



Gestão Estratégica e Políticas Públicas: Aproximações Conceituais Possíveis e Distanciamentos Necessários

Strategic Management and Public Policy: Conceptual Closeness and Necessary Distancing

Sandro Trescastro Bergue¹

RESUMO

O objetivo desse artigo é analisar a transposição de conceitos originariamente concebidos na administração de empresas para o campo da administração pública. Essa transposição de conceitos entre áreas do saber é uma realidade e, nesse cenário de múltiplas influências, destaca-se o imperativo da precisão conceitual. Parte-se do conceito de estratégia, evidenciando sua vertente econômica, dominante na formulação dos modelos mais comuns de gestão estratégica e avança-se para o tratamento do conceito de política pública, com foco em sua definição sob a perspectiva de processos. A análise dos conceitos, baseada em seus pressupostos fundamentais, do ciclo de políticas públicas e do processo de estratégia permitiu identificar: que em termos de conceitos amplos, as noções de estratégia e política pública compartilham elementos que permitem uma compreensão harmônica; que os ciclos das políticas públicas e da estratégia assumem feições de processos potencialmente cíclicos e virtuosos, e que guardam similitudes, permitindo que sejam comparados e considerados com base nos mesmos referenciais; que, ao adentrar a dimensão dos conceitos substantivos, conformadores da noção de estratégia, em sua vertente original (economia) e espaço de aplicação instrumental (a administração) esta destoa do senso de política pública. A contribuição deste artigo reside, em suma, na demonstração de convergência essencial entre os conceitos de política pública, tomada sob a perspectiva de processo, e o de estratégia.

Palavras-chave: Administração pública; política pública; estratégia; planejamento; transposição de conceitos.

ABSTRACT

This paper examines the transposition of concepts from business administration to the field of public administration. The transposition of concepts between areas of knowledge is a reality producing a scenario in which multiple influences necessitate conceptual precision. The paper begins with a discussion of the concept of strategy, demonstrating its origins in the discipline of economics, dominant in the formulation of the most common models of strategic management. It then examines the concept of public policy, focusing on its definition from a process perspective. Analysis of the underlying assumptions and characteristics of the policy cycle and the strategy process reveals that (i) they share elements that permit mutual understanding; (ii) that the characteristics of the policy and strategy processes reveal them as potentially cyclical, with similarities that permit them to be approached and compared on the basis of the same references; but that (iii) a closer look at the concepts that shape the notion of strategy at its origins (economics) and at the space where their instrumental application takes place (business management) clash with those that shape public policy. The contribution of this paper is to demonstrate that although there are similarities in the policy and strategy processes, there are essential differences to be respected.

Keywords: Public administration, public policy, strategy, planning, concept transposition.

¹ Universidade Caxias do Sul - Caxias Do Sul - Rio Grande do Sul, Brasil - bergue@tce.rs.gov.br

INTRODUÇÃO

O conceito de estratégia vem assumindo crescente espaço no discurso gerencial no campo da administração pública. Como tecnologia gerencial, o planejamento estratégico vem convertendo esse conceito em ação. Algumas das questões que se impõem são: qual é o conteúdo desse conceito de estratégia percebido pelos diferentes atores no setor público? Como esse conceito vem sendo apropriado? E, tomando o Estado, por meio da Administração pública, como ator fundamental (não necessariamente exclusivo) no ciclo das políticas públicas (Denhardt, 2011), de que forma a noção de *estratégia* se aproxima do conceito de *política pública*? O propósito desse ensaio é abordar, em caráter exploratório, e com destaque, essa terceira questão.

Em um contexto de transformações e qualificação das demandas sociais, os reflexos das inovações gerenciais operadas pela administração pública assumem maior destaque. Os desafios da administração pública impõem ao governo uma janela de oportunidade para agir, o que não deve permitir que experiências malsucedidas de apropriação de conhecimento gerencial comprometam o momento das políticas públicas.

As reflexões, que ora se propõem, dizem respeito ao imperativo de pensar em soluções de gestão, próprias para a administração pública, colocando sob lentes analíticas e críticas o processo de reprodução quase direta de modismos gerenciais, originariamente concebidos para o enfrentamento dos desafios, que afetam as empresas no campo das relações de mercado. As contribuições possíveis são muitas, assim como os cuidados requeridos no processo de transposição. Os modelos convencionais de planejamento estratégico ilustram esse movimento de adoção destituída de crítica de ferramentas de gestão de empresas para o setor público, em particular o conceito de estratégia. Como exemplo de apropriação de conceitos do campo privado, o Programa de Saúde da Família – PSF – passou a denominar-se Estratégia da Saúde da Família – ESF – ilustrando a apropriação do termo estratégia em uma política pública, antes conhecida como um programa

É lugar comum que os campos do conhecimento não são estanques, e que os problemas contemporâneos de administração pública não podem ser enfrentados à luz de abordagens disciplinares, de modo que o compartilhamento de conceitos não somente qualifica o potencial explicativo dos modelos teóricos como potencializa a capacidade de ação dos gestores públicos. Sendo assim, a transposição de conceitos entre áreas do saber é uma realidade. Nesse cenário de múltiplas influências destaca-se o imperativo da precisão conceitual como ponto de partida para o processo de transplantação de conceitos e de tecnologias de gestão para o setor público. Desde já é destacado que não se advoga o afastamento desse aporte de conhecimentos exógenos à disciplina, mas sua apreensão crítica.

A abordagem do tema central desse artigo parte de uma exploração dos conceitos de estratégia, evidenciando, em especial, suas vertentes econômicas, pois são as dominantes na formulação dos modelos mais comuns de planejamento estratégico, colocados à disposição das organizações, inclusive as do setor público. Na seção seguinte, tem-se o tratamento do polissêmico conceito de política pública, com foco em sua definição sob a perspectiva de processos, por ser a que mais parece aproximar com o conceito de estratégia. Na terceira seção parte-se para a análise dos conceitos com base em seus pressupostos fundamentais, do ciclo de políticas públicas e do processo de estratégia, além dos conceitos gerais referentes a esses temas focais. Visou-se, com isso identificar as possíveis aproximações e necessários distanciamentos entre estratégia e políticas públicas. Após, são tecidas considerações finais sobre o tema e sinalizadas possibilidades de ampliação das pesquisas incidentes sobre o campo de convergência desses dois conceitos.

