas e privadas tem sido realizada sob a égide dos métodos de estratégia organizacional tradicionais, usados para criar valor, incluindo Balanced Scorecard, Marco Lógico, *Project Management Body of Knowledge* e a matriz SWOT (Toni, 2021), na qual se destaca a participação do *staff* da organização em um processo *top down*, assumindo-se que os gestores possuem o máximo de informação necessária para estabelecer as ações de longo prazo fundamentais para alcançar os objetivos estratégicos e as metas estabelecidas. Nesse contexto, os servidores e prestadores de serviços, *stakeholders* essenciais na definição e execução das ações, não participam desse processo de elaboração do PEI.

Na estratégia de criação de valor proposta por Freeman *et al.* (2010), primeiramente, o valor é criado para depois ser repartido em um processo de barganha entre as partes, com vantagens para os colaboradores com maior poder de ameaça às realizações da organização. Boaventura *et al.*, (2020) divergem dessa lógica a partir da pesquisa realizada nos serviços entregues aos cidadãos por empresas públicas e argumentam que a forma de envolvimento entre gerentes e *stakeholders* mostra a importância do *stakeholder*, ocorrendo, portanto, um processo de cocriação de valor no fluxo de elaboração do produto.

No âmbito do serviço público, Brayson e Roering (1988, p.74) definem os *stakeholders* “como qualquer pessoa, grupo ou organização que possa reivindicar a atenção, os recursos ou a produção de uma organização ou ser afetada por essa produção”, e indica que as partes interessadas pela produção governamental “são os cidadãos, contribuintes, destinatários de serviços, órgão governamental, funcionários, sindicatos, grupos de interesse, partidos políticos, comunidade financeira e outros governos”.

Savage *et al.*, (1991) desenvolveram modelo baseado na capacidade de cooperar e ameaçar dos *stakeholders*, como definido por Freeman *et al.* (2010), e que importa à organização no momento de estabelecer suas estratégias e processos de gestão, conforme Tabela 1. No modelo, as organizações podem adotar estratégias que vão desde envolver os colaboradores dispostos a apoiar a relação, no caso do tipo 1, utilizando-se de estratégia de envolvimento, até o tipo 4, empregando estratégias de colaboração. No tipo 2, predomina uma relação marginal, cuja estratégia é monitorar, e o tipo 3, não

disposto a apoiar, cuja estratégia é defender a organização das ameaças e da baixa capacidade de cooperar.

Tabela 1 - Mapeando a importância dos stakeholders à organização

Cooperar/ Ameaçar		Capacidade de ameaçar	
		Baixo	Alta
Capacidade de cooperar	Alto	Stakeholders tipo 1 Disposto a apoiar Estratégia: envolver os dispostos	Stakeholders tipo 4 Ambíguo Estratégia: Colaborar
	Baixo	Stakeholders tipo 2 Marginal Estratégia: monitorar	Stakeholders tipo 3 Não disposto a apoiar Estratégia: Defender

Fonte: Adaptado de Savage *et al.*, 1991

Nessa perspectiva, é salutar às organizações públicas definir sua missão, visão de futuro e objetivos estratégicos para alcançar as metas definidas. No entanto, o PEI, no setor público, visa à criação de valor público aos cidadãos a partir do alcance de metas por meio do desempenho e esforço do Estado e seus agentes públicos, na melhoria dos serviços à comunidade (Bryson *et al.*, 2018). Entretanto é importante considerar o nível de cooperação e ameaça dos *stakeholders*.

2.2 APLICAÇÕES DA GESTÃO ESTRATÉGICA DOS *STAKEHOLDERS* NO SEGMENTO DA EDUCAÇÃO TÉCNICA E SUPERIOR

Os *stakeholders* podem influenciar a implementação das ações das políticas públicas, por interesse próprio ou conjunto, na fase de elaboração, implantação e monitoramento, conforme Silva Bispo e Gomes (2018). Na investigação dos principais stakeholders envolvidos no processo de formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), os autores chamam atenção ao novo olhar sobre o papel dos *stakeholders* na definição do programa, considerando as relações contraditórias e articuladas presentes no ambiente social que a política pública visa transformar.

A importância dos *stakeholders* na elaboração do PEI no Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, realizado por Borges e Araújo (2001), fica evidente, quando os coordenadores do PEI convidam os servidores dos diferentes setores e funções (diretores, chefe de departamento, coordenadores, secretários) para apresentar suas experiências na condução das atividades e no desenvolvimento da visão compartilhada das oportunidades e os desafios do Centro.

