

Artigo

Planejamento estratégico: desvendando a autonomia e a motivação dos servidores públicos por meio de representações sociais dos objetivos organizacionais

Catheriny Baccaro Nonato ^{1 2}Joaquim Rubens Fontes-Filho ¹Flavia de Paiva Michelotto ¹¹ Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE) / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil² Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), São Paulo / SP – Brasil

Este estudo tem como objetivo examinar os efeitos do estabelecimento de metas organizacionais por meio do planejamento estratégico na motivação dos servidores públicos. Fundamentada na teoria das representações sociais, a pesquisa explora os sistemas centrais e periféricos que moldam a representação social desses objetivos. Os dados foram coletados de 324 funcionários públicos por meio de um teste de evocação de palavras, revelando que o estabelecimento de metas organizacionais está positivamente ligado à motivação de alta qualidade e ao ciclo de alto desempenho. O estudo identifica elementos-chave – como metas, eficiência, resultados, planejamento e organização – como centrais para a representação social dos objetivos organizacionais. Estes elementos estão intimamente associados à motivação, sugerindo que objetivos organizacionais claros contribuem para o envolvimento e desempenho dos funcionários. As conclusões também destacam o papel de fatores periféricos, como transparência, alinhamento e bem-estar, que influenciam ainda mais a percepção e implementação do planejamento estratégico. A pesquisa conclui que o planejamento estratégico, seja baseado em abordagens racionais ou emergentes, impacta positivamente a motivação dos funcionários, apoiando assim a execução eficaz das estratégias do sector público. **Palavras-chave:** planejamento estratégico; administração pública; gestão por objetivos; motivação do serviço público; teoria das representações sociais.

Planificación estratégica: desentrañar la autonomía y la motivación de los servidores públicos a través de representaciones sociales de los objetivos organizacionales

Este estudio se propone examinar los efectos del establecimiento de objetivos organizacionales a través de la planificación estratégica sobre la motivación de los servidores públicos. Basada en la teoría de la representación social, la investigación explora tanto los sistemas centrales como los periféricos que dan forma a la representación social de estos objetivos. Se recopilaron datos de 324 funcionarios mediante una prueba de recuerdo de palabras, lo que reveló que el establecimiento de objetivos organizacionales está positivamente relacionado con

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240128>ISSN: 1982-3134 

Artigo submetido em 26 de abril de 2024 e aceito para publicação em 27 de setembro de 2024.

[Versão traduzida]

Editora-chefe:Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editor adjunto:**Mauricio Ivan Dussauge Laguna (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México / CDMX – México) **Pareceristas:**Clovis Bueno de Azevedo (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) Roberto Falcão (Universidade do Grande Rio, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

Ronaldo Alves Nogueira (Controladoria-Geral da União, Brasília / DF – Brasil)

la motivación de alta calidad y el ciclo de alto desempeño. El estudio identifica elementos clave – como metas, eficiencia, resultados, planificación y organización – como centrales para la representación social de los objetivos organizacionales. Estos elementos están estrechamente asociados con la motivación, lo que sugiere que los objetivos organizacionales claros contribuyen al compromiso y desempeño de los funcionarios. Los hallazgos también resaltan el papel de factores periféricos, como la transparencia, la alineación y el bienestar, que influyen aún más en la percepción y la implementación de la planificación estratégica. La investigación concluye que la planificación estratégica, ya sea basada en enfoques racionales o emergentes, impacta positivamente en la motivación de los funcionarios apoyando, así, la ejecución efectiva de las estrategias del sector público.

Palabras clave: planificación estratégica; administración pública; gestión por objetivos; motivación del servicio público; teoría de las representaciones sociales.

Strategic planning: unraveling civil servants' autonomy and motivation through social representations of organizational goals

This study aims to examine the effects of organizational goal-setting through strategic planning on the motivation of civil servants. Grounded in the social representation theory, the research explores both the core and peripheral systems that shape the social representation of these goals. Data were collected from 324 civil servants through a word recall test, revealing that organizational goal-setting is positively linked to high-quality motivation and the high-performance cycle. The study identifies key elements – such as goals, efficiency, outcomes, planning, and organization – as central to the social representation of organizational objectives. These elements are closely associated with motivation, suggesting that clear organizational goals contribute to employee engagement and performance. The findings also highlight the role of peripheral factors, like transparency, alignment, and well-being, which further influence the perception and implementation of strategic planning. The research concludes that strategic planning, whether based on rational or emergent approaches, positively impacts employee motivation, thereby supporting the effective execution of public sector strategies.

Keywords: strategic planning; public administration; management by objectives; public service motivation; theory of social representations.

1. INTRODUÇÃO

A definição de objetivos para os gestores como forma de orientar as atividades das organizações representa uma recomendação ubíqua na literatura, desde as estruturas iniciais de Fayol e Drucker (1954) sobre a Gestão por Objetivos (GPO). Esta perspectiva teleológica pressupõe que as organizações são entidades intencionais e adaptativas, que podem atingir objetivos socialmente construídos através de vários caminhos que convergem para o mesmo estado final (Van De Ven, 1992). No entanto, há perspectivas alternativas que desafiam este ponto de vista, propondo um desenvolvimento emergente ou processual dos objetivos, como a abordagem do *muddling through*, de Lindblom (1959), e a formação de estratégias emergentes, de Mintzberg e Waters (1985). Estas perspectivas dão ênfase a mudanças contínuas e incrementais, e consideram a estratégia como um processo em evolução e não como um plano rígido e pré-determinado. Para além destas perspectivas, o conceito de estratégia enfatiza os processos e práticas de nível micro que moldam as operações diárias das organizações e influenciam os resultados estratégicos (Johnson et al., 2003). Do mesmo modo, a abordagem da estratégia como prática (Whittington, 1996) aborda as críticas ao planejamento estratégico tradicional como sendo rígido e inflexível. Mais recentemente, surgiu a noção de estratégia aberta (Hautz et al., 2017), que defende uma maior transparência e a inclusão de partes interessadas internas e externas no processo de tomada de decisões estratégicas.

A estratégia emergente tem sido explorada no setor público, sobretudo após a crítica de Lindblom (1959), a uma abordagem racionalista da tomada de decisões governamentais. O autor argumentou que uma abordagem puramente racional, envolvendo a identificação de todos os objetivos e alternativas possíveis, é impraticável e propôs um método incrementalista baseado em ajustamentos sucessivos e na experiência dos decisores.

Apesar da prevalência da visão ortodoxa do planejamento e da ênfase na definição de objetivos para uma gestão eficaz (Neugebauer et al., 2016), a adesão estrita a objetivos estratégicos predefinidos pode limitar a autonomia da gestão e reduzir a latitude de atuação dos gestores. Esta restrição pode influenciar negativamente a motivação dos gestores e das suas equipes (Hambrick & Finkelstein, 1987). Além disso, a imposição de objetivos rígidos pode reduzir o leque de ações estratégicas disponíveis, com potencial impacto na motivação dos trabalhadores, particularmente em ambientes onde a autonomia e a discrição são valorizadas.

O planejamento estratégico (PE) evoluiu de uma atividade de design racional, formulada de cima para baixo e voltada para o estabelecimento de metas, rotulada como planejamento racional, para uma abordagem mais gerencial e dinâmica, conectando as práticas e processos de trabalho rotineiros nos diversos níveis das organizações aos objetivos, e delineando estratégias para adaptação às mudanças de contexto, de negociação e construção de relacionamentos alinhadas com os interesses de todos os parceiros sociais e implementadores da estratégia (Klijn & Koppenjan, 2020). Há mais de duas décadas, está entre as cinco ferramentas e metodologias mais utilizadas na área de gestão (Rigby & Bilodeau, 2018).

O PE continua a ser uma ferramenta muito popular no setor público, obrigatória ou incentivada em vários contextos (Vandersmissen & George, 2024). A sua função central é a definição de objetivos organizacionais (Bryson et al., 2022). No entanto, o PE pode limitar a autonomia gerencial ao estabelecer objetivos estratégicos e orientar as ações organizacionais, potencialmente reduzindo a discricionariedade e exacerbando problemas e conflitos de agência entre níveis hierárquicos (Eisenhardt, 1989; Shen & Cho, 2005). Nas agências públicas, os esforços de alinhamento do PE podem levar os servidores públicos, particularmente aqueles em funções de liderança, a percebê-lo como uma restrição à sua liberdade e autonomia – elementos-chave da motivação autônoma dos servidores (Ryan & Deci, 2020). Além disso, a implementação da estratégia envolve o desenvolvimento de planos de ação, controle e monitoramento (Elbanna et al., 2016), o que pode aumentar os conflitos de agência e a indisposição dos agentes ou mesmo promover a alienação e o desengajamento no trabalho (Blom et al., 2021; Campos & Cavazotte, 2023).

