



Contextus – Revista Contemporânea de  
Economia e Gestão  
ISSN: 1678-2089  
revistacontextus@ufc.br  
Universidade Federal do Ceará  
Brasil

da Rocha Soares Ferreira, Vicente; Najberg, Estela; Barreiros Porto, Rafael; de Moraes  
Sousa, Marcos; Bezerra Barbosa, Nelson  
PESQUISA SOBRE ESTRATÉGIA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: AVALIAÇÃO DA  
PRODUÇÃO CIENTÍFICA NO PERÍODO 2007 – 2011  
Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão, vol. 13, núm. 1, enero-abril,  
2015, pp. 85-104  
Universidade Federal do Ceará  
Santiago, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570765352005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

# **PESQUISA SOBRE ESTRATÉGIA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: AVALIAÇÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NO PERÍODO 2007 – 2011**

## **RESEARCH ABOUT STRATEGY IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR: SCIENTIFIC PRODUCTION EVALUATION IN THE PERIOD OF 2007 – 2011**

### **LA PESQUISA ACERCA DE ESTRATEGIA EN EL SECTOR PÚBLICO BRASILEÑO: UNA EVALUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA EN EL PERIODO 2007 – 2011**

---

#### **Vicente da Rocha Soares Ferreira**

Mestre em Administração pela Universidade de São Paulo (FEARP); Professor Assistente do Curso de Administração da Universidade Federal de Goiás (UFG)  
vicenterocha@ufg.br

*Contextus*

ISSNe 2178-9258

Organização: Comitê Científico Interinstitucional

Editor Científico: Marcelle Colares Oliveira

Avaliação : Double Blind Review pelo SEER/OJS

Revisão: Gramatical, normativa e de formatação

Recebido em 05/12/2013

Aceito em 20/09/2014

2<sup>a</sup> versão aceita em 09/10/2014

3<sup>a</sup> versão aceita em 30/01/2015

#### **Estela Najberg**

Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas; Professora Adjunta do Curso de Administração da UFG  
estelanajberg@gmail.com

#### **Rafael Barreiros Porto**

Doutor em Ciências do Comportamento pela Universidade de Brasília (UnB); Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB  
rafaelporto@unb.br

#### **Nelson Bezerra Barbosa**

Doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo; Professor do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário de Anápolis  
nelsonbbarbosa@gmail.com

#### **Marcos de Moraes Sousa**

Mestre em Agronegócio pela UFG; Professor do Instituto Federal Goiano  
marcosdemoraessousa@gmail.com

## **RESUMO**

A estratégia empresarial tem sido bastante investigada no setor privado, mas, no setor público, não tem tido atenção semelhante; apesar de sua importância para a gestão de ambos os setores. Como as investigações existentes podem estar esparsas e abranger outras áreas da Administração, este trabalho teve o objetivo de descrever a evolução dos estudos sobre Estratégia no Setor Público. Para tanto, fez-se uma sistematização e uma breve avaliação da produção científica sobre Estratégia no Setor Público brasileiro. Trata-se de uma pesquisa bibliométrica com dados da base Scielo Brasil no período de 2007 a 2011. Os artigos escolhidos foram publicados em periódicos A1, A2, B1, B2 e B3 da área de Administração, o que resultou no estudo de 35 trabalhos. A análise aponta para dois resultados: que se pesquisa pouco o tema Estratégia no Setor Público; e que esse setor ainda não utiliza os instrumentos fornecidos pela área de Estratégia.

**Palavras-chave:** Gestão. Estratégia. Setor público. Avaliação. Estudo bibliométrico.

## ABSTRACT

The corporate strategy has been widely investigated in the private sector but in the public sector has not received similar attention, despite its importance for the management of both sectors. Existing investigations can be sparse and may include other areas of administration. The objective of this paper is to describe the evolution of Strategy Research in the Public Sector. A systematization and a brief review of scientific literature on strategy were done in the public sector in Brazil. This is a bibliometric research with data from the database SCIELO Brazil, in the period of 2007-2011. The selected items were published in journals A1, A2, B1, B2 and B3 of the Administration field, which resulted in the study of 35 papers. The analysis points to: there is little research in Strategy in the Public Sector and, this sector has not yet used the instrumental provided by Strategy field.

**Keywords:** Management. Strategy. Public sector. Evaluation. Bibliometric study.

## RESUMEN

La estrategia empresarial ha sido ampliamente investigado en el sector privado, pero en el sector público no ha conseguido la misma atención, pese a su importancia para la gestión de ambos sectores. Las investigaciones existentes pueden ser escasas y abarcar otras áreas de la administración. El objetivo de este trabajo es describir la evolución de los estudios sobre Estrategia en el Sector Público. Así, se hizo una sistematización y una breve evaluación de la literatura científica con respecto a la estrategia en el sector público en Brasil. Es una investigación bibliométrica con datos conseguidos en la base SciELO Brasil, de 2007 a 2011. Los artículos seleccionados fueron publicados en revistas A1, A2, B1, B2 y B3 del área de administración, lo que resultó en lo estudio de 35 trabajos. El análisis apunta para dos resultados: que poco se estudia la estrategia en el sector público; y, que el sector público aún no se utiliza del instrumento proporcionado por el área de estrategia.

**Palabras clave:** Gestión. Estrategia. Sector público. Evaluación. Estudio bibliométrico.

## 1 INTRODUÇÃO

Bertero, Vasconcelos e Binder (2003), ao analisarem a produção acadêmica brasileira na área de Estratégia empresarial, reconhecem que essa área se desenvolve de forma tímida nesse país, sendo, apenas em meados do século XX, que as primeiras disciplinas foram ministradas na escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas. Após realizarem uma leitura do desenvolvimento dessa área a partir dos anos 1960 e 1970, afirmam que, somente nos anos 90, ela se consolidou como área da Administração, ficando conhecida como gestão estratégica,

quando passou a integrar a formulação e a implementação da estratégia e a eliminar a clássica separação entre aqueles que pensam e planejam daqueles que somente executam as ações nas organizações, reafirmando que a responsabilidade pela gestão é de todos. Isso implica colocar a estratégia no centro do *management* (BERTERO; VASCONCELOS; BINDER, 2003).