Contribuições e limitações do PEI, na percepção dos gestores de uma universidade pública, são o objetivo do estudo desenvolvido por Pascuci *et al.* (2016), em que os *stakeholders* foram os membros da reitoria, pró-reitorias e diretores de unidades acadêmicas, todos agentes que fazem parte da alta administração da instituição e que se encontram no nível estratégico da hierarquia do PEI. Neste caso, Pascuci *et al.* (2016) identificaram alguns aspectos limitantes do PEI, tais como: ausência de cultura de planejamento e avaliação dos jogos de interesse, a falta de integração entre as áreas administrativas e acadêmicas, pelo viés político, como também a resistência às mudanças.

Visando classificar e atribuir graus de influência dos *stakeholders* envolvidos na implementação do PEI realizado na Universidade de Brasília, o estudo desenvolvido por Falqueto *et al.* (2013) mostra a interação entre os *stakeholders* na instituição, o que reforça a ideia de Boaventura *et al.* (2020) no processo de criação de valor da estratégia de inserir a gestão dos *stakeholders* no PEI. No estudo, os grupos indicados como mais influentes foram a alta direção, a Secretaria de Planejamento e Orçamento da UNB, o Ministério da Educação, o Ministério do Planejamento e Orçamento, além dos órgãos de auditoria externa.

Chan (2021) apresentou modelo modificado de Savage *et al.* (1991) para examinar as estratégias que os líderes universitários empregam para gerenciar o grupo de acadêmicos, definido como “poderoso, autônomo e inteligente cujo apoio para a maioria das iniciativas de ensino superior é essencial”. Nesse modelo revisado para gerenciar os *stakeholders*, o autor propõe uma estratégia abrangente, como monitorar todos os *stakeholders* e não apenas os marginais, assumindo que esses colaboradores têm potencial de mudar de uma posição para outra, em um contexto de gerenciamento estratégico de IES localizadas no Canadá.

Na realização do PEI da EG, o que se tem de diferencial é a sua construção coletiva, resultante da articulação e do diálogo contínuo com o staff, permitindo que cada diretoria ou coordenação enxergue a atuação uma da outra. Vale destacar que o grupo de *stakeholders* formado pelos egressos da EG foi incluído na pesquisa, ampliando o escopo dos grupos investigados por Falqueto *et al.* (2013).

3 METODOLOGIA

A abordagem metodológica da pesquisa contemplou a conjugação de métodos qualitativos, como a pesquisa em profundidade e grupo focal, e a pesquisa tipo *survey* representativa dos métodos quantitativos. Esse arranjo é conhecido como abordagem multimétodos, uma das formas mais completas de pesquisa, segundo Oliveira (2015).

Os principais stakeholders participantes da pesquisa foram definidos antecipadamente, conforme observado nos estudos de Brayson e Roering (1988), Borges e Araújo (2001), Pascuci *et al.* (2016) e Silva Bispo e Gomes (2018), após diálogo com os diretores e coordenadores da EG. Os egressos foram incluídos pelo fato de o grupo ser frequentemente avaliado nos cursos de curta duração e de *lato sensu* realizados pela EG, além de expressar sua opinião sobre aspectos pedagógicos e de infraestrutura.

3.1 IDENTIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS

A identificação dos stakeholders foi realizada a partir do primeiro encontro agendado com a direção geral, diretores e coordenadores, no qual foram apresentados todos os relacionamentos com fornecedores necessários ao desenvolvimento das atividades de elaboração de cursos presenciais e online, de oficinas, de palestras; e também com os demandantes desses serviços, que são os servidores públicos (Figura 01).

Essa combinação de grupos de interesse internos e externos forma o conjunto de relações que a EG deve considerar em seu PEI para definir os objetivos estratégicos, as ações, as metas e os indicadores de acompanhamento, visando ao cumprimento de sua missão institucional, definida à luz das diretrizes de governo expressas no Plano Plurianual (PPA). Essas diretrizes refletem as políticas públicas de capacitação dos servidores públicos, cuja estratégia é a expansão das competências essenciais, necessárias ao desenvolvimento de novos processos administrativos e tecnológicos que tornem a produção e entrega de serviços públicos aos cidadãos mais eficiente e efetiva.

Figura 01 - Stakeholders identificados na EG



Há outro conjunto de *stakeholders* que tem interesse sobre a EG, mas que não está relacionado diretamente e é definido como de interesse secundário (Savage *et al.*, 1991), que é o caso das comunidades não atendidas pelas políticas públicas de redução das vulnerabilidades econômicas,

sociais e ambientais. No entanto, assume-se que essas demandas estejam identificadas no PPA e que a formulação dos programas e ações seja feita por servidores públicos qualificados.