O desalinhamento de objetivos e a assimetria de informação entre as organizações e os agentes requerem o uso de mecanismos de monitoramento e incentivo para direcionar comportamentos, afetando potencialmente a motivação dos funcionários, conforme previsto pela teoria da agência (Eisenhardt, 1989). Sob os prismas da *Public Service Motivation* (PSM) e da *Self-Determination Theory* (SDT), as recompensas extrínsecas podem gerar o efeito contrário na motivação dos servidores públicos (Lira & V. P. G. Silva, 2015; Klein & Mascarenhas, 2015), o que se refletiria na importância e desejabilidade do plano e objetivos estratégicos. Se os agentes percebem os incentivos como controladores de seu comportamento por meio de recompensas ou ameaças contingentes, a regulação externa pode motivar a adoção de comportamentos desejados e impactar, no longo prazo, a motivação autônoma, caracterizada por um comportamento intrinsecamente motivado, com total senso de vontade, volição e escolha (Deci et al., 2017).

Este artigo busca verificar, por meio da Teoria das Representações Sociais (Moscovici, 1988, 2007), se a fixação de objetivos organizacionais pelo planejamento estratégico exerce algum tipo de influência na motivação dos servidores públicos, agentes executores da estratégia, o que pode contribuir para uma melhor compreensão das potenciais limitações para a implementação eficaz e eficiente da estratégia (Andrews et al., 2017). Este estudo assume que a restrição das escolhas e as limitações à ação

gerencial (latitude) podem apresentar, como consequência, um efeito negativo sobre a motivação e comportamento dos indivíduos nas organizações. Como corolário, a definição de objetivos e metas, essenciais no planejamento estratégico, podem ser percebidos como restritores dessa ação gerencial e impactar negativamente na motivação dos participantes.

A seção seguinte apresenta o enquadramento teórico, discutindo o planejamento estratégico e a motivação dos trabalhadores no setor público. Segue-se uma explicação da metodologia da teoria das representações sociais, os resultados do estudo e as suas implicações práticas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento estratégico e definição de objetivos

O planejamento estratégico é reconhecido como ferramenta eficaz para a gestão estratégica no setor público, especialmente quando é relacionado com o processo de formulação e desenvolvimento da estratégia, ou *strategizing* (Bryson & George, 2020; Ugboro et al., 2011). Na visão clássica, sua condução eficaz deve induzir toda organização ao compromisso com os objetivos fixados, visto que favorecem ações de coordenação das atividades e o conhecimento das abordagens e métodos para alcançar os objetivos definidos (Johnson et al., 2011).

George et al. (2019) identificaram em meta-análise que o planejamento estratégico tem impacto positivo, moderado e significativo no desempenho organizacional, com evidências de que a adoção do plano estratégico impacta fortemente o desempenho quando é formalmente instituído e o alcance dos objetivos estratégicos acompanhado.

Objetivos definidos de forma clara e que apresentam grau de complexidade adequado para seu atingimento fortalecem o desempenho da organização. Esses objetivos direcionam a atenção e as ações dos indivíduos para atividades que devem ajudar a alcançá-los e mobilizam esforços e comportamentos para ações mais relevantes (Gkizani & Galanakis, 2022; Locke & Lathan, 2002, 2006). Para Bryson et al. (2022), pela *strategic management theory*, as metas são resultados desejados, voltados para o futuro, segundo múltiplos objetivos que devem estar alinhados e proporcionar a melhor adequação ou adaptação ao ambiente. Pela perspectiva da *behavioural theory of the firm* os objetivos são o produto de barganha e negociação entre os membros de uma “coligação dominante” ou com outras coligações, em um contexto de racionalidade limitada.

O comprometimento com os objetivos e a autoeficácia, isto é, a percepção de competência para atingir os objetivos, são frequentemente os determinantes motivacionais mais imediatos e conscientes da ação e podem mediar outras variáveis potencialmente motivadoras, como traços de personalidade e autonomia do trabalho (Locke & Lathan, 2006). Os objetivos devem ser desafiadores, mas atingíveis, já que o indivíduo direcionará seus esforços para aquilo que acredita ser capaz de realizar, além de aceitos, justamente para provocar o comprometimento com o objetivo proposto (Lunenburg, 2011).

Ter objetivos direciona a atenção e a ação para o seu alcance e, da multiplicidade de estímulos que o indivíduo encontra diariamente, aqueles que indicam que algo é valorizado são ativados para guiar o comportamento (Chen et al., 2021). Contudo, para causar o comportamento desejado, objetivos não podem ser conflitantes, já que podem motivar ações incompatíveis entre si e prejudicar o desempenho (Locke & Lathan, 2002). Perseguir objetivos e valores organizacionais que são pessoalmente significativos promove uma motivação de alta qualidade, já que a atividade é vista como importante

e valorizada. Ao contrário, objetivos que não são reconhecidos como importantes para o indivíduo podem induzir comportamentos que somente são ativados por pressões externas, como punições ou recompensas, ou internas, tais como preocupações com a aprovação social, imagem ou manutenção de autoestima, cuja motivação é considerada de baixa qualidade já que são relacionados à efetividade apenas no curto prazo (Rigby & Ryan, 2018).

Objetivos organizacionais que sejam aceitáveis aos servidores, convergentes e em conformidade com os próprios valores, proporcionais às competências e habilidades individuais, e que reflitam alto grau de autoeficácia e autossuficiência influenciam a melhoria do desempenho na Organização (Gkizani & Galanakis, 2022). Mecanismos de controle, como propostos pela teoria da agência, pressionam os indivíduos a se comportarem em conformidade com o estabelecido, em face de uma pressão externa, enquanto oferecer uma estrutura de alinhamento, definindo-se objetivos claros, consistentes com as diretrizes adotadas e em suporte à autonomia podem levar à redução de controles e monitoramento, já que estão associados à ativação da motivação autônoma dos agentes (Ryan & Deci, 2020).

Considerando a relação principal-agente dada pela díade organização-servidor, a definição de objetivos no PE é importante para reduzir as assimetrias de informação (Jensen & Meckling, 1976) e melhorar o alinhamento entre os stakeholders (Oliveira & Fontes, 2017), favorecendo a compreensão e o alinhamento entre os objetivos no curso da implementação da estratégia, e proporcionando o desenvolvimento de competências institucionais durante o percurso (Hendry, 2002). Mas a visão racional e egoísta (Davis et al., 1997), e minimalista (Perrow, 1986) associada ao indivíduo pela *agency theory* pode estimular comportamentos oportunistas e dependente de estímulos externos, e os objetivos organizacionais vistos como interesses externos não compartilhados.

Para Torfing e Bentzen (2020), as últimas décadas de influência da *new public management* trouxeram a primazia da lógica da motivação extrínseca, baseada em premissas de desconfiança e controle, e suportada por uma combinação de gerenciamento por objetivos, medição de desempenho, e liderança transacional baseada em recompensas e punições condicionais. Mas, introduzindo uma premissa de uma motivação intrínseca, baseada na autorrealização e orientação pró-social como proposta pela *stewardship theory*, os indivíduos, deixados por conta própria, atuarão como administradores responsáveis dos ativos que controlam, dada a existência de uma forte relação entre satisfação e sucesso organizacional. Dessa forma, enquanto a *agency theory* considera necessário o controle baseado em resultados para uma maior autonomia da agência, a natureza humana considerada pela *stewardship theory* entende que esse controle não é necessário, dado o reduzido conflito de objetivos dos servidores com o sistema político e baixo risco de comportamentos oportunistas (Yu, 2023).

2.2 Autonomia e motivação

Se as ferramentas de PE podem contribuir para o alinhamento e a conformidade em torno dos objetivos organizacionais, a motivação dos agentes executores da estratégia deve ser associada a engajamento, persistência e desempenho (Pedersen, 2015).

Estudos anteriores enfatizaram a importância de estabelecer metas claras e específicas em relação à motivação e ao comprometimento dos funcionários públicos com a organização (Caillier, 2016). Essa abordagem aumenta o significado do trabalho e seu alinhamento com a missão organizacional

(Wright, 2007). Por outro lado, a ambiguidade de objetivos pode reduzir a motivação, levando a objetivos conflitantes e prejudicando a eficiência no setor público (Danaeefard et al., 2022). Entretanto, a origem desses objetivos também pode ter um efeito prejudicial sobre a motivação. Os objetivos autoimpostos pelos funcionários tendem a resultar em níveis mais altos de entusiasmo, enquanto os objetivos impostos pela organização podem induzir à ansiedade, afetando a motivação de forma diferente (Welsh et al., 2020).