Sabe-se que a área de Estratégia se consolida nos EUA nos anos 1960, mas com um discurso de legitimação das grandes empresas e com desprezo pela dimensão pública e pelo Estado (FARIA;

SAUERBRONN, 2008). Esses autores argumentam também que a visão crítica sobre estratégia defende que ela precisa ser levada a sério porque é uma prática social que tem efeitos significativos sobre as sociedades. Assim, é necessário que os pesquisadores possam investigar como se dá a formação da estratégia nas organizações públicas, tendo-se em vista que estratégia não é um tema aplicável somente à área privada (LLEWELLYN; TAPPIN, 2003; STEWART, 2004; ANDREWS *et al.*, 2007; ROSE; CRAY, 2010); logo é importante demais para ser desprezada pela dimensão pública (FARIA; SAUERBRONN, 2008).

Com relação à formação da estratégia, Furrer, Thomas e Goussevskaia (2008) identificaram uma evolução em direção a uma integração dos níveis corporativo e competitivo da estratégia que deve superar a noção da hierarquia de estratégias. Por essas razões, futuras questões de pesquisa devem estar relacionadas à questão da integração de estratégias corporativas e competitivas e às suas implicações para o desempenho e postura competitivos da empresa. Esses autores também apontam que existem três períodos do desenvolvimento histórico da Gestão Estratégica: o primeiro período em que, segundo os precursores dos estudos da organização, sob o viés econômico e uma

visão burocrático-normativa, ela ainda não poderia ser considerada como área de Estratégia. O segundo período quando, nos anos 1960, a pesquisa marcou o afastamento de uma abordagem única e determinística para uma perspectiva contingencial, em que as organizações precisaram se adaptar ao ambiente externo. E o terceiro período, a partir de 1970, que se caracterizou pela transição orientada a uma pesquisa voltada ao desenvolvimento de uma dicotomia entre dois conjuntos de pesquisa: a escola do “processo” (estudos descritivos) *versus* a “escola” da indústria organizacional (estudos baseados em modelos abstratos) (FARIA; SAUERBRONN, 2008).

Para estudar o processo de Estratégia no Setor Público, é necessário que se compreendam os objetivos das organizações públicas, que não são competitivas por natureza, pois o uso de estratégias competitivas, como o modelo de Porter (1991), parece se encaixar apenas parcialmente na gestão pública, já que essa Teoria da Vantagem Competitiva é resultante de uma escolha entre três opções mutuamente excludentes: vender mais barato (liderança em custo), vender algo diferenciado (diferenciação) ou manter um foco/alvo estratégico (em custo ou diferenciação). Isso não é propriamente a preocupação central do setor público, pelo

menos para a Administração Direta brasileira.

O modelo da Teoria Baseada em Recursos também parece responder apenas parcialmente a análises no setor público, pois, nessa teoria, a vantagem competitiva resulta de recursos específicos, raros, inimitáveis e superiores em uso apenas por determinadas empresas que estão no mercado (BARNEY, 1991; PETERAF, 1993; WERNERFELT, 1984); porque, muitas vezes, o setor público é monopolista, e parece não estar preocupado com competição e *market share* (JOHANSON, 2009). Além disso, no contexto do serviço público, a medida de desempenho não tem orientação ao lucro (CASEBEER; REAY; DEWALD; PABLO, 2010), e a discussão, tão cara nessas teorias de vantagem competitiva, também não seria adequadamente aplicada (KANUNGO; JAIN, 2011).

Existe uma grande gama de modelos de estratégias competitivas (CAMPBELL-HUNT, 2000), mas parece que quase todos são pensados para o setor privado, pois a ideia de competição é mais adequadamente aplicada a esse setor, o que nem sempre é útil ao setor público porque *market share* e crescimento por meio de competição não são elementos presentes nessa área, pelo menos em uma parte dela (BROWN, 2010). No entanto, estratégia é propósito, é direção, bem como objetivos,

e isso é importante tanto no setor público quanto no setor privado. Sendo assim, as questões relevantes são: que propostas, que direção e de quem são os objetivos? (JOHANSON, 2009)

Logo, para o setor público, o processo de estratégia sofre pelo conflito que existe entre política e gestão (STEWART, 2004). Nesse caso, a ideia de estratégia se vincula a relações de poder, parecendo mais lógico imaginar Estratégia no Setor Público à luz da análise de Mintzberg e Lampel (1999), que estruturam o pensamento estratégico em dez escolas, sendo uma delas a escola do poder, que leva em consideração as questões de conflito e as negociações no processo de gestão.

Em pesquisa anterior sobre a produção científica em Estratégia Empresarial no período 1991-2002, Bertero, Vasconcelos e Binder (2003), encontraram apenas seis trabalhos publicados no período sobre Estratégia no Setor Público, representando apenas 2% de todo o levantamento da área. Alguns autores afirmam que a Estratégia é um assunto muito pesquisado nas organizações privadas, porém ainda é pouco nas empresas públicas (LLEWELLYN; TAPPIN, 2003; STEWART, 2004; ROSE; CRAY, 2010; GOHR; SANTOS 2011). Assim, o presente trabalho pretende avaliar como têm evoluído as pesquisas nesse

campo, e se houve alguma mudança quanto ao tratamento do tema Estratégia no Setor Público brasileiro. Para tanto, foram feitos um levantamento e uma sistematização das publicações na área nos últimos cinco anos. Não foi feita uma análise da autoria da produção, pois o foco foi a análise do conteúdo dos trabalhos encontrados que mostram como o tema Estratégia apresentava-se e como evoluiu no setor público, reforçando o objetivo deste trabalho.