1 ASCENSÃO DO CONCEITO DE ESTRATÉGIA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Assiste-se a um processo de ascensão do conceito de estratégia no âmbito da administração pública, em especial associado à adoção do planejamento estratégico (Villanueva,

2006). Assume-se aqui, conforme sugere Andrade (2011), que as abordagens de estratégia podem oferecer importante contribuição ao campo das políticas públicas. Interessa, nesse ensaio, destacar os principais conceitos estruturantes da noção geral de estratégia, a fim de que se possa cotejar com elementos congêneres no campo das políticas públicas e perceber as possibilidades de aproximação, bem como os afastamentos necessários.

De que forma e em que nível de profundidade esse conceito de estratégia está sendo apropriado nas organizações públicas em seu conjunto? À exceção da abordagem do Planejamento Estratégico Situacional – PES –, proposta por Matus (1993), coerente com o senso de política pública, leituras alternativas tendentes à apropriação do planejamento estratégico para o peculiar contexto da administração pública não escapam das adaptações convencionais. E reside sobre essa perspectiva convencional, já disseminada na administração pública brasileira, nos diferentes estratos de governo, a reflexão que esse ensaio propõe.

1.1 Estratégia: uma aproximação conceitual baseada em suas raízes

A transposição direta da disciplina de *business policy* como *política de negócios*, no início da década de 1960, ilustra os passos iniciais da construção do conceito de estratégia no Brasil, tendo origem nas escolas de negócios como Wharton (final do século XIX) e Harvard (início do século XX). (Bertero, Vasconcelos, & Binder, 2003). Do grego *strategia* – a arte do general –, o primeiro emprego conhecido do termo *estratégia* foi na língua inglesa em 1688. (Whipp, 2004, Vizeu & Gonçalves, 2010): “Conforme o James Military Dictionary, de 1810, a estratégia envolve algo feito fora da visão do inimigo, enquanto que as táticas são as imediatas tomadas frente a um adversário (Whipp, 2004, p. 232).

Nessa mesma linha, Vizeu e Gonçalves (2010, p. 6-7) referem que:

Strategos é uma composição de *stratos*, que significa exército, e *agein*, que significa “liderar”. Já o verbo grego *stratego* passa a ser utilizado no período de Alexandre Magno, e significa “planejar a

destruição dos inimigos por meio do uso efetivo de recursos”. Neste sentido, o significado original da palavra correspondia à própria noção de generalato, ou seja, o ofício que indica o “comando do exército”. [...].

Nesse sentido, o general nada mais é do que o administrador do exército. [...] assim, o estrategista na Antiguidade cumpre as funções clássicas da administração: ele planeja as ações e objetivos, organiza o exército e o país, dirige os esforços das pessoas para os objetivos e controla o processo.

Na literatura de gestão, a estratégia “refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização.” (Wright et al., 2000, p. 24). Mintzberg et al. (2006) destacam a multiplicidade de interpretações possíveis para o termo estratégia, com base em atributos como os de plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva. Os autores advogam, nesse particular, o imperativo de uma leitura eclética da estratégia apoiada nesses elementos.

A estratégia pode ser compreendida, portanto, como um conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado de uma organização em um cenário futuro identificado. Contempla, assim, as diretrizes estruturantes dos atos de gestão, orientadas pela missão e pelos objetivos organizacionais de natureza mais perene, admitindo-se a composição de ações setoriais devidamente integradas sustentadas em um modelo de redes, que, rompendo com os excessos da hierarquia, promove laços de parceria e comprometimento entre diferentes atores na consecução do ciclo da estratégia (Goldsmith & Eggers, 2006).

No plano governamental, a gestão estrategicamente orientada implica a articulação entre as ações de diversas áreas de inserção do Poder Público – saúde, educação, obras, administração etc. Sendo assim, essa peça de planejamento associa-se, necessariamente, a instrumentos de gestão tradicionais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, com o propósito de integrar os objetivos globais e setoriais definidos pelo ente ou órgão, especialmente na definição de programas (administrativos e finalísticos) e as metas de gestão correspondentes, orientadas para a adição de valor público. (Bergue, 2011).

Percebe-se, também, que, desde sua gênese como campo de estudos, as abordagens de estratégia estiveram influenciadas por fontes neoclássicas do pensamento econômico e gerencial, notadamente no que tange aos pressupostos mecanicistas, apoiados no racionalismo e no determinismo do comportamento dos agentes. (Whipp, 2004; Machado-da-Silva, 2004). Essa vertente do pensamento estratégico é dominante no que Heijden (2009) denomina de paradigma racionalista da estratégia, assentando-se em atributos que se projetam em parcela substancial dos modelos contemporâneos de planejamento estratégico. Coerente com isso, algumas abordagens pioneiras da estratégia assumem-na como o esforço de inserir uma organização em um nicho (noção de posicionamento e de proteção) em seu ambiente de atuação, bem como identificar as tendências e os cenários de mudança. (Nogueira, 2007).

A institucionalização de práticas formais de estratégia, no campo da gestão, é abordada por Machado-da-Silva e Vizeu (2007), com destaque para o planejamento estratégico como o principal modelo de difusão, conforme Motta (1991), sob a influência das perspectivas sistêmica e contingencial:

O planejamento estratégico aparece numa época em que a visão predominante na teoria administrativa, ainda, era a de explorar ao máximo as dimensões racionais da gerência para dominar as ambigüidades que surgiam no meio ambiente. Essa visão valorizava o aperfeiçoamento de métodos racionais de ação administrativa para produzir maior eficiência e eficácia na antecipação de mudanças. O planejamento estratégico viria, assim, preencher a necessidade de se utilizar métodos mais racionais e analíticos na criação de futuros alternativos. (Motta, 1991, p. 85).