A teoria da autodeterminação (Deci et al., 2017) sugere que tanto o desempenho dos servidores quanto seu bem-estar são afetados pelo tipo de motivação que possuem para suas atividades de trabalho. A motivação pode ser qualificada como autônoma ou controlada, relacionando-as com a motivação intrínseca ou extrínseca. Quando os servidores entendem o propósito de suas atividades, observam autonomia e competência para realizá-las, e recebem apoio e feedbacks claros, a teoria sugere que estes servidores se tornam mais motivados, de forma autodeterminada, e apresentam um desempenho melhor; em outro sentido, quando a motivação é controlada por incentivos de comportamentos e/ou resultados, o foco desloca-se para a obtenção do resultado, o que pode reduzir os esforços do servidor por entender que os objetivos são inalcançáveis ou de fácil alcance, produzir ganhos de curto prazo e ter efeitos negativos no desempenho subsequente e no engajamento no trabalho.

Lira e V. P. G. Silva (2015) apresentam a mesma ideia de outra forma: a necessidade de competência e o senso de autonomia fazem com que o agente se sinta mais satisfeito se tiver a percepção que está realizando uma atividade pelas suas próprias razões, ao invés de ser controlado externamente para sua realização. Nesse sentido, o controle burocrático reduz o engajamento porque diminui o senso de empoderamento do servidor (Campos & Cavazotte, 2023).

Mussagulova (2021) observou que a autonomia, a competência e o impacto social percebido possuem associações positivas com o engajamento no trabalho, e que quando o PSM é alto, é mais significativo e forte o efeito moderador e positivo do impacto social percebido no engajamento do servidor público, e compensador das consequências negativas das demandas de trabalho.

Seguindo pressupostos similares, e baseada em um conjunto de atributos segundo escala desenvolvida por Perry (1996), a teoria da *Public Service Motivation* (PSM) sugere que servidores públicos com alto grau de PSM teriam a propensão a servir o interesse público e de se dedicar a causas coletivas que extrapolam seus interesses individuais. Corduneanu et al. (2020) partem da premissa de que preservar o PSM nos servidores públicos seria de extrema importância para que possam internalizar os fatores externos motivadores do desempenho, sem prejudicar as crenças e valores existentes na consecução do interesse público.

Estudos indicam que a motivação pró-social, considerada como o desejo de impactar positivamente outros indivíduos (Bakker, 2015), possui forte equivalência com medidas globais de PSM, produzindo-se, ainda, correlações significativas com valência da missão, congruência de valores, satisfação no trabalho e preferência pelo setor público (Wright et al., 2013). De fato, fatores associados ao processo de PE, como a valência da missão, e outros como a instrumentalidade e a autoeficácia apresentam maior representatividade na motivação dos servidores públicos quando são fixadas metas e recompensas para o desempenho (Rodrigues et al., 2014). Complementarmente, Yu (2023) observou que à medida que a motivação para o serviço público aumenta, os funcionários se aproximam do tipo ideal de administradores responsáveis (*stewards*), e, portanto, a autonomia da organização pública deve ter um impacto maior no desempenho organizacional.

De qualquer forma, verifica-se que há um elemento de complementariedade entre as duas teorias (SDT e PSM), ambas apontando à importância da atuação autônoma do servidor, seja na satisfação pela atividade em si ou pelos resultados, como fonte de motivação para os agentes do setor público (Breugh et al., 2018).

3. METODOLOGIA

3.1 Representações sociais

A metodologia adotada no trabalho foi baseada na Teoria das Representações Sociais (TRS), pela qual buscamos identificar como os servidores públicos percebem e orientam suas práticas quando a organização fixa objetivos para o seu desempenho, e seus objetivos e valores internalizam-se na identidade do indivíduo (Pedersen, 2015).

Proposta por Sérgio Moscovici (1988, 2007), as representações sociais (RS) são dispositivos construídos a partir da subjetividade de um determinado grupo social, que amparam as relações entre indivíduos e o objeto no contexto em que estão inseridos. Como prática coletiva, as RS captam o objeto, atribuem significado e tensionam o grupo a estabelecer características identitárias comuns sobre a forma como se interpreta e relaciona-se com o objeto (Marchisotti et al., 2022). Atuam como um sistema de construção coletiva, acerca de como os indivíduos compreendem o mundo, por meio de trocas que a comunicação, a argumentação e a persuasão ensejam, agregados a valores e interesses de grupos específicos (C. R. Castro & M. R. Castro, 2018). São, portanto, construídas de forma compartilhada e funcionam como um sistema de interpretação da realidade, regulando as relações entre indivíduos em seu ambiente social e orientando comportamentos e práticas (Ferreira et al., 2005).

Para as análises, foi utilizada a abordagem complementar do núcleo central – a teoria do núcleo central (Abric, 1993). Essa teoria, com sua abordagem estrutural, identifica determinados aspectos da representação como centrais, por gerarem o significado de todos os elementos do campo representacional (Flament, 1981). As RS são regidas por um sistema interno composto por duas partes complementares (Sá, 1996): um núcleo central e um sistema periférico. O núcleo central reflete as condições sociais e históricas e os valores do grupo, traduzindo-se na memória coletiva sobre o objeto. É compartilhado de forma homogênea no seio do grupo, tendo uma base comum e consensual (Abric, 2001). Por isso, torna-se insensível ao contexto social imediato, apresentando um núcleo estável e coerente de significados, resistente à mudança (Mazzotti, 2002). O sistema periférico é sensível ao contexto imediato, suportando a heterogeneidade do grupo e permitindo a integração de experiências e histórias individuais, resultando em um processo evolutivo com mobilidade, flexibilidade e individualização das RSs (Sant’anna, 2012).

Enquanto o núcleo central constitui a base comum das representações, sendo estável e resistente às mudanças de contexto e, portanto, crítico para o significado de um objeto para o grupo, o sistema periférico absorve a visão específica e individualizada dos membros do grupo. Essa condição permite que divergências e mudanças de contexto dos processos sejam processadas sem alterar o núcleo central e o significado das representações sociais (Joia & Michelotto, 2020).

As RS têm um caráter transversal, pois se relacionam com diferentes campos de pesquisa, articulando diferentes pontos de vista que emergem de uma dinâmica social e psíquica, coordenando processos como a linguagem e o tratamento psicossociológico do objeto (Jodelet, 2003). O método

da TRS fornece um quadro conceitual para investigar as representações duradouras, e não as que estão em processo de formação. Além disso, oferece uma base analítica para examinar a interação entre as ações dos indivíduos e o contexto social em que eles operam (Rateau & Lo Monaco, 2013).

Após a montagem dos quadrantes de Vergès, procedeu-se à estatística implicativa utilizando a análise de similitude. Essa técnica permite aos pesquisadores ilustrar as ligações estruturais entre os elementos, medindo as associações e o grau de conectividade entre eles (Marchand & Ratinaud, 2012).

Assim, ao compreender a representação social da definição dos objetivos e o papel que a motivação desempenha nessa relação, a organização pode construir políticas de gestão que contribuam efetivamente para o aumento da motivação e, consequentemente, da satisfação no trabalho e da melhoria do desempenho.

3.2 Sujeitos da pesquisa

A pesquisa foi realizada com servidores da administração pública federal brasileira, contemplando apenas membros que ingressaram por meio de concurso público, com estabilidade no emprego, e nomeados em cargos efetivos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e das Procuradorias Federais no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), consultorias jurídicas dos ministérios e agências estatais federais, órgãos públicos que se utilizam do planejamento estratégico, por força de recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), e da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP). A amostra dos respondentes foi obtida por acessibilidade ou conveniência, por meio de contatos em listas eletrônicas institucionais e de redes sociais. O questionário, encaminhado por correio eletrônico, permaneceu disponível para respostas no período de 06 a 23 de fevereiro de 2023. Foram considerados 324 respondentes, 37,04% ocupando cargos de chefia, com 310 restantes após depuração de erros de preenchimento ou duplicidade.

3.3 Teste de evocação de palavras e tratamento de dados

Para descrever a RS dos objetivos organizacionais foi utilizada a técnica de evocação de palavras, solicitando aos participantes que escrevessem cinco palavras ou expressões, na ordem em que lhe viessem imediatamente à mente, inspiradas no termo indutor “*OBJETIVOS ORGANIZACIONAIS*”. Adicionalmente, os participantes informaram suas justificativas para as respostas e forneceram dados sociodemográficos.

O conjunto de dados relacionado às evocações de palavras/expressões foi utilizado para a construção do Quadrante de Vergès, com a determinação do núcleo central e do sistema periférico de uma representação social, a partir do cruzamento entre as frequências de evocação das palavras, de natureza quantitativa, e sua ordem de invocação, de natureza qualitativa (Marchisotti et al., 2019; Sá, 1996).