Além desta Introdução, o artigo contempla um Referencial Teórico com as principais referências para a discussão da Estratégia no Setor Público, uma seção que apresenta a abordagem metodológica utilizada, seguida da apresentação, análise e discussão dos resultados. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre a pesquisa realizada e os resultados alcançados.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A estratégia de uma organização pode ser compreendida como a forma pela qual a organização procura manter ou aperfeiçoar seu desempenho (ANDREWS *et al.*, 2007). No caso das organizações públicas, aspectos internos, como a estrutura organizacional, podem ter um papel estratégico importante, com

consequências sobre o desempenho da organização.

A literatura em Administração Pública enfatiza dois principais tipos de estratégias. O primeiro é o planejamento racional, caracterizado por estratégias que são desenvolvidas de forma analítica, formal e lógica. Nele, as características do ambiente externo e interno são mapeadas e as circunstâncias futuras previstas. Uma variedade de opções políticas diferentes do *status quo* é identificada e analisada. Objetivos precisos da organização são definidos para o desempenho futuro, e a melhor opção política é selecionada. Assim, o desempenho é regular e rigorosamente monitorado. Nesse caso, a ênfase é sobre os dados, sobre as análises e o foco é nos objetivos organizacionais.

No segundo modelo, em vez de ser formulada explicitamente, a estratégia emerge das barganhas políticas entre os grupos internos e entre a organização e seus *stakeholders*. Nesse cenário, a política pública que tem o maior suporte político se torna a estratégia efetiva. Em tal caso, as análises formais têm papel menor, e os objetivos organizacionais permanecem vagos no sentido de maximizar a estabilidade política (ANDREWS *et al.*, 2007).

Considerando os aspectos políticos em relação ao processo de decisão

estratégica no setor público, Matus (2006) discute planejamento para o setor público por meio de um método desenvolvido por ele próprio para substituir o tradicional planejamento nos governos. Segundo o autor, que trabalha com a ideia de jogo social, “não basta dispor de um bom delineamento normativo e prescritivo do plano. É preciso, além disso, de uma boa estratégia para lidar com os outros jogadores e com as circunstâncias que cercam o jogo social” (MATUS, 2006, p.132).

Existem também aquelas teorias, como a Teoria Baseada em Recursos (Barney, 1991; Peteraf, 1993; Wernerfelt, 1984), que têm enfoque interno nos recursos raros e inimitáveis existentes nas empresas, por meio dos quais, o desempenho é classificado pela integração de uma visão econômica (*economic rents*) com uma visão mercadológica (o valor superior percebido). Os autores destacam que essa teoria é um excelente exemplo de como se podem integrar essas duas perspectivas, mas não se manifestam sobre aspectos políticos. Nessa teoria, a vantagem competitiva resulta de recursos específicos, raros, inimitáveis e superiores em uso apenas por determinadas empresas. Diferenças de desempenho são explicadas por diferenças de rentabilidade das empresas, pois esses recursos inimitáveis possuem diferentes níveis de eficiência;

recursos superiores são mais ‘eficientes’ no sentido de permitirem uma empresa produzir de maneira mais econômica que as demais, ao mesmo tempo que satisfazem as necessidades dos consumidores. Apesar de ser uma teoria com visão específica na questão dos recursos organizacionais, ela pode explicar parte das estratégias no setor público, tendo-se em vista que muitos dos recursos da administração pública são específicos e exclusivos.

A Teoria Baseada em Recursos é encontrada em estudos empíricos aplicados no serviço público para compreender mais profundamente como e quais recursos produtivos impactam o desempenho organizacional. Estudos dessa natureza são encontrados no Poder Executivo (BRYSON, ACKERMANN; Eden, 2007; CASEBEER *et al.*, 2010; FRĄCZKIEWICZ-WRONKA; SZYMANIEC, 2012; HARUN, 2012; KANUNGO; JAIN, 2011; LEE; WHITFORD, 2013; MASSUKADO; TEIXEIRA, 2008; ROMLI; MAT, 2012) e no Poder Judiciário (GUIMARÃES; ODELIUS; MEDEIROS; SANTANA, 2011; SPRIGGS, 1996).

Como já registrado anteriormente, muito já foi escrito sobre estratégia e planejamento estratégico no setor privado, mas isso não tem ocorrido no setor público (LLEWELLYN; TAPPIN, 2003;

STEWART, 2004; ROSE; CRAY, 2010). É relativamente recente o aparecimento da estratégia no setor público, porém a necessidade de boa gestão e mais transparência levam o setor público a incorporar princípios de estratégia (LLEWELLYN; TAPPIN, 2003) aplicados ao setor privado, o que parece não ser diferente no caso do Brasil, onde só recentemente o Estado passou por uma reforma que incorporou conceitos de gestão do setor empresarial, tais como os de controle administrativo e *accountability*. Em relação ao controle, o mais comum é a prática e a pesquisa se preocuparem com o controle político e social e não com o controle administrativo, cuja maior preocupação é o desempenho organizacional, mas que poderia também apoiar as práticas de *accountability*.

Grande parte da aplicação de ferramentas e princípios de estratégias originadas no setor privado emerge dentro do contexto de reformas do Estado. Para Brown (2010), os movimentos "reinventando o governo" e a "nova gestão pública", que potencializaram as reformas no setor público, resultaram em uma proliferação e difusão de sistemas de gestão do setor privado para dentro do setor público. Contudo, o autor adverte que é necessário avançar nas prescrições desses movimentos, por exemplo, melhorando as

medidas de desempenho, que devem ser válidas e utilizáveis, bem como a calibragem dos incentivos dispensados aos gerentes.

A incorporação de conceitos, como eficiência e efetividade, que conduzem a uma perspectiva de gestão por resultados para além de aspectos pragmáticos, implica novas formas de gestão que envolvem a disputa política que a implementação dessas medidas suscita. Nesse sentido, a noção de estratégia não abrange apenas um melhor uso de recursos materiais, mas uma capacidade para construir viabilidade ao projeto; sugere, portanto, a superação de obstáculos criados pelas resistências de atores contrários a essas mudanças nos paradigmas da Administração Pública (MATUS, 2006).

