

Duas Décadas de Diálogo entre Estratégia e Administração Pública: Ensaio de Uma Reflexão sobre as Corrente Teóricas que Vem Sustentando o Debate

Autoria: Micheline Binotto, Taisa Dias

Agradecimentos a Karini Homem e a Sandro Demétrio pela contribuição dada ao delineamento inicial do projeto que depois se transformou neste artigo.

Resumo

Este artigo é o relato de uma pesquisa que teve por objetivo analisar as abordagens teóricas que fundamentaram as publicações relacionando estratégia e administração pública nas duas últimas décadas. O trabalho, de natureza descritiva, contou com abordagem quali-quantitativa e com um levantamento bibliométrico como técnica para definição do Portfólio Bibliográfico. Retoma a evolução no campo da administração estratégica, visitando seus principais blocos teóricos. Da mesma forma, fundamenta-se na evolução da administração pública, indo da discussão em torno da hegemonia da reforma burocrática para a abordagem da nova gestão pública, encerrando na visita ao movimento que insiste no debate em torno da construção do público, pelo público e para o público. As bases ISI, EBSCO, SPELL e SCIELO foram a fonte da coleta das publicações a serem analisadas. Os resultados demonstram que, embora se constate um crescimento dos trabalhos científicos tentando associar estratégia e administração pública, as publicações nesse sentido ainda são em número inexpressivo. De uma amostra inicial de 1073 artigos, somente 37 foram selecionados como literatura que significativamente coloca em diálogo essas duas áreas. A base teórica de parte significativa dos trabalhos analisados concentrou-se na *New Public Management* (NPM), confirmando a perspectiva neoclássica que também significativamente sustenta as teorias de estratégia. Os artigos pesquisados permitem concluir que essa demanda foi significativamente mais forte nas publicações da década de 1990 e que existe uma importante lacuna de pesquisa para amadurecimento do debate em torno dos limites e possibilidades da proposta de interdisciplinaridade nele discutida.

Palavras-chave: organizações públicas, estratégia, administração pública, administração estratégica.

Introdução

O discurso gerencial da administração pública vem sendo permeado progressivamente pelo conceito da administração estratégica e o planejamento estratégico, por sua vez, vem convertendo esse conceito em ação no campo (VILLANUEVA; AGUILAR, 2006; BERGUE, 2013). Diversas são as tentativas de delimitação de um conceito, mas, de maneira geral, 'estratégia' pode ser entendida como um conjunto de ações gerenciais voltadas para o posicionamento desejado de uma organização em um cenário futuro identificado, contemplando diretrizes estruturantes dos atos de gestão, orientadas pela sua missão e pelos objetivos organizacionais (GOLDSMITH; EGGERS, 2006).

Tem-se, no entanto, que desde sua origem, o campo da estratégia é influenciado por fontes neoclássicas do pensamento econômico no tocante aos pressupostos gerenciais mecanicistas. A administração estratégica, quando adotada para ações de um governo, costuma ser voltada para a articulação de projetos nas diversas áreas, sendo associada, principalmente, aos instrumentos legais de gestão - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei

Orçamentária Anual, com os propósitos de definir e integrar as diversas formas de atuação do Estado (BERGUE, 2011 e 2013).

No campo das organizações públicas, no entanto, Bergue (2013) e Vizeu; Gonçalves (2010) advertem que a gestão não pode ser restrita tão somente à observância e cumprimento de peças legais de conteúdo orçamentário, é imprescindível que os gestores públicos pensem e conduzam a máquina pública à consecução dos anseios e necessidades da sociedade como um todo.

Assim, o tema do estudo a que nos propusemos parte da relação entre o campo de administração pública e o da administração estratégica e suas diferentes correntes teóricas, a fim de proporcionar aos pesquisadores algumas reflexões sobre como vem sendo construído o conhecimento ao manifestar essa interdisciplinaridade. Nesse sentido, a questão que guiou o trabalho aqui relatado teve como fio condutor a seguinte pergunta: o que as duas últimas décadas permitem inferir a respeito da construção de conhecimento quando a administração estratégica é utilizada no planejamento das ações da Administração Pública? O objetivo geral deste trabalho foi então identificar as abordagens que vem sustentando as pesquisas em organizações públicas quando estas se propõem a algum tipo de relação com a estratégia.

Para isso, o artigo está estruturado em cinco seções considerando esta introdução como a primeira delas. Na segunda seção, apresentamos o quadro teórico-analítico construído a partir da evolução do campo de administração estratégica, dos diferentes movimentos que se fizeram e ainda fazem presentes no campo de administração pública, além de ensaiarmos breves reflexões acerca de uma possível interdisciplinaridade advinda daí. Na terceira seção apresentamos as características da pesquisa e o percurso metodológico. Na quarta seção estão apresentados e analisados os resultados obtidos. Na quinta e última seção fazemos algumas considerações sobre a proposta do artigo em relação ao que foi possível concluir.

2 Referencial Teórico

A evolução do campo do conhecimento em administração estratégica

Até os anos 70 a explicação ortodoxa sobre o comportamento econômico das organizações foi a que predominou, relegando os trabalhos sobre estratégia industrial a um papel secundário. Contudo, a exigência de adaptação das empresas ao novo cenário econômico tornou necessário o desenvolvimento de estratégias para a sobrevivência das empresas no mundo corporativo, denotando a importância dos processos de mudança organizacional (VASCONCELOS; CYRINO, 2000). Vasconcelos e Cyrino (2000) advertem que, a partir dos anos 70, as teorias de estratégia empresarial, com abordagens contratuais da firma (da economia de custos de transação e teoria da agência) predominaram, evidenciando a questão da vantagem competitiva, situação que destaca uma determinada organização frente às demais, conduzindo-a a um desempenho superior (MINTZBERG, 2006).