O tratamento dos dados obedeceu às etapas de: categorização de palavras, com redução das derivações gramaticais (gênero, número e cognatos) e agrupamento de palavras/expressões similares; cálculo da frequência média das categorias; e cálculo da ordem média de evocação (Joia & Torres, 2022; Sá, 1996; Vergara & Ferreira, 2005). As justificativas solicitadas para as evocações contribuíram para a determinação do sentido e posterior agrupamento semântico na categoria classificada.

O cálculo da frequência de cada categoria é obtido efetuando-se a soma das frequências em que a categoria foi evocada em primeiro lugar, em segundo, e assim, sucessivamente. A frequência média

de evocação (FME) é extraída pelo total de evocações de uma determinada palavra (somatório de todas as evocações), dividida sobre o número total de palavras distintas (Marchisotti et al., 2019).

Por sua vez, para obter a ordem média de evocações (OME), deve-se multiplicar o número de vezes em que a palavra foi evocada em primeiro lugar por 1, em segundo por 2, em terceiro por 3 e assim sucessivamente. A OME é obtida pela média da evocação das palavras, resultante da divisão do somatório de todas as OMEs pelo número total de palavras distintas (Vergara & Ferreira, 2005).

Foram descartadas as categorias que apresentaram frequência menor que 10 evocações, pois ficaram abaixo da frequência média (Marchisotti et al., 2019). O descarte se justificou já que a frequência quase insignificante não influencia a constituição do núcleo central da representação social (Ferreira et al., 2005), além do que, por não serem compartilhadas pelo grupo social, descaracteriza a construção social da representação (Möller, 1996).

Adicionalmente, realizamos a análise de similitude, por meio do *software* Iramuteq, permitindo uma visualização gráfica da árvore de similitude para validar o poder associativo do núcleo central (Sá, 1996). Uma característica importante do núcleo central é seu poder associativo (Wolter, 2018). Os elementos centrais geralmente se associam e se relacionam entre si, conectando-se intensamente com outros cognemas centrais. Estas fortes conexões formam um sistema coeso e estável, que é ativado independentemente da mudança de circunstâncias. A análise de similitude permite identificar estas conexões (Donato et al., 2017), ou co-ocorrências, considerando-se os valores associados, representados pelas arestas (linhas) e as frequências (vértices/tamanhos dos círculos). Deste modo, elementos que estão próximos de muitos outros tendem a ser considerados como elementos centrais e aqueles que estão próximos a poucos elementos são considerados periféricos (Wolter et al., 2016).

3.4 Resultados

O processo de categorização resultou no agrupamento de 1422 palavras em 91 categorias, evocadas a partir de três vezes, e eliminadas 98 pela baixa frequência (Ferreira et al., 2005).

O Quadro 1 resume o conjunto de dados extraídos do teste de evocação de palavras:

QUADRO 1 | EVOCAÇÃO DE PALAVRAS

Total de respondentes	324
Exclusões por conter expressões fora do contexto da investigação	1
Número total de evocações	1615 (286 expressões e 1329 palavras)
Categorias semânticas analisadas	91
Palavras ou expressões não categorizadas	82 palavras/expressões evocadas apenas uma vez e 16 evocadas apenas duas vezes
Palavras e expressões agrupadas em categorias	1422, 88% do total
Exclusões após categorização	13 questionários (65 evocações) foram excluídos por conterem palavras/expressões repetidas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para a construção do quadrante de Vergès foram extraídos três parâmetros (Joia & Torres, 2022; Marchisotti et al., 2022): o primeiro, a frequência mínima de evocações que entram no quadro, composta pelo total cumulativo das palavras que, em média, foram as mais citadas por volta de 50% dos respondentes – no presente estudo, 54,5% da frequência acumulada correspondeu a uma frequência mínima de 21 evocações; o segundo, a ordem média de evocações das palavras, calculada em 3,11; e, por fim, foi considerado como o terceiro parâmetro a frequência intermediária de evocações, como valor central das 12 categorias selecionadas pela frequência mínima, que no presente estudo foi calculada pela mediana de 43,5.

A Tabela 1 apresenta as grandezas utilizadas para a obtenção desses parâmetros:

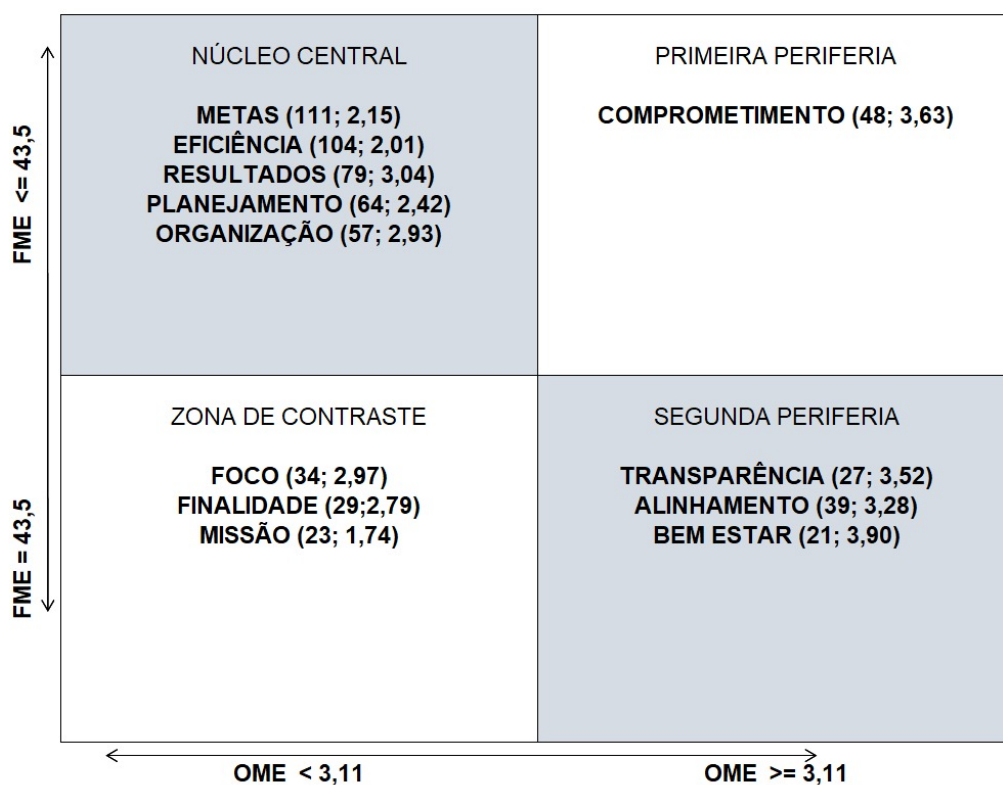
TABELA 1 ORDEM, FREQUÊNCIA E MÉDIAS DAS EVOCAÇÕES

	1ª Evocação	2ª Evocação	3ª Evocação	4ª Evocação	5ª Evocação	Frequência	OME
	f1	f2	f3	f4	f5	Σf	
Metas	50	23	17	13	8	111	2,15
Eficiência	56	18	13	7	10	104	2,01
Resultados	12	23	11	16	17	79	3,04
Planejamento	21	17	12	6	8	64	2,42
Organização	14	9	10	15	9	57	2,93
Foco	7	6	6	11	4	34	2,97
Finalidade	7	6	6	6	4	29	2,79
Transparência	0	8	4	8	7	27	3,52
Comprometimento	2	9	10	11	16	48	3,63
Alinhamento	4	7	10	10	8	39	3,28
Missão	14	5	2	0	2	23	1,74
Bem-estar	2	0	5	5	9	21	3,90
					MEDIANA	43,5	3,11

Fonte: Elaborada pelos autores.