Machado-da-Silva (2004) assinala a razão instrumental como pressuposto subjacente às abordagens de estratégia em evidência. Essa crença na racionalidade da ação gerencial, por conseguinte, projeta-se nos processos de planejamento. O mesmo autor assinala que, a despeito de reconhecido o caráter limitado da racionalidade, “o objetivo é des-cortinar, gradual e sistematicamente, esses limites com a finalidade de descobrir meca-

nismos que possam minimizá-los, ampliando o escopo de domínio da racionalidade”. (Machado-da-Silva, 2004, p. 252).

Com isso, percebe-se que a despeito não somente dos limites da racionalidade, mas do emergente discurso da complexidade, da subjetividade entre outras dimensões, esse pressuposto da racionalidade instrumental revela-se nuclear nos modelos convencionais de planejamento estratégico, uma vez que a pretensão é identificar objetivos finalísticos, desdobrá-los em metas intermediárias seguidas da racional alocação de recursos para sua consecução.

A premissa de racionalidade está presente, também, nos instrumentos de planejamento tipicamente relacionados à administração pública – o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) – não somente como pressuposto do planejamento como função gerencial, mas inerente à lei, atributo fundamental delineador da burocracia (Paludo & Procopiuck, 2011; Martins, 1998), evidenciando também os limites da racionalidade jurídica (Rocha, 2009). Intrinsecamente relacionado com a noção de racionalidade da organização burocrática está o próprio pressuposto do controle. Os reflexos dos pressupostos de fundo mecanicista sobre a concepção e a prática do planejamento, no setor público, apresentam-se em diferentes oportunidades, desde a crença no planejamento como uma prescrição superior, dado que instituída por ato legal, seja pela percepção de que o planejamento constitui antes, e preponderantemente, um instrumento de controle dos atos do administrador público (Albi, González-Páramo & Casanovas, 2009). Os instrumentos tradicionais de planejamento governamental desempenham, nesse contexto, portanto, um papel preponderantemente associado à imposição de limites à ação gerencial, vinculando-a aos parâmetros orçamentários.

Assenta-se, também, que gerenciar é antes de tudo *pensar*, e que, no contexto da administração pública contemporânea, o planejamento não pode se restringir a peças de conteúdo estritamente orçamentário, tampouco quando construídas com a articulação de poucos atores e com horizontes temporais limitados. Não se pode pensar em gestão estratégica, e em plane-

jamento estratégico, sem que se assegure entre os membros da organização um *pensamento estratégico*. (Vizeu & Gonçalves, 2010).

1.2 Correntes teóricas conformadoras do conceito dominante de estratégia

Um dos conceitos centrais em torno do qual são erigidas as abordagens de estratégia é a *vantagem competitiva* (Vasconcelos & Cyrino, 2000). Pressupondo um espaço de operação competitivo, os modelos de gestão estratégica assentam-se na identificação e na potencialização de diferenciais competitivos. Exalta-se aqui o resgate do radical de disputa, de “guerra”, associado ao conceito. E, por transposição direta de modelos, esses pressupostos são transferidos para os planejamentos estratégicos das organizações públicas. Um dos aspectos centrais, portanto, para a superação desses desvios de apropriação parece ser a compreensão dos pressupostos e conceitos essenciais subjacentes ao tratamento convencional do tema da estratégia.

Nesse particular, Villanueva (2006, 2006, 248) destaca como dificuldades do planejamento estratégico:

[...] de outro lado, se entendeu o PE, particularmente no setor público, como um exercício diferente e oposto ao de estratégia em seu sentido aceito, que significa o conjunto de ações que uma organização põe em movimento em um determinado tempo frente a opositores ou competidores com o fim de vencê-los ou superá-los para assim obter benefícios de seu interesse ou para afirmar valores de sua convicção. [...].

A busca dos fundamentos do pensamento estratégico revela que desenvolvimento teórico em torno do conceito de estratégia, além da herança advinda do campo militar, está bastante assentado nos pressupostos da *ciência econômica*, especialmente construídos com base nos enunciados pioneiros na área da economia industrial. A estratégia, nesse sentido, conceito multidimensional (Mintzberg, 2006), está intensamente vinculada à busca de uma *vantagem competitiva*, situação que destaca uma organização frente às demais e contribui para a geração

de um desempenho superior. Coerente com isso, algumas abordagens pioneiras da estratégia assumem-na como o esforço de inserir uma organização em um *nicho* (noção de *posicionamento* e de *proteção*) em seu ambiente de atuação, bem como identificar as tendências e os cenários de mudança. (Nogueira, 2007). A escola de organização industrial assume a *indústria* como unidade de análise, e desloca a *firma* (organização) para a condição de elemento constituinte do sistema, cujas diferenças entre si restringem-se aos aspectos de *tamanho* e *posicionamento* no contexto da indústria. É importante referir e conhecer os principais elementos da economia neoclássica, pois nestes residem os fundamentos de escolas de estratégia (teorias), com origem no campo das Ciências Econômicas: a teoria do *posicionamento estratégico*; a teoria dos *recursos*; as teorias baseadas nos *processos de mercado* (mudança e inovação), e as teorias de *competências dinâmicas*. (Vasconcelos & Cyrino, 2000).

A condição atomizada da firma, nessa perspectiva neoclássica, advém do modelo demasiadamente simplificado que assume a interação das organizações (firmas) com seus ambientes (mercados e indústrias). Na perspectiva neoclássica, as relações intraorganizacionais (aquelas que se processam no interior das fronteiras organizacionais) têm relevância secundária. A racionalidade, outra premissa desse modelo teórico, pressupõe que os gestores são considerados capazes de compreender de forma plena e objetiva todos os aspectos que possam ser considerados importantes do ambiente (indústria) e, baseados em variáveis definidas, tomar decisões otimizantes. Em suma, a perspectiva neoclássica não considera os limites à conversão de recursos, pois admite o pressuposto da fluidez plena; desconsidera as especificidades de ativos e as particularidades tecnológicas, assim como as diferentes formas de interação organizacional. (Vasconcelos & Cyrino, 2000). Tendo em vista a complexidade de tensões e variáveis que permeiam os problemas públicos, resta evidente seu contraste com soluções de planejamento e de formulação estratégica que se assentem em premissas reducionistas.