Quando se fala de Estratégia no Setor Público, parece que se trata de um "não assunto" (NUNES, 2007), de tão escassa que é a pesquisa nessa área no Brasil. Estratégia seria assunto restrito ao setor privado? O campo dos estudos em Estratégia não teria nada a acrescentar ao da Administração Pública no Brasil? Isso não parece ser verdade quando se observa essa área em outros países, que vem aumentando sua participação nas pesquisas no setor público (LLEWELLYN; TAPPIN, 2003; STEWART, 2004; ROSE; CRAY, 2010).

Por exemplo, Brown (2010) afirma que os gerentes de hoje operam em um ambiente no qual existem maiores oportunidades para o uso efetivo da informação a fim de desenvolver e executar as estratégias organizacionais. O autor afirma também que a prática de Estratégia no Setor Público e o contexto imediato no qual a estratégia se desenvolve têm evoluído, potencializando o processo de tomada de decisão e o planejamento.

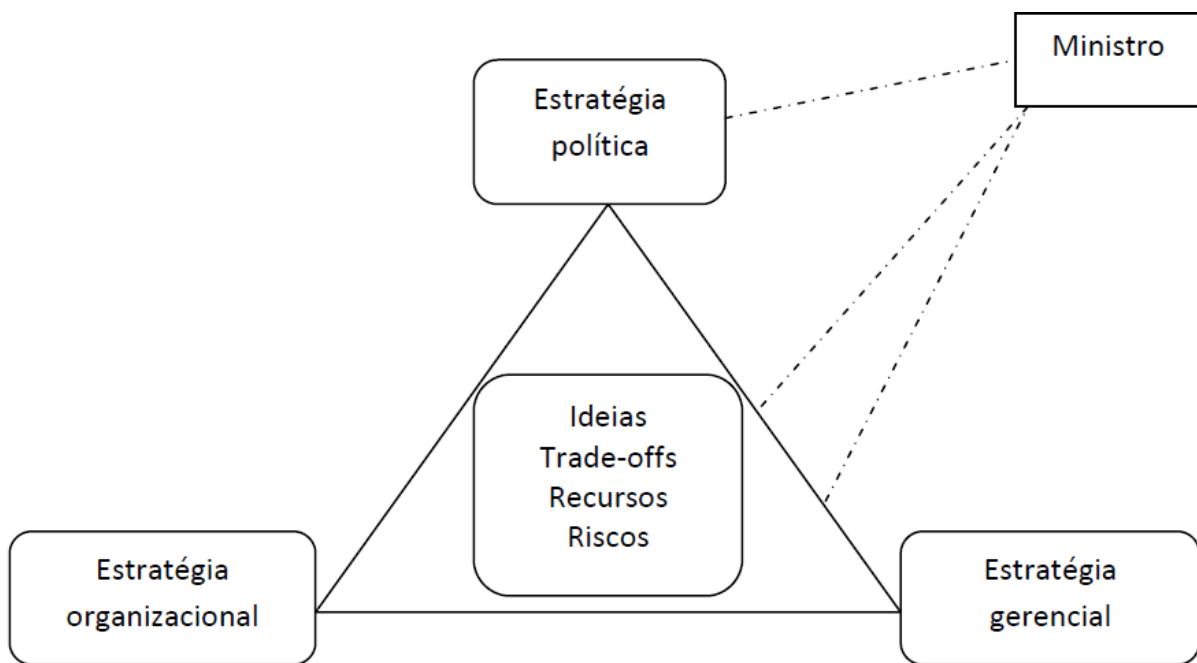
Stewart (2004), depois de fazer uma revisão sobre a Estratégia no Setor Público australiano, sugere que é possível renovar a ideia de uso desse tema, tanto na parte administrativa, nível organizacional, quanto nas políticas relacionadas à gestão pública, nível macro-organizacional. O autor avisa, no entanto, que não é tarefa fácil porque, apesar da ideia de estratégia poder produtivamente politizar a gestão e “gerencializar” a política, ela vai ao centro da questão mais antiga e conflituosa em Administração Pública: a relação entre a política e a gestão (WILSON, 1887). Stewart (2004) sugere que as estratégias no setor público são de três tipos: estratégia

política, estratégia organizacional e estratégia gerencial.

Estratégia política é a que o governo quer mudar, sua agenda, e as formas pelas quais a agência irá se mover para ajudá-lo a alcançar essa agenda. Estratégia organizacional é mais semelhante à Estratégia no Setor Privado, é a que a organização faz para atender às necessidades e expectativas de suas partes interessadas, o que faz para sustentar o seu futuro em um mundo em que as pressões competitivas não estão distantes, nem mesmo do setor público. E estratégia gerencial são as atividades técnicas de elaboração do orçamento e relatório, toda a vasta gama de tomada de decisões operacionais e o emprego de recursos para alcançar os objetivos acordados, atividades que geralmente são tidas como inequivocadamente “gerenciais” no sentido de que elas parecem ser removidas dos domínios estratégicos (STEWART, 2004).

Stewart (2004) organiza esses três tipos de estratégias em um triângulo que demonstra como estão relacionadas no âmbito da organização pública.

**Figura 1** – Gestão Estratégica – reconfigurando a relação agência-ministro



Fonte: adaptado de Stewart (2004, p.20).

O autor explica que a política estratégica é o espaço de diálogo entre os ministros da área e os agentes (executivos dos órgãos de governo) no desenvolvimento da política pública, e as evidências empíricas apontam que esse relacionamento é realizado pelos conselheiros (staff) no curto prazo. Já a estratégia organizacional é derivada da estratégia política, porque é legítimo que os ministros tenham interesses na saúde corporativa das organizações que representam. Na estratégia gerencial, encontram-se as preocupações com a eficiência. Como já se discutiu neste texto, não pode ser a única razão da gestão pública, ocorrendo mais facilmente quando se conhece as dimensões da política estratégica. No meio dessa relação, existem

as ideias, os *trade-offs*, os recursos e os riscos de qualquer organização.

