

PLANO ESTRATÉGICO 2021/2023 DA RECEITA FEDERAL: UMA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA E INTERATIVA

Carlos André De Melo Alves - Universidade de Brasília - UnB

Maria Caroline Meyer Goulart - Universidade de Brasília - UnB

Renato Wilson Chaves Lima Junior - Universidade de Brasília - UnB

Valéria Moura Venturella - Universidade de Brasília - UnB

Resumo

Objetivo: Este artigo relata o processo participativo e interativo da elaboração do Planejamento Estratégico da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) para o triênio 2021/2023. **Realidade Investigada:** Tal processo foi desenvolvido em um contexto de necessidade de definição de um novo Planejamento Estratégico para a instituição, após a prorrogação da vigência e iminência da conclusão do ciclo anterior. **Resultados:** Partindo da descrição do contexto investigado, o artigo apresenta os métodos, técnicas e ferramentas de planejamento estratégico utilizados, os fatores conjunturais influentes, bem como os resultados obtidos, favorecidos pela participação da alta gestão da RFB e das demais partes interessadas internas e externas. Tal nível de engajamento foi alcançado pela utilização de uma metodologia participativa, que permitiu o envolvimento do corpo funcional e dos vários níveis gerenciais da organização. **Contribuições:** O artigo constitui um registro das contribuições da experiência participativa e interativa analisada, destacando os seus pontos fortes e a melhorar, o qual poderá ser incorporado ao repositório de conhecimentos sobre o planejamento estratégico na Instituição, servindo de subsídio para futuras atividades de elaboração da sua estratégia. Dentre os pontos a aprimorar, destacam-se a participação das partes interessadas externas, e a vinculação entre os objetivos, indicadores e iniciativas estratégicas.

Palavras-chave: planejamento estratégico; administração pública brasileira; metodologia participativa

Abstract

Objective: This article reports the participative and interactive process of preparing the Strategic Planning of the Special Secretariat of the Federal Revenue of Brazil (RFB) for the period 2021/2023. **Investigated Reality:** This process was developed under the need to define a new Strategic Planning for the institution, after the extension of the term and imminent completion of the previous cycle. **Results:** Starting from the description of the investigated context, the article presents the strategic planning methods, techniques and tools used, the influential conjunctural factors, and the results obtained, favored by the participation of RFB's senior management and other internal and external interested parties. This level of engagement was achieved by using a participatory methodology, which allowed the involvement of the staff and RFB's various management levels. **Contributions:** The article constitutes a record of the contributions of the participative and interactive experience analyzed, highlighting its strengths and areas for improvement, which can be incorporated into the repository of knowledge about strategic planning in the Institution, serving as a subsidy for future activities of elaboration of its strategy. Among the points to be improved, it can be highlighted the participation of external stakeholders, and the link between objectives, indicators and strategic initiatives.

Keywords: strategic planning; Brazilian public administration; participatory methodology

PLANO ESTRATÉGICO 2021/2023 DA RECEITA FEDERAL: UMA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA E INTERATIVA

INTRODUÇÃO

Em julho de 2020, com o objetivo de promover participação, comunicação, transparência e engajamento, a gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) conclamou seus servidores a participarem da elaboração da nova estratégia da Instituição, com o lançamento nacional do projeto "Formulação do Planejamento Estratégico 2021/2023: O Futuro em Nossas Mãos", que contou também com a participação de partes interessadas externas, como entidades parceiras nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil.

Os trabalhos subsequentes, que envolveram enquetes, seminários, dinâmicas em grupos, oficinas e encontros deliberativos, todos virtuais devido à emergência de saúde pública da pandemia de Covid-19, tiveram a duração de vinte semanas e resultaram no atual Mapa Estratégico da RFB e na Portaria RFB n. 5.078, de 29 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020b), que aprova o Plano Estratégico Institucional para o período de 2021 a 2023.

Este artigo tem por objetivo relatar o processo participativo e interativo de elaboração da atual estratégia da RFB, sendo o resultado de uma pesquisa documental (Gil, 2008) que examina e interpreta os registros produzidos ao longo do Projeto, à luz do referencial teórico pertinente ao tema "Administração e Estratégia nas Organizações" e de um conjunto de guias e normativas sobre governança e estratégia organizacional no setor público brasileiro.

O trabalho evidencia o esforço participativo que se constituiu em uma experiência de aprendizagem organizacional, tanto em seus acertos quanto nos pontos em que melhores resultados poderiam ter sido alcançados. Ao detalhar as condições em que o processo foi realizado, suas etapas, os desafios enfrentados e os meios utilizados para superá-los, além de seus resultados, este estudo pode contribuir para uma reflexão a respeito da concepção de uma estratégia institucional que seja significativa para todos os integrantes de uma organização e que cumpra seu propósito de orientar as ações coletivas para o atingimento dos objetivos e para a realização dos marcos da instituição.

CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA

Para Mintzberg *et al.* (2007, p. 24) uma das formas de definir estratégia é como "um curso de ação conscientemente pretendido". Segundo os autores, essa definição indica que a estratégia é o ponto de partida para a implementação das ações que levarão a organização a atingir seus objetivos. Já o Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017), designa estratégia como "definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas" com vistas ao alcance dos resultados pretendidos. Nessa perspectiva, a elaboração prévia da estratégia e sua formalização em um plano, com o envolvimento das partes interessadas, é fundamental para direcionar a alocação de recursos e

para orientar a tomada de decisões em toda a instituição que ambiciona obter resultados satisfatórios.

Na RFB, a elaboração da estratégia teve como marco inicial o ano de 2001, quando foram estabelecidos os primeiros indicadores de gestão. Então, em 2002, foram fixados os marcos de referência para o planejamento institucional, pela primeira vez, tendo sido definidos a missão, os valores e a visão de futuro da Instituição. Para o quadriênio 2008-2011, com o uso do *Balanced Scorecard* (BSC) (Kaplan & Norton, 1996), foi elaborado o primeiro mapa estratégico da RFB, que procurou explicitar os desafios previstos e os objetivos estratégicos, que deveriam ser atingidos por meio de iniciativas prioritárias. No planejamento para o quadriênio de 2012-2015, além do BSC, foi utilizada a prospecção de cenários (Schwartz, 2000) e, além disso, foi elaborada a Cadeia de Valor (Porter, 1985), com a definição dos macroprocessos e seus processos principais.

Já no ciclo estratégico de 2016-2019, também com o uso do BSC, além dos estudos de cenários prospectivos que originaram a definição de um cenário de referência para a RFB, o planejamento teve por base uma pesquisa sobre a imagem da Instituição, sua atuação no comércio exterior, seu atendimento, além da cultura e do clima organizacionais. Isso resultou em uma matriz de diagnóstico organizacional segundo o modelo SWOT¹ (Gurel & Tat, 2017), com um conjunto de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, que foram então submetidas à avaliação dos servidores, que selecionaram as prioridades da RFB para o próximo quadriênio. Foi com base nessas prioridades que a visão e os objetivos estratégicos foram definidos. Essa foi a primeira experiência de elaboração participativa do plano estratégico da RFB.

O Plano Estratégico então vigente na Instituição, expresso na Portaria RFB n. 1.749, de 28 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016), tinha vigência até o final do ano de 2019. As primeiras discussões sobre a avaliação daquele documento e elaboração da nova estratégia iniciaram em outubro de 2018. Contudo, a referida elaboração não havia sido concluída até o final de 2019. Assim, aquele Plano foi mantido para o ano de 2020 pela Portaria RFB n. 2.246, de 26 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019b).

DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

No início da formulação do Planejamento Estratégico 2021/2023 da RFB, a Instituição contava com um conjunto de avaliações realizadas tanto interna como externamente entre 2018 e 2020, tais como o *Time Release Study* da Administração Aduaneira, os Relatórios de Governança Corporativa do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Corregedoria-Geral da União (CGU), os relatórios da Ouvidoria da RFB, os diagnósticos das competências e o relatório da gestão de riscos da Instituição, além do Relatório Executivo *Doing Business* do Banco Mundial (World Bank, 2019)². Podendo também ser definidas como análises do ambiente interno, essas avaliações organizacionais propiciam um diagnóstico essencial para a elaboração do planejamento estratégico (Brasil, 2019a) ao fornecer informações necessárias para a tomada de decisões na busca do aprimoramento contínuo dos processos e resultados institucionais.

No contexto avaliado, alguns fatores reforçavam a necessidade de definição de uma nova estratégia institucional, entre eles: a complexidade da estrutura, das responsabilidades e

do processo de tomada de decisão da Instituição; as restrições crescentes e constantes nos recursos humanos e materiais disponíveis para as operações; e a perspectiva de mudanças nas formas de organização do trabalho e do atendimento prestado aos usuários dos serviços, possibilitadas pelas tecnologias da informação e da comunicação. Além disso, os órgãos de controle do Governo Federal passaram a demandar melhor governança nas instituições públicas, respondendo a demandas sociais por maior eficiência institucional, com melhores resultados e redução de custos, do que é exemplo a aplicação anual do Índice Geral de Governança (IGG) pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Então, em julho de 2020, o projeto "Formulação do Planejamento Estratégico 2021/2023: O Futuro em Nossas Mãos" foi iniciado. A elaboração da estratégia de uma instituição é um processo de "criação de alternativas e tomada de decisão sobre o que é a organização, o que ela faz, e porque ela faz" (Brasil, 2020, p. 10). Assim, o objetivo do Projeto era formalizar um plano adequado à realidade da RFB, que promovesse maior visibilidade dos objetivos institucionais e um alinhamento mais intenso das decisões e ações institucionais, o que, por sua vez, estabeleceria a referência para maior engajamento do corpo funcional, melhorias na governança e no desempenho, com o aumento da qualidade dos serviços e das soluções entregues à sociedade.

A equipe de coordenação do Projeto foi formada na primeira metade de julho de 2020, ao encargo da Coordenação-Geral de Planejamento, Organização e Avaliação Institucional (Copav), unidade central de assessoramento diretamente vinculada ao Gabinete da RFB. Por confiar que o capital humano da Instituição estava à altura da tarefa e por acreditar que essa poderia ser uma oportunidade de aprendizado e integração institucional – e também devido a restrições orçamentárias – a coordenação do Projeto decidiu não contratar serviços externos de consultoria especializada.