3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA

A técnica de entrevista em profundidade foi utilizada para coletar informações junto aos secretários de estado de planejamento, orçamento e finanças, de ação social, junto à direção geral e às diretorias de execução e operacionalização da EG. As questões orientadoras da pesquisa focaram na importância estratégica da EG na formação de habilidades e competências dos servidores públicos; na formação de gerentes nos níveis estratégico, tático e operacional; e nos fatores internos e externos, determinantes para a definição do conjunto de cursos de curta duração, aperfeiçoamento e especialização ofertados pela EG. Foram entrevistadas 6 pessoas desse nível da gestão da EG.

A coleta de dados junto aos servidores e aos fornecedores de serviços de higienização, segurança e tecnologia da informação foi realizada, utilizando-se a técnica de grupo focal. Os grupos de servidores foram criados, considerando a alocação dos servidores por coordenação de diretoria. Isso possibilitou a coleta de dados a partir da percepção desses grupos no que se refere aos pontos fortes e fracos e às ameaças e oportunidades para a EG, assim como identificaram as barreiras existentes que dificultam a realização das atividades. Foram entrevistados 24 servidores, em seis grupos de quatro.

Os grupos externos, formados pelos fornecedores de serviços, foram entrevistados como forma de identificar as barreiras encontradas para a realização de suas atividades e a relação com a EG a fim de encontrar soluções aos problemas indicados. O grupo foi formado por 6 representantes e a média de duração dos encontros foi de 50 minutos.

A coleta de dados junto aos alunos, aos egressos e aos professores da EG foi realizada por meio da aplicação de uma pesquisa tipo survey. O questionário foi elaborado a partir de questões fechadas, com aspectos sociodemográficos e questões para identificar pontos fortes e fracos, com sua devida intensidade (baixo, médio, alto). Tal questionário foi inserido no *Google Forms*, e o endereço eletrônico foi enviado por e-mail a um grupo de 1200 pessoas do grupo de alunos, de egressos e dos professores. Retornaram 123 questionários, e 110 deles formaram a amostra não probabilística do tipo intencional.

Os levantamentos junto aos *Stakeholders* foram realizados no período de março a junho de 2019. Todas as entrevistas de aprofundamento e dos grupos focais foram realizadas no interior da EG. A escolha dos indivíduos, exceto secretários, diretores e coordenadores da EG, foi feita de modo a tornar os grupos o mais possível heterogêneos.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Para analisar as entrevistas em profundidade e os grupos focais, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que, segundo Mozzato e Grzybovski (2011), é a técnica mais refinada, uma vez que se vale da intuição, imaginação e criatividade para definir as categorias de análise, com rigor e profundidade na interpretação dos dados. A capacidade de ameaçar e de cooperar dos stakeholders, conforme apresentado por Savage *et al.* (1991), foi plenamente observada nas falas dos entrevistados e na intensidade com que os aspectos foram percebidos pelos entrevistadores.

No caso das entrevistas em profundidade, nos encontros com os grupos participantes, os pesquisadores capturaram, nas falas dos entrevistados, aspectos mais condizentes com a disposição em cooperar (identificação de pontos fracos, sugestões para melhorar a gestão, indicação de novas tecnologias para ampliar a capilaridade de atendimento da EG, entre outros. O potencial para ameaçar foi identificado a partir da elevada frequência com que as barreiras para efetivação das atividades foram destacadas pelos grupos.

Os resultados da pesquisa *survey*, realizada com os alunos, egressos e professores, foram sistematizados, e as proporções das respostas aos itens do questionário sobre a qualificação dos pontos fortes identificadas pelos alunos e egressos (Alto, Baixo, Médio) expressam o nível de ameaças e cooperação.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 CARACTERÍSTICAS E CLASSIFICAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS*

Nesta seção, são apresentadas as principais características dos *stakeholders*, considerando as ações de cada um, o papel que eles representam para a EG e o potencial para cooperar ou ameaçar. Mediante essas características lhes será atribuída uma classificação, segundo o modelo de Savage *et al.* (1991).

4.1.1 grupo de secretários de estado, direção geral, diretores de área e servidores da eg

Este grupo de stakeholders tem papel central na definição da política de formação dos servidores públicos e no processo de elaboração das estratégias internas para execução das ações, uma vez que o sucesso do processo de alinhamento entre a política de governo e as ações do PEI decorre, em grande medida, da interdependência entre os stakeholders (Folqueto *et al.*, 2013).

A interação entre as partes envolvidas na definição e produção dos serviços educacionais a ser executado pela EG contribui para a tomada de decisão por cursos que elevem o nível do capital

intelectual e estrutural nos órgãos da administração pública e o desempenho das instituições na entrega dos serviços aos cidadãos (Bonemberger *et al.*, 2019).