Pelo que se observa, a política estratégica tem papel preponderante nessa relação, pois é por meio dela que se podem alcançar os resultados de uma organização pública; contudo, não se esquecendo dos demais níveis da estratégia que são importantes para esse equilíbrio. Por último, observa-se que, na Austrália, o sistema político é o Parlamentarismo, o que certamente influenciou a forma de concepção do modelo de Stewart (2004). Já, no caso do Brasil, no lugar dos ministros, cabem aos chefes do Executivo de uma forma geral.

### 3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa bibliométrica com dados da base *Scielo Brasil* no período de 2007 a 2011 em periódicos A1, A2, B1, B2 e B3 da área de Administração, utilizando-se os seguintes descritores: estratégia e suas derivações estratégico e estratégica combinados com Administração Pública, setor público, políticas públicas e organizações públicas, presentes nos títulos, palavras-chave e resumos dos artigos. Os periódicos utilizados na investigação são: Revista de Administração Pública (RAP), Revista de Administração Contemporânea (RAC), Cadernos da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) e Cadernos Gestão Pública Cidadania.

A pesquisa resultou em 35 artigos, dos quais somente 25 foram enquadrados na temática. Os outros dez artigos tratavam de “estratégias” relacionadas a temas mais abrangentes, como “estratégias para o desenvolvimento” ou “estratégias em fatores macroambientais”, o que fugia do escopo do presente trabalho.

Registra-se que os Cadernos EBAPE estão disponíveis somente a partir de 2009, isso pode ter influenciado o número de artigos desse periódico na pesquisa. Os demais periódicos disponíveis no *Scielo Brasil*, tais como a RAE, a RAE

eletrônica, entre outros, não publicaram artigos sobre esse tema no período pesquisado, dentro dos critérios estabelecidos. Organizou-se esse levantamento, classificando-o por periódicos, abordagens temáticas, métodos, autores, se empírico ou teórico, se quantitativo ou qualitativo. Estabeleceu-se, em seguida, uma classificação que permitiu o enquadramento dos trabalhos encontrados de acordo com a área temática, à medida que se procedia à leitura dos artigos. Em seguida, os artigos foram classificados segundo sua abordagem: empíricos, teórico-conceituais e teóricos. Por último, utilizou-se a tipologia de Stewart (2004) para uma classificação quanto aos tipos de estratégias utilizadas no setor público: política, organizacional e gerencial. Essa última análise permitiu observar a preponderância do aspecto político nos estudos sobre Estratégia no Setor Público.

### 4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.

Depois de realizado o levantamento, iniciou-se a classificação e a análise dos artigos conforme a metodologia proposta. Na Tabela 1, a seguir, foram distribuídos todos os trabalhos encontrados que preencheram as condições estabelecidas no método.

**Tabela 1** – Artigos por periódicos enquadrados na temática – 2007-2011

ANO	RAP	RAC	Cadernos EBAPE	Cadernos Cidadania	GP	Total
2007	5	2	-	-		6
2008	2	1	-	-		3
2009	4	-	1	-		5
2010	4	-	1	-		5
2011	4	-	-	1		5
Total	19	3	2	1		25

Fonte: elaborada pelos autores (2012).

Pela análise da Tabela 1, observa-se que somente 25 trabalhos dos 35 levantados inicialmente foram enquadrados na temática. Percebe-se que as publicações sobre o tema se concentram na RAP, o que não se constitui em surpresa, pois esse periódico é dedicado a publicações da área de Administração Pública. Pelo período pesquisado e pelo número de periódicos envolvidos, pode-se considerar um número baixo de trabalhos publicados sobre a temática Estratégia na Administração Pública. Pelas leituras realizadas sobre o tema; porém, não se poderia esperar algo diferente, pois a inserção da área de Estratégia na Administração Pública é relativamente nova e de pouca expressão (LLEWELLYN; TAPPIN, 2003).

Registra-se que o principal veículo de publicação na área de Administração Pública no Brasil, a RAP, apresenta uma média de apenas quatro trabalhos publicados sobre a temática por ano. É importante registrar também que dos

quatro periódicos que publicaram trabalhos nessa área, uma – a RAC – não é especializada na área. Mesmo assim, os demais periódicos, com exceção da RAP, não apresentaram números significativos sobre o tema, o que só confirma os achados de Bertero, Vasconcelos e Binder (2003), ou seja, quase nada mudou em relação à Estratégia no Setor Público nos últimos anos.

Como já se mencionou anteriormente, não foi objetivo deste trabalho fazer uma comparação entre uma base nacional e uma internacional, mas, diante dos achados na base da pesquisa nacional, que constatou uma baixa inserção do tema Estratégia no setor público, decidiu-se fazer um levantamento, com os mesmos critérios utilizados na presente pesquisa, em uma base de trabalhos científicos internacionais, a *Science Direct*. Não para comparação, mas para fundamentar algumas partes da discussão, dos resultados e das considerações finais.

Registra-se que, assim como no feito no Brasil, nesse levantamento, não foi encontrado nenhum periódico específico sobre a temática em estudo. Os periódicos que mencionam, como objetivo e escopo, em seus editoriais, a questão de Estratégia no Setor Público, fazem-no apenas de forma tangencial, como área específica de pesquisa. A maioria dos periódicos trata de políticas públicas específicas, como saúde,

meio ambiente, transportes, dentre outras . A Tabela 2 elenca as características dos periódicos que inserem a Administração Pública em seus editoriais, mesmo que de forma secundária. Da terceira à sexta coluna está apresentado o número de artigos que retornaram com os descritores utilizados.

