

## **Conceito de Estratégia no Setor Público: Estudo de Percepção de Servidores Públicos**

### **Autoria**

Marcos Rogerio Bozzi da Luz - marcos.bozzi@uol.com.br

Prog de Admin de Empresas/FUCAPE Business School/FUCAPE - Fund Instituto Capixaba de Pesquisas em Contab,  
Economia e Finanças

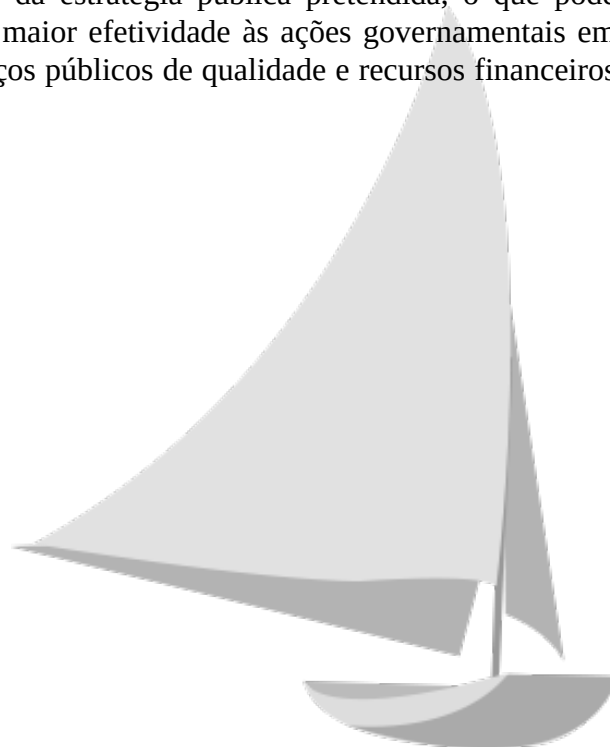
Emerson Wagner Mainardes - emerson@fucape.br

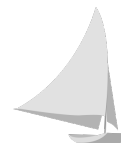
Prog de Admin de Empresas/FUCAPE Business School/FUCAPE - Fund Instituto Capixaba de Pesquisas em Contab,  
Economia e Finanças

Fabio Yoshio Suguri Motoki - fmotoki@fucape.br

### **Resumo**

Esta pesquisa teve como objetivo verificar a percepção dos servidores públicos acerca dos conceitos de estratégia utilizados na área pública. Apesar de bastante investigado no setor privado, o estudo da estratégia em organizações governamentais dedicado à percepção de conceitos ainda carece de sistematização e compreensão. A pesquisa utilizou um questionário eletrônico apresentando 19 conceitos associados à estratégia pública que foi respondido por 804 servidores públicos. A análise fatorial exploratória agrupou os conceitos em três visões latentes de estratégia pública sob os eixos “Negociações com partes interessadas”, “Melhoria de desempenho” e “Compromissos públicos”. Este estudo oferece três novas abordagens conceituais de estratégia que pode auxiliar agentes públicos no entendimento e na construção dos sentidos da estratégia pública pretendida, o que pode melhorar o desempenho das agências e dar maior efetividade às ações governamentais em um cenário crescente de demandas por serviços públicos de qualidade e recursos financeiros escassos.





## Conceito de Estratégia no Setor Público: Estudo de Percepção de Servidores Públicos

### Resumo

Esta pesquisa teve como objetivo verificar a percepção dos servidores públicos acerca dos conceitos de estratégia utilizados na área pública. Apesar de bastante investigado no setor privado, o estudo da estratégia em organizações governamentais dedicado à percepção de conceitos ainda carece de sistematização e compreensão. A pesquisa utilizou um questionário eletrônico apresentando 19 conceitos associados à estratégia pública que foi respondido por 804 servidores públicos. A análise fatorial exploratória agrupou os conceitos em três visões latentes de estratégia pública sob os eixos “Negociações com partes interessadas”, “Melhoria de desempenho” e “Compromissos públicos”. Este estudo oferece três novas abordagens conceituais de estratégia que pode auxiliar agentes públicos no entendimento e na construção dos sentidos da estratégia pública pretendida, o que pode melhorar o desempenho das agências e dar maior efetividade às ações governamentais em um cenário crescente de demandas por serviços públicos de qualidade e recursos financeiros escassos.

**Palavras-chave:** Estratégia; Setor Público; Conceito de Estratégia; Servidores Públicos.

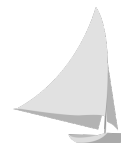
### 1. INTRODUÇÃO

Apesar da crescente presença das organizações públicas nas sociedades modernas (Montanari & Bracker, 1986), parcela predominante da literatura sobre estratégia está concentrada em estudos sobre organizações privadas. Assim, o arcabouço teórico desenvolvido, em grande medida, não tem se preocupado com a compreensão da estratégia aplicada ao setor público (Llewellyn & Tappin, 2003; Stewart, 2004; Andrews, Beynon, & Genc, 2017). Nesse contexto este trabalho busca verificar a percepção de servidores públicos acerca dos conceitos de estratégia utilizados na área pública.