No final dessa década e início dos anos 1980 o foco principal da administração estratégica empresarial passou a ser o ambiente externo e sua relação com a empresa. Esse modelo teórico do posicionamento estratégico da firma teve Michael Porter como expoente e se fundamentou na noção de que a vantagem competitiva de uma empresa sobre as outras é consequência da junção dos elementos estrutura, comportamento e performance (SCHNEIDER et al, 2009).

Paralelamente, a Visão Baseada em Recursos (RBV) e a abordagem da vantagem competitiva foram se estabelecendo. Seu foco foi a relação entre os recursos e o desempenho. Wernerfeld (1984) sustenta que um recurso pode ser pensado como uma força ou como uma fraqueza em uma determinada empresa. Penrose (1959) enfatiza os limites e as possibilidades que os

recursos internos colocam à expansão das firmas. Para esta autora, a firma pode ser definida como uma entidade administrativa e um conjunto de recursos, e não como uma função abstrata de transformação de insumos em produtos.

A RBV inclui as visões baseadas em recursos da empresa (WERNERFELT, 1984) nas capacidades dinâmicas (STUART; PODOLNY, 1996 e TEECE; PISAN; SHUEN, 1997), bem como uma abordagem fundamentada no conhecimento (GRANT, 1996; POWELL; DENT-MICALLEF, 1997; SPENDER, 1996; SZULANSKI, 1996).

A partir daí o foco da investigação científica deslocou-se do paradigma em que a vantagem competitiva da empresa era determinada principalmente por fatores ambientais (BAIN, 1956; MASON, 1939; PORTER, 1980) para a visão que destaca que o valioso dentro de uma empresa são os recursos não substituíveis que podem resultar num desempenho superior sustentado (BARNEY, 1991; MAHONEY; PADIAN, 1992).

A teoria baseada em recursos inverte, dessa maneira, o sentido da análise estratégica clássica, fundada primeiramente na primazia do mercado (oportunidades e ameaças na análise SWOT), para adotar recursos e competências (forças e fraquezas) como sendo a origem das estratégias bem-sucedidas (VASCONCELOS; CYRINO, 2000).

Contudo, segundo Wernerfelt (1984), a perspectiva da teoria baseada em recursos centra-se em estratégias para a exploração de ativos específicos existentes na empresa; mas, também, convida a consideração de estratégias gerenciais para o desenvolvimento de novas capacidades.

Posteriores desenvolvimentos teóricos retomam a análise dos fatores ambientais e conduzem à análise da formação das competências organizacionais em ambiente de alta complexidade e mudança constante (VASCONCELOS; CYRINO, 2000) como forma de as empresas alcançarem e sustentarem a vantagem competitiva adquirida ou almejada (TEECE, PISAN; SHUEN, 1997).

Segundo Vasconcelos e Cyrino (2000), a corrente que estuda as capacidades dinâmicas reconhece as restrições impostas pela base atual de recursos e pela trajetória histórica da firma. Contudo, tendo em vista a incerteza e a instabilidade do contexto concorrencial, busca fornecer uma explicação de como as firmas podem agir para reconfigurar, proativamente ou reativamente, a sua base de recursos.

Teece, Pisan e Shuen (1997) enfatizam que a abordagem da teoria das capacidades dinâmicas explora as partes internas e externas da firma, buscando como lidar com a mudança nos ambientes. Essa abordagem, defendem estes autores, enfatiza o desenvolvimento das capacidades de gestão e possui combinações dentro das organizações difíceis de imitar por outras empresas, especialmente nas áreas de Tecnologia da Informação, desenvolvimento de produtos e processos, transferência de tecnologia, propriedade intelectual, recursos humanos e gestão organizacional. Segundo esses autores, é neste estudo sobre as habilidades de aquisição, aprendizagem e acumulação de ativos “intangíveis” ou invisíveis” que se encontra o maior potencial de contribuição para as pesquisas atuais sobre estratégia.

Os diferentes movimentos da Administração Pública: breves considerações

Por outro lado, no campo da Administração Pública, desde meados do século XX, crescia uma insatisfação com relação à administração pública burocrática – modelo até então vigente. Esta forma de administrar se pautava em uma disciplina rígida dos meios mais adequados para atingir melhores graus de eficiência nos serviços públicos. Nela as regras eram definidas e protegidas para que não fossem alteradas sem uma nova formalização. Frente ao aumento do ritmo do sistema capitalista e às novas relações sociais e econômicas surgidas após a segunda guerra, o movimento lento da Administração Pública e sua obediência cega às leis mostrou-se

ineficiente, não suprimindo as novas necessidades de agilidade e garantia de maior qualidade na prestação dos serviços públicos (DIAS; CARIO, 2014).

A conjuntura econômica e fiscal observada então no decorrer das décadas de 1970 e 1980, associada à ineficiência do modelo de administração pública adotado, levou à crise o modelo burocrático, o *Welfare State* e o modo de intervenção econômica até então adotado (BRESSER PEREIRA, 1996). Ao mesmo tempo, a sociedade civil se fortalecia exigindo mais eficiência e efetividade dos serviços públicos (CAVALCANTE, 2010; BRYSON; BERRY; YANG, 2010).

Essa realidade induziu a novas formas de administração pública, estimulando a mudança do foco que passou do processo para os resultados, e exigindo a presença de um governo com enfoque mais gerencialista. Isso orientou a transição do movimento de administração pública burocrática para a corrente conhecida internacionalmente como *New Public Management (NPM)*. Essa nova forma de gestão induziu à adoção de princípios gerenciais próprios da esfera privada na administração pública, sendo conhecida, em algumas literaturas, como a abordagem gerencialista (DIAS; CARIO, 2014).