Como referenciais para a condução do Projeto, foi utilizado um conjunto de guias e normativas sobre governança e estratégia no setor público, entre eles: o Guia Técnico de Gestão Estratégica (Brasil, 2019a); o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (Brasil, 2018); o Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017), que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; e a Instrução Normativa ME/ SEDGG/SEGES n. 24 (Brasil, 2020a), que dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG).

Não obstante o modelo a ser adotado no Plano Estratégico só ter sido definido ao final dos trabalhos, ideias preliminares foram extraídas desses documentos, bem como de formatos adotados por administrações tributárias e aduaneiras de outros países e por outras instituições públicas nacionais, além de moldes anteriores já utilizados pela RFB. A decisão de adotar uma abordagem participativa e interativa para a condução do Projeto foi tomada logo no início. Para promover o engajamento do corpo funcional, a coordenação estabeleceu a comunicação e a receptividade como prioridades. Para tal, um espaço específico foi criado na intranet institucional para, ao longo dos trabalhos, consolidar a divulgação de informações e estabelecer um canal para receber contribuições de qualquer servidor da Instituição. Foram formadas as equipes iniciais que, sob a coordenação do Projeto, seriam responsáveis por diferentes processos, tais como comunicação, elaboração de formulários, e coleta e tratamento dos dados. Um cronograma de vinte semanas foi estabelecido, com o fim dos trabalhos marcado para novembro de 2020.

INTERVENÇÃO REALIZADA

A primeira etapa da formulação do Planejamento Estratégico 2021/2023 da RFB, que ocorreu de meados de julho ao final de agosto de 2020 foi a definição dos principais elementos da "identidade estratégica da instituição" (Brasil, 2020a), ou seja, dos marcos estratégicos – missão, visão, valores e princípios de gestão – da RFB. Essa elaboração foi realizada em uma combinação de pesquisa documental (Gil, 2008), enquete virtual junto aos servidores da Instituição, grupos focais (Edmunds, 1999) nas superintendências³, e deliberação da alta gestão da Instituição.

Na segunda etapa, em três processos que ocorreram paralelamente, enquanto uma equipe examinava os mapas estratégicos de administrações tributárias ao redor do mundo, uma enquete virtual foi disponibilizada a todos os servidores da Instituição, com base em uma pergunta aberta: "Que Receita Federal desejamos entregar à sociedade nos próximos anos?". Simultaneamente, atividades de alinhamento conceitual realizadas em cada uma das dez superintendências da RFB preparavam equipes selecionadas pelos gestores regionais para, em grupos focais, responder à mesma pergunta.

Os documentos internacionais, as 1.628 respostas obtidas na enquete e os relatos dos grupos focais foram tratados por análise de conteúdo (Aguiar & Ozella, 2013) que originou uma nuvem de palavras que foi apresentada à Instituição em um evento virtual. As palavras dessa nuvem, um conjunto de conceitos-chave, foram então categorizadas segundo os elementos que compoariam os marcos estratégicos: missão, visão e valores, conforme definidos no Guia Técnico de Gestão Estratégica (Brasil, 2019a), além dos princípios de gestão.

Na terceira etapa, para a definição dos valores e dos princípios de gestão, as listas de conceitos-chave resultantes da etapa anterior foram apresentadas em nova sondagem, em que cada servidor poderia votar em três conceitos em cada categoria que, em sua opinião, melhor representariam a Instituição. Os sete conceitos de cada categoria mais votados pelos 2.403 participantes dessa sondagem foram então submetidos ao Comitê de Governança Institucional⁴ (CGI) da RFB, que escolheu, em reunião de deliberação com regras próprias⁵, os quatro conceitos que compuseram o Plano Estratégico 2021/2023 da RFB.

Já os conceitos-chave agrupados na etapa anterior nas categorias da missão e da visão foram arranjados pela coordenação do Projeto em frases, duas para cada uma das categorias. Do mesmo modo como ocorreu na definição dos valores e dos princípios de gestão, as propostas foram submetidas ao CGI, que selecionou as expressões da missão e da visão que passaram a integrar o Plano Estratégico 2021/2023 da Instituição.

A quarta etapa da Formulação do Planejamento Estratégico 2021/2023 foi orientada pela definição dos marcos institucionais, bem como pela elaboração de uma matriz SWOT (Gurel & Tat, 2017) para a realidade de então da RFB. Foram então definidos os objetivos estratégicos, de processos, e de pessoas e recursos, bem como seus respectivos indicadores, metas e iniciativas estratégicas, como determinado pela Instrução Normativa ME/SEDGG/SEGES n. 24 (Brasil, 2020a).

A matriz SWOT foi composta a partir da combinação de diversos informes. Além das avaliações organizacionais já mencionadas, do conteúdo de projetos estratégicos considerados prioritários pela alta gestão da RFB⁶ e dos relatos dos grupos focais nas superintendências

quando da definição dos marcos estratégicos, foram consideradas as contribuições de diversas partes interessadas externas, com a realização de seminários virtuais e consultas junto a instituições parceiras nacionais e internacionais, bem como a representantes da sociedade civil.