Desafios na formulação e implementação de estratégias decorrentes de ciclos de mudança de liderança política, complexas dinâmicas internas e externas, estruturas altamente burocráticas e uma grande variedade de partes interessadas (Rose & Cray, 2010) corroboram a importância de mapear a compreensão dos conceitos no contexto público. O setor público não é estático, os problemas que enfrenta, assim como o ambiente social e natural continuam em franca transformação. A estratégia do setor privado, fundada em ganhar vantagem competitiva sobre outras empresas, apesar de útil, não é totalmente adequada para lidar com as mudanças e variações típicas do setor público (Alford & Greve, 2017).

Considerando que a estratégia pode assumir múltiplos significados, com reflexo nas práticas organizacionais (Bragança, Mainardes, & Laurett, 2015), torna-se relevante conhecer a percepção dos servidores acerca dos conceitos. Conceitos, mais do que meros meios de comunicação, são componentes-chave e ferramentas indispensáveis que os atores usam para dar sentido prático a estratégia de uma organização (Jalonen, Schildt, & Vaara, 2018). Isto posto, a fim de mapear a percepção foram levantados na literatura e postos à análise dos servidores 19 conceitos associados à estratégia pública. Os dados foram coletados via questionário eletrônico em outubro de 2018, resultando em uma amostra de 804 servidores. A análise fatorial exploratória propiciou na criação dos fatores “Negociações com partes interessadas”, “Melhoria de desempenho” e “Compromissos públicos”. Esta sistematização expande a literatura acerca do significado do termo estratégia no setor público, podendo auxiliar gestores e organizações no entendimento conceitual da estratégia, o que pode legitimar e reorientar a construção coletiva ou colaborativa dos sentidos da estratégia governamental.

Em termos de contribuição teórica, tendo em conta a limitada pesquisa nacional sobre estratégia no setor público (Ferreira, Najberg, Porto, Sousa, & Barbosa, 2015), este estudo amplia a pesquisa de Loebel, Stipp, Nalesso e Medeiros (2015) ao permitir uma melhor compreensão do termo estratégia num escopo mais abrangente. Nessa vertente, ao trazer a



discussão para o ambiente público, colabora com os estudos sobre formulação (Alford & Greve, 2017), implementação (Andrews et al., 2017) e elaboração de construtos analíticos de estratégia (Vining, 2016), que contribuem para dar sentido ao conceito no setor público (Jalonen et al., 2018).

Espera-se que o conhecimento acerca da percepção dos servidores sobre os conceitos de estratégia permita o aprofundamento das pesquisas na área. A análise contextualizada empreendida nessa pesquisa sistematiza o pensamento estratégico sob a perspectiva de outro elemento envolvido (Crubellate, Grave, & Mendes, 2004), neste caso, servidores públicos. Na prática, pode ser importante conhecer a compreensão do significado de estratégia por aqueles que estão engajados na formulação de políticas e prestação de serviços públicos.

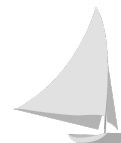
## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

No início da década de 1980 as organizações públicas começaram a utilizar as aplicações conceituais e as técnicas de gestão estratégica introduzidas no setor privado 60 anos antes (Barker & Smith, 1997; Johnsen, 2015). Ainda na década de 80 muitas ferramentas e conceitos estratégicos foram desenvolvidos, o que resultou em uma estrutura teórica hegemônica na área privada desenvolvida pelos pesquisadores do Modelo de Políticas de Negócios da Harvard Business School. Desse modelo originou-se uma versão para o setor público, conhecida como New Public Management-NPM (Alford & Greve, 2017). Todavia, a gestão no setor público, geralmente mais burocrática, constitui um conjunto de atividades significativamente diferentes daquelas praticadas no setor privado em vários aspectos (Boyne, 2006), o que dificultou a aplicação do New Public Management-NPM à gestão governamental.

Steurer e Martinuzzi (2005) sintetizam que, mesmo depois de incorporados a esfera governamental, ainda não há consenso sobre como devem ser os modelos de estratégia no setor, mas verifica-se o surgimento de um novo paradigma diferente dos modelos tradicionais da área de negócios, no qual os pesquisadores buscam combinar elementos das várias escolas em uma teoria híbrida, que combine as forças dos planos formais com o processo incremental de aprendizagem. Para Alford e Greve (2017) sem o devido ajuste, em termos de conteúdo do modelo para considerar as realidades distintivas das organizações governamentais, trata-se de um implante alienígena que pode distorcer o entendimento da estratégia por aqueles que a manuseiam de uma maneira altamente prejudicial.

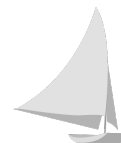
Ao que tudo indica, apesar da convergência acerca dos prováveis benefícios da aplicação da estratégia e seus desdobramentos terminológicos – formulação, implementação, gestão e planejamento estratégico (Poister, Pitts, & Hamilton Edwards, 2010), o instrumental elaborado parece ainda não ter sido suficientemente adaptado aos contextos das organizações públicas (Mazouz & Rousseau, 2016). Todavia, as pressões sociais têm exigido que organizações públicas repensem suas operações, de tal forma que incorporar a estratégia e a gestão estratégica ao setor nunca foi tão urgente e legítimo quanto nos últimos anos (Favoreu, Carassus, & Maurel, 2016).