A necessidade de assegurar serviços públicos dotados de maior qualidade ao cidadão e com significativa redução de custos pautou essa nova forma de gestão. As atenções foram deslocadas da eficiência (processo) para a eficácia (resultados), como explicam Dias e Cario (2014), passando a propagar valores como a produtividade, qualidade total, avaliação de desempenho, adoção de práticas próprias das organizações privadas, exigindo, com isso, um enxugamento da máquina pública, corte de custos, maior controle, transparência e responsabilidade (BODEN; COX; NEDEVA, 2006; INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012).

A *Administração Pública Gerencial* voltou-se para a implantação dos conceitos de gestão estratégica nas organizações públicas, incluindo a cultura do planejamento estratégico, gestão do conhecimento, orçamento participativo, medição de desempenho, medidas de *benchmarking* e de satisfação do cliente, entre outros (BRYZON; BERRY; YANG, 2010).

Bryson; Berry; Yang (2010) definem gestão estratégica na administração pública como “a integração adequada e razoável de planejamento estratégico e implementação em toda organização (ou outra entidade) de forma contínua para alinhar e melhorar o cumprimento da sua missão, reunião de mandatos, o aprendizado contínuo e a criação sustentada de valor público.

O conteúdo da gestão estratégica do setor público pode ser visto de acordo com duas lentes refletoras dos objetivos de longo prazo da organização e as suas atividades operacionais que são executadas a partir desses objetivos. Inicialmente, a postura estratégica da organização pública indica o caminho em que busca organizar-se para prestar os serviços de forma eficaz e, em segundo lugar, estão as iniciativas específicas que a organização se compromete a seguir para compor sua posição estratégica na prática (BOYNE; WALKER, 2004; ANDREWS; BOYNE; WALKER, 2011).

Uma gestão estratégica eficaz também deve se preocupar com o monitoramento das tendências e forças externas, bem como com o desempenho interno contínuo. Os gestores públicos devem interligar o planejamento estratégico com os processos de gerenciamento de desempenho, em resposta à pressão contínua dos órgãos de controle externo e da sociedade em geral para que as prestações de contas da aplicação dos recursos do erário sejam voltadas à consecução do compromisso público com a produção de resultados (POINSTER, 2010).

Gestão de desempenho, no conceito abrangente utilizado por Poinster e Streib (1999) pode ser considerada como o processo de criação de metas para a organização e a gestão eficaz para o atingimento de tais metas. Assim, Poinster e Streib (1999) defendem que a gestão estratégica pode ser vista como a gestão de desempenho em um nível estratégico.

Analisando as tendências para os próximos anos na gestão pública, Poinster (2010) indica a necessidade da ocorrência de três mudanças fundamentais no modo como os órgãos públicos foram gerenciados entre 2000 e 2010: i) passar de planejamento estratégico para gestão estratégica; ii) passar de medição de desempenho para gestão do desempenho; e iii) vincular mais efetivamente estratégia e gerenciamento de desempenho. O autor sustenta que a realização dessas três transições tende a permitir às organizações do campo de pública o alcance de metas mais adequadas e a gestão mais eficaz de seus objetivos estratégicos.

Bryson, Berry e Yang (2010) indicam que nos próximos anos maior atenção deva ser focada na estruturação da aprendizagem organizacional e na gestão do conhecimento como parte integrante da gestão estratégica da administração pública. Segundo estes autores, essa medida conduzirá à confirmação de que um dos principais benefícios do planejamento estratégico é a aprendizagem e a comunicação entre os colaboradores e entre estes e os diferentes atores sociais envolvidos na priorização dos interesses que conduzirão às estratégias para atendê-los, que ocorre durante o processo de planejamento e sua execução, seja de um projeto, de um programa ou de uma política públicos. E isso, por sua vez, pode ajudar na atenuação do mal de origem das teorias de administração pública, ou seja, na superação da separação entre técnica e política no campo (ver DIAS; CARIO, 2014).

3 Caracterização da Pesquisa e Descrição do Percorso Metodológico

Para o trabalho proposto nesse artigo, de natureza descritiva e de abordagem quali-quantitativa, lançamos mão de um levantamento bibliométrico enquanto técnica de coleta de dados. Para permitir o alcance do objetivo de analisar as abordagens teóricas que sustentaram as publicações que associam estratégia e administração pública - eixos teóricos centrais a que nos propusemos ensaiar o diálogo - foram definidas as palavras-chave e a equação booleana de pesquisa: *(Public or Government)* and *(Administration or Management)* and *(Strategic or Strategy)*. Para chegar na amostra de artigos a serem analisados, adotamos as bases ISI, EBSCO, SPELL e SCIELO, incluindo artigos publicados em periódicos brasileiros e internacionais. O período escolhido como corte foi referente às duas últimas décadas e a coleta foi realizada entre os meses de abril e maio de 2015.

O primeiro resultado da coleta levou a um conjunto de 1073 artigos. Destes, foram identificados 23 que estavam duplicados entre as várias bases de dados, permanecendo 1050 artigos para a próxima etapa que correspondeu à filtragem por meio da análise dos seus títulos. Após a leitura e análise dos títulos, permaneceram 281 artigos que se sugeriam alinhados à proposta da pesquisa. Uma nova etapa foi então a análise dos resumos de cada um desses 281 artigos, levando ao conjunto de 76 artigos que ainda se sugeriam associando administração estratégica com administração pública. Após a leitura integral destes 76 artigos, os pesquisadores chegaram ao número de 37 artigos compondo o Portfólio Bibliográfico.