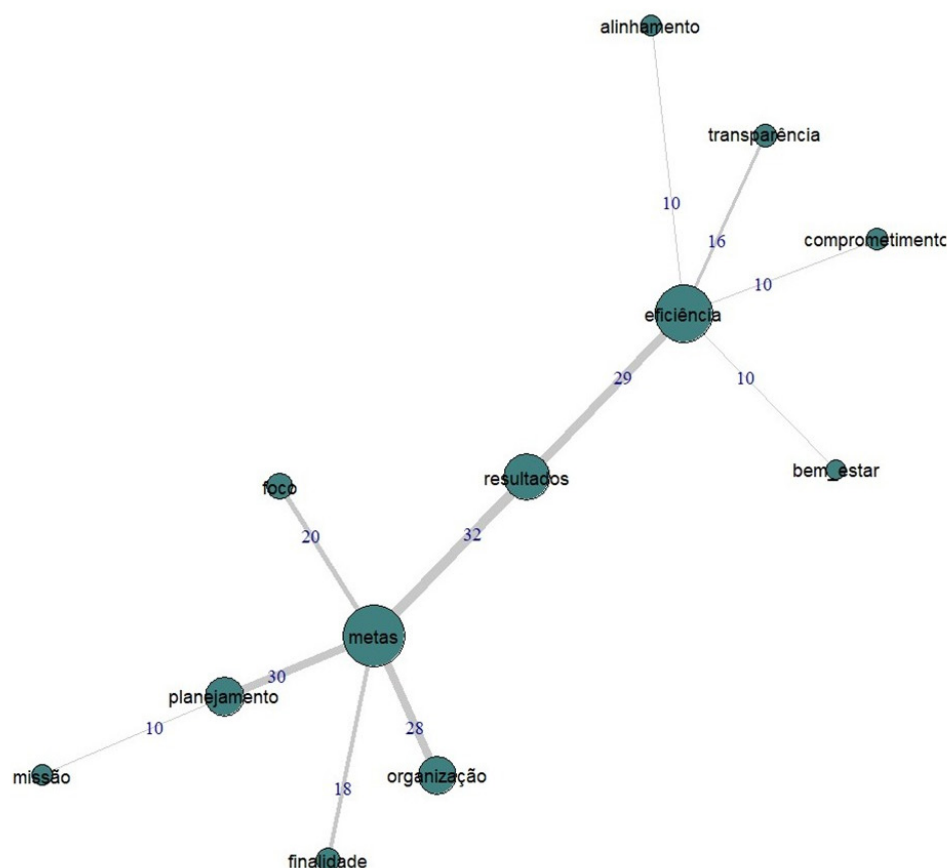
A ilustração do quadrante de Vergès quanto à representação social dos objetivos organizacionais pode ser visualizada na Figura 1.

FIGURA 1 QUADRANTE DE VÉRGES PARA A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DOS OBJETIVOS ORGANIZACIONAIS



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Figura 2 representa a análise de similitude realizada com os elementos do quadrante de Vergès. A análise de similitude, uma técnica quantitativa que avalia as conexões (coocorrência) entre segmentos (Flament, 1981), foi empregada para verificar as associações entre as palavras evocadas. As arestas indicam as conexões (coocorrências) entre as palavras evocadas, significando que quando uma pessoa pensa numa palavra, ela se liga às outras. Os números referem-se ao número de coocorrências entre as palavras (frequência), e os vértices indicam as palavras centrais, ou seja, as palavras com maior frequência e coocorrências.

FIGURA 2 ÁRVORE DE SIMILITUDE DA REPRESENTAÇÃO SOCIAL DOS OBJETIVOS ORGANIZACIONAIS

Fonte: Elaborada pelos autores no IraMuTeQ 0.7 alfa 2.

Da análise comparativa do quadrante de Vergès e da árvore de similitude, verifica-se que os elementos centrais do quadrante – metas, eficiência, resultados, planejamento e organização – possuem coocorrências (conexões), arestas (valores de associações) e frequências (vértices, tamanho do círculo) significativas e compatíveis com a FME e OME apresentadas, o que sugere suas confirmações no núcleo central da representação. O elemento comprometimento foi alocado na 1ª periferia do quadrante e os elementos transparência, alinhamento e bem-estar na 2ª periferia; os elementos da zona de contraste, de difícil interpretação individualizada, foram desconsiderados (Joia & Michelotto, 2020; Joia & Torres, 2022; Vergara, 2015).

4. DISCUSSÃO

No presente estudo, o núcleo central da representação social dos objetivos organizacionais é composto dos seguintes termos: metas, eficiência, resultados, planejamento e organização.

O elemento “metas” apresentou a maior frequência e menor média de evocação, o que significa ter sido constantemente lembrado e qualificado como muito importante. Como elemento do núcleo central, sugere que o grupo social, de forma consensual e coerente, aceita o direcionamento de seu comportamento, atenção e esforços individuais para atividades mais relevantes para o desenvolvimento da organização (Chen et al., 2021; Gkizani & Galanakis, 2022). A definição de metas pela organização ativa o comportamento do grupo social que, associado aos demais elementos do núcleo central (como eficiência, resultados e planejamento, por exemplo) indicam que o grupo social é motivado pela sua definição pela organização. O grupo social, ao eleger o elemento “metas” na construção da representação social, percebe os objetivos organizacionais como um empreendimento coletivo, direcionando o foco ao seu atingimento, recorrendo a conhecimentos, competências e experiências emergentes de outros contextos como nova estratégia para o alcance do objetivo (Rego et al., 2018).

O comprometimento com as metas e a percepção de competência para atingí-las (autoeficácia) são frequentemente observados como determinantes motivacionais mais imediatos e conscientes da ação (Locke & Lathan, 2006). Neste sentido, importa observar que o elemento “comprometimento” surgiu na 1ª periferia do quadrante de Vergès, o que indica que é frequentemente lembrado e associado aos objetivos organizacionais, numa estreita relação com o núcleo central, mas não evocado nas primeiras posições pelo indivíduo, comportando-se, portanto, como um moderador entre os quadrantes extremos (Joia et al., 2022).

Com significado conferido pelo grupo social alinhado à literatura, como o vínculo existente entre o colaborador e a instituição em que atua, que resulta de seu envolvimento emocional (dimensão afetiva), normativo (com objetivos e interesses da organização) e da vontade de permanecer (Pinho et al., 2020; C. R. M. Silva et al., 2020), o comprometimento é percebido como um fator que é influenciado pelo contexto imediato e que revela a heterogeneidade do grupo social (Abric, 1993). Nesse sentido, quando o grupo social inferir que as metas estipuladas pela organização são pessoalmente significativas e relevantes, o comprometimento pode ser ativado e, consequentemente, a motivação de alta qualidade (Rigby & Ryan, 2018).

A categoria “Eficiência”, entendida no setor como “fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível” (TCU, 2014, p. 34), posicionou-se como segundo elemento do núcleo central. Na análise de similitude (Figura 2), suas coocorrências com a “eficiência” e demais componentes do sistema periférico – transparência, alinhamento e bem-estar – sugerem, pela força das conexões, que a percepção de eficiência importa para a satisfação e bem-estar dos servidores.

A transparência deve ser entendida como uma ferramenta, que pode produzir a melhoria na gestão e no desempenho de governos e organizações (Cremer, 2016), mas não deve ser um fim em si mesma, como o único objetivo a ser alcançado. No caso, o fato de transparência ter sido alocada no sistema periférico da representação social dos objetivos organizacionais sugere que o grupo social se utiliza dessa construção sem alterar os significados construídos pelo núcleo central – sua importância é relativa e secundária aos elementos centrais (Conceição et al., 2020). Os significados adotados pelo grupo social indicam que a transparência se encontra relacionada com a tomada de decisões na gestão e a ética individual, como um conjunto de valores que norteiam as ações (Marchisotti et al., 2022).

A categoria “resultados” posicionou-se como terceiro elemento do núcleo central. Na percepção do grupo social dos servidores, os resultados são consequências que devem ser alcançadas com a

definição dos objetivos, após um processo de planejamento e como medida de eficiência. O núcleo central composto de elementos como “metas”, “eficiência” e “resultados”, sugere a correspondência entre a meta e o resultado desejado, o que se coaduna com a teoria de Locke e Latham (2019): objetivos são, por sua própria natureza, algo que se valoriza; e alcançá-los está relacionado ao afeto, às emoções, à satisfação que o indivíduo sente ao atingir a meta estabelecida.

A combinação eficaz entre um fator extrínseco e sua associação aos desafios de alcançar metas e atingir um alto desempenho, pode gerar a sensação de realização, promovendo, assim, a motivação intrínseca (Klein & Mascarenhas, 2016). Deste modo, a definição dos objetivos pela organização, combinados com o esforço e a atenção para superá-los, promovem não só a motivação para permanecer no ciclo do alto desempenho, mas satisfação no trabalho e bem-estar.

Por fim, note-se que a análise de similitude indicou que o vértice dos resultados constitui uma ponte entre a eficiência e as metas, com coocorrências fortes em ambos os sentidos (Figura 2), razão pela qual é possível associar a correspondência entre as metas e os resultados alcançados; e consequentemente, ao ciclo de alto desempenho para a motivação (Locke & Lathan, 2002).

“Planejamento” também foi alocado no núcleo central, o que sugere que o grupo social dos servidores públicos construiu um senso comum sobre os objetivos organizacionais vinculando-os a alguma forma de planejamento, no qual a definição de objetivos e a formulação de estratégias são propostas pela organização de forma deliberada e intencional, utilizando-se conceitos, processos, procedimentos, ferramentas, técnicas e práticas de planejamento estratégico (Bryson & George, 2020).