Ainda assim, mesmo com o desenvolvimento acadêmico e o crescente volume de literatura sobre conteúdos e processos, a eficácia da estratégia no setor público ainda continua a ser tema controvertido (Johanson, Pekkola, & Husman, 2017). Não obstante o conceito de estratégia seja um dos mais investigados, é contraditoriamente um dos menos compreendidos. E o crescimento da literatura sobre estratégia tem adicionado maior complexidade ao termo, o que tem provocado cada vez menos significados ao seu público, reduzindo a estratégia a um conceito sem sentido, inerte, comprometendo o sucesso organizacional sustentável (Chaharbaghi, 2007). Dessa forma, considerando que o conceito de estratégia, originário do setor privado, ao incorporar-se ao setor público passa a ser definido em função das características distintivas das organizações governamentais, esta pesquisa levantou, via revisão



de literatura, os principais conceitos associados à estratégia pública para análise dos servidores, conforme disposto na Figura 1.

| <b>Autor(es)</b>                       | <b>Conceito de Estratégia em organizações públicas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wechsler e Backoff (1987)              | A estratégia de uma organização pública inclui escolhas e ações específicas, dentro e fora da organização, que resultam em grandes compromissos organizacionais, definem a direção da organização como um todo e estabelecem seu caráter e propósito.                                                                                                                                                                                                         |
| Abrucio (1997)                         | A estratégia na gestão pública difere da lógica do planejamento e da racionalidade técnica. A lógica da estratégia na gestão pública é aquela que leva em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais e requer um acompanhamento das reações da sociedade e dos funcionários públicos frente às ações do governo. |
| Stewart (2004)                         | Estratégia pública com modelagem política é o que o governo quer mudar - sua agenda e as maneiras pelas quais a administração se moverá para ajudá-lo a alcançar esse objetivo.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Stewart (2004)                         | Estratégia pública com modelagem organizacional é mais parecida com a estratégia no setor privado. É o que a organização faz para atender às necessidades e expectativas de seus <i>stakeholders</i> .                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Stewart (2004)                         | Estratégia pública com modelagem gerencial são as atividades técnicas de elaboração de orçamentos e relatórios, o vasto leque de tomadas de decisão operacionais e o desdobramento de recursos para atingir os objetivos acordados.                                                                                                                                                                                                                           |
| Stewart (2004)                         | Do ponto de vista de uma organização pública, o pensamento estratégico deve ser sobre entender e gerenciar riscos para conciliar as restrições de uma forma necessariamente burocrática com as necessidades da política produtiva, fazendo isso em um ambiente cada vez mais fluido.                                                                                                                                                                          |
| Steuere e Martinuzzi (2005)            | Gestão pública estratégica é uma abordagem híbrida que busca combinar as forças dos planos formais com as dos processos de aprendizagem incremental [...] empregando diferentes modos de governança de uma maneira direcionada pelo problema.                                                                                                                                                                                                                 |
| Kang (2005)                            | A gestão estratégica no setor público pode ser definida como um sistema de gestão que integra planejamento, implementação, medição e alocação como um processo contínuo em organizações públicas. É uma abordagem orientada para resultados que pode ser aplicada a todos os níveis de governo.                                                                                                                                                               |
| Bryson, Acemann e Eden (2007)          | A estratégia das organizações públicas deve ser baseada na identificação de expectativas das partes interessadas para determinar quais os recursos a organização deve desenvolver e melhorar a fim de criar maior valor público para as principais partes interessadas a um custo razoável.                                                                                                                                                                   |
| Borges, Freitas e Oliveira (2008)      | Na Administração Pública gerencial, a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição, para que possa atingir os objetivos estabelecidos; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados.                            |
| Johanson (2009)                        | Estratégia está relacionada a propósito, direção e objetivos; estes são tão importantes nas organizações do setor público quanto no privado. Em teoria, as ações de programação (planejamento estratégico), combinação de capacidades (análise estratégica interna) e formação de redes (governança estratégica) são projetados para organizar os deveres da organização pública para enfrentar as demandas do ambiente.                                      |
| Brown (2010)                           | A prática da estratégia do setor público, definida como desenvolvimento e a execução de um plano de ação para orientar o comportamento na busca de metas organizacionais, é um dispositivo simplificador - um meio de se concentrar nos fatores essenciais que operam dentro e fora da organização, afetando o resultado almejado e respondendo a esses fatores.                                                                                              |
| Boyne e Walker (2010)                  | Estratégia no setor privado é muitas vezes vista como uma maneira de derrotar os rivais em mercados competitivos. No setor público, a estratégia é mais apropriadamente conceituada como um meio pelo qual as organizações podem melhorar seu desempenho e prestar melhores serviços.                                                                                                                                                                         |
| Frączkiewicz-Wronka e Szymaniec (2012) | Em organizações públicas, a estratégia desenvolvida deve procurar satisfazer o maior número possível de partes interessadas, o que é uma tarefa difícil para os tomadores de decisão, devido ao fato de que as necessidades das partes interessadas são, na melhor das hipóteses, não contraditórias.                                                                                                                                                         |
| Johnsen (2015)                         | Evidentemente, a estratégia na prática, seja nos negócios ou no setor público, provavelmente seria uma mistura de experiências, ideias e ferramentas que seriam difíceis de categorizar ou                                                                                                                                                                                                                                                                    |