No sentido de tentar responder à pergunta que guiou a pesquisa, os 37 artigos foram lidos na íntegra novamente e analisados em relação à abordagem teórica que sustentou cada um.

4 Apresentação e Análise dos Resultados

Embora se constate um crescimento dos trabalhos científicos tentando associar estratégia e administração pública, os resultados da pesquisa demonstram que as publicações nesse sentido ainda são em número inexpressivo. De uma amostra inicial de 1073 artigos, somente 37 foram selecionados como literatura que verdadeiramente coloca em diálogo essas duas áreas, ou seja, cerca de 3,5 % do que inicialmente parecia ser.

Tabela 1
Artigos selecionados para compor o Portfólio Bibliográfico

ITEM	ARTIGO	CITAÇÕES
01	MEIER, Kenneth J. et al. Strategic management and the performance of public organizations: Testing venerable ideas against recent theories. Journal of Public Administration Research and Theory , v. 17, n. 3, p. 357-377, 2007.	155
02	LLEWELLYN, Sue; TAPPIN, Emma. Strategy in the public sector: management in the wilderness. Journal of management studies , v. 40, n. 4, p. 955-982, 2003.	92
03	POISTER, Theodore H.; PITTS, David W.; EDWARDS, Lauren Hamilton. Strategic management research in the public sector: A review, synthesis, and future directions. The American Review of Public Administration , 2010.	60
04	BRYSON, John M.; BERRY, Frances S.; YANG, Kaifeng. The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions. The American Review of Public Administration , 2010.	59
05	PLOWMAN, Kenneth D. Conflict, strategic management, and public relations. Public Relations Review , v. 31, n. 1, p. 131-138, 2005.	46
07	WILLIAMS, Wil; LEWIS, Duncan. Strategic management tools and public sector management: the challenge of context specificity. Public Management Review , v. 10, n. 5, p. 653-671, 2008.	35
08	BOZEMAN, Barry; MOULTON, Stephanie. Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. Journal of Public Administration Research and Theory , v. 21, n. suppl 3, p. i363-i380, 2011.	34
06	BODEN, Rebecca; COX, Deborah; NEDEVA, Maria. The appliance of science? New public management and strategic change. Technology Analysis & Strategic Management , v. 18, n. 2, p. 125-141, 2006.	32
09	LANE, Jan-Erik; WALLIS, Joseph. Strategic management and public leadership. Public Management Review , v. 11, n. 1, p. 101-120, 2009.	29
10	JOHNSTON, Jocelyn M.; GIRTH, Amanda M. Government contracts and “managing the market” exploring the costs of strategic management responses to weak vendor competition. Administration & Society , v. 44, n. 1, p. 3-29, 2012.	26
11	PAARLBERG, Laurie E.; BIELEFELD, Wolfgang. Complexity Science—An Alternative Framework for Understanding Strategic Management in Public Serving Organizations. International Public Management Journal , v. 12, n. 2, p. 236-260, 2009.	23
12	DE ANDRÉ, Maristela Afonso. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. RAE , v. 39, n. 3, p. 43, 1999.	21
13	GOLDSMITH, Arthur A. Private-sector experience with strategic management: cautionary tales for public administration. International review of administrative sciences , v. 63, n. 1, p. 25-40, 1997.	22
14	MODELL, Sven. Strategy, political regulation and management control in the public sector: institutional and critical perspectives. Management Accounting Research , v. 23, n. 4, p. 278-295, 2012.	22
15	FARIA, Alexandre. Rethinking strategic networks. Revista de Administração Contemporânea , v. 15, n. 1, p. 84-102, 2011.	18
16	UGBORO, Isaiah O.; OBENG, Kofi; SPANN, Ora. Strategic planning as an effective tool of strategic management in public sector organizations: Evidence from public transit organizations. Administration & Society , p. 0095399710386315, 2010.	15
17	DE OLIVEIRA LEITE, Leonardo; REZENDE, Denis Alcides. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. Revista de Administração Pública-RAP , v. 44, n. 2, p. 459-493, 2010.	11