Na fala de um dos secretários entrevistados, ele salienta que a EG, “precisa inovar seus procedimentos operacionais no segmento da Tecnologia da Informação (TI) a fim de elevar a capilaridade de atendimento espacial das demandas nas regiões mais distantes da capital e ofertar modelos inovadores de cursos”. Além de apontar, ainda, que a EG “[...] precisa identificar a demanda dos órgãos por formação superior Lato e Stricto Sensu, principalmente, na formação de coordenadores e diretores com competências para desenvolverem a gestão organizacional, logística, ambiental e todas as operações necessários ao desenvolvimento das atividades”.

Diante das percepções dos entrevistados, tem-se que este grupo tem baixo potencial para ameaçar, pelo fato de os entrevistados concordarem com as atribuições da EG na formação dos servidores públicos, além de aceitarem a instituição como uma aliada para viabilizar as estratégias de criação de novas competências, o que torna elevado o potencial de cooperação. Isso mostra a importância desses stakeholders na formulação e implementação das ações da EG, considerando seu interesse na formação dos servidores públicos, conforme Silva Bispo e Gomes (2018).

O grupo formado pela direção geral e diretores de departamento é o catalisador de todas as demandas internas e externas necessárias para realizar a entrega de serviços educacionais pela EG. Na percepção da direção geral, “há a necessidade de se capacitar os servidores da instituição, em que habilidades e competências dos colaboradores devem ser (re)configuradas como forma de qualificá-los ao uso das novas ferramentas de TIC”.

Na perspectiva da gestão organizacional, este grupo orienta, monitora e avalia as ações definidas para cada um dos objetivos estratégicos definidos no PEI, visando a aproveitar as oportunidades e potencializar os pontos fortes da organização (recursos humanos, tecnológicos, financeiros e as mídias sociais), de tal forma que as demandas dos setores que executam as ações são catalisadas pelos diretores que, a partir de suas capacidades e expertises, orientam a solução de problemas e a (re)configuração das ações e metas definidas no PEI, estratégia similar à descrita por Chan (2021).

Entende-se que o grupo de diretores têm baixo potencial de ameaçar as atividades, já que dominam os processos realizados em suas diretorias e percebem as fragilidades existentes em termos de deficiências estruturais e de pessoal, além de apresentarem propostas de melhorias das atividades. Ressalte-se que ações colaborativas estão presentes e são frequentes, de maneira a cumprir as metas definidas pelas diretorias.

Essa interação entre esses *stakeholders* e os demais da EG possibilita a transferência de conhecimento, o aperfeiçoamento das rotinas, o aprimoramento das competências e a geração de novas capacidades com a finalidade de elevar o desempenho da EG e estar em consonância com os aspectos discutidos por Bryson e George (2020).

O grupo de coordenadores e servidores da EG tem papel central no processo de execução da oferta de serviços educacionais. Neste grupo, ocorre o maior grau de interação entre os *stakeholders*, para que a combinação de recursos leve à adoção de estratégias com maior criação de valor (Falqueto *et al.*, 2013; Boaventura *et al.*, 2020). As experiências vivenciadas pelos elementos desse grupo, em função das articulações internas e externas, objetivando a realização de uma atividade de capacitação, são fundamentais na criação de competências e capacidades (Pospichil, 2018; Bonemberger *et al.*, 2019; Toni, 2021).

No grupo de coordenadores e servidores da EG, há duas características que, por um lado, tornam o grupo uma ameaça: a elevada quantidade de servidores comissionados e a elevada rotatividade desses servidores. Por outro lado, o seu potencial para cooperar é elevado. Diante dessa situação, tem-se a redução do grau de interação entre as partes e compromete o processo de criação de valor, conforme a definição de Freeman *et al.* (2010).

4.1.2 grupo de alunos e egressos da eg

Este grupo de *stakeholders*, externos à EG, foi consultado a partir de uma pesquisa tipo survey, realizada pela internet, utilizando o aplicativo *Google Forms*. Entre os alunos e egressos 62,2% foram mulheres; 90,9% dos alunos estão participando de cursos de qualificação; e 83,3% foram egressos.

Na percepção de 97,7% dos alunos e 88,9% dos egressos, há compromisso médio ou alto da direção e dos coordenadores da EG com a formação dos alunos e egressos. A infraestrutura de laboratórios de informática é classificada como média ou alta por 93,2% dos alunos, e 86,1% dos egressos classificaram como média e alta a qualidade. A porcentagem de alunos e egressos que classificaram como média ou alta a qualidade da matriz do curso e os recursos pedagógicos foi de 81,8% e 86,1%, respectivamente. A cesta de cursos ofertados pela EG atende de forma adequada às expectativas e foi classificada como média ou alta para 82,3% dos alunos e 94,4% dos egressos, conforme Tabela 2.