|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                               | que, por definição, estariam relacionadas à escola de configuração, que consiste na mistura das diversas teorias em uso e ferramentas relacionadas que são consideradas versáteis para toda uma gama de diferentes questões e contingências estratégicas.                                                                                                                            |
| Ferreira <i>et al.</i> (2015) | A estratégia no setor público emerge das barganhas políticas entre os grupos internos e entre a organização e seus <i>stakeholders</i> . Nesse cenário, a política pública que tem o maior suporte político se torna a estratégia efetiva.                                                                                                                                           |
| Mazouz e Rousseau (2016)      | A estratégia na esfera pública diz respeito à forma como os líderes públicos entendem as questões e trabalham em prol do bem comum e da melhoria dos serviços públicos. O exercício estratégico é determinado pelo poder de escolha, da lei e das formas e meios, sendo que a amplitude estratégica é definida pela capacidade dos gestores públicos de integrar esses três poderes. |
| Alford e Greve (2017)         | A estratégia no setor público se move para uma atividade mais ampla e dispersa em um ambiente de governança em rede ou colaborativo, com mais atenção à formação e modelagem de proposições públicas de valor, no qual políticos, partes interessadas e cidadãos desempenham um papel na realização dos objetivos da estratégia.                                                     |
| Johanson <i>et al.</i> (2017) | A estratégia pode ser pensada como uma ferramenta, um processo ou um documento fornecido pelos detentores de cargo público administrativo (gerencial) e as diretrizes de política para administradores (gerentes).                                                                                                                                                                   |

Figura 1: Conceitos de estratégia em organizações públicas

Fonte: Elaboração própria

### 3. METODOLOGIA

Para acessar a população de servidores públicos em geral, optou-se por divulgar a pesquisa para os servidores que constam no cadastro da Escola de Contas Pública do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo-TCEES, cuja amostragem não probabilística por acessibilidade contou com 804 respondentes.

O questionário foi estruturado em três partes: (1) texto inicial explicativo e uma questão de controle populacional (2) apresentação aos servidores dos conceitos de estratégia no setor público, e (3) dados demográficos. A seção (2) foi aferida em uma escala de Likert variando de “zero” (máximo de discordância) a “dez” (máximo de concordância), em relação a cada conceito de estratégia no setor público.

O questionário foi distribuído pelo Google Forms. O pré-teste do questionário foi realizado em outubro de 2018 com 20 servidores, quando identificou-se a necessidade de estruturar sinteticamente cada conceito utilizado. A análise dos dados consistiu de (1) caracterização da amostra por meio de medidas de proporção, (2) estatística descritiva para analisar frequências, proporções, tendência central e dispersão e (3) análise fatorial exploratória para agrupar os conceitos em três fatores que consolidaram o significado do termo estratégia pública para a amostra de servidores.

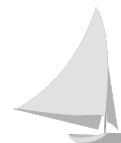
### 4. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados demográficos indicaram que a amostra é formada, com certa paridade, por homens e mulheres, com faixa etária entre 31 e 50 anos, com até 10 anos no serviço público, cuja escolaridade é elevada e renda concentrada entre R\$ 3.001,00 e R\$ 8.500,00. Por fim, predominam os servidores efetivos na carreira ocupantes de cargos de chefia, em sua maioria desempenhando atividades no sudeste do país.

Dando seguimento na análise, a Tabela 1 apresenta os dados da estatística descritiva dos 19 conceitos de estratégia no setor público apresentados aos servidores.

**TABELA 1: ESTATÍSTICA DESCRITIVA**

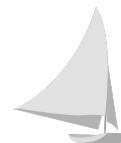
| Seq | Conceitos de estratégia no setor público                                                                               | Média | Desvio Padrão | Variância | Assimetria | Curtose |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------------|-----------|------------|---------|
| 1   | “Estratégia pública é um meio pelo qual os órgãos públicos podem melhorar seu desempenho e prestar melhores serviços.” | 8,53  | 1,989         | 3,958     | -1,912     | 4,099   |