18	MARSH, Ian. Program strategy and coalition building as facets of new public management. Australian Journal of Public Administration , v. 58, n. 4, p. 54-67, 1999.	8
19	PENGER, Sandra; TEKAVČIČ, Metka. Slovenian case of strategic change management in the public sector: towards the Lisbon Strategy. Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, časopis za ekonomsku teoriju i praksu- Proceedings of Rijeka Faculty of Economics, Journal of Economics and Business , v. 26, n. 2, p. 301-324, 2008.	6
20	ANDREWS, Rhys; BOYNE, George A.; WALKER, Richard M. Overspending in public organizations: does strategic management matter? International Public Management Journal , v. 15, n. 1, p. 39-61, 2012.	8
21	LANDSBERGEN, David; OROSZ, Janet Foley. Why Public Managers Should Not Be Afraid to Enter the " Gray Zone" Strategic Management and Public Law. Administration & Society , v. 28, n. 2, p. 238-265, 1996.	8
22	UHRY, Ricardo; BULGACOV, Sergio. Gestão do conhecimento e formação capacidades em bancos. RAE-eletrônica (FGV-SP) , v. 2, n. 1, 2003.	4
23	NETO, Francisco Sobreira; JUNIOR, Flávio Hourneaux; POLO, Edison Fernandes. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. Organizações & Sociedade , v. 13, n. 39, p. 149-165, 2006.	3
24	DE ANDRADE, Jackeline Amantino. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas [doi: 10.5329/RECADM. 20111001004]. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa-RECADM , v. 10, n. 1, p. 47-63, 2011.	2
25	HEFETZ, Amir; WARNER, Mildred; VIGODA-GADOT, Eran. Professional Management and Local Government Service Delivery: Strategic Decisions Across Alternative Markets. Public Performance & Management Review , v. 38, n. 2, p. 261-283, 2015.	2
26	PORPINO, Gustavo; DE STEFANI, Emerson. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. Revista de Administração Pública , v. 48, n. 2, p. 343-366, 2014.	2
27	DE ROCHA, Joséilton Silveira; DE SOUZA ALBUQUERQUE, Katia Silene Lopes. Princípios das organizações focalizadas na estratégia: O processo de implementação das estratégias do governo do estado da Bahia. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade , v. 1, n. 1, p. 48-57, 2011.	0
28	VIEIRA, Marcelo Pedro; CORREIA, Rion Brattig; LAVARDA, Rosalia Aldraci Barbosa. Informal strategizing in a public organization. Revista de Administração da UFSM , v. 6, n. 3, p. 581-594, 2013.	0
29	INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, Jamur Johnas. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. Revista de Administração , v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012.	0
30	CRUZ, Felipe Lopes; FERNANDES, Jorge Henrique Cabral. THE IMPACTS FROM THE (DIS) SATISFACTION OF INFORMATION NEEDS FOR DECISION MAKING CONCERNING STRATEGIC PLANNING OF A PUBLIC ORGANIZATION. Brazilian Journal of Information Science: Research Trends , v. 7, 2013.	0
31	CAVALCANTE, Pedro Luiz. Performance-based budgeting: a qualitative comparative analysis of policy models in Brazil and the United States. REGE Revista de Gestão , v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010.	0
32	DOMINGOS, Sérgio Gabriel; NEIVA, Elaine Rabelo. Employee perception on transactional and transformational changes in a public organization. Revista de Administração Contemporânea , v. 18, n. 2, p. 118-138, 2014.	0
33	COŞKUN, Selim. Strategic Management and Total Quality Management: Similarities, Differences and Their Implications for Public Administration. Review of Public Administration , v. 5, n. 2, p. 59-94, 2011.	0
34	BROSE, Markus Erwin. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. Revista de Administração Pública , v. 48, n. 2, p. 277-294, 2014.	0
35	DE LIMA CALDAS, Eduardo; NONATO, Raquel Sobral. Compras Públicas:	0

	Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local. Interações , Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 161-172, jan/jun 2014.	
36	DA VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. Revista de Administração Pública-RAP , v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.	0
37	DE MATTIA, Clenia; ZAPPELLINI, Marcello B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. Cadernos EBAPE. BR , v. 12, n. 3, p. 573-589, 2014.	0

Também deve ser destacada a atualidade do tema de estratégia na administração pública. Dos 37 artigos selecionados, 23 deles, ou seja, 60% foram publicados entre os anos 2010 e 2014, o que supostamente pode revelar um descompasso com o desenvolvimento do tema no setor público se comparado com o privado. Esta falta de oferta de pesquisas sobre o assunto, associada à carência apresentada pelo setor público, pode estar relacionada com o uso predominante de abordagens do setor privado para o público, dadas as limitações de opções.

Com relação às palavras-chave dos 37 artigos selecionados, as de maior destaque foram: estratégia (*strategy*); administração pública (*public administration*); gestão pública (*public management*); gestão estratégica (*strategic management*); orçamento (*budgeting*); políticas públicas (*public policies*), setor público (*public sector*) e planejamento estratégico (*strategic planning*). Aparentemente o próprio desenvolvimento do tema é prejudicado pela adoção de um conjunto que oferece baixa precisão. O próprio termo estratégia é utilizado de forma ampla para múltiplos significados e o mesmo ocorre com a dupla ‘gestão’ e ‘administração’, que apesar de suas diferenças, não são raros os casos de uso de forma dúbia. Inclusive, para que se pudesse chegar a uma amostra apropriada quanto à seleção dos artigos foi necessário restringir a própria equação booleana, de forma que o filtro manual, pela ótica do pesquisador, fosse o preponderante.

Com relação ao reconhecimento dos artigos selecionados cabe dizer que aqueles mais referenciados, segundo o Google Acadêmico, foram: MEIER et al (2007) com 145 citações; LLEWELLYN, S.; TAPPIN, E. (2003), com 92 citações; POISTER, T. H.; PITTS, D.W.; EDWARDS, L.H. (2010), com 60 citações e BRYSON, J.M.; BERRY, F.S.; YANG, K. (2010) com 52 citações. Com relação aos autores não foram encontrados um mesmo autor em mais de um dos 37 artigos que compuseram o portfólio. Com relação à quantidade de citações, exceto por DE ANDRÉ, M. (1999); LANDSBERGEN, D., OROSZ, J. F. (1996) e MARSH, I. (1999), os demais artigos são relativamente novos, o que de certa forma torna compreensível a quantidade reduzida de citações de alguns deles.

Respondendo ao objetivo geral desta pesquisa - identificar as abordagens que vem sustentando as pesquisas em organizações públicas quando estas se propuseram a algum tipo de relação com administração estratégica - os resultados demonstraram que, na maior parte dos trabalhos analisados, as abordagens estão associadas ao aspecto gerencial na administração pública. Identificou-se a abordagem da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial, como a que a maioria dos governos - tanto brasileiros como de outros países - atualmente utilizam em suas gestões quando pensam estrategicamente. Além disso, apesar das particularidades do campo de pública, foi possível compreender que os estudos desenvolvidos e utilizados por organizações privadas costumam servir de referência significativa para quando do caso da orientação da administração estratégica em organizações públicas.