Esses *stakeholders* apresentam baixo nível de ameaça e elevado potencial para cooperar com a melhoria das atividades da EG. Eles identificaram aspectos importantes que refletem o resultado do planejamento e execução dos cursos como, por exemplo, docentes qualificados para a atividade de

ministrar aula por deter domínio dos conteúdos ministrados. Isso indica que os critérios de seleção de docentes adotados pela EG são eficientes para atender, de forma qualificada, à demanda pelos cursos.

Tabela 2 - Qualificação dos Pontos Fortes identificados por alunos e egressos

Questões	Qualificação	%	
		Aluno	Egresso
Há compromisso da Direção e da Coordenação com a formação do aluno?	Sem resposta	2,30	0,00
	Alto	65,90	47,20
	Baixo	0,00	11,10
	Médio	31,80	41,70
Há laboratórios de informática? Estão funcionando de forma adequada?	Sem resposta	6,80	0,00
	Alto	40,90	44,40
	Baixo	0,00	13,90
	Médio	52,30	41,70
A matriz do curso e os recursos pedagógicos favorecem seu aprendizado?	Sem resposta	15,90	0,00
	Alto	43,20	19,40
	Baixo	2,30	13,90
	Médio	38,60	66,70
A cesta de cursos ofertados da EG atende de forma adequada às suas expectativas?	Sem resposta	6,80	0,00
	Alto	65,90	44,40
	Baixo	0,00	5,60
	Médio	27,30	50,00

A inclusão dos alunos e egressos entre o grupo de *stakeholders* amplia a interação entre as partes e reduz os níveis de insucesso das ações na EG, por considerar as opiniões deste grupo nos processos de avaliação.

4.1.3 grupo de professores da eg

Entre os entrevistados, 50,0% eram mulheres, e 80,0% tinham vínculo empregatício com a administração pública estadual. Entre eles 50,0% são especialistas, 40,0% mestres e 2,6% doutores. Entre os professores, 60,0% deles atuam como professor do ensino médio e superior, 30,0% como técnicos e 10,0% como consultor ou pesquisador.

Dos itens investigados junto aos professores (Tabela 3), destaca-se a qualidade do grau de conhecimento da missão e do plano de desenvolvimento da EG (73,3%), e a percepção de que a formação dos servidores públicos está adequada às necessidades do Estado (53,3%). Este nível de conhecimento dos professores contribui para criar valor público (Brayson *et al.*, 2018), considerando a elevada qualificação dos servidores públicos.

A percepção dos professores de que há compromisso da Direção e Coordenação da EG com a formação do aluno é qualificada como média ou alta por 97,7% dos participantes; e para 76,6%

professores, a política de relacionamento da EG com os egressos é qualificada como média ou alta. Essas porcentagens mostram que os gestores dos *stakeholders* na EG devem ampliar o nível de interação com esse grupo uma vez que eles apresentam elevado domínio do papel da EG na formação dos servidores públicos, assim como estão alinhados com a missão da escola (Silva Bispo & Gomes, 2018).

Tabela 3 - Qualificação dos Pontos Fortes identificados pelos professores

Questões	Qualificação	%
Conhecimento da Missão e do Plano de Desenvolvimento da EG	Alto	50,00
	Baixo	26,70
	Médio	23,30
Formação dos servidores públicos adequada às necessidades do Estado	Alto	53,30
	Baixo	6,70
	Médio	40,00
Há compromisso da Direção e Coordenação com a formação do aluno	Alto	76,70
	Baixo	3,30
	Médio	20,00
Política de relacionamento da EG com os egressos	Alto	33,30
	Baixo	23,30
	Médio	43,30

Diante das altas proporções dos itens descritos acima, tem-se que o potencial para ameaçar é baixo, e para cooperar é alto. Os professores formam um grupo que fornece serviços à EG, aceitando as condições de execução da atividade. A inclusão deles grupo na elaboração do PEI eleva o grau de integração entre os *stakeholders* (Falqueto *et al.*, 2013).

4.1.4 grupo de fornecedores externos

A relação da EG com os fornecedores externos impõe à instituição forte dependência a esses *stakeholders*, visto que, segundo os servidores, as principais barreiras para executar suas atividades são decorrentes de problemas originados pelos sistemas de informática utilizados na gestão dos processos de execução dos serviços educacionais ofertados pela EG. Entre os aspectos identificados, observa-se que os equipamentos e softwares de informática são ultrapassados; a biblioteca não possui um Portal e catálogo on-line; os laboratórios de informática estão defasados, além de o acesso à internet ser deficiente, o que reduz a capilaridade de atendimento dos servidores localizados em municípios distantes da Capital.