|    |                                                                                                                                                                                                                                                                       |      |       |        |        |        |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|--------|--------|--------|
| 2  | “Estratégia pública está relacionada a propósito, direção e objetivos públicos.”                                                                                                                                                                                      | 8,33 | 1,961 | 3,845  | -1,585 | 2,914  |
| 3  | “A estratégia pública inclui escolhas e ações específicas que resultam em compromissos que definem a direção da organização pública e estabelecem seu caráter e propósito.”                                                                                           | 8,32 | 1,886 | 3,556  | -1,507 | 2,722  |
| 4  | “Estratégia pública é o desenvolvimento e a execução de um plano de ação para orientar o comportamento na busca de metas públicas.”                                                                                                                                   | 8,11 | 2,158 | 4,659  | -1,479 | 2,089  |
| 5  | “Estratégia pública é um sistema de gestão pública orientado para resultados que integra planejamento, implementação, medição e alocação.”                                                                                                                            | 8,11 | 2,240 | 5,020  | -1,608 | 2,582  |
| 6  | “A estratégia pública considera as relações entre os atores envolvidos em cada política para ter flexibilidade e requer acompanhamento das reações da sociedade e dos funcionários públicos frente às ações do governo.”                                              | 7,74 | 2,383 | 5,678  | -1,344 | 1,544  |
| 7  | “Estratégia pública é uma atividade em um ambiente de governança em rede colaborativa voltada à formação de proposições públicas de valor, no qual políticos, partes interessadas e cidadãos desempenham um papel na realização dos objetivos da estratégia pública.” | 7,38 | 2,612 | 6,824  | -1,186 | 0,885  |
| 8  | “Estratégia pública volta-se para a definição dos objetivos que o administrador público deverá atingir, para a garantia de sua autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros e para o controle dos resultados.”                                   | 7,28 | 2,592 | 6,719  | -1,048 | 0,496  |
| 9  | “Estratégia pública busca combinar as forças dos planos formais com as dos processos de aprendizagem incremental, empregando a governança para resolver problemas públicos.”                                                                                          | 7,26 | 2,526 | 6,378  | -1,092 | 0,785  |
| 10 | “Estratégia pública deve procurar satisfazer o maior número possível de partes interessadas.”                                                                                                                                                                         | 7,08 | 2,821 | 7,959  | -0,947 | 0,107  |
| 11 | “Estratégia pública é uma mistura de experiências, ideias e ferramentas versáteis para toda uma gama de diferentes questões e contingências públicas.”                                                                                                                | 7,06 | 2,593 | 6,723  | -0,891 | 0,271  |
| 12 | “Estratégia pública é uma ferramenta, um processo ou um documento com as diretrizes de política para administradores públicos.”                                                                                                                                       | 7,04 | 2,718 | 7,386  | -0,984 | 0,350  |
| 13 | “Estratégia pública diz respeito à forma como os líderes públicos entendem as questões e trabalham em prol do bem comum e da melhoria dos serviços públicos.”                                                                                                         | 7,01 | 2,910 | 8,471  | -0,944 | -0,021 |
| 14 | “Estratégia pública são as atividades de elaboração de orçamentos e relatórios, tomadas de decisões operacionais e o desdobramento de recursos para atingir os objetivos da organização pública.”                                                                     | 6,99 | 3,036 | 9,215  | -0,994 | -0,074 |
| 15 | “Estratégia pública é entender e gerenciar riscos para conciliar as restrições burocráticas com as necessidades da política.”                                                                                                                                         | 6,80 | 2,947 | 8,682  | -0,922 | -0,070 |
| 16 | “Estratégia pública baseia-se na identificação de expectativas das partes interessadas a fim de criar maior valor público para as principais partes interessadas a um custo razoável.”                                                                                | 6,78 | 2,804 | 7,863  | -0,817 | -0,152 |
| 17 | “Estratégia pública é o que a organização faz para atender às necessidades e expectativas de todas as partes interessadas.”                                                                                                                                           | 6,63 | 3,048 | 9,293  | -0,751 | -0,457 |
| 18 | “Estratégia pública é o que o governo quer mudar, é a sua agenda e as maneiras pelas quais a administração se moverá para ajudá-lo a alcançar esse objetivo.”                                                                                                         | 6,51 | 3,006 | 9,037  | -0,712 | -0,480 |
| 19 | “Estratégia pública emerge das barganhas políticas entre os grupos internos e entre a organização e suas partes interessadas.”                                                                                                                                        | 3,79 | 3,480 | 12,113 | 0,386  | -1,259 |

N=804. Fonte: Dados da pesquisa.





Em análise geral dos dados apresentados na Tabela 2, com exceção do conceito citado por Ferreira et al. (2015), os outros 18 conceitos apresentados aos servidores obtiveram médias entre 6,5 e 8,5 e desvio padrão relativamente baixo. Assim, os resultados com médias relativamente altas demonstraram que os conceitos de estratégia no setor público dispõem de elevada concordância dos servidores públicos. Tais resultados são relevantes, pois a compreensão dos conceitos por parte desses agentes públicos constitui ferramenta essencial que pode capacitá-los a formular coletivamente novas compreensões do ambiente da organização e criar novas respostas estratégicas para melhoria do desempenho governamental (Jalonen et al., 2018), o que interessa a toda a sociedade.

Com a utilização da análise fatorial exploratória foi possível substituir o conjunto inicial de conceitos por um grupo menor, para uma melhor interpretação da percepção dos entrevistados. O valor de 0,92 obtido no teste de KMO indicou a validação e consistência da quantidade de observações e número de variáveis à análise, bem como o teste de esfericidade de Bartlett com p-valor menor que 0,05 indicando que há relações entre as variáveis (Tabela 2).

**TABELA 2: TESTE DE KMO E BARTLETT**

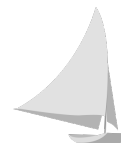
|                                                      |                     |          |
|------------------------------------------------------|---------------------|----------|
| Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem |                     | 0,920    |
| Teste de esfericidade de Bartlett                    | Aprox. Qui-quadrado | 4925,612 |
|                                                      | gl                  | 153      |
|                                                      | p-valor             | 0,001    |

Fonte: Dados da pesquisa.

A variável representada pelo conceito “Estratégia pública é uma ferramenta, um processo ou um documento com as diretrizes de política para administradores públicos” foi excluída da análise, pois não apresentou carga fatorial substancial em nenhum dos fatores apresentados, além de baixa comunalidade. Dessa forma, os resultados da análise de componentes principais apresentados na Tabela 3, suportados nos 18 conceitos remanescentes, possibilitou o detalhamento dos três fatores extraídos.