Stoner e Freeman (1995) definem *stakeholders*, termo aqui traduzido como "partes interessadas", como indivíduos ou grupos que podem afetar ou ser afetados pela consecução dos objetivos de uma organização. Em uma perspectiva ampla, é possível afirmar que toda a sociedade brasileira é impactada pela consecução dos objetivos da RFB, dada a complexidade e a relevância das atividades da Instituição. Assim, embora não fosse à época possível realizar uma consulta ampla à sociedade, como já havia sido feito no passado, a consideração da contribuição de diferentes grupos de partes interessadas externas enriqueceu o conteúdo da matriz SWOT elaborada e propiciou uma maior proximidade do resultado final às expectativas e interesses da sociedade, como proposto por Freeman e Reed (1983).

Os seminários⁷, realizados em agosto de 2020, versaram sobre diferentes aspectos dos cenários (Schwartz, 2000) prospectados por especialistas dos quadros da própria RFB, além de representantes do ambiente universitário e de instituições parceiras nacionais e internacionais. Os temas abrangeram pacto social e cidadania, o papel da tributação na sociedade, reforma tributária, impactos da pandemia de Covid-19, cenário sociotecnológico e o futuro das aduanas. As apresentações foram gravadas e transcritas. Seu conteúdo foi tratado por análise de conteúdo (Aguiar & Ozella, 2013) e devidamente organizado na matriz SWOT (Gurel & Tat, 2017) sob as categorias forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

As consultas junto a instituições parceiras nacionais e internacionais e a representantes da sociedade civil consistiram em um questionário semiestruturado (Lüdke & André, 1986) que foi enviado por correio eletrônico aos pontos focais de cada uma das instituições. De modo análogo ao dos seminários, as 85 respostas obtidas também foram tratadas por análise de conteúdo e organizadas na matriz SWOT.

A partir do conteúdo da matriz SWOT, a coordenação do Projeto elaborou um conjunto de cinco objetivos estratégicos que foram ratificados pelo CGI. Para Mintzberg *et al.* (2007), esses objetivos estabelecem metas que justificam os esforços pessoais e o comprometimento das pessoas da organização. Além disso, eles devem garantir a consistência das ações de curto prazo ao mesmo tempo em que permitem reinterpretações quando novas oportunidades surgem. Foi nessa perspectiva, bem como no contexto delineado nas fases anteriores, que foram estabelecidos os objetivos estratégicos da Instituição, definidos na Portaria RFB n. 5.078 (Brasil, 2020b) como "os resultados a serem entregues pela RFB à sociedade para o cumprimento de sua missão e o alcance de sua visão de futuro".

Em sua quinta etapa, o trabalho foi dividido em dois eixos: a identificação dos riscos e dos indicadores dos objetivos estratégicos, e a elaboração de objetivos de processos e de pessoas e recursos. No primeiro eixo, cada um dos cinco objetivos estratégicos foi atribuído a uma equipe formada por um dos cinco subsecretários da RFB com os coordenadores-gerais a ele vinculados. Essas equipes tiveram a responsabilidade de identificar os três principais riscos à consecução dos objetivos e também dois indicadores⁸ pertinentes. A identificação dos riscos tinha como objetivo subsidiar o trabalho subsequente: ao identificar as possíveis ameaças e o melhor tratamento para mitigá-las, as equipes ofereceram indícios para a elaboração dos processos necessários à consecução dos objetivos. Quanto aos indicadores,

esses eram os elementos necessários para o monitoramento dos objetivos ao longo da execução da estratégia.

Já o segundo eixo, sob a responsabilidade de cinco equipes formadas por superintendentes e servidores por eles apontados, foi responsável por definir até quatro objetivos de processos⁹ e três objetivos de pessoas e recursos¹⁰ para cada um dos objetivos estratégicos, além de seus respectivos riscos, indicadores e metas e, por fim, as iniciativas estratégicas correspondentes.

As atividades das equipes, realizadas em oficinas (Orngreen & Levinsen, 2017), foram precedidas por reuniões de alinhamento com a coordenação do Projeto, em que os marcos institucionais já definidos, a matriz SWOT e os principais conceitos, documentos e diretrizes relativos ao planejamento estratégico foram apresentados e discutidos.

Segundo o Guia Técnico de Gestão Estratégica (Brasil, 2019a), a elaboração de indicadores e metas para os objetivos estratégicos de uma instituição comporta um forte componente político, pois implica decidir a respeito dos aspectos a serem mensurados e da medida do compromisso com a entrega de resultados. Essa elaboração é, ao mesmo tempo, uma tarefa técnica, que exige conhecimentos especializados e informações precisas sobre a organização. Foi por esse motivo que a coordenação do Projeto confiou essa tarefa a gestores de alto nível da RFB.

Na sexta e última etapa do processo, a partir das entregas realizadas pelas equipes, apresentadas em formulários próprios e tratadas pela coordenação do Projeto, foram tomadas pelo CGI, em reuniões de deliberação como descrito acima, as decisões finais tanto dos indicadores, metas e riscos dos objetivos estratégicos, quanto dos doze objetivos de processos e dos onze objetivos de pessoas e recursos que compuseram o Plano Estratégico da RFB, bem como de seus indicadores, metas e iniciativas.