A categoria incluiu palavras como “planejamento”, “planejar” e expressões como “planejamento estratégico” e “planos táticos”. É importante ressaltar que a metodologia utilizada permite que as palavras sejam geradas de forma espontânea e com significado determinado pelo sujeito, uma vez que o grau de subjetividade é uma premissa latente das representações sociais, que são construídas a partir de um conjunto de percepções no contexto das relações sociais (Ferreira et al., 2005). No entanto, o teste de evocação de palavras permite a análise combinada de dados de natureza coletiva – a frequência de evocações – com dados de natureza individual – a ordem de evocação (Vergara, 2015), possibilitando a descrição dos significados fundamentais que identificam a representação social partilhada pelo grupo (Joia et al., 2022).

A definição de objetivos organizacionais é identificada como uma etapa de um processo de planejamento para a realização de metas e obtenção de resultados, o que coincide com a suposição formulada por George et al. (2020), que mesmo que não seja bem-sucedido em alcançar todas as metas estabelecidas, o planejamento estratégico cumpre parte substancial delas, gerando a satisfação com os objetivos e resultados alcançados.

Observa-se também que a inclusão do elemento “planejamento” na construção coletiva sobre o significado dos objetivos organizacionais não se fixa tão somente no planejamento estratégico formal, muito embora a expressão tenha sido evocada dentro do agrupamento semântico. Poister (2010) já indicava que o planejamento estratégico formal poderia evoluir para gestão estratégica, mais abrangente que o planejamento estratégico, trabalhando-se com alavancas de gerenciamento para assegurar a implementação das iniciativas estratégicas e encorajar o aprendizado organizacional estratégico e contínuo (Bryson & George, 2020).

Integrando-se a ideia do planejamento, o sistema periférico trouxe a categoria “alinhamento”, entendido no corpus textual como a congruência entre a organização e seus agentes, que pode ser interpretado como uma resposta sensível ao contexto imediato pois, para o grupo social, a definição dos objetivos, além de indicar planejamento, permite, ainda, o alinhamento de intenções entre o

que pretende a organização e ação de seus agentes. Ryan e Deci (2020) apresentaram evidências de que oferecer uma estrutura de alinhamento que envolva a definição clara de objetivos, a percepção das diretrizes adotadas no planejamento e suporte para autonomia e autoeficácia pode promover o envolvimento e a motivação autônoma, pois acaba por satisfazer necessidades básicas sobre a importância do trabalho e autoconfiança, especialmente se experimentados com o significado de promoção do desenvolvimento de suas competências.

Tal percepção positiva dos elementos planejamento e alinhamento sugere que o grupo social assimila a definição dos objetivos organizacionais como um comportamento convergente com os interesses da organização, motivando-se pela importância da consecução dos objetivos em que a própria atividade estimula e motiva o comportamento, pelo fato de serem pessoalmente significativos, gerando uma motivação volitiva e de alta qualidade (Rigby & Ryan, 2018). O uso das informações derivadas das práticas do planejamento também reflete na autoeficácia do indivíduo, já que alimentam a percepção de estarem no controle de suas ações, com competência e habilidades para trocarem ideias estratégicas com o grupo social (Meyfroodt & Desmidt, 2021), motivando-se, assim, o comportamento para a implementação bem-sucedida do plano estratégico.

Também foi alocada no núcleo central a categoria “organização”. Neste aspecto, a percepção do grupo social sobre os objetivos organizacionais decorre da ideia de organização do trabalho para a consecução daquele. Objetivos são guias de orientação, em que são dirigidos os esforços para as atividades relevantes ao alcance dos objetivos e abandonadas as atividades que não contribuem para a superação dos objetivos (Rego et al., 2018). Para o grupo social, objetivos são percebidos como um norteador de suas ações, permitindo a estruturação das atividades para seu alcance.

Assim, após a análise dos elementos do quadrante de Vergès e de similitude, conclui-se que a representação social dos objetivos organizacionais está centrada na percepção dos servidores públicos quanto às **metas, eficiência, resultados, planejamento e organização**.

A representação social sugere que o grupo social se sente motivado com a definição de objetivos organizacionais pois vinculam, de forma positiva, às metas (Chen et al., 2021; Locke & Lathan, 2006; Pedersen, 2015; Rigby & Ryan, 2018), à eficiência (Andrews et al., 2017), aos resultados obtidos (Latham & Locke, 2006; Locke & Latham, 2019); e ao planejamento (George et al., 2020; Rigby & Ryan, 2018; Ryan & Deci, 2020).

5. CONCLUSÃO

Os resultados obtidos indicam que os servidores públicos, por meio de uma construção coletiva, atribuem significados aos objetivos organizacionais que perpassam pelas percepções de metas, eficiência, resultados, planejamento e organização. Tais percepções revelam que a definição de objetivos pela organização influencia positivamente na motivação, visto que os elementos da representação social se encontram associados à motivação de alta qualidade e ao ciclo de alto desempenho (Locke & Lathan, 2002; Lunenburg, 2011), além de estarem vinculados a alguma forma de planejamento estratégico, seja com sua abordagem essencialmente racional ou lógico-incremental (George et al., 2020; Rigby & Ryan, 2018; Ryan & Deci, 2020).

Este estudo aborda debates sobre estratégias formais versus emergentes, particularmente sobre o impacto de objetivos pré-determinados na autonomia e motivação dos funcionários. Apesar da questão inicial que orienta este estudo, os resultados sugerem que a definição de objetivos organizacionais não é vista como uma forma de restrição, controle ou limitação das ações de gestão. Ela é vista como benéfica para orientar o comportamento individual e organizacional. A definição de objetivos permite

que os trabalhadores compreendam claramente os resultados esperados, aquilo para que estão a trabalhar e a forma como o seu trabalho contribui para os objetivos mais amplos da organização, tal como sugerido por George et al. (2022). É possível que a multiplicidade de *stakeholders*, com distintas demandas, e características de um ambiente crescentemente instável, uma abordagem de planejamento formal seja melhor aceita em organizações públicas burocráticas tradicionais, que tendem a operar segundo restrições e orientação política de curto prazo, como verificado por Elbanna et al. (2016).

A utilização da teoria das representações sociais para investigar de que forma os servidores públicos percebem a definição de objetivos pela organização também pode ser elencada como contribuição acadêmica deste estudo, já que forneceu elementos consistentes para a interpretação dos resultados, permitindo-se relacionar a construção do senso comum sobre os objetivos organizacionais aos fatores que influenciam, positivamente, a motivação de alta qualidade e ao ciclo de alto desempenho.

Com base nestas conclusões, o estudo sugere que a liderança sênior envolvida no planejamento estratégico deve se concentrar na promoção da transparência na tomada de decisões e no alinhamento entre os níveis organizacionais. A promoção da importância do trabalho e da consecução dos objetivos, o apoio à auto-eficácia e o desenvolvimento de competências podem levar ao empenho nos objetivos organizacionais e promover a motivação. O sistema periférico da RS, que suporta a heterogeneidade do grupo social, pode ser explorado para construir novas práticas e inovações sensíveis ao contexto imediato. Ao relacionar a investigação do PSM com o contexto organizacional, este estudo permite associar elementos que emergiram na zona periférica da representação social, como o compromisso, a transparência, o alinhamento e o bem-estar, com a determinação dos objetivos organizacionais através do planejamento estratégico, como uma interface mais funcional entre a realidade e o núcleo central (Abric, 1993).

Quando os grupos sociais percebem que há uma troca social com a organização por meio da adoção de atividades de recursos humanos estrategicamente orientadas para a melhoria do desempenho organizacional, como treinamento e desenvolvimento, autonomia no trabalho e comunicação (iniciativas imediatamente posteriores à definição de metas e objetivos), os indivíduos respondem ao estímulo tornando-se mais empáticos à missão da organização, com efeitos positivos na motivação para o serviço público (PSM) e no comprometimento (Mostafa et al., 2015).

O sistema periférico das representações sociais, que suporta a heterogeneidade do grupo social e é evolutivo, pode ser usado para construir novas práticas e inovações porque é sensível ao contexto imediato. No contexto das representações sociais, a inovação baseia-se em formas de pensamento já estabelecidas para incorporar a novidade no quadro já conhecido (Jodelet, 2003).