Percebidas as suas limitações, bem como reconhecidas as profundas transformações no

ambiente geral de interação organizacional, a partir da década de 1970, passaram a surgir escolas de *pensamento estratégico* (no contexto da nova organização industrial, ou *new industrial organization*) que, não obstante a influência dos pressupostos da economia neoclássica, passam a incorporar novas perspectivas e dimensões de análise, com especial destaque para o alcance das *vantagens competitivas*, fundamento da noção de estratégia no campo empresarial (de mercado, privado, concorrencial). O modelo teórico do **posicionamento estratégico**, que tem como base a noção de que a vantagem de uma organização em relação a outras pode ser compreendida como consequência dos elementos *estrutura, comportamento e performance*. Assim, segundo o modelo SPC (*Structure-Conduct-Performance*), o *desempenho* das organizações depende do *comportamento* dos demais agentes econômicos (preços definidos pelos compradores e vendedores, níveis de cooperação e competição, pesquisa e desenvolvimento, entre outros aspectos). O comportamento das organizações (firmas) é resultante da *estrutura* da indústria (número e tamanho dos agentes econômicos, grau de diferenciação dos produtos; pelas barreiras; pela integração entre cadeias etc.). (Vasconcelos & Cyrino, 2000). Um dos principais expoentes dessa escola teórica é M. Porter.

A obra de Porter focaliza a busca de uma situação de *monopólio* em favor da organização – como vantagem competitiva. Para tanto, assenta-se fortemente na imposição de barreiras à ação dos demais agentes econômicos. A unidade de análise nesse modelo é a mesma da economia neoclássica – a indústria –, sendo a firma, portanto, um de seus elementos integrantes. Outro aspecto fundamental reside no *sentido do vetor de tensão determinante da estratégia*, que tem origem exógena à firma, ou seja, na *estrutura* do mercado, que influencia a *conduta* (comportamento) e, por conseguinte a *performance* (desempenho) das organizações. (Vasconcelos & Cyrino, 2000).

Em essência, a vantagem competitiva aqui está relacionada à capacidade de posicionar-se de forma diferenciada em termos de custos frente aos concorrentes, ou de geração

de valor diferenciado para os consumidores. Daí a noção de posicionamento, fortemente relacionada com o conceito de *fit* (adaptação), inicialmente a condições exógenas às organizações e, por fim, à coerência interna das ações a esses esforços de transformação adaptativa (Villanueva, 2006).

O posicionamento é cambiante e é, principalmente, resultado de *diferenciação* acerca dos produtos de outros agentes ou a respeito do modo como ordinariamente se produzem os bens, se prestam os serviços ou se integram produtos e serviços para corresponder à expectativa do cliente. (Villanueva, 2006, p. 279).

O senso de diferenciação é, portanto, essencial na perspectiva de posicionamento. O domínio de atributos diferenciadores como fundamento de vantagem competitiva assume outros contornos quando considerado também com base na perspectiva dos insumos de produção de valor. Do ponto de vista da teoria dos recursos, a vantagem competitiva reside fundamentalmente no domínio dos recursos e das competências desenvolvidos e controlados pela organização e, em caráter subsidiário, no seu posicionamento na estrutura da *indústria* em que se insere. As organizações são consideradas *feixes de recursos*, ou como conjuntos de competências e de capacidades. Esses recursos, além de heterogêneos, são tais que, sejam eles tangíveis ou intangíveis, precisam ser considerados raros, de imitação e substituição difícil e custosa na estrutura de uma organização. Esses, a propósito, são alguns dos conceitos e pressupostos teóricos que inspiram também o campo da *gestão por competências* (King, Fowler, & Zeithaml, 2002; Bahry & Tolfo, 2004)

Uma convergência entre as abordagens de recursos e de posicionamento pode ser expressa pela denominada matriz SWOT, que estrutura uma relação bidimensional entre aspectos *internos* e *externos* à organização: a) aspectos internos: as *potencialidades* (pontos fortes, ou *strengths*); as *fragilidades* (pontos fracos, ou *weaknesses*); b) aspectos externos: as *oportunidades* (*opportunities*); as *ameaças* (*threats*).

Esse modelo de análise, conforme Villanueva (2006, p. 300),

[...] permite conhecer as FO de uma organização – as oportunidades que seu entorno oferece em relação às forças de uma organização –, assim como suas DA – as ameaças e perigos que o ambiente impõe em razão das fraquezas da organização. Quanto maior a capacidade de uma organização (F) são maiores as oportunidades (O) para realizar exitosamente seus fins. Quanto maiores as incapacidades (D) de uma organização, maiores são os perigos e ameaças (A) que obscurizam ou impedem a realização de seus fins.

Essa formulação tem também origem no campo da economia, mais precisamente na escola do *design* estratégico no contexto da *teoria dos recursos e das competências* (Vasconcelos & Cyrino, 2000). Retomando os elementos da matriz SWOT, tem-se que as condições dos componentes internos – *potencialidades e fraquezas* – correspondem ao quadro dos *recursos e das competências* da organização, ao passo que os componentes externos – *oportunidades e ameaças* – são fortemente influenciados pelos conceitos informadores da análise estratégica clássica, que se funda em vetores de tensão com origem no ambiente (mercado). Resgatando os elementos da *teoria da contingência* para fins da análise ambiental, com base no modelo SWOT, pode-se perceber que aspectos como o grau de estabilidade do ambiente externo (mais ou menos dinâmico) e o tipo de tecnologia (manual, automática ou informacional) podem ser tomados como referência para a compreensão dos processos, que afetam a dinâmica da organização.

Quando se pensa em análise ambiental no contexto das ameaças e oportunidades de que trata a Matriz SWOT, especial destaque assume essa leitura do ambiente externo. Nesse sentido, é de se resgatar os elementos da teoria dos sistemas, quando se referencia a perspectiva interpretativista da organização, que conduz ao conceito de organização como um sistema fechado proposto por Humberto Maturana (Morgan, 1996). É importante atentar, no particular, para o fato de que o dito *ambiente externo*, quando descrito pelos membros da organização, é, em larga medida, resultado de uma interpretação particular e compartilhada da perspectiva dos atores organizacionais, uma leitura interna do ambiente externo, que se dá conforme os valores da organização, os conceitos e as expectativas dos seus integrantes (Weick, 1995).