Em um evento virtual realizado no aniversário da RFB de 2020, em 20 de novembro, os servidores da Instituição foram apresentados ao Mapa Estratégico 2021-2023 (Anexo Único), que combina marcos estratégicos (missão, visão, valores e princípios de gestão) e grupos interligados de objetivos estratégicos, de processos, e de pessoas e recursos. Esse infográfico arrojado, que expressa de modo esquemático a estratégia da RFB, resultou de vinte semanas de intensa atividade participativa e interativa, sob a equipe de coordenação do projeto "Formulação do Planejamento Estratégico 2021/2023: O Futuro em Nossas Mãos" e da deliberação final da gestão colegiada que compõe o CGI da Instituição. Em 31 de dezembro, foi publicada em edição extra do Boletim de Serviço da Instituição a Portaria RFB n. 5.078 (Brasil, 2020b), que aprovou o Plano Estratégico Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para o período de 2021 a 2023.

É possível afirmar que o alcance desse resultado foi influenciado por uma série de fatores conjunturais, dentre os quais é importante mencionar: a recém-realizada avaliação por meio de diagnósticos nacionais e internacionais; os prazos exíguos; e a realização dos trabalhos de modo remoto.

A elaboração da estratégia da RFB para o triênio 2021/2023 se iniciara em 2018 e havia evoluído lentamente até meados de 2020, quando o Projeto teve início. Como o Gabinete da RFB havia estabelecido o mês de dezembro desse ano como o prazo final para a entrega do produto desejado, o ritmo dos trabalhos foi intenso e exigiu a atuação simultânea

das várias equipes. Ainda que os prazos restritos e o cronograma condensado tivessem demandado agilidade quase febril de todos os envolvidos, ao mesmo tempo promoveram a integração e a sincronia necessárias para a realização de um projeto participativo e interativo.

A emergência de saúde pública da pandemia de Covid-19 havia forçado a RFB a abraçar as tecnologias de comunicação virtuais, sem as quais não teria sido possível conduzir os trabalhos do Projeto em tão pouco tempo. O uso obrigatório de novas plataformas e aplicativos de interação remota, então, se mostrou valioso na realização de seminários, dinâmicas, reuniões e oficinas que uniam pessoas de vários pontos do Brasil e do exterior em tempo real, com custos mais baixos e menor esforço do que os necessários para a realização de encontros presenciais.

CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES

A realização do projeto "Formulação do Planejamento Estratégico da RFB 2021/2023: O Futuro em Nossas Mãos" constitui uma experiência de aprendizagem institucional valiosa, tanto em seus acertos quanto nos aspectos que poderiam ter sido mais bem desenvolvidos.

Como principais acertos da experiência, é possível apontar o apoio ao Projeto pelo Gabinete da RFB, a competência da equipe de coordenação, o envolvimento da alta gestão da RFB, a divisão dos trabalhos em equipes, e a metodologia participativa e interativa que permeou os trabalhos.

Em meados de 2020, o Gabinete da Secretaria Especial da RFB estabeleceu a elaboração da nova estratégia da RFB como prioridade institucional. Essa decisão conferiu visibilidade e força ao Projeto, com a mobilização necessária para obter o capital humano necessário à sua execução. Além disso, o Gabinete validou a decisão de conduzir o Projeto de modo participativo e interativo. Efetivamente, Hamel (2000) afirma que a responsabilidade pela elaboração da estratégia não deve se limitar à cúpula de uma organização, mas deve ser distribuída, pois o compartilhamento das decisões permite a inovação e eficácia nos resultados.

A equipe que coordenou o Projeto foi selecionada pelo Gabinete da RFB não apenas por seus integrantes ocuparem cargos estratégicos na Instituição, mas principalmente por sua competência técnica e acadêmica em estratégia organizacional. Os conhecimentos teóricos e empíricos detidos pelos integrantes da coordenação foram determinantes na organização das equipes, na atribuição de responsabilidades e na condução participante do processo, o que se configurou em um exercício de melhores práticas vigentes na área.

A alta gestão da RFB, representada pelos integrantes do CGI, trabalhou ao longo de todo o Projeto, não apenas na prestação de informações relevantes e nas deliberações finais a respeito dos elementos que comporiam o Mapa Estratégico, mas também na execução de tarefas, no papel de coordenadores participantes das equipes que definiram e esmiuçaram objetivos, riscos, metas e indicadores nas etapas intermediárias dos trabalhos.

Essas equipes se configuraram como times autogeridos que atuaram simultânea e integradamente sob a liderança de gestores da RFB, o que conferiu representatividade aos trabalhos e promoveu o engajamento dos integrantes das equipes e o interesse da Instituição

no andamento do Projeto. Além disso, a distribuição das tarefas entre as equipes autogeridas permitiu que o Projeto fosse conduzido nos prazos estipulados.