Não obstante o aparato de modelos (instrumentos de intervenção em administração estratégica) de empresas privadas possuem utilidade para melhoria do cumprimento da missão das organizações públicas, estas parecem ser carentes em termos de preservação da sua identidade amarrada ao sentido coletivo e público, o que coloca em xeque a efetividade dos modelos

amplamente escolhidos. Estes modelos típicos de organizações privadas e com fins econômicos, quando usados em organizações públicas, aparentemente apresentam resultados atraentes em termos de gestão estratégica. Mas, se levadas em consideração a missão, o potencial, a diversidade e as particularidades de relacionamento com o cidadão e preocupação com o interesse coletivo, a utilização destes modelos próprios da iniciativa privada necessita ser reconsiderada em grande parte das pesquisas e publicações nesse campo.

Em contraponto à adoção das práticas advindas do setor privado pelo público, Mintzberg, citado por Inamine, Erdmann e Marchi (2012), sustenta que a administração pública deveria ser cautelosa na adoção das práticas da iniciativa privada. O setor público, conforme comentam os autores, está inserido em um contexto com diferenças significativas em relação à realidade do setor privado, uma vez que este busca o lucro e a maximização da riqueza de seus acionistas. Já os órgãos do governo têm, ao menos em teoria, como norteadoras das suas atividades as diretrizes do bem-estar social e do interesse público.

Chamou-nos atenção o trabalho de De Mattia e Zappellini (2014) buscando remontar a identidade substantiva da organização pública e retomando a discussão em torno da realidade que insiste na importância de tratar os cidadãos como destinatários do próprio bem público e não tão somente como consumidores de serviços.

Por fim, uma última inferência nos levou ao entendimento de que a demanda por mudanças na gestão estratégica das organizações públicas não se mostra como central no debate atual. Os artigos pesquisados permitem concluir que essa demanda foi significativamente mais forte nas publicações da década de 1990, o que talvez se justifique em função das propostas de reforma do Estado que ocorreram naquele momento quando, entre outros aspectos, buscou-se combater a hegemonia improdutiva da administração pública burocrática em favor de uma gestão pública mais atenciosa para com os resultados e não apenas com os processos (DIAS; CARIO, 2014).

5 Conclusões e Considerações Finais

Diante das considerações acima colocadas, de maneira geral, a pesquisa nos permitiu ensaiar um entendimento no sentido de que a associação das duas áreas que aqui pretendemos colocar em diálogo parece ter tido incipiente avanço nas décadas analisadas. Assim, parece latente a oportunidade de avançar tentando compreender de que forma a administração estratégica aplicada à administração pública pode contribuir para que os resultados sejam mais responsivos e frutos de processos mais democráticos. Nesse sentido, pouco parecem ter contribuído para que os resultados alcançados sejam os desejados pelo interesse público, ou seja, pela sociedade para qual a administração pública é voltada. Existe espaço importante para que pesquisas avancem na perspectiva de discutir a aproximação das duas áreas – administração pública e administração estratégica – e essa parece ser ainda uma importante lacuna a ser absorvida por estudos sistematizados e pesquisas que se atentem à ideia de construção do público, pelo público e para o público, preconizada pelo movimento de mudança de governo puro e simples para governança, como demonstram Dias e Cario (2014). O objetivo geral da pesquisa foi alcançado e verificamos a presença significativa da abordagem gerencial na condução da gestão pública na maioria dos trabalhos constantes do Portfólio Bibliográfico pesquisado. Todavia, não bastando a conclusão de que as publicações associando as duas áreas é limitada e caracterizando-se, assim, em um campo fértil para oportunidades de novas pesquisas, a análise dos trabalhos que compuseram o Portfólio Bibliográfico permite concluir que a lógica neoclássica parece dar o tom da base teórica das publicações analisadas. A abordagem gerencialista confirmada em parte significativa das publicações analisadas e seu berço na perspectiva do neoclássica exime-se da necessidade de

adoção de instrumentos democráticos para a garantia de atendimento ao interesse público. A atenuação da separação entre técnica e política enquanto mal de origem nas teorias do campo foi apenas ensaiada no movimento gerencialista da administração pública. A NPM não deu conta dessa superação e movimentos que associem mecanismos democráticos a esse modelo de perspectiva gerencialista ainda alimentam a esperança em uma administração pública que se expresse por meio de um modelo de gestão voltado à garantia do atendimento ao interesse público.

Nesse sentido, ao nos depararmos com a necessidade de encerrar esse trabalho e o ensaio das reflexões que aqui apenas começamos, algumas questões se mantem. Por exemplo, como o campo da administração estratégica pode realmente contribuir para que os resultados sejam realmente responsivos, ou seja, voltados ao interesse público e definidos pelo próprio público? Como esse diálogo pode se tornar realmente transdisciplinar? Como pode auxiliar na viabilização da nova relação entre o Estado e a sociedade do século 21 que vem progressivamente se colocando como agente participativo do processo? Estas e outras questões permanecem para próximas pesquisas.

Reconhecendo as limitações que estiveram presentes no percurso do que aqui relatamos, algumas típicas de pesquisa em ciências sociais, destacamos que essas conclusões estão longe de colocar fim à questão que nos motivou ao trabalho aqui relatado. Entendemos que os limites e as possibilidades desta breve pesquisa não nos permitem dar por esgotada a problemática, uma vez que não contempla todas as dimensões passíveis de serem exploradas. Contudo, a pesquisa sugere e aponta na direção da necessidade de aprofundamento sobre essa temática devido destacadamente ao baixo número de trabalhos publicados sobre o assunto, além de denotar necessidade de avanço do que aqui ensaiamos e do debate a que nos permitirmos adentrar e que entendemos ser o caminho para amadurecimento em torno das reflexões sobre os limites e possibilidades que orbitam a associação dos dois campos disciplinares aqui tratados.