Limitações deste estudo devem ser consideradas quanto à organização e à categorização das palavras evocadas. O agrupamento semântico pode ter sofrido erros de inferência, mesmo com o cuidado de terem sido adotados os significados a partir de referências bibliográficas e com a utilização de análises suplementares, como a de similitude. Pesquisas futuras poderiam avançar na compreensão de como os servidores públicos percebem a definição de objetivos organizacionais quando não há planejamento estratégico formalmente instituído pela organização pública, de modo a verificar se outros instrumentos de governança, dentro de contextos organizacionais diversos, como normativos internos e ações de *accountability*, podem provocar algum tipo de alteração na motivação de alta qualidade ou no ciclo de alto desempenho.

No mesmo sentido, explorar se a ocupação de cargos de chefia pode alterar a percepção desse grupo social sobre os objetivos organizacionais, provocando ou não alterações nos elementos centrais e periféricos descritos neste estudo.

REFERÊNCIAS

- Abric, J.-C. (1993). Central system, peripheral system: their functions and roles in the dynamics of social representations. *Papers on Social Representations*, 2(2), 75-78.
- Abric, J.-C. (2001). A structural approach to social representations. In K. Deaux, & G. Philogène (Eds.), *Representations of the social: Bridging theoretical traditions* (pp. 42-47). Blackwell.
- Andrews, R., Beynon, M. J., & Genc, E. (2017). Strategy implementation style and public service effectiveness, efficiency, and equity. *Administrative Sciences*, 7(1), 4. <https://doi.org/10.3390/admsci7010004>
- Bakker, A. B. (2015). A job demands–resources approach to public service motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 723-732. <https://doi.org/10.1111/puar.12388>
- Blom, R., Borst, R. T., & Voorn, B. (2021). Pathology or inconvenience? A meta-analysis of the impact of red tape on people and organizations. *Review of Public Personnel Administration*, 41(4), 623-650. <https://doi.org/10.1177/0734371X20924117>
- Breaugh, J., Ritz, A., & Alfes, K. (2018). Work motivation and public service motivation: disentangling varieties of motivation and job satisfaction. *Public Management Review*, 20(10), 1423-1443. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1400580>
- Bryson, J. M., & George, B. (2020, March 31). Strategic management in public administration. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1396>
- Bryson, J. M., George, B., & Seo, D. (2022). Understanding goal formation in strategic public management: a proposed theoretical framework. *Public Management Review*, 26(2), 539-564. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2103173>
- Caillier, J. G. (2016). Does public service motivation mediate the relationship between goal clarity and both organizational commitment and extra-role behaviours? *Public Management Review*, 18(2), 300-318. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.984625>
- Campos, W. Y. Y. Z., & Cavazotte, F. de S. C. N. (2023). Controle burocrático e suporte organizacional no setor público: efeitos mediados pelo empoderamento psicológico no engajamento. *Revista de Administração Pública*, 57(4), e2022-0301. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220301>
- Castro, C. R. de, & Castro, M. R. de. (2018). Metáforas no processo de objetivação de representações sociais. *Psicologia & Sociedade*, 30, e159429. <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2018v30159429>
- Chen, X., Latham, G. P., Piccolo, R. F., & Itzhakov, G. (2021). An enumerative review and a meta-analysis of primed goal effects on organizational behavior. *Applied Psychology*, 70(1), 216-253. <https://doi.org/10.1111/apps.12239>
- Corduneanu, R., Dudau, A., & Kominis, G. (2020). Crowding-in or crowding-out: the contribution of self-determination theory to public service motivation. *Public Management Review*, 22(7), 1070-1089. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740303>
- Conceição, E. R. da, Silva, A. P. B. da, & Campos, R. P. de. (2020). A representação social do gestor sobre o processo de internacionalização de PMEs brasileiras da área de TI. *Brazilian Journal of Development*, 6(7), 48130-48147. <https://doi.org/10.34117/bjdv6n7-454>
- Cremer, D. D. (2016, July 21). When transparency backfires, and how to prevent it. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2016/07/when-transparency-backfires-and-how-to-prevent-it>
- Danaeefard, H., Torshab, A. A., Mostafazadeh, M., Delkhah, J., & Imanikhah, F. (2022). Organizational goal ambiguity and public service motivation: evidence from Iran. *Personnel Review*, 51(9), 2103-2128. <https://doi.org/10.1108/PR-07-2020-0523>
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9707180258>
- Deci, E. L., Olafsen, A. H., & Ryan, R. M. (2017). Self-determination theory in work organizations: The state of a science. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 4, 19-43. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-032516-113108>
- Drucker, P. F. (1954). *The practice of management: a study of the most important function in American society*. Harper & Brothers.

- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74. <https://doi.org/10.2307/258191>
- Elbanna, S., Andrews, R., & Pollanen, R. (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: evidence from Canada. *Public Management Review*, 18(7), 1017-1042. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051576>
- Ferreira, V. C. P., Santos, A. F. dos, Jr., Azevedo, R. C. de, & Valverde, G. (2005). A representação social do trabalho: uma contribuição para o estudo da motivação. *Estação Científica*, 1, 1-13.
- Flament, C. (1981). L'analyse de similitude: une technique pour les recherches sur les représentations sociales. *Current Psychology of Cognition*, 1(4), 375-395.
- George, B., Drumaux, A., Joyce, P., & Longo, F. (2020). Editorial. *Public Money & Management*, 40(4), 255-259. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1728055>
- George, B., Desmidt, S., Cools, E., & Prinzie, A. (2022). Cognitive styles, user acceptance and commitment to strategic plans in public organizations: an empirical analysis. In J. M. Bryson, L. H. Edwards, & D. M. Van Slyke (Eds.), *Toward a more strategic view of strategic planning research* (pp. 31-50). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003295495>
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810-819. <https://doi.org/10.1111/puar.13104>
- Gkizani, A. M., & Galanakis, M. (2022). Goal setting theory in contemporary businesses: a systematic review. *Psychology*, 13(3), 420-426. <https://doi.org/10.4236/psych.2022.133028>
- Hambrick, D. C., & Finkelstein, S. (1987). Managerial discretion: a bridge between polar views of organizational outcomes. *Research in Organizational Behavior*, 9, 369-406.
- Hautz, J., Seidl, D., & Whittington, R. (2017). Open strategy: dimensions, dilemmas, dynamics. *Long Range Planning*, 50(3), 298-309. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2016.12.001>
- Hendry, J. (2002). The principal's other problems: Honest incompetence and the specification of objectives. *Academy of Management Review*, 27(1), 98-113. <https://doi.org/10.5465/amr.2002.5922406>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Jodelet, D. (2003). Représentations sociales: un domaine en expansion. In D. Jodelet (Ed.), *Les représentations sociales* (pp. 31-61). Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.jodel.2003.01.0045>
- Johnson, G., Melin, L., & Whittington, R. (2003). Micro strategy and strategizing: towards an activity-based view. *Journal of Management Studies*, 40(1), 3-22. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.t01-2-00002>
- Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2011). *Exploring strategy: text and case studies* (7a ed.). Pearson Education Limited.
- Joia, L. A., & Michelotto, F. (2020). Universalists or utilitarianists? The social representation of COVID-19 pandemic in Brazil. *Sustainability*, 12(24), 10434. <https://doi.org/10.3390/su122410434>
- Joia, L. A., Michelotto, F., & Lorenzo, M. (2022). Sustainability and the social representation of the COVID-19 pandemic: a missing link. *Sustainability*, 14(17), 10527. <https://doi.org/10.3390/su141710527>
- Joia, L. A., & Torres, V. C. S. (2022). The social representation of IT governance: The standpoint of IT professionals. *BAR. Brazilian Administration Review*, 19(2), e210044. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2022210044>
- Klein, F. A., & Mascarenhas, A. O. (2016). Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 17-39. <https://doi.org/10.1590/0034-7612146562>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2020). Debate: strategic planning after the governance revolution. *Public Money & Management*, 40(4), 260-261. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1715097>
- Latham, G. P., & Locke, E. A. (2006). Enhancing the benefits and overcoming the pitfalls of goal