**TABELA 3: COMPONENTES DOS FATORES/MATRIZ ROTACIONADA**

| F. | Variável                                                                                                                                                                                        | Carga Fatorial | Comunalidade |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|
| F. | Estratégia pública emerge das barganhas políticas entre os grupos internos e entre a organização e suas partes interessadas.                                                                    | 0,717          | 0,523        |
|    | Estratégia pública é entender e gerenciar riscos para conciliar as restrições burocráticas com as necessidades da política.                                                                     | 0,659          | 0,526        |
|    | Estratégia pública baseia-se na identificação de expectativas das partes interessadas a fim de criar maior valor público para as principais partes interessadas a um custo razoável.            | 0,576          | 0,573        |
|    | Estratégia pública é o que a organização faz para atender às necessidades e expectativas de todas as partes interessadas.                                                                       | 0,574          | 0,443        |
|    | Estratégia pública deve procurar satisfazer o maior número possível de partes interessadas.                                                                                                     | 0,544          | 0,484        |
| F1 | Estratégia pública é uma mistura de experiências, ideias e ferramentas versáteis para toda uma gama de diferentes questões e contingências públicas.                                            | 0,514          | 0,547        |
|    | Estratégia pública diz respeito à forma como os líderes públicos entendem as questões e trabalham em prol do bem comum e da melhoria dos serviços públicos.                                     | 0,512          | 0,443        |
|    | Estratégia pública é o que o governo quer mudar, é a sua agenda e as maneiras pelas quais a administração se moverá para ajudá-lo a alcançar esse objetivo.                                     | 0,493          | 0,425        |
|    | Estratégia pública busca combinar as forças dos planos formais com as dos processos de aprendizagem incremental, empregando a governança para resolver problemas públicos.                      | 0,486          | 0,511        |
|    | Estratégia pública são as atividades de elaboração de orçamentos e relatórios, tomadas de decisões operacionais e o desdobramento de recursos para atingir os objetivos da organização pública. | 0,458          | 0,402        |



|    |                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |       |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|
|    | Estratégia pública é um meio pelo qual os órgãos públicos podem melhorar seu desempenho e prestar melhores serviços.                                                                                                                                                | 0,800 | 0,662 |
| F2 | Estratégia pública é o desenvolvimento e a execução de um plano de ação para orientar o comportamento na busca de metas públicas.                                                                                                                                   | 0,699 | 0,586 |
|    | Estratégia pública é um sistema de gestão pública orientado para resultados que integra planejamento, implementação, medição e alocação.                                                                                                                            | 0,556 | 0,461 |
|    | Estratégia pública está relacionada a propósito, direção e objetivos públicos.                                                                                                                                                                                      | 0,548 | 0,554 |
|    | A estratégia pública inclui escolhas e ações específicas que resultam em compromissos que definem a direção da organização pública e estabelecem seu caráter e propósito.                                                                                           | 0,737 | 0,596 |
|    | A estratégia pública considera as relações entre os atores envolvidos em cada política para ter flexibilidade e requer acompanhamento das reações da sociedade e dos funcionários públicos frente às ações do governo.                                              | 0,665 | 0,514 |
| F3 | Estratégia pública volta-se para a definição dos objetivos que o administrador público deverá atingir, para a garantia de sua autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros e para o controle dos resultados.                                   | 0,455 | 0,454 |
|    | Estratégia pública é uma atividade em um ambiente de governança em rede colaborativa voltada à formação de proposições públicas de valor, no qual políticos, partes interessadas e cidadãos desempenham um papel na realização dos objetivos da estratégia pública. | 0,424 | 0,421 |

Fonte: Dados da pesquisa. Método de Extração: Análise de Componente Principal.

Observa-se na Tabela 4 o percentual da variância que os fatores são capazes de explicar individualmente e de forma acumulada. Já com os coeficientes Alfa de Cronbach estimou-se à confiabilidade dos fatores extraídos.

**TABELA 4: VARIÂNCIA TOTAL EXPLICADA**

| Fator                               | Somadas de extração de cargas ao quadrado |                |                          | Alfa de Cronbach |
|-------------------------------------|-------------------------------------------|----------------|--------------------------|------------------|
|                                     | Total                                     | % de variância | % de variância acumulada |                  |
| Negociações com partes interessadas | 6,587                                     | 36,592         | 36,592                   | 0,845            |
| Melhoria de desempenho              | 1,473                                     | 8,182          | 44,774                   | 0,750            |
| Compromissos públicos               | 1,064                                     | 5,914          | 50,688                   | 0,664            |

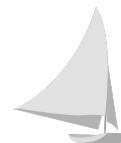
Fonte: Dados da pesquisa. Modelado pelo autor.

A observação das cargas das variáveis apresentadas na Tabela 4 possibilitou destacar aquelas de maior importância para o fator. Tendo como referência os três conceitos de maior escore e literatura da área, identificou-se os seguintes eixos: F1 - Negociações com partes interessadas, F2 - Melhoria de desempenho e F3 - Compromissos públicos.