Referências Bibliográficas

- ANDREWS, Rhys; BOYNE, George A.; WALKER, Richard M. Overspending in Public Organizations: Does Strategic Management Matter? **International Public Management Journal**, v. 15, n. 1, p. 39-61, 2012.
- BAIN, Joe Staten. **Barriers to new competition: their character and consequences in manufacturing industries**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1956.
- BARNEY, Jay. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BARNEY, Jay; Wright, Mike; JR, David J. Ketchen. The resource-based view of the firm: Ten years after 1991. **Journal of Management**, v. 27, p 643-650, 2001.
- BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica e Políticas Públicas: Aproximações Conceituais Possíveis e Distanciamentos Necessários. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, 2013.
- BODEN, Rebecca; COX, Deborah; NEDEVA, Maria. The appliance of science? New public management and strategic change. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 18, n. 2, p. 125-141, 2006.
- BOYNE, George A.; WALKER, Richard M. Strategy content and public service organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 2, p. 231-252, 2004.

- BOZEMAN, Barry; MOULTON, Stephanie. Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. suppl 3, p. i363-i380, 2011.
- BROSE, Markus Erwin. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 48, n. 2, p. 277-294, 2014.
- BROWN, Trevor L. The evolution of public sector strategy. **Public Administration Review**, v. 70, n. s1, p. s212-s214, 2010.
- BRYSON, John M.; BERRY, Frances S.; YANG, Kaifeng. The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions. **The American Review of Public Administration**, 2010.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por Desempenho: uma análise comparativa do modelo de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **REGE - Revista de Gestão**, v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010.
- COŞKUN, Selim. Strategic Management and Total Quality Management: Similarities, Differences and Their Implications for Public Administration. **Review of Public Administration**, Vol. 5, n 2, 2011, p. 59-94.
- CRUZ, Felipe Lopes; FERNANDES, Jorge Henrique Cabral. The impacts from the (dis) satisfaction of information needs for decision making concerning strategic planning of a public organization. **Brazilian Journal of Information Science: Research Trends**, v.7, 2013.
- DA VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.
- DE ANDRADE, Jackeline Amantino. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa-RECADM**, v. 10, n. 1, p. 47-63, 2011.
- DE ANDRÉ, Maristela Afonso. A Efetividade dos Contratos de Gestão na Reforma do Estado. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v. 39, n. 3, p. 43, 1999.
- DE LIMA CALDAS, Eduardo; NONATO, Raquel Sobral. Compras Públicas: Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 161-172, jan./jun. 2014.
- DE MATTIA, Clenia; ZAPPELLINI, Marcello B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cadernos EBAPE**. v. 12, n. 3, p. 573-589, 2014.
- DE OLIVEIRA LEITE, Leonardo; REZENDE, Denis Alcides. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. **Revista de Administração Pública - RAP** – Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 459-93, 2010.
- DE ROCHA, Joséilton Silveira; DE SOUZA ALBUQUERQUE, Katia Silene Lopes. Princípios das organizações focalizadas na estratégia: O processo de implementação das estratégias do governo do estado da Bahia. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 1, n. 1, p. 48-57, 2011.
- DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaios FEE**, v. 35, n. 2, 2014.
- DOMINGOS, Sérgio Gabriel; NEIVA, Elaine Rabelo. Percepção dos Funcionários sobre Mudanças Transacionais e Transformacionais em uma Organização Pública. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v. 18, n. 2, p. 118-138, 2014.
- FARIA, Alexandre. **Rethinking strategic networks**. Revista de Administração Contemporânea, v. 15, n. 1, p. 84-102, 2011.

- FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; NAJBERG, Estela; PORTO, Rafael Barreiros; SOUZA, Marco de Moraes; BARBOSA, Nelson Bezerra. Pesquisa sobre estratégia no setor público brasileiro: avaliação da produção científica no período 2007-2011. **Contextus Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 13, n. 1, p. 85-104, 2015.
- GAETANI, Francisco. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 92-119, 2014.
- GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governing by network: The new shape of the public sector**. Brookings Institution Press, 2005.
- GRANT, Robert M. Toward a knowledge-based theory of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 17, n. S2, p. 109-122, 1996.
- HEFETZ, Amir; WARNER, Mildred; VIGODA-GADOT, Eran. Professional Management and Local Government Service Delivery: Strategic Decisions Across Alternative Markets. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 2, p. 261-283, 2015.
- HUMMEL, Ralph P. Stories managers tell: Why they are as valid as science. **Public Administration Review**, p. 31-41, 1991.
- INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, Jamur Johnas. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012.
- JOHNSTON, Jocelyn M.; GIRTH, Amanda M. Government contracts and “managing the market” exploring the costs of strategic management responses to weak vendor competition. **Administration & Society**, v. 44, n. 1, p. 3-29, 2012.
- KEINERT, Tania Margaret Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. Annablume, 2000.
- LANDSBERGEN, David; OROSZ, Janet Foley. Why Public Managers Should Not Be Afraid to Enter the "Gray Zone" Strategic Management and Public Law. **Administration & Society**, v. 28, n. 2, p. 238-265, 1996.
- LANE, Jan-Erik; WALLIS, Joseph. Strategic management and public leadership. **Public Management Review**, v. 11, n. 1, p. 101-120, 2009.
- LLEWELLYN, Sue; TAPPIN, Emma. Strategy in the public sector: management in the wilderness. **Journal of management studies**, v. 40, n. 4, p. 955-982, 2003.
- LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão; LUNKES, Rogério João; TALIANI, Emma Teresa Castelló. **Transparency and Open Government Transparency, accountability and corruption: The state of the art in the public sector**. IRSPM Conference, Birmingham (UK), 2015.
- MAHONEY, Joseph T.; PANDIAN, J. Rajendran. The resource-based view within the conversation of strategic management. **Strategic Management Journal**, V. 13, N. 5, P. 363-380, 1992.
- MASON, Edward S. Price and production policies of large-scale enterprise. **The American Economic Review**, p. 61-74, 1939.
- MARSH, Ian. Program strategy and coalition building as facets of new public management. **Australian Journal of Public Administration**, v. 58, n. 4, p. 54-67, 1999.
- MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE JR, Laurence; BOYNE, George A.; WALKER, Richard M. Strategic management and the performance of public organizations: Testing venerable ideas against recent theories. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 3, p. 357-377, 2007.
- MINTZBERG, H.; LAMPEL, J. (2006). Reflexão sobre o processo estratégico. In. H. Mintzberg, J.; Lampel, J.B; Quinn e S. Gosha (2006). **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Artmed – Bookman.