A *teoria dos recursos* também assume o pressuposto do *monopólio*, como fundamento da vantagem competitiva, assim como a *teoria do posicionamento*. Essa heterogeneidade (diferencial monopolístico) é mantida pelos mecanismos de *imitabilidade imperfeita* (recursos difíceis de imitar) e de *substituibilidade imperfeita* (recursos nem sempre disponíveis a todos a qualquer momento). Ademais, os recursos funcionam integrados entre si, o que dificulta sobremaneira sua transferibilidade, seja pela impossibilidade de transferir o sistema como um todo, seja pelas limitações resultantes da transferência de suas partes ou elementos. Nesses termos, a teoria dos recursos inverte o sentido do vetor da análise estratégica clássica (e da teoria do posicionamento), colocando a origem do processo da estratégia no interior da organização. (Vasconcelos & Cyrino, 2000).

Em suma, seriam esses pressupostos de diferenciação – essencialmente baseados na noção de busca de monopólio – válidos para uma organização pública que, em geral, a despeito de sua inerente orquestração sistêmica (Dye, 2009), opera em uma condição de monopólio? Em que medida a assunção dos pressupostos dessa vertente teórica de estratégia – fundada na noção de *competição* e da preservação da heterogeneidade – pode ser coerente com a organicidade da estrutura e do funcionamento das políticas públicas (Dye, 2009), na sua orientação para o interesse público? A redução da possibilidade de transferência de recursos entre organizações públicas não contribuiria para o fortalecimento da lógica mecanicista, fragmentada, geradora de *feudos, ilhas* ou *silos* organizacionais na administração pública? Note-se que o sentido de planejamento estratégico nesse caso é outro, diverso daquele que se pretende para o setor público, especialmente em sua perspectiva finalística. Como os recursos diferenciadores, notadamente pessoas e competências, que porventura possua uma organização pública, podem ser empregados de modo a favorecer todo o sistema – a administração pública? Que mecanismos de transferência poderiam ser estimulados?

Uma terceira expressão de análise da vantagem competitiva como recurso estratégico

advém da escola austríaca de economia, que enfatiza os processos de mudança e inovação. Nessa perspectiva, as mudanças e inovações constituem as principais fontes de vantagem competitiva, não sendo consideradas anomalias de um modelo de equilíbrio, mas fenômenos esperados em um modelo que admite e considera as diferenças de desempenho. Aqui se assume o desequilíbrio como normal, e que, por isso mesmo, gera vantagens competitivas (Vasconcelos & Cyrino, 2000). À luz dos postulados dessa corrente de pensamento econômico, então, admite-se o ambiente como um espaço em constante processo de descoberta interativa, que mobiliza conhecimentos dispersos em torno dos esforços de inovação orientados para a busca de desempenhos superiores.

Pode-se perceber também nos fundamentos dessa proposição teórica elementos essenciais da noção de *estratégia* como processo *emergente*. (Mintzberg, 1995; 2006; Villanueva, 2006). Em se tratando de tecnologias gerenciais, pode-se trazer à tona um dos conceitos centrais dessa escola teórica, qual seja a noção de *destruição criadora* formulada por Schumpeter (1984), para quem o desenvolvimento econômico e, por analogia, o desenvolvimento da organização advém de inovações que desequilibram a relação de forças em um dado ambiente, oferecendo a possibilidade de uma performance diferenciada ao agente inovador (criativo, empreendedor). A inovação, necessidade imposta pela concorrência, em busca de diferenciação, é percebida como a mobilização pioneira de recursos, segundo um novo arranjo econômico levado a efeito por uma atitude empreendedora.

São considerados requisitos para a inovação: uma *abordagem científica baseada em conhecimento* e a *ação contextualizada* (Vasconcelos & Cyrino, 2000). Note-se que, nesse ponto reside o fundamento conceitual para as práticas de gestão empreendedora no setor público. Tal esforço inovativo não se restringe a rupturas radicais, senão mais comumente aos esforços adaptativos por imitação, motivados pela percepção de práticas exógenas, entre as quais, pode-se destacar a adoção de tecnologias e de conceitos gerenciais. Destaca-se, ainda, coerente com essa linha de pensamento econômico, que as especi-

ficidades organizacionais e de contextualização histórica impedem a apropriação integral do conteúdo inovativo exógeno, impondo-se, em busca da manutenção de vantagem competitiva, a incidência de ciclos contínuos e virtuosos de inovação, especialmente pautados em fatores intangíveis, inobserváveis, de natureza essencialmente subjetiva.

Outra corrente destacada por Vasconcelos e Cyrino (2000) é a das competências dinâmicas. Essa abordagem, derivada das anteriores, pretende explicitar e aprofundar explicações acerca dos processos organizacionais que explicam a acumulação e a configuração das bases de recursos das firmas (formação, conservação e destruição de recursos). São identificadas quatro fontes de vantagem competitiva das organizações: acesso privilegiado a recursos únicos; capacidade de transformação dos fatores de produção em produtos demandados; alavancagem de recursos e capacidades: ação deliberada para transformar o estoque de recursos e competências aperfeiçoando e recombinao os recursos existentes e gerando novos resultados; regeneração de recursos e capacidades: criação de um fluxo contínuo de inovações decorrentes do desenvolvimento de competências superiores relacionadas à própria competência de gerar novas competências e recursos diferenciadores.

O enfoque centrado nos processos organizacionais confere flexibilidade à abordagem das competências dinâmicas quando comparada às teorias de inspiração predominantemente economicista. A ênfase recai na aprendizagem organizacional como fonte de vantagem competitiva, notadamente na capacidade da organização de antecipar-se às novas condições ambientais.

Explicitadas essas quatro abordagens em seus conceitos fundamentais estruturantes, impõe-se questionar quais desses pressupostos residem na base dos modelos de planejamento estratégico oferecidos ou em aplicação nas organizações públicas, ou seja, a racionalidade econômica estrita, a ênfase no ambiente externo e a pouca atenção aos elementos endógenos que particulariza cada organismo, sobretudo os subjetivos, entre outros. Em que medida esses pressupostos conflitam ou são coerentes com as especificidades que revestem as organizações

públicas, o setor público como um *todo* sistêmico, e, em última instância, com o interesse público são questões que se impõem diante de um olhar crítico sobre os fundamentos dos modelos de estratégia e planejamento em voga.