- setting. *Organizational Dynamics*, 35(4), 332-340. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2006.08.008>
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Mudling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lira, M., & Silva, V. P. G. da. (2015). Motivação intrínseca vs. motivação extrínseca: a aplicação da Escala WPI no contexto do setor público português. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 5(4), 171-195. <https://doi.org/10.18028/rgfc.v5i4.1126>
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: a 35-year odyssey. *American Psychologist*, 57(9), 705-717. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.57.9.705>
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2006). New directions in goal-setting theory. *Current Directions in Psychological Science*, 15(5), 265-268. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8721.2006.00449.x>
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2019). The development of goal setting theory: A half century retrospective. *Motivation Science*, 5(2), 93-105. <https://doi.org/10.1037/mot0000127>
- Lunenburg, F. C. (2011). Goal-setting theory of motivation. *International Journal of Management, Business, and Administration*, 15(1), 1-6.
- Marchand, P., & Ratinaud, P. (2012). L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels: les primaires socialistes pour l'élection présidentielle française (septembre-octobre 2011). In *Actes des 11eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles*, Brussels, Belgium.
- Marchisotti, G., Filho, J., Franca, S., Domingos, M., Junior, V., Toledo, R., Alves, C., Castro, H., & Putnik, G. (2022). The social representation of the governance system through key descriptors: mute zone? *International Journal for Quality Research*, 16(2), 595-612. <https://doi.org/10.24874/IJQR16.02-16>
- Marchisotti, G. G., Joia, L. A., & Carvalho, R. B. de. (2019). A representação social de cloud computing pela percepção dos profissionais brasileiros de tecnologia da informação. *Revista de Administração de Empresas*, 59(1), 16-28. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020190103>
- Mazzotti, A. J. A. (2002). A abordagem estrutural das representações sociais. *Psicologia da Educação*, 14-15, 17-37.
- Meyfroodt, K., & Desmidt, S. (2021). Can rational planning stimulate cooperative behaviour? How perceived self-efficacy mediates the relationship between strategic plan use, performance information use and strategic voice by local councillors. *Public Management Review*, 23(6), 818-842. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1699949>
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257-272. <https://doi.org/10.1002/smj.4250060306>
- Moller, R. C. (1996). A representação social do fenômeno participativo em organizações públicas do Rio de Janeiro. *Política e Administração*, 3(1), 43-51.
- Moscovici, S. (1988). Notes towards a description of social representations. *European Journal of Social Psychology*, 18(3), 211-250. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420180303>
- Moscovici, S. (2007). *Representações sociais: investigações em psicologia social* (5a ed.). Ed. Vozes.
- Mostafa, A. M. S., Gould-Williams, J. S., & Bottomley, P. (2015). High-performance human resource practices and employee outcomes: the mediating role of public service motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 747-757. <https://doi.org/10.1111/puar.12354>
- Mussagulova, A. (2021). Predictors of work engagement: drawing on job demands –resources theory and public service motivation. *Australian Journal of Public Administration*, 80(2), 217-238. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12449>
- Neugebauer, F., Figge, F., & Hahn, T. (2016). Planned or emergent strategy making? Exploring the formation of corporate sustainability strategies. *Business Strategy and the Environment*, 25(5), 323-336. <https://doi.org/10.1002/bse.1875>
- Oliveira, C. B. de, & Fontes, J. R., Filho. (2017). Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 596-615. <https://doi.org/10.1590/0034-7612171397>
- Pedersen, M. J. (2015). Activating the forces of public service motivation: Evidence from a low-intensity randomized survey experiment. *Public Administration Review*, 75(5), 734-746. <https://doi.org/10.1111/puar.12325>

- Perrow, C. (1986). *Complex organizations: a critical essay* (3a ed.). McGraw-Hill.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303>
- Pinho, A. P. M., Oliveira, E. R. da S. de, & Silva, C. R. M. da. (2020). Comprometimento Organizacional no Setor Público: um olhar sobre três décadas de produção científica brasileira (1989-2019). *Revista do Serviço Público*, 71(3), 504-539. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i3.3507>
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70(s1), s246-s254. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>
- Rateau, P., & Lo Monaco, G. (2013). La théorie des représentations sociales: Orientations conceptuelles, champs d'applications et méthodes. *CES Psicología*, 6(1), 1-21.
- Rego, A., Valverde, C., Oliveira, E., Cunha, M. P. e. (2018). *Gestão por objetivos: guias para reflexão e ação*. Edições Sílabo Ltda.
- Rigby, C. S., & Ryan, R. M. (2018). Self-determination theory in human resource development: New directions and practical considerations. *Advances in Developing Human Resources*, 20(2), 133-147. <https://doi.org/10.1177/1523422318756954>
- Rigby, D., & Bilodeau, B. (2018). *Management tools & trends*. Bain & Company.
- Rodrigues, W. A., Reis, M. T., Neto, & Gonçalves, C., Filho. (2014). As influências na motivação para o trabalho em ambientes com metas e recompensas: um estudo no setor público. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 253-274. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100011>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2020). Intrinsic and extrinsic motivation from a self-determination theory perspective: definitions, theory, practices, and future directions. *Contemporary Educational Psychology*, 61, 101860. <https://doi.org/10.1016/j.cedpsych.2020.101860>
- Sá, C. P. de. (1996). Representações sociais: teoria e pesquisa do núcleo central. *Temas em Psicologia*, 4(3), 19-33.
- Sant'Anna, H. C. (2012). OpenEvoc: um programa de apoio à pesquisa em Representações Sociais. In *Anais do 7º Encontro Regional da ABRAPSO*, Vitória, ES, Brasil.
- Shen, W., & Cho, T. S. (2005). Exploring involuntary executive turnover through a managerial discretion framework. *Academy of Management Review*, 30(4), 843-854. <https://doi.org/10.5465/AMR.2005.18378881>
- Silva, C. R. M. da, Oliveira, L. V. C., Bona, D. O., Oliveira, J. A. do N., & Pinheiro, T. C. de A. (2020). Comprometimento organizacional e comportamento sustentável no trabalho: evidências do setor público. *Revista de Carreiras e Pessoas*, 10(2), 279-296. <https://doi.org/10.20503/recap.e.v10i2.44550>
- Torfin, J., & Bentzen, T. Ø. (2020). Does stewardship theory provide a viable alternative to control-fixated performance management? *Administrative Sciences*, 10(4), 86. <https://doi.org/10.3390/admsci10040086>
- Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (2a ed.). <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (3a ed.). <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>
- Ugboro, I. O., Obeng, K., & Spann, O. (2011). Strategic planning as an effective tool of strategic management in public sector organizations: Evidence from public transit organizations. *Administration & Society*, 43(1), 87-123. <https://doi.org/10.1177/0095399710386315>
- Van de Ven, A. H. (1992). Suggestions for studying strategy process: a research note. *Strategic Management Journal*, 13(S1), 169-188. <https://doi.org/10.1002/smj.4250131013>
- Vandersmissen, L., & George, B. (2024). Strategic planning in public organizations: reviewing 35 years of research. *International Public Management Journal*, 27(4), 663-658. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2271901>
- Vergara, S. C. (2015). *Métodos de pesquisa em administração* (6a ed.). Ed. Atlas.

- Vergara, S. C., & Ferreira, V. C. P. (2005). A representação social de ONGs segundo formadores de opinião do município do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 39(5), 1137-1159. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6582>
- Welsh, D. T., Baer, M. D., & Sessions, H. (2020). Hot pursuit: the affective consequences of organization-set versus self-set goals for emotional exhaustion and citizenship behavior. *Journal of Applied Psychology*, 105(2), 166-185. <https://doi.org/10.1037/apl0000429>
- Whittington, R. (1996). Strategy as practice. *Long Range Planning*, 29(5), 731-735. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(96\)00068-4](https://doi.org/10.1016/0024-6301(96)00068-4)
- Wolter, R. P., Wachelke, J., & Naiff, D. (2016). A abordagem estrutural das representações sociais e o modelo dos esquemas cognitivos de base: perspectivas teóricas e utilização empírica. *Temas em Psicologia*, 24(3), 1139-1152. <https://doi.org/10.9788/TP2016.3-18>
- Wright, B. E. (2007). Public service and motivation: does mission matter? *Public Administration Review*, 67(1), 54-64. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00696.x>
- Wright, B. E., Christensen, R. K., & Pandey, S. K. (2013). Measuring public service motivation: exploring the equivalence of existing global measures. *International Public Management Journal*, 16(2), 197-223. <https://doi.org/10.1080/10967494.2013.817242>
- Yu, J. (2023). Agency autonomy, public service motivation, and organizational performance. *Public Management Review*, 25(3), 522-548. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1980290>

Catheriny Baccaro Nonato

Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE); Procuradora da Fazenda Nacional. E-mail: catherinybaccaro@gmail.com

Joaquim Rubens Fontes-Filho

Ph.D. em Administração; Professor Adjunto na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE). E-mail: joaquim.rubens@fgv.br

Flavia de Paiva Michelotto

Ph.D. em Administração; Professor Adjunto na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE). E-mail: flavia.michelotto@fgv.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Catheriny Baccaro Nonato: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Validação (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Joaquim Rubens Fontes-Filho: Conceituação (Liderança); Análise formal (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Igual); Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Lead); Validação (Liderança); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).

Flavia de Paiva Michelotto: Conceituação (Suporte); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Suporte); Validação (Liderança); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).

DISPONIBILIDADE DOS DADOS

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo não está disponível publicamente.

RELATÓRIO DE REVISÃO POR PARES

O relatório de revisão por pares está disponível em <https://doi.org/10.5281/zenodo.14018245>