Incorporar este grupo no processo de elaboração do PEI possibilitou aos gestores da EG estabelecer novas interações e a ter acesso a informações estratégicas que contribuem no processo de gestão de contratos, gestão de custos e processos de pagamentos mais eficazes, que são estratégias de

criação de valor, anteriormente não incorporadas pela instituição, mas são importantes, conforme Cabral (2020) e Toni (2021),

Este grupo apresenta elevado grau de ameaça, porém está disposto a cooperar com a instituição desde que os aspectos identificados anteriormente sejam mitigados. Na percepção dos fornecedores externos, as barreiras encontradas para a prestação dos serviços podem ser reduzidas a partir da definição dos fluxos de serviços, da aquisição de equipamentos de tecnologia de informática e comunicação, e da definição adequada dos processos de execução por parte do corpo diretivo da EG.

4.2 DISCUSSÃO

A gestão dos *stakeholders* é um assunto que vem sendo discutido, em especial, na literatura da estratégia em que se reconhece a influência desses grupos no comportamento da organização. Na medida em que os gestores interagem com os *stakeholders* e percebem o potencial de ameaças, contribuições e oportunidades desses grupos, decisões são tomadas, o que afeta o processo de criação de valor na organização (Barney & Harrison, 2018). Cabe, ainda, um maior adensamento de estudos sobre os *stakeholders* nas organizações públicas.

No contexto teórico da Nova Governança Pública tem-se a busca pela maior participação dos *stakeholders* nos processos de construção do PEI (Osborne, 2006) como forma de elevar a eficácia, eficiência e efetividade das ações públicas, diferente da perspectiva da Nova Gestão Pública focada na gestão gerencial dos processos e o cumprimento de metas ao maior nível de eficiência (Bryson & George, 2020). Neste sentido, as ferramentas tradicionais de elaboração do PEI dão lugar a processos mais participativos e interativos entre a organização e os *stakeholders* (Bryson *et al.*, 2018).

Este estudo sintetiza a percepção dos *stakeholders* identificados no processo de elaboração do PEI de uma EG e analisa o potencial de ameaçar e cooperar na elaboração e entrega de serviços educacionais de maneira a criar valor público. Entende-se que uma EG funcione como organização corporativa e impulsionadora da administração pública a partir da formulação de políticas, diretrizes e ações de qualificação dos agentes públicos (Aires *et al.*, 2014).

A discussão sobre a importância dos *stakeholders* nas organizações públicas requer maior aprofundamento teórico e metodológico (Brayson *et al.*, 2018). Neste sentido, o estudo contribui para adensar a teoria de elaboração do PEI considerando o alinhamento com o PPA (Cabral, 2020) como forma de tornar exequível os compromissos de governo, e considera essencial a análise dos *stakeholders* (ameaça e cooperação) e o nível da interação entre essas partes, de maneira adotar estratégias adequadas e eficazes para execução das ações e a criação valor para todas as partes

envolvidas neste processo de elaboração do PEI (Boaventura *et al.*, 2020; Falqueto *et al.*, 2013; Silva Bispo & Gomes, 2018).

O estudo também oferece evidências empíricas da importância da gestão dos *stakeholders* no processo de elaboração do PEI em uma organização pública, o que tem sido negligenciado ou subestimado nas análises feitas na construção desse instrumento de planejamento organizacional e de gestão estratégica (Brayson *et al.*, 2018), que ainda utiliza as ferramentas tradicionais, deixando de lado a importância da estratégia dos *stakeholders* no processo de criação e distribuição de valor entre as partes (Toni, 2021).

Conforme a tabela 04, os *stakeholders* internos à EG - Direção Geral e Diretores de Departamento - apresentam baixo potencial para ameaçar e alto para cooperar. São classificados como dispostos a apoiar, neste caso, a estratégia da EG, e focar no engajamento do servidor, e dotá-lo de competências essenciais (Bonemberger *et al.*, 2019), com o objetivo de elevar as capacidades, a partir da (re)configuração e integração das habilidades e competências desenvolvidas no decorrer das atividades, o que contribui para ampliar a curva de aprendizado na instituição.