Em suma, o propósito da explicitação dessas quatro correntes teóricas sobre vantagem competitiva como elemento fundamental da gestão estratégica das organizações é explicitar as origens do pensamento estratégico e os pressupostos que o envolvem. Reconhecer que esses conceitos e pressupostos contribuem para a análise e a avaliação dos modelos de planejamento estratégico disponibilizados à administração pública como ferramentas de gestão, seja sob a forma de literatura especializada de consumo, seja sob a forma de serviços de consultoria. Também, expor as fragilidades de tecnologias de gestão da estratégia pautadas em instrumentos que não reconhecem especificidades da administração pública, e mesmo as sensíveis diferenças entre órgãos ou instâncias federativas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTORNOS ESSENCIAIS DE UMA PROPOSTA DE DEFINIÇÃO

O tema das políticas públicas não é novo, mas está em emergência na administração pública brasileira, notadamente a partir da década de 1990, destacando-se como fértil campo de estudo, capaz de congrega as contribuições de diferentes disciplinas. Abordada com base em múltiplas perspectivas, as políticas públicas têm seu leito hegemônico no campo resultante da interface entre as ciências sociais, a ciência política e a economia. (Parada, 2006; Lindblom, 2009; Subirats, 2006; Meyers & Vorsanger, 2010; Souza, 2007). É nesse espaço do conhecimento que residem os estudos e abordagens mais completos. Não obstante isso, outras áreas do conhecimento também se envolvem com o tema e lançam as suas contribuições, como são os casos da administração pública (Oliveira, 2007) e do direito (Bucci, 2002). Propõe-se aqui também a interseção com o campo da teoria organizacional, em especial no que se refere ao

processo decisório e elementos adjacentes (Monteiro, 2006). O processo decisório, a propósito, tem intensa relação com os processos da estratégia e de gestão das políticas públicas. É intrínseco a eles, de fato, não somente na fase de tomada de decisão em relação às alternativas de ação formuladas, mas também transversal aos demais estágios do ciclo de políticas públicas, desde o momento de conformação da agenda, até a avaliação.

Entende-se por *política pública* o conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a administração pública leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público. Distingue-se de *políticas de Estado* por serem estas especificadas na Constituição da República, não restando aos atores políticos a possibilidade de disputa de espaços ou opção nesse campo, senão seu cumprimento. (Heidemann, 2009).

É importante diferenciar de políticas públicas, também o conceito de *políticas governamentais*. Secchi (2010, p. 4) ressalta que as políticas governamentais são aquelas empreendidas por atores governamentais, emanadas por órgãos e entes dos Poderes de Estado, constituindo “o subgrupo mais importante das políticas públicas, [...]”. A política pública, por sua vez, é produto da comunidade política e é orientada para sua forma mais ampla:

A essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**. Exatamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública”. (Secchi, 2010, p. 4, grifos do original).

Nessa mesma linha, Amato (1971), ao tratar do objeto da administração pública, baseado nas proposições precursoras de White (1929), que envolvem a “realização e a execução da política pública”, referencia que:

Se bem que White não seja claro quanto ao que pretende dizer com *realização* das diretrizes políticas, todo o sistema político está contido em seus amplos conceitos. O termo tanto pode significar a

formulação quanto a execução das normas; também poderia ser interpretado mais restritamente como equivalente a *execução*. Em todo caso, a realização da *política pública*, dos objetivos do Estado, é a tarefa que na realidade executam conjuntamente os cidadãos, os partidos políticos, as associações, os parlamentos, os tribunais, os órgãos da opinião pública, os grupos de interesses econômicos, os funcionários do Poder Executivo e outros agentes (Amato, 1971, p. 9).

O senso estendido de política pública, portanto, envolve a articulação de múltiplos interesses e uma heterogeneidade de atores, transcendendo em muito os limites da administração pública reconhecida em termos de aparelho estatal. A administração pública brasileira, fortemente influenciada pela tradição ibérica (Wahrlich, 1978; Keinert, 1994; Prats & Catalá, 2005), tem, nos ramos administrativo e constitucional do Direito, interfaces atualmente dominantes em relação à administração pública e, não raro, percebidos como conflitantes, notadamente quando reconhecido o escopo substancialmente mais amplo do Estado e suas funções. Nesse particular, é interessante trazer a perspectiva explorada por White (1929), apoiada na proposição de Frank Goodnow, com especial ênfase no senso de preservação dos direitos individuais – valor central na sociedade norte-americana:

Diz-se que “o direito administrativo é que parte do direito público que fixa a organização e determina a competência das autoridades administrativas, e indica aos recursos individuais para a violação deste direito” [F. Goodnow de 1923]. Esta definição corretamente indica que o assunto pertence ao campo da lei, e aponta para o seu grande objectivo, a protecção dos direitos privados. O objetivo da administração pública é a realização eficiente dos negócios públicos. Estes dois objetivos não são apenas diferentes, mas podem, por vezes, conflitar entre si. Administração é, naturalmente, sujeita às regras do direito administrativo, bem como por as prescrições do direito constitucional, mas dentro dos limites assim definidos, busca a realização mais eficaz de fins públicos. (White, 1929, p. 4-5).

Desse excerto, com quase cem anos, é possível extrair questões contemporâneas candentes, tais como as que dizem respeito às fronteiras de atuação do administrador público no contexto das transformações gerenciais e desa-

fios que vem alcançando a gestão pública no Brasil, e as reflexões que esse debate encerra, notadamente acerca dos limites e significado que se confere ao senso de *legalidade* como princípio constitucional – ou seja, legalidade tomada como *trilho* ou como *trilha*. Percebe-se, ainda, a noção de administração pública em sua amplitude substantiva, de alcance geral, e a gestão como sistemas gerenciais, de escopo bem mais reduzido. Essas questões, ainda em discussão, afetam substancialmente o ciclo de políticas públicas.