**Tabela 2-** Periódicos relacionados com o tema na base científica *Science Direct*

Periódico	Public	Public	Public	Public	
	Fator de impacto	Management Strategy	Sector Strategy	Policy Strategy	Organization Strategy
Public Relations Review	0.755	20	6	8	29
Journal of Cleaner Production	3.590	11	5	-	-
Energy Policy	2.696	10	19	39	4
Environmental Science & Policy	3.948	9	-	8	-
Health Policy	1.725	9	12	33	11
Public Health	1.475	8	-	9	5
Expert Systems With Applications	1.965	7	4	-	-
Policy and Society	0.471	-	6	-	-
The International Journal of Urban Policy and Planning	1.836	-	4	-	-
International Journal of Education Development	0.841	-	4	-	-
Research Policy	2.598	-	4	-	6
Gaceta Sanitaria	1.250	-	-	15	4
Transport Policy	1.718	-	-	14	-
Transportation Research Part A: Policy and Practice	2.525	-	-	9	-
Land Use Policy	3.134	-	-	-	4
Long Range Planning	4.365	-	-	-	3
Technovation	2.704	-	-	-	4

Fonte: elaborada pelos autores (2012).

Registra-se ainda que o tema Estratégia no setor público também não tem aparecido nos últimos cinco anos em um dos principais *Journals* da área de Estratégia, o *Strategic Management Journal*, o que reforça o argumento de que o tema não tem recebido a devida atenção da pesquisa científica, inclusive internacionalmente, apesar de ter aumentado sua participação nas pesquisas no setor público (LLEWELLYN; TAPPIN, 2003; STEWART, 2004; ROSE; CRAY, 2010), mas no campo de pesquisa próprio de Estratégia.

A seguir, na Tabela 3, os trabalhos foram classificados com relação à subtemática que abordaram. Essas áreas temáticas emergiram das leituras realizadas, mas também são frutos do tema sobre o qual a pesquisa foi realizada. O setor público apresenta aqui também suas particularidades, como trabalhos que indicaram a estratégia como processo de coordenação ou planejamento estratégico situacional, instrumento desenvolvido para ser aplicado no planejamento público.

**Tabela 3** – Temáticas propostas nos artigos

TEMÁTICAS	QUANTIDADE DE ARTIGOS	ARTIGOS ENQUADRADOS
Planejamento estratégico	6	24%
Estratégia como responsabilidades socioambientais	5	20%
Estratégia como processo de coordenação	3	12%
Recursos e competências	3	12%
Planejamento Estratégico Situacional – PES	2	8%
<i>Balanced Scorecard</i>	1	4%
Estratégia de posicionamento (Porter)	1	4%
Processo decisório estratégico (choque de gestão)	1	4%
Estratégia como processo político	1	4%
Mudanças estratégicas	1	4%
Proposta de tipologias	1	4%
Total	25	100%
Artigos não enquadrados	10	28,6%
Total dos trabalhos levantados	35	100%

Fonte: pesquisa dos autores (2012).

Pela análise da Tabela 3, percebe-se que a temática mais presente na pesquisa foi o planejamento estratégico, com quase

um quarto dos trabalhos levantados. É compreensível essa maior presença dele no setor público, tendo-se em vista as

mudanças frequentes de direção estratégica nessas organizações e mesmo a necessidade de formalização própria das organizações públicas. É um número significativo nesse contexto, mas insignificante se for considerado que são apenas seis trabalhos de planejamento estratégico publicados nos últimos cinco anos.

É interessante notar que esse número não contrasta com o número relativamente pequeno que Bertero, Vasconcelos e Binder (2003) encontraram em sua pesquisa, o que foi uma surpresa segundo os autores. As grandes organizações, como é o caso do setor público, são grandes estruturas funcional-burocráticas, isso combina com a prática formal do planejamento estratégico, além de atender aos requisitos da formalização e fazer-se mais presente no setor público (BERTERO; VASCONCELOS; BINDER, 2003; ANDREWS *et al.*, 2007).

Os resultados apontam grande incidência, na amostra, da categoria estratégia como processo de responsabilidade socioambiental. Esses trabalhos trataram do processo de estratégia como projetos e ações de responsabilidade socioambiental que, segundo seus autores, são essenciais para a sobrevivência das organizações. Dos cinco trabalhos classificados nessa categoria, dois trataram de projetos em grandes

empresas estatais, e o terceiro critica o uso do rótulo de responsabilidade socioambiental como ação estratégica pelas organizações.

Com relação ao planejamento estratégico situacional, não é surpresa que apareça nesse tipo de pesquisa, pois o método PES como é conhecido na literatura, é um método desenvolvido, segundo seu principal autor, Carlos Matus (2006), para o setor público. Dentre as categorias apresentadas na tabela 2, é a única concebida para o planejamento do setor público, rompendo com os modelos tradicionais de planejamento muito presos ao “determinismo e ao economicismo tecnocráticos” (MATUS, 2006, p.116).

Com relação à categoria Recursos e Competências, a Teoria Baseada em Recursos (BARNEY, 1991; PETERAF, 1993; WERNERFELT, 1984) aponta que esse tipo estratégia se baseia na superioridade de recursos raros que as organizações possuem. Isso pode ser controverso para o setor público, porque de um lado as organizações públicas de fato possuem recursos raros, pois muitos serviços são exclusivos do Estado e, assim, sem competidores no mercado, por outro, mesmo tendo tais recursos, a competição não é o objetivo principal do setor público (JOHANSON, 2009; KANUNGO; JAIN, 2011). Por outro modo, a compreensão da relação entre os recursos e capacidades

organizacionais e o desempenho em suas múltiplas dimensões poderia lançar novas luzes sobre a definição de estratégias e sobre a mensuração do desempenho no setor público, carente de avaliações de políticas públicas.

Quanto aos trabalhos que tratam da estratégia como processo de coordenação, parecem compreensíveis, pois os mesmos

trataram de políticas públicas que enfrentam os aspectos contingentes e, por isso, necessitam de um esforço estratégico que passa pela negociação de conflitos de interesse (STEWART, 2004).

Na Tabela 4, a seguir, organizaram-se as metodologias utilizadas pelos trabalhos avaliados.