Do lançamento do Projeto à apresentação do produto final, as atividades alternaram contribuições diretas de todas as partes interessadas internas e externas que desejaram participar do processo, reuniões de alinhamento conceitual nas equipes executoras e oficinas e dinâmicas de produção de resultados parciais. Essa metodologia participativa, baseada em diversas consultas, e interativa, em movimentos pendulares entre os diferentes atores, contribuiu para a legitimidade do resultado.

Entre os pontos importantes que poderiam ter sido aprimorados ao longo do processo estão o volume de dados gerados pelos informes, a contribuição de partes interessadas externas, e a conexão entre os diferentes tipos de objetivos, bem como a precisão de seus desdobramentos.

Os elementos que compuseram os informes do Projeto - avaliações organizacionais, orientações e normativas internas e externas, consultas e seminários, entre outros - constituíram um volume de dados cujo tratamento foi trabalhoso e resultou em uma matriz SWOT complexa e multidimensional. Se por um lado a segunda fase do Projeto foi subsidiada por um material abrangente e rico, por outro lado a definição de prioridades estratégicas foi dificultada.

Quanto às partes interessadas externas, configuradas nos pontos focais de instituições nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, embora sua contribuição tenha sido estimulada e possibilitada por questionários semiestruturados, essa pode ter sido restringida por esse instrumento. É possível que sua participação tivesse sido mais abrangente e significativa se lhes fosse dada a oportunidade de expressar suas expectativas e percepções com relação à atuação da RFB em entrevistas semiestruturadas (Lüdke & André, 1986) ou em grupos focais (Edmunds, 1999).

Por último, o Planejamento Estratégico 2021/2023 da RFB pode não ter estabelecido vínculos precisos entre os grupos de objetivos: estratégicos, de processos, e de pessoas e recursos. Além disso, seus desdobramentos em indicadores e iniciativas estratégicas podem não ser suficientes para orientar as decisões nas diversas áreas e nos diferentes níveis de gestão da RFB ou para permitir o acompanhamento sistemático e disseminado da execução da estratégia.

No presente ano de 2023, em que a RFB inicia a elaboração do novo Plano Estratégico, que deve suceder o atual em 2024, este artigo pode ser útil, pois não apenas descreve o percurso traçado em 2020, mas também destaca os desafios enfrentados e os principais acertos e pontos de melhoria, bem como os elementos conjunturais que podem ter afetado o resultado obtido.

O desenho do Mapa Estratégico 2021/2023 da RFB, com seus marcos institucionais e conjuntos integrados de objetivos, representa uma concepção contemporânea e vanguardista do planejamento da Instituição. Como representação da identidade organizacional, o documento talvez demande poucas melhorias. Os marcos estratégicos parecem expressar de modo tão fidedigno a missão, a visão, os valores e os princípios de gestão da RFB que poderão eventualmente ser mantidos em sua íntegra para o próximo ciclo estratégico da Instituição.

No entanto, é possível que mais atenção pudesse ter sido dada ao planejamento da execução da estratégia, por meio da identificação mais precisa de riscos, indicadores, metas, processos e projetos correspondentes aos objetivos, que pudessem tanto guiar as decisões cotidianas na RFB quanto permitir o acompanhamento periódico dos resultados obtidos nas diferentes áreas da Instituição. A gestão da estratégia se configura em um conjunto de procedimentos integrados que tem o propósito de "conduzir, monitorar e avaliar a execução de projetos, programas, atividades, ou ações, visando a obtenção de eficiência, eficácia e efetividade na produção dos resultados desejados" (Brasil, 2020a). E a base dos sistemas de gestão estratégica são os indicadores e metas, elementos essenciais na aferição do alcance e na avaliação dos resultados expressos no Planejamento Estratégico.

Uma outra definição de estratégia oferecida por Mintzberg *et al.* (2007) a caracteriza como um padrão, ou seja, um direcionador de comportamentos que, ao se tornarem rotineiros, adquirem consistência. Os autores afirmam que, embora a estratégia como plano e a estratégia como padrão possam ser independentes, o ideal é que guardem estreita vinculação. Nessa perspectiva, para que o Planejamento Estratégico da RFB cumpra sua função de moldar comportamentos, orientar a tomada de decisões e permitir a avaliação dos resultados, ele necessita ainda configurar a transposição de um plano de gestão, com o estabelecimento de sólidos elementos de avaliação processual da execução da estratégia institucional ao longo do tempo.

¹ A sigla SWOT (em inglês, *strengths, weaknesses, opportunities e threats*) corresponde a forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, os elementos de análise do ambiente interno e externo de uma organização para subsidiar a tomada de decisões estratégicas (Gurel & Tat, 2017).

² O Relatório Executivo *Doing Business*, publicado pelo Banco Mundial, apresenta uma síntese de iniciativas e resultados do Governo Brasileiro no que se refere à modernização do ambiente de negócios, com base no Relatório *Doing Business*, publicado pelo Banco Mundial. Neste relatório, o Brasil ocupava a posição 124, dentre 190 países.

³ Pelo Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria RFB n. 284, de 27 de julho de 2020, a Instituição conta com dez superintendências regionais. Essas são unidades descentralizadas que, subordinadas diretamente ao Subsecretário-Geral, jurisdicionam as regiões fiscais em que o país está dividido.