- MODELL, Sven. Strategy, political regulation and management control in the public sector: institutional and critical perspectives. **Management Accounting Research**, v. 23, n. 4, p. 278-295, 2012.
- NETO, Francisco Sobreira; JUNIOR, Flávio Hourneaux; POLO, Edison Fernandes. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 13, n. 39, p. 149-165, 2006.
- PAARLBERG, Laurie E.; BIELEFELD, Wolfgang. Complexity Science—An Alternative Framework for Understanding Strategic Management in Public Serving Organizations. **International Public Management Journal**, v. 12, n. 2, p. 236-260, 2009.
- PENGER, Sandra; TEKAVČIČ, Metka. Slovenian case of strategic change management in the public sector: towards the Lisbon Strategy. Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, časopis za ekonomsku teoriju i praksu—Proceedings of Rijeka Faculty of Economics, **Journal of Economics and Business**, v. 26, n. 2, p. 301-324, 2008.
- PENROSE, Edith T. Facteurs, conditions et mécanismes de la croissance de l'entreprise. **Neuilly-sur-Seine: Editions Homes et Tcheniques**, 1959/1963.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.
- PLOWMAN, Kenneth D. Conflict, strategic management, and public relations. **Public Relations Review**, v. 31, n. 1, p. 131-138, 2005.
- POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. **Public Administration Review**, v. 70, n. s1, p. s246-s254, 2010.
- POISTER, Theodore H.; STREIB, Gregory D. Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. **Public Productivity & Management Review**, p. 308-325, 1999.
- POISTER, Theodore H.; PITTS, David W.; EDWARDS, Lauren Hamilton. Strategic management research in the public sector: A review, synthesis, and future directions. **The American Review of Public Administration**, 2010.
- PORPINO, Gustavo; DE STEFANI, Emerson. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 48, n. 2, p. 343-366, 2014.
- PORTER, Michael E. Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competition. **New York**, p. 300, 1980.
- POWELL, Thomas C.; DENT-MICALLEF, Anne. Information technology as competitive advantage: The role of human, business, and technology resources. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 5, p. 375-405, 1997.
- PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**. p.3-15, mai./jun. 1990.
- RICHARDSON, R. J.; WAINWRIGHT, D. A pesquisa qualitativa crítica e válida. In: Richardson, R.J. (Org.) **Pesquisa Social**. São Paulo: Ed. Atlas, 3a Ed. 1999. Cap.6
- SPENDER, John Christopher. Making knowledge the basis of a dynamic theory of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 17, p. 45-62, 1996.
- STUART, Toby E.; PODOLNY, Joel M. Local search and the evolution of technological capabilities. **Strategic Management Journal**, v. 17, n. S1, p. 21-38, 1996.
- SZULANSKI, Gabriel. Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm. **Strategic management journal**, v. 17, n. S2, p. 27-43, 1996.
- TEECE, D; PISANO, G. SCHUEN, A Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**. v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

- UGBORO, Isaiah O.; OBENG, Kofi; SPANN, Ora. Strategic planning as an effective tool of strategic management in public sector organizations: Evidence from public transit organizations. **Administration & Society**, p. 0095399710386315, 2010.
- UHRY, Ricardo; BULGACOV, Sergio. Gestão do conhecimento e formação capacidades em bancos. **RAE-Eletrônica (FGV-SP)**, v. 2, n. 1, 2003.
- YANOW, Dvora. Ways of knowing: passionate humility and reflective practice in research and management. **The American Review of Public Administration**, 2009.
- WERNERFELT, Birger. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.
- WILLIAMS, Wil; LEWIS, Duncan. Strategic management tools and public sector management: the challenge of context specificity. **Public Management Review**, v. 10, n. 5, p. 653-671, 2008.
- VASCONCELOS, Flávio C.; CYRINO, Álvaro B. Vantagem Competitiva: Os modelos teóricos e atuais. **RAE**, v. 40, n. 4, p. 21, 2000.
- VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 48, n. 3, 2014.
- VIEIRA, Marcelo Pedro; CORREIA, Rion Brattig; LAVARDA, Rosalia Aldraci Barbosa. Informal strategizing in a public organization. **Revista de Administração da UFSM**, v. 6, n. 3, p. 581-594, 2013.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar; AGUILAR, Luis F. Gobernanza y gestión pública. **Fondo de Cultura Económica**, 2006.
- VIZEU, Fábio; GONÇALVES, Sandro A. Pensamento estratégico. **São Paulo: Atlas**, 2010.