**Tabela 4** – Metodologias dos artigos

METODOLOGIA	QUANTIDADE DE ARTIGOS	%
EMPÍRICO	15	60%
Qualitativo	14	56%
Quantitativo	-	-
Quali-quantitativo	1	4%
TEÓRICO-CONCEITUAL	4	16%
Qualitativo	4	16%
TEÓRICO	6	24%
Ensaio	3	12%
Proposição de modelo	3	12%
Total	25	100%

Fonte: elaborada pelos autores (2012).

Pela análise da Tabela 4, percebeu-se que 15 trabalhos, ou seja, 60% são empíricos, mas que apenas um fez, em parte, análise quantitativa. Seria uma característica da área ou um viés dos pesquisadores? Nenhum desses trabalhos tentou relacionar a estratégia da organização com seu desempenho de forma quantitativa, o que exigiria métodos quantitativos para tal análise. Isso pode demonstrar pouca preocupação do setor e dos pesquisadores com o principal objetivo

da área de Estratégia, que é o melhor desempenho das organizações. Além disso, não há a validação de instrumentos (STONE-ROMERO, 2008) e tampouco o desenvolvimento e replicação de modelos explicativos do desempenho, isso enfraquece o campo e vai em direção oposta às características de publicação em periódicos internacionais (BRYMAN, 2008).

Para uma melhor compreensão da distribuição desses trabalhos no setor

público, utilizou-se a tipologia proposta por Stewart (2004), que relaciona estratégias políticas com as estratégias organizacionais e gerenciais. Enquadram-se nessa tipologia apenas os trabalhos empíricos, pois, por meio deles,

pôde-se analisar em que nível se encontrava o trabalho de atuação da estratégia e se houve a relação proposta no modelo.

**Tabela 5-** Tipos de estratégias no setor público, segundo Stewart (2004).

TIPO DE ESTRATÉGIA	QUANT. TRABALHOS	%
Estratégia política	10	67
Estratégia organizacional	3	20
Estratégia gerencial	2	13
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelos autores (2012).

Quando se observa a Tabela 5, percebe-se que dois terços dos trabalhos foram classificados como estratégias políticas, nas quais o poder é um forte componente (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPER, 1999), considerando-se aqui as estratégias que abrangem toda uma organização ou uma política pública, por exemplo, são aquelas que envolvem o contexto social mais amplo. Pode-se imaginar que, nas organizações públicas, o uso de estratégias políticas seja mais presente já que há a necessidade de essas organizações terem de responder às pressões da sociedade. Os outros cinco estudos foram classificados no nível organizacional, pois respondem à estratégia política, ou ao nível gerencial, que está mais focado nas questões de eficiência dos processos de trabalho

(STEWART, 2004). É importante registrar, como anteriormente observado, que, nessa classificação, as estratégias implementadas pelas organizações não se preocupavam com questões de eficiência, o que é possivelmente uma lacuna na ponte por onde passam as técnicas do setor privado diretamente para o setor público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho teve como principal preocupação avaliar a produção científica na área de Estratégia no Setor Público no Brasil. Como era previsível, essa produção continua tímida, mas o mais preocupante é a falta de atenção da Administração Pública e da pesquisa com desempenho nas organizações públicas, que é um dos principais objetivos do campo de

Estratégia. Como observou Johanson (2009), não interessa de qual setor é a organização, o que interessa é que estratégia é propósito, é direção, é objetivo, e isso é importante tanto no setor público quanto no setor privado. Acrescenta-se que, variando apenas em grau, as condições estruturais subjacentes que fizeram a estratégia efetiva nas décadas de 1980 e 1990 permanecem até hoje (BROWN, 2010).

Outro aspecto que deve ser observado é que as análises empíricas realizadas avaliaram a utilização de instrumentos de gestão da área de estratégia implementados no setor público, mas de forma fragmentada, com ações pontuais, tais como responsabilidade social, recursos e competências, processo de coordenação sem preocupação global com os resultados da organização, o que deveria ser o foco da estratégia. Outra observação pertinente é com relação à quantidade de trabalhos qualitativos, praticamente a totalidade deles, o que demonstra que a pesquisa não se preocupou em relacionar estratégia com desempenho de maneira mais quantitativa e tampouco desenvolveu modelos explicativos consolidados de análise que possam ser replicados. Tal constatação pode ser explicada pelas características próprias da Administração Pública cuja

finalidade deve ser a promoção do bem-estar social, conceito de difícil mensuração, mas que não invalida a utilização de métodos quantitativos para medir o desempenho de variáveis no nível organizacional e que, no agregado, possam representar os ganhos de bem-estar.

Pode-se destacar também que a área de Estratégia insere-se nas organizações públicas com o mesmo ferramental que se utiliza no setor privado, sem uma leitura mais adequada da dinâmica própria da Administração Pública. Em muitos trabalhos, percebeu-se apenas uma transposição de técnicas já muito utilizadas nas empresas para as organizações públicas, sem considerarem o que afirmou Stewart (2004), que existe um grande conflito na Administração Pública, o qual se encontra entre a política e a gestão. Assim, não é adequado nem a aplicação da estratégia sem considerar o lado político dessas organizações, nem abandonar a gestão em prol das questões políticas, restando a busca do equilíbrio entre esses dois polos.

A integração desses dois aspectos é uma das preocupações da gestão pública gerencial, mas que, pela análise realizada, ainda não influenciou de forma substancial o desenvolvimento dessa área no setor público no Brasil.

Como agenda de pesquisa, propõe-se que se dê maior atenção ao tema Estratégia nas organizações públicas tanto do ponto de vista da prática quanto da pesquisa, visto que os fundamentos do campo são igualmente aplicáveis à Administração Pública no nível organizacional. No entanto, do ponto de vista teórico, (BROWN, 2010) em uma análise da evolução da Estratégia no Setor Público, afirma-se que o campo precisa caminhar para aproveitar o potencial de teorias com visões alternativas de mundo diferentes daquelas fundamentadas, principalmente, na visão de mundo competitivo no qual dois ou mais atores competem por um conjunto escasso de recursos. O autor não defende uma nova teoria de Estratégia para o Setor Público, mas se percebe, em sua análise, que a área de Estratégia focada no setor público precisa evoluir, utilizando novas abordagens teóricas, como é possível também observar-se no desenvolvimento deste trabalho.