⁴ O Comitê de Governança Institucional (CGI) da RFB, conforme determina o Decreto 9.203 (Brasil, 2017), é composto pelo: secretário especial e pelo subsecretário-geral, além dos cinco subsecretários e dez superintendentes da Instituição.

⁵ Nas reuniões de deliberação da CGI, as regras foram: (1) o quórum mínimo para a realização das reuniões foi de 10 (dez) membros, sendo um deles necessariamente o Presidente; (2) as deliberações do CGI foram por maioria simples dos votos, observado que: (a) o voto de cada um dos superintendentes teve peso 1 (um); (b) o voto de cada um dos subsecretários teve peso 2 (dois); (c) o secretário especial e o subsecretário-geral tiveram poder de veto; e (d) o presidente do CGI teve o voto de qualidade.

⁶ Os projetos estratégicos então considerados prioritários foram: Integra, Integridade, Tax Gap, GRC, Portal Único, Redesim e Plano de Ação Pós Crise.

⁷ O primeiro seminário virtual, realizado em 13 de agosto pela plataforma Teams, teve participantes externos e internos. José Garcez Ghirardi, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) apresentou o tema "O que devemos uns aos outros: Fisco, pacto social e cidadania"; Rodrigo Mendes Leal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Elaine Coutinho Marcial da Faculdade Mackenzie falaram sobre "Cenários pós-pandemia: Possíveis impactos sociais e econômicos no Brasil". Quanto aos palestrantes internos: Sandro de Vargas Serpa falou sobre "Cenários de trabalho em relação às propostas de reforma tributária"; Juliano Brito da Justa Neves e João Luís Brasil Gondim apresentaram "Cenário sócio-tecnológico para os próximos anos". O segundo seminário virtual, realizado em 18 de agosto, contou com a participação de Ernani Argolo Checcucci Filho, do Banco Mundial, que falou sobre "Tendências e perspectivas para as aduanas" e de Leandro Paulsen, do TRF4, que abordou "A tributação como instrumento da sociedade".

⁸ Conforme o Guia Técnico de Gestão Estratégica (BRASIL, 2019a), indicadores são instrumentos que permitem observar, identificar e mensurar aspectos relacionados à evolução dos objetivos. As metas, por sua vez, são atributos do indicador, representando o desempenho esperado em um determinado momento futuro.

⁹ Os objetivos de processos, segundo a Portaria RFB n. 5.078 (Brasil, 2020b), se configuram no eixo de aprimoramento dos processos internos da Organização, de modo a direcionar o emprego de recursos orçamentários, a distribuição de capital humano e a fundamentação de programas, projetos e iniciativas. Em outras palavras, esses objetivos designam os processos de trabalho necessários para a consecução dos objetivos estratégicos.

¹⁰ Pela Portaria RFB n. 5.078 (Brasil, 2020b), os objetivos de pessoas e recursos consistem na base do crescimento e do desenvolvimento permanente da Instituição. Ou seja, tais objetivos compõem as condições necessárias para que os processos de trabalho sejam executados.

REFERÊNCIAS

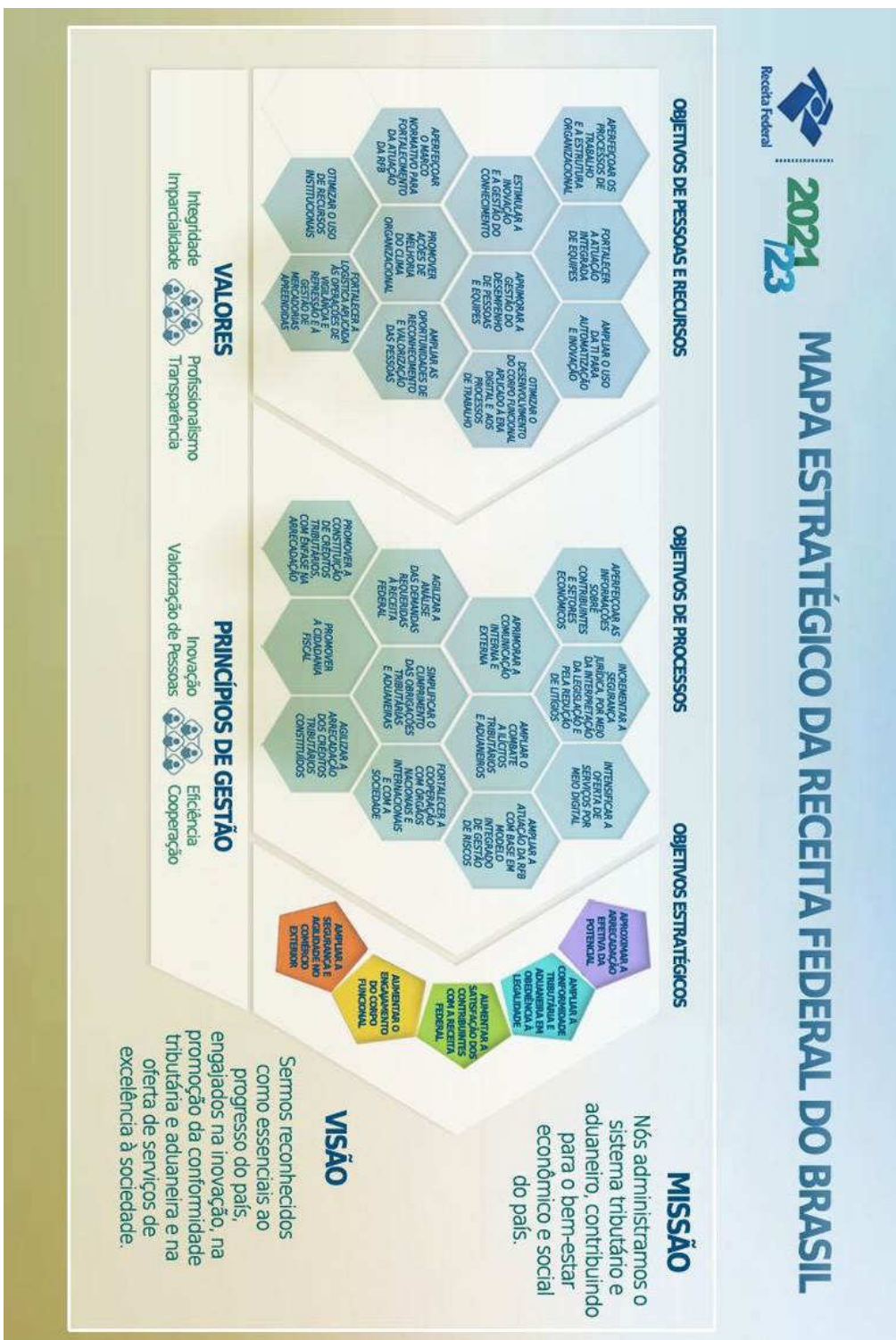
Aguiar, Wanda M. J.; Ozella, Sérgio. (2013). Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 94, n. 236, p. 299-322, 2013.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública (2018). Recuperado de <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>