No primeiro fator, “Negociações com partes interessadas”, observa-se uma abordagem política. Os conceitos reunidos sugerem a estratégia pública como resultado de um processo contínuo de negociação entre as diversas partes interessadas. Assim, as decisões estratégicas dependem e se legitimam a partir do grau de consenso que angariam entre os atores envolvidos (Favoreu et al., 2016). Nesse fator é possível que os servidores tenham compartilhado um construto conceitual no qual a “estratégia pública, fundamentada nas expectativas e necessidades das partes interessadas, busca conciliar as restrições burocráticas com a agenda política, empregando experiências, ideias e ferramentas (planos, processos, governança, orçamentos, relatórios e decisões operacionais) para atingir objetivos e superar contingências em prol do bem comum”.

No segundo fator, “Melhoria de desempenho”, predomina uma abordagem conceitual racional do processo de formação da estratégia com uma perspectiva metodológico-procedimental. A abordagem está organizada em um processo sequencial e estruturado da estratégia empregado para dar efetividade às decisões governamentais (Favoreu et al., 2016). É possível que os servidores tenham percebido um construto no qual a “estratégia no setor público corresponda a um sistema de gestão orientado para resultados que integra planejamento,





implementação, medição e alocação de recursos como meio de melhorar o desempenho na prestação de serviços e orientar o comportamento na busca de objetivos públicos”.

Já o fator 3, “Compromissos públicos”, apresenta uma abordagem conceitual ancorada na governança colaborativa para a gestão estratégica no setor público. Segundo Favoreu, Carassus e Maurel (2016), a formulação da estratégia no setor é vista como um fenômeno complexo resultante de interações entre grupos ou redes de atores interdependentes que produzem soluções compartilhadas e estratégias coletivas. O fator indica a percepção de que a “estratégia pública, em um ambiente de governança em rede colaborativa, considera as relações e reações dos atores envolvidos para ter flexibilidade e oferecer proposições públicas de valor. Além disso, busca definir objetivos para garantia de autonomia na gestão e controle de resultados, no qual escolhas e ações resultam em compromissos públicos”.

Essas três abordagens conceituais funcionam como instrumentos ou ferramentas pelos quais os servidores podem ter representado seus interesses e ideias (Jalonen et al., 2018) que podem auxiliar gestores e organizações públicas no entendimento conceitual da estratégia.

## 5. CONCLUSÕES

Ao mapear a compreensão dos servidores acerca dos conceitos de estratégia pública, o estudo oferece uma nova perspectiva de análise sobre a percepção da estratégia no setor público com importantes contribuições teóricas e implicações práticas. Em nível teórico, a abordagem micro conceitual da estratégia na área pública revela-se valorosa, pois o trabalho de estratégia é “conceito” (Jalonen et al., 2018), e os conceitos, enquanto ferramentas, colaboram no entendimento da formulação (Alford & Greve, 2017), implementação (Andrews et al., 2017), elaboração de construtos analíticos (Vining, 2016) e sentidos da estratégia no setor governamental (Jalonen et al., 2018). Nesse sentido, dada a sua relevância e visto que a estratégia em organizações governamentais ainda carece de estudos e teorias fundamentadas no contexto e nas características distintivas desse setor, a pesquisa contribui para sistematizar a compreensão do conceito de estratégia pública baseada na análise de conceitos. Tal compreensão pode favorecer a implementação de estratégias no setor público, pois quando se sabe o que o servidor entende por estratégia na área pública, é possível transmitir de modo eficaz a estratégia adotada, fazendo relação entre a compreensão do servidor e a estratégia escolhida.

Em termos práticos, a análise contextualizada baseada na percepção de conceitos colocados à disposição dos gestores como ferramentas para a compreensão da estratégia governamental aplicada (Jalonen et al., 2018) pode auxiliar os gestores a compreenderem de que forma podem patrocinar, contribuir ou mesmo influenciar na formulação colaborativa de estratégias no setor.

Quanto às limitações, pode-se considerar que haja número mais extenso de conceitos que os 19 identificados. Assim, pesquisas futuras podem alargar o mapeamento de conceitos, o que poderia resultar em novas dimensões fatoriais, possibilitando o cotejamento com os achados desse estudo. Além disso, considera-se que a opção por utilizar amostragem não probabilística por acessibilidade indica que os resultados não sejam generalizáveis. Todavia, esses achados podem constituir proposições teórico-metodológicas que poderiam ser testadas em outros contextos objetivando comparação de resultados a fim de confirmar, ampliar, reduzir e ajustar os construtos desenvolvidos aqui.

Novas pesquisas também podem explorar, em nível conceitual e de aplicação, a estratégia com o objetivo de esclarecer se há diferenças entre estratégias percebidas daquelas efetivamente realizadas nas organizações governamentais. Nesse sentido, seria oportuno explorar como os conceitos “Negociações com partes interessadas”, “Melhoria de



desempenho”, “Compromissos públicos” e “Governança colaborativa” são entendidos, comunicados e empregados na construção do sentido da estratégia pública (como em Jalonen et al., 2018).