Além dos apontamentos de Brown (2010), pôde-se observar, nesse campo de pesquisa, que algumas questões ainda carecem de respostas, como as seguintes: uma vez que o planejamento é ferramenta fundamental para orientar o curso de ações de uma organização pública, o que explica a baixa produção científica sobre o tema Estratégia no setor público? Por que temas

tão importantes, como Processo Decisório Estratégico e Mudanças Estratégicas, apresentam tão baixo interesse em estudos que focam a Estratégia no Setor Público? Em que setores da Administração Pública, os estudos sobre Estratégia apresentam maior nível de concentração e quais as razões para esse fato? Considerando-se a produção internacional sobre Estratégia no setor público, como o Brasil se posiciona nesse cenário, observando aspectos como volume e importância?

Uma das lacunas deste trabalho foi o não aprofundamento de questões comparativas, uma vez que esse não foi o seu foco. Faltou ainda um levantamento das origens dos autores e de suas instituições, onde a pesquisa sobre Estratégia tem ocorrido. Com isso, ter-se-ia avançado para um mapa mais completo sobre esse campo de pesquisa que ainda carece de estudos.

## AGRADECIMENTOS

Os autores Vicente da Rocha Soares Ferreira e Marcos de Moraes Sousa agradecem o apoio financeiro da CAPES (bolsa de estudos).

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, R. *et al.* Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance. **Journal of Public**

**Administration Research and Theory**, v. 19, n. 1, p. 57–80, 2009.

BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99–120, 1991.

BERTERO, C. O.; VASCONCELOS, F. C.; BINDER, M. P. Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, p. 48–62, 2003.

BROWN, T. L. The evolution of public sector strategy. **Public Administration Review**, v. 70, n. SUPPL. 1, p. 212–214, 2010.

BRYMAN, A. Of methods and methodology. **An International Journal**, v. 3, n. 2, p. 159–168, 2008.

BRYSON, J. R.; ACKERMANN, F.; EDEN, C. Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. **Public Administration Review**, v. 67, n. 4, p. 702–717, 2007.

CAMPBELL-HUNT, C. What Have We Learned about Generic Competitive Strategy? A Meta-Analysis. **Strategic Management Journal**, v. 21, p. 127–154, 2000.

CASEBEER, A. et al. Knowing through doing: Unleashing latent dynamic capabilities in the public sector. In: WALSHE, K.; HARVEY, G.; JAS, P. (Eds.). **Connecting knowledge and performance in public services: From knowing to doing**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 251–275.

FARIA, A.; SAUERBRONN, F. F. A responsabilidade social é uma questão de estratégia? Uma abordagem crítica. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 07–33, 2008.

FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, A.; SZYMANIEC, K. Resource based view and resource dependence theory in decision making process of public organisation - research findings. **Management**, v. 16, n. 2, p. 16–29, 2012.

FURRER, O.; THOMAS, H.; GOUSSEVSKAIA, A. The structure and evolution of the strategic management field: A content analysis of 26 years of strategic management research. **International Journal of Management Reviews**, v. 10, n. 1, p. 1–23, 2008.

GOHR, C. F.; SANTOS, L. C. Contexto, conteúdo e processo da mudança estratégica em uma empresa estatal do setor elétrico brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1673–1706, 2011.

GUIMARÃES, T. A. et al. Management innovation at the Brazilian Superior Tribunal of Justice. **The American Review of Public Administration**, v. 41, n. 3, p. 297–302, 2011.

HARUN, J. The analysis of the development based on resources at Riau province: Management perspective. **International Journal of Economics and Research**, v. 3, n. 3, p. 24–32, 2012.

JOHANSON, J. E. Strategy formation in public agencies. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 872–891, 2009.

KANUNGO, S.; JAIN, V. Analyzing IT-enabled effectiveness in government sector: A RBV and dynamic capability perspective. **ACM SIGMIS Database**, v. 42, n. 4, p. 38–62, 2011.

LEE, S.-Y.; WHITFORD, A. B. Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: Evidence from the US federal government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 3, p. 687–712, 2013.

LLEWELLYN, S.; TAPPIN, E. Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness. **Journal of Management Studies**, v. 40, p. 955–982, 2003.

MASSUKADO, M. S.; TEIXEIRA, R. M. A visão baseada em recursos na gestão pública do turismo: O caso de Curitiba-PR. **Turismo em Análise**, v. 19, n. 2, p. 255–271, 2008.

MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONIJAMES; PAGNUSSAT, J. L. (Eds.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília: Enap, 2006.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J. Reflecting on the Strategy Process. **Sloan Management Review**, v. 40, n. 3, p. 21–30, 1999.

NUNES, E. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**, 2007.

PETERAF, M. A. The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view. **Strategic Management Journal**, v. 14, n. 3, p. 179–191, 1993.

PORTR, M. E. M. M. E. Towards a dynamic theory of strategy. **Strategic management journal**, v. 12, n. S2, p. 95–117, 1991.

ROMLI, R.; MAT, N. The influential of organizational leadership and learning on

information technology performance. **International Journal of Business and Management Studies**, v. 4, n. 1, p. 237–245, 2012.

ROSE, W. R.; CRAY, D. Public-sector strategy formulation. **Canadian Public Administration**, v. 53, n. 4, p. 453–466, 2010.

SPRIGGS, J. F. The supreme court and federal administrative agencies: A resource-based theory and analysis of judicial impact. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 4, p. 1122–1151, 1996.

STEWART, J. The meaning of strategy in the public sector. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 4, p. 16–21, 2004.

STONE-ROMERO, E. F. Editorial: Strategies for improving the validity and utility of research in human resource management and allied disciplines. **Human Resource Management Review**, v. 18, p. 205–209, 2008.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 5, n. 2, p. 171–180, 1984.

WILSON, W. The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197–222, 1887.