Tabela 4 - Potencial em ameaçar e cooperar dos stakeholders

Stakeholder	Potencial em ameaçar	Potencial em cooperar	Classificação
Secretários	Baixo	Alto	Disposto a apoiar
Direção Geral	Baixo	Alto	Disposto a apoiar
Diretores de Departamento	Baixo	Alto	Disposto a apoiar
Coordenadores	Alto	Alto	Ambígua
Servidores	Alto	Alto	Ambígua
Alunos e Egressos	Baixo	Alto	Disposto a apoiar
Professores	Baixo	Alto	Disposto a apoiar
Fornecedores externos	Alto	Alto	Ambígua

Os alunos e egressos estão dispostos a apoiar as ações desenvolvidas pela EG, pois é a partir das avaliações destes, que a instituição (re)configura seus planos pedagógicos, carga horária de cursos e constrói as trilhas de aprendizado definidas por nível de aplicação do PEI – tático, estratégico e operacional. Falqueto *et al.* (2013) apontam que os alunos da Universidade são *stakeholders* frágeis, por apenas sofrerem influência da execução do PEI. Este grupo tem papel central na construção do PEI da instituição, em função das especificidades dos serviços educacionais entregues pela escola, focada na formação técnica e tecnológica dos servidores.

O grupo formado pelos Coordenadores e Servidores, essencial na operacionalização das atividades da EG, tem potencial para ameaçar a execução e o cumprimento das metas da instituição, em decorrência da rotatividade de pessoas comissionadas nessas funções. No entanto, esses servidores apresentam alto potencial para colaborar e executar as ações de curto prazo e rotinas diárias, embora as experiências vivenciadas que contribuem para a formação do capital intelectual da instituição sejam subtraídas do processo de acumulação de conhecimento. Neste grupo, ocorre o mais alto grau de interação interna na elaboração e entrega de serviços educacionais, segundo a perspectiva de Boaventura *et al.* (2020), por isso deve ser monitorado continuamente pelos gestores (Silva Bispo & Gomes, 2018).

O grupo formado pelos professores tem alto potencial de cooperar, porém baixo potencial de ameaçar. Nestes casos, a estratégia é monitorar esses colaboradores uma vez que são contratados para exercer a atividade docente por tempo determinado, em relação contratual. Contudo, este grupo faz a interface entre o processo pedagógico de construção dos cursos e a sua execução, de maneira a atingir os objetivos da formação. O estudo na EG difere dos trabalhos desenvolvidos por Borges e Araújo (2001), Pascuci *et al.* (2016), e Falqueto *et al.* (2013), por incluir os docentes entre os *stakeholders*.

Os *stakeholders* formados pelos fornecedores de serviços à EG foram classificados como ambíguos, visto que apresentam alto potencial para ameaçar, com a agravante de que alguns deles operam processos essenciais ao desenvolvimento das atividades, além de produzir a informação necessária para executar avaliações de atividades, para monitorar e orientar as ações definidas no PEI, o que pode comprometer o desempenho final da EG. Todavia, apresentam Alto potencial para colaborar, desde que sejam estimulados para tal. Isso pode ser conseguido por meio de processos de conscientização da importância do grupo para o desenvolvimento das atividades da instituição, de forma a prolongar o tempo de vida útil da relação institucional.

Este *stakeholders* não aparece nos estudos de Boaventura *et al.* (2020), Falqueto *et al.* (2013) e Pascuci *et al.* (2016), porque as instituições verticalizam as etapas da elaboração dos serviços educacionais. No entanto, a realidade da EG inclui a contratação desses serviços no mercado, exigindo maior governança no processo de execução das atividades.

5 CONCLUSÃO

A análise dos *stakeholders* no processo de elaboração do PEI é uma prática muito aplicada, e especialmente, entre as organizações privadas. Contudo, nas públicas, essa abordagem vem ganhando espaço naquelas instituições que realizam processos mais participativos e compartilhados. O estudo mostra que três grupos de *stakeholders* (Coordenadores, Servidores e Fornecedores Externos), entre

os oito participantes da elaboração do PEI, apresentam alto potencial para ameaçar a execução das atividades na EG. Entretanto, eles têm alto potencial para cooperar. Diante disso, a estratégia dos gestores é engajar esses grupos em processos colaborativos, como forma de envolvê-los na execução das atividades com temporalidade de execução no curto prazo.

Dessa forma, a emergência do PEI, considerando os *stakeholders* de organizações públicas, mostra as lacunas estruturais que, de algum modo, afetam o cotidiano da instituição e, conseqüentemente, a avaliação dos *stakeholders*. No caso da EG, não só a relação com a melhor estrutura dos laboratórios de informática, como também o acervo da biblioteca e os processos tecnológicos visando efetivar o ensino à distância são necessários para que se atenda, efetivamente, o que foi apontado na percepção dos *stakeholders*.

Os resultados da pesquisa contribuíram para orientar ações internas de formação de novas habilidades e competências, (re)definir rotinas, estabelecer novos relacionamentos com fornecedores e tecnologias de informática e de *softwares*, além de construir processos que levam a novas capacidades necessárias à criação de produtos novos via estratégias de ganhos de escala e escopo e de diferenciação de produtos que ampliam a capacitação de servidores públicos e levam ao cumprimento da missão da EG.