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (1997). O Impacto do modelo gerencial na administração pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente. *Cadernos ENAP*, 10, Retrieved from <http://repositorio.enap.gov.br/1/556>
- Alford, J., Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: Similarities, differences and changes. *Administrative Sciences* 7(4), 1-17. doi:10.3390/admsci7040035
- Andrews, R., Beynon, M. J., & Genc, E. (2017). Strategy implementation style and public service effectiveness, efficiency, and equity. *Administrative Sciences*, 7(1), 1-19. Retrieved from <https://doi.org/10.3390/admsci7010004>
- Barker, T.S. & Smith, H.W. (1997). Strategic planning: Evolution of a model. *Innovative Higher Education*, 21(4), 287-306. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/BF01192277>.
- Borges, A. F., Freitas Jr., D. B. & Oliveira, E. R. (2008). Estratégia e administração pública: O caso do programa “choque de gestão” do governo do Estado de Minas Gerais. *PRETEXTO*, 9(3), 79-106. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.21714/pretexto.v9i3.467>
- Boyne, G. A. (2006). Strategies for public service turnaround: Lessons from the private sector? *Administration & Society*, 38(3), 365–388. doi:10.1177/0095399705286004
- Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2010). Strategic management and public service performance: The way ahead. *Public Administration Review*, 70, s185-s192. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02271.x.
- Bragança, L. F., Mainardes, E. W., Laurett, R. (2015). Conceitos de estratégia na visão dos estudantes de administração. *Revista Ibero-Americana de Estratégia (RIAE)*, 14(2), 75-92. doi:10.5585/riae.v14i3.2163
- Brown, T. L. (2010). The evolution of public sector strategy. *Public Administration Review*, 70, s212-s214. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02275.x
- Bryson, J. M., Ackermann, F. & Eden, C. (2007). Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public Administration Review*, 67, 702-717. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00754.x
- Chaharbaghi, K. (2007). The problematic of strategy: A way of seeing is also a way of not seeing. *Management Decision*, 45(3), 327-339. Retrieved from <https://doi.org/10.1108/00251740710744981>
- Crubellate, J., Grave, P. S., & Mendes, A. A. (2004). A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. *Revista de Administração Contemporânea*, 8, 37-60. Retrieved from <https://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552004000500004>
- Favoreu, C., Carassus, D., & Maurel, C. (2016). Strategic management in the public sector: A rational, political or collaborative approach? *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 435–453. doi:10.1177/0020852315578410
- Ferreira, V. R. S., Najberg, E., Porto, R. B., Sousa, M. M., & Barbosa, N. B. (2015). Pesquisa sobre estratégia no setor público brasileiro: Avaliação da produção científica no período 2007 – 2011. *Contextus–Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 13(1), 85-104. doi:10.19094/547
- Frączkiewicz-Wronka, A., & Szymaniec, K. (2012). Resource based view and resource dependence theory in decision making process of public organisation - research findings. *Management*, 16(2), 16-29. doi: <https://doi.org/10.2478/v10286-012-0052-2>
- Jalonen, K., Schildt, H., & Vaara E. (2018). Strategic concepts as micro-level tools in strategic sensemaking. *Strategic Management Journal*. doi:10.1002/smj.2924



- Johanson, J. (2009). Strategy formation in public agencies. *Public Administration*, 87, 872-891. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01767.x
- Johanson, J.-E., Pekkola, E., & Husman, P. (2017). Government programme as a strategy—The Finnish experience. *Administrative Sciences*, 7(2), 16. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/admsci7020016>
- Johnsen, Å. (2015). Strategic management thinking and practice in the public sector: A strategic planning for all seasons? *Financial Accountability & Management*, 31(3), 243–268. doi:10.1111/faam.12056
- Kang, Y. (2005). Strategic management in the public sector: Major publications. *Public Performance & Management Review*, 29(1), 85-92. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/20447577>
- Llewellyn, S., & Tappin, E. (2003). Strategy in the public sector: Management in the wilderness. *Journal of Management Studies*, 40, 955-982. doi:10.1111/1467-6486.00366
- Loebel, E., Stipp, D. M., Nalesso, A. C., & Medeiros, C. R. (2015). Interpretações culturais sobre a estratégia em uma organização pública brasileira. *Revista Organizações Em Contexto*, 11(22), 515-550. doi:10.15603/1982-8756/roc.v11n22p515-550
- Mazouz, B., & Rousseau, A. (2016). Strategic management in public administrations: A results-based approach to strategic public management. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 411–417. doi:10.1177/0020852316655522
- Montanari, J. R., & Bracker, J. S. (1986). The strategic management process at the public planning unit level. *Strategic Management Journal*, 7(3), 251-265. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/2486076>
- Poister, T. H., Pitts, D. W., & Hamilton Edwards, L. (2010). Strategic management research in the public sector: A review, synthesis, and future directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 522–545. doi:10.1177/0275074010370617
- Rose, W. R., & Cray, D. (2010). Public-sector strategy formulation. *Canadian Public Administration*, 53, 453-466. doi:10.1111/j.1754-7121.2010.00145.x
- Steurer, R., & Martinuzzi, A. (2005). Towards a new pattern of strategy formation in the public sector: First experiences with national strategies for sustainable development in Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(3), 455–472. doi:10.1068/c0403j
- Stewart, J. (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 63, 16-21. doi:10.1111/j.1467-8500.2004.00409.x
- Vining, A. R. (2016). What is public agency strategic analysis (PASA) and how does it differ from public policy analysis and firm strategy analysis? *Administrative Sciences*, 6(4), 1-31. doi:10.3390/admsci6040019
- Wechsler, B., & Backoff, R. W. (1987). The dynamics of strategy in public organizations. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 34-43. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/01944368708976633>