Brasil. *Decreto n. 9.203*, de 22 de novembro de 2017. (2017). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm

- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. *Guia Técnico de Gestão Estratégica*. (2019a). Recuperado de <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/guia-tecnico-de-gestao-estrategica>
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. *Instrução Normativa n. 24*, de 18 de março de 2020. (2020a). Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOIG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto n. 9.739, de 28 de março de 2019. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-24-de-18-de-marco-de-2020-251068261>
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Portaria RFB n. 1.749, de 26 de dezembro de 2016 (2016). Aprova a estratégia, os indicadores estratégicos e os projetos estratégicos institucionais da RFB para o período de 2016 a 2019. *Boletim de Serviço da RFB*, n. III, v. 213, 28 dez. 2016.
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Portaria RFB n. 2.246, de 26 de dezembro de 2019 (2019b). Altera a Portaria RFB nº 1.749, de 26 de dezembro de 2016, que aprova a estratégia, os indicadores estratégicos e os projetos estratégicos institucionais da Secretaria da Receita Federal do Brasil para o período de 2016 a 2019. *Boletim de Serviço da RFB*, n. VI, v. 249, 28 dez. 2019.
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Portaria RFB n. 5.078, de 29 de dezembro de 2020 (2020b). Aprova o Plano Estratégico Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para o período de 2021 a 2023. *Boletim de Serviço da RFB Extra*, v. 30, 31 dez. 2020.
- Edmunds, Holly. (1999). *The focus group research handbook*. Illinois: NTC.
- Freeman, R. Edward; Reed, David L. (1983). Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance. *California Management Review*, v. 25, n. 3.
- Gil, Antônio C. (2008). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4a ed. São Paulo: Atlas.
- Gurel, Emet; Tat, Merba. (2017). SWOT Analysis: A theoretical review. *The Journal of International Social Research*. n. 10, p. 994-1006.
- Hamel, Gary. (2000). *Liderando a revolução*. Rio de Janeiro: Campus.
- Kaplan, Robert S; Norton, David. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Lüdke, Menga; André, Marli E. D. (1986) *A pesquisa em educação: Abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Mintzberg, Henry; Lampel, Joseph; Quinn, James B.; Ghoshal, Sumantra. (2007). *O processo da estratégia*. 4a ed. Porto Alegre: Artmed.

- Orngreen, Rikke; Levinsen, Karin. (2017). Workshops as a Research Methodology. *Electronic Journal of e-Learning*, v. 15, n. 1, p. 70-81. Recuperado de <https://eric.ed.gov/?id=EJ1140102>
- Porter, Michael E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. New York, The Free Press, Macmillan.
- Schwartz, Peter. (2000) *A arte da visão de longo prazo: planejando o futuro em um mundo de incertezas*. São Paulo: Best Seller.
- Stoner, James A. F.; Freeman R. Edward. (1995). *Administração*. 5a ed. Rio de Janeiro: LTC.
- Whittington, Richard. (2006). *O que é estratégia*. São Paulo: Thomson Learning.
- World Bank. International Bank. (2019). *Doing Business 2019: Training for reform*. Recuperado de https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf.



Adaptado de: sítio da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil na Internet, (<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>).