O estudo apresenta como limitação o fato de ter entrevistado somente dois Secretários de Estado, o tamanho reduzido das amostras de alunos, egressos e professores. Além do fato de a pesquisa refletir a situação em um determinado momento do tempo, corte transversal. Para a realização de pesquisas futuras, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas com abordagem longitudinal, para que se compreenda como as forças que refletem os interesses dos diferentes grupos sobre o PEI atuam em momentos distintos, seja para ameaçar, seja para cooperar.

REFERÊNCIAS

- Aires, R. F. de F., Salgado, C. C. R., Ayres, K. V., & Araújo, A. G. de. (2014). Escolas de governo: o panorama brasileiro. *Revista De Administração Pública*, 48(4), 1007-1027. <https://doi.org/10.1590/0034-76121689>.
- Amadi, C., Carrillo, P. & Tuuli, M. (2020). PPP projects: improvements in stakeholder management. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 27(2). 544-560. <https://doi.org/10.1108/ECAM-07-2018-0289>.
- Barney, J. B., & Harrison, J. S. (2020). Stakeholder Theory at the Crossroads. *Business & Society*, 59(2), 203-212. <https://doi.org/10.1177/0007650318796792>.
- Boaventura, J. M. G., Bosse, D. A., Mascena, K. M. C. de, & Sarturi, G. (2020). Value distribution t o stakeholders: the influence of stakeholder power and strategic importance in public firms. *Long Ra nge Planning*, 53(2), 101883. doi:<https://doi.org/10.1016/j.lrp.2019.05.003>.
- Bonemberger, A. M., Corte, V. F. D., Basso, K., & Sonza, I. (2019). O Capital Intelectual na Gestão Pública. *Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional*, 15(3). <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v15i3.4663>.
- Borges, D. F., Araújo, M. A. D. (2001). Uma experiência de planejamento estratégico em universida de: o caso do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN. *Revista de Administração Pública*, 35 (4), 63-76.
- Bryson, J., George, B. (2020). Strategic management in public administration. Oxford research ency clopedia : *politics*, 1–26. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.139>.
- Bryson, J.M., Roering, W.D. (1988). Initiation of Strategic Planning by Governments. *Public Admini stration Review*, 48, 995.
- Bryson, J. M., Edwards, L. H., & Van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20(3), 317 339. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>.
- Cabral, M. A. K. (2020). Planejamento Estratégico e Alinhamento Institucional na Área de Segurança a Pública: O Caso do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal. *Caderno Virtual*, 3(48). <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4830>.
- Chan, G. (2021). Stakeholder Management Strategies: *The Special Case of Universities*. *International Education Studies*, 14(7), 12-26.
- Silva Bispo, F. C. da., Gomes, R. C. (2018). Os papéis dos stakeholders na formulação do Pronatec. *Revista De Administração Pública*, 52(6), 1258–1269. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180095>.
- Falqueto, J. M. Z., Hoffmann, V. E., & Gomes, R. C. (2013). A influência dos stakeholders na imple ntação do planejamento estratégico em uma instituição pública de Ensino Superior. *Anais do XXXVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 0-16.

- Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Parmar, B. L., & de Colle, S. (2010). Bibliography. In Stakeholder Theory: *The State of the Art* (pp. 292–337). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mok, K. Y. (2015). Stakeholder management studies in mega construction projects: A review and future directions. *International journal of project management. The journal of The International Project Management Association*, 33(2).
- Mozzato, A. R., & Grzybowski, D. (2011). Content analysis as a qualitative data analysis technique in the field of administration: potentials and challenges. *Journal of Contemporary Administration*, 15(4), 731-747. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000400010>.
- Oliveira, F. (2015). Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios. *Ciências Sociais Unisinos*. 51. <https://doi.org/10.4013/csu.2015.51.2.03>.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8, 377-388. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.
- Pascuci, L., Meyer Junior, V., Magioni, B., & Sena, R. (2016). Managerialism na Gestão Universitária: Implicações do Planejamento Estratégico Segundo a Percepção de Gestores de Uma Universidade Pública. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, 9(1), 37-59.
- Pospichil, B., Engelman, R., Schmidt, S., & Nodari, C. H. (2018). Capital Intelectual Individual e Coletivo: estudo em uma indústria química. *Ciências da Administração*, 20(51), 8-25.
- Savage, G., Nix, T., Whitehead, C. & Blair, J. (1991). Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders. *Academy of Management Perspectives*, 5, 61-75. 10.2307/4165008.
- Toni, J. de. (2021). Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público. *Cadernos Enap*, 84, 154-158. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.