Entre os desafios contemporâneos no campo da gestão pública reside (ainda) o da análise de políticas públicas, em suas fases usualmente definidas como de *formulação*, de *implementação* e de *avaliação*. O estágio de *formulação*, no ciclo de uma política pública, refere-se ao momento da percepção das necessidades coletivas, da concepção das alternativas e das decisões dos administradores em relação ao que fazer e ao que não fazer (Capella, 2007). Aqui assumem posição de destaque os conceitos de *racionalidade limitada*, de Herbert Simon, segundo o qual o agente é incapaz de conhecer e considerar a totalidade dos elementos e das variáveis de análise, o que o impele à tomada de decisão de resultado satisfatório e não racionalmente ótimo (Simon, 2009), e o de *incrementalismo* (*muddling-through*) proposto por Charles Lindblom. Para Lindblom (2009):

[...] nem a revolução, nem as mudanças políticas drásticas ou até mesmo os grandes passos cuidadosamente planejados, em geral são exequíveis. Talvez, no estágio atual do estudo e da prática da formulação de políticas, prevaleça a visão (gradualmente incorporada nos livros de estudo) de que somente passos pequenos ou incrementais – apenas avanços que demandem pouco esforço ou planejamento (*muddling-through*) – são de fato, ordinariamente, praticáveis. [...]

[...]. Essencialmente, é fácil especificar o incrementalismo como *padrão político*. Nesse sentido, o incrementalismo consiste em mudança política por meio de pequenos passos (independentemente do método de análise usado). Definido assim, o incrementalismo varia em grau. [...] Não importa em que ponto se trace a linha divisória, basta que se entenda que o tamanho dos passos, na formulação de políticas, pode ser distribuído ao longo de um *continuum* de passos, que vai

desde os pequenos até os grandes. (Lindblom, 2009, p. 181-182).

A *implementação* refere-se ao momento da ação. Não há política pública sem ação. A *avaliação* é o estágio subsequente, em que se operam a prestação de contas da ação governamental, as reflexões e as correções de curso para o ciclo seguinte no processo de políticas públicas. (Figueiredo & Figueiredo, 1986; Rico et al., 2007). Observe-se que não há que se confundir política pública com decisão política de não agir. Pode haver decisão política, no contexto de uma estratégia de condução política que, por juízo de conveniência e oportunidade, implique não incluir determinado ponto ou problema na agenda; portanto, decisão de não agir. Mas isso não se confunde com política pública que, por sua vez, requer execução.

Dye (2009) apresenta um mapeamento dos modelos de análise, passível de ser estendido para os programas governamentais, que são políticas públicas. Os distintos modelos auxiliam na compreensão, sob diferentes perspectivas analíticas, do comportamento dos diferentes atores envolvidos nos processos relacionados às políticas públicas, entre as quais destacam-se: o modelo *de processo*, o modelo *racional*, o modelo *incremental*, e o modelo *sistêmico*. Cada um desses modelos de análise permite a compreensão do processo de formulação, de execução ou de avaliação de políticas públicas, sob uma perspectiva distinta. Não se trata, portanto, de modelos que competem entre si, senão de arranjos conceituais que se prestam a complementações analíticas de um fenômeno – a política pública – segundo distintos olhares.

O *modelo de processo* examina as políticas públicas, tomando o referencial de processos, identificando fases ou estágios de sua consecução. Dye (2009, p. 104) identifica os seguintes estágios convencionais do processo político-administrativo: identificar problemas; montar agenda para deliberação; formular propostas de políticas; legitimar políticas; implementar políticas; avaliar políticas. Nessa perspectiva, o foco está no *como*, não sendo privilegiado o conteúdo das políticas públicas, mas o processo por meio do qual são desenvolvidas, executadas e mudadas. (Dye, 2009).

Secchi (2010) aborda o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) segundo as seguintes fases: identificação do problema (diferença entre a situação atual e a situação ideal possível), formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação, e extinção.

O *modelo racionalista*, por sua vez, concentra atenção na perspectiva da busca de um máximo ganho social. A definição e opção por políticas públicas tomam como parâmetro de análise a tomada de decisão e o cotejo entre custos e benefícios, que gerem maior nível de vantagem social (valor público). (Dye, 2009). Aqui vale retomar os conceitos de racionalidade instrumental e de racionalidade substantiva. O *modelo do incrementalismo* tende a apelar para a estabilidade das relações, percebendo as políticas públicas como continuidades de momentos de gestão (governos) anteriores.

O modelo incremental reconhece a natureza não prática da formulação “absolutamente racional” de políticas e descreve um processo mais conservador de formulação de decisões.

O incrementalismo é conservador no sentido de que os atuais programas, políticas e despesas são considerados como pontos de partida, e a atenção é concentrada sobre novos programas e políticas e sobre acréscimos, decréscimos ou modificações nos programas em vigor. (Dye, 2009, p. 115).

Os casos do Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, do Programa de Saúde da Família – PSF e da Estratégia de Saúde da Família – ESF, desde a década de 1990, e os diferentes programas de avaliação do ensino, em distintos níveis, podem ser ilustrativos de uma análise à luz do modelo incremental de políticas públicas, pois vêm sendo transformados por adaptações sem perder a sua essência (Dye, 2009). Esse modelo tende a explicitar um grau mais elevado de segurança, na medida em que não promove rupturas mais acentuadas, tendendo a manter estruturas e relações mais estáveis (minimização de conflitos entre atores intervenientes – formuladores originais e agentes de mudança).

O *modelo sistêmico* de análise (Dye, 2009), por fim, baseado nos conceitos da Teoria dos

Sistemas, enfatiza a interação das organizações e do sistema político com o ambiente em que se insere e com o qual se relaciona. Presentes estão, além da noção de multidisciplinaridade, os conceitos de interdependência e dependência de recursos, de redes de relacionamentos e de conexões, de complexidade, entre outros.

3 APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS CONCEITUAIS ENTRE ESTRATÉGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A transposição de conceitos entre distintos campos do conhecimento, e a produção de operacionalizações desses (tecnologias), em distintas realidades e contextos, é processo tão salutar quanto complexo. (Ramos, 1973; 1996; Bergue, 2010; Bergue & Klering, 2010).

Estratégia, conteúdo predominantemente estudado no campo da gestão, e *política pública*, de estatura mais interdisciplinar, mas que tem na ciência política um suporte bastante peculiar são conceitos e áreas que têm se interseccionado com mais intensidade na atualidade. Sensível a essa fluidez e crescente permeabilidade das fronteiras disciplinares, mas coerente com o imperativo da precisão conceitual, propõe-se uma análise desses conceitos, não somente para fins de aproximação, mas, quando for o caso, bem explicitar a importância dos afastamentos necessários.

A análise se baseia, nos limites desse ensaio, nos conceitos de *estratégia* e de *política pública* (quadro 1) e entre o *ciclo de políticas públicas* e o *processo da estratégia* (quadro 1).

Dos excertos de definição apresentados no quadro 1 é possível perceber uma convergência em torno das ideias de conjunto de decisões e ações orientadas para a consecução de um objetivo desejado. A noção de processo é intrínseca às definições.

Com base nos conceitos em destaque, e nos demais aspectos abordados nas seções anteriores, é possível perceber a convergência entre estratégia e política pública, em sua definição ampla, também baseada nas noções de um pensamento sobre o todo – seja a organização no caso da estratégia, seja a sociedade ou a administração pública, no caso da política pública. A noção de topo da organização ou das decisões políticas, com foco no que é essencial para a *adição de valor*, para a organização ou no sentido de criação de valor público, além de orientado para o *longo prazo*. A noção de um pensamento de topo refere-se à adoção de um modelo de pensamento gerencial que alcance o efetivo envolvimento da alta administração além da perspectiva individual (dos espaços de poder na organização).

Pensar estrategicamente ou pensar nas políticas públicas implica assumir toda a organização ou todo o arranjo estatal em relação aos seus pontos de incidência, tomados como sistemas complexos e caóticos, inseridos em um contexto moldado por um conjunto de relações que transcendem os limites desse sistema de

Quadro 1 - Conceitos de política pública e de estratégia.

Conceito de política pública	Conceito de estratégia
1. Conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a administração pública leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público. (Heidemann, 2009).	1. A estratégia refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização. (Wright et al., 2000). 2. O modelo de decisões [...] que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para atingir essas metas e define o escopo de negócios que a empresa vai adotar, o tipo de organização econômica e humana que ela é ou pretende ser e a natureza da contribuição econômica e nãoeconômica que ela pretende fazer para seus acionistas, funcionários, clientes e comunidades ... (Andrews, 2006).

Nota. Fonte: Elaborado pelo autor.

atores (organizacionais ou sociais), para alcançar a interação com outros órgãos, entidades ou segmentos que configuram o espaço de interação da administração pública. É preciso considerar a estratégia ou a política pública como resultante da interação dos diferentes organismos, áreas, segmentos e atores sociais; níveis, interesses, tensões e perspectivas de análise. Nesse componente em particular, os referenciais da complexidade da teoria dos sistemas são modelos analíticos fundamentais.

O pensamento estratégico também identifica e potencializa o que é *essencial para a produção de valor* ou *valor público*, implicando o imperativo de os atores compartilharem uma compreensão sobre o que são os elementos ou processos essenciais para a geração daquilo que efetivamente caracteriza e legitima a organização ou o Estado como tal, perante a sociedade. Em relação ao componente *valor*, é importante reconhecer como indissociável o conceito de interesse público. Por *essencial* pode-se entender o que é crítico, o que não pode ser substituído com facilidade, o que é mais valioso e imperativo à realização da função institucional. Há aqui uma aproximação com a abordagem dos recursos explicitada na seção 2 teste ensaio. Também a perspectiva temporal é necessária ao pensamento estratégico, tanto quanto no senso de política pública. Assim, a orientação da gestão para o *longo prazo*, antecipando elementos conformadores de cenários futuros e estabelecendo, para o curto e o médio prazo, condições para transformá-los. O horizonte de longo prazo é essencial no pensamento estratégico, o que implica, além de estabelecer projeções baseadas em parâmetros existentes e valorados no presente, também perceber e considerar tanto elementos não considerados na pauta de decisão atual, quanto reflexos futuros diretos e indiretos das ações de governo do momento.

Tomando esses, entre outros possíveis elementos de definição, tem-se uma singela e nuclear definição de gestão estratégica para organizações públicas, qual seja: considerar a organização e a produção de políticas públicas como um todo, em todas as suas instâncias e dimensões, com foco no que lhe é essencial para a produção de valor público, relacionada com

seu contexto, segundo um horizonte de longo prazo e orientada para o interesse público. Nesse particular, destaca-se, a noção de estratégia contribui para deslocar a ênfase da gestão da estrutura (organização) para a ação (política pública). A estratégia pode ser compreendida, portanto, como um conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado e legítimo de uma organização (eficiente, eficaz e efetivo) em um cenário futuro identificado. Entre os desafios que se impõem ao pensamento estratégico e à ação estratégica está a sua gestão.

Pela análise de ambos os conceitos, o ciclo de políticas públicas e o processo de estratégia tem-se:

Quadro 2 - Ciclo das políticas públicas e o processo da estratégia: aproximações possíveis.

Ciclo de políticas públicas	Processo da estratégia
<ul style="list-style-type: none"> • <i>identificação do problema</i> (diferença entre a situação atual e a situação ideal possível); • <i>formação da agenda</i>; • <i>formulação das alternativas</i>; • <i>tomada de decisão</i>; • <i>implementação</i>; • <i>avaliação</i> e • <i>extinção</i>. (Secchi, 2010). 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Análise ambiental interna e externa</i>; • <i>Formulação da estratégia</i>; • <i>Implementação da estratégia</i>; • <i>Avaliação da Estratégia</i>. (Andrews, 2006; Rumelt, 2006).

Nota. Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre o processo estratégico, Mintzberg e Lampel (2006) já aproximam a obra de Charles Lindblom da dimensão da aprendizagem. Considerando os processos de estratégia e o ciclo de políticas públicas, com base nos conceitos gerais, difundidos na literatura, percebe-se uma convergência em termos de forma, em especial no que diz respeito às fases. Do que se resgatou nas seções precedentes e no plano teórico desse ensaio, também são possíveis aproximações entre os conceitos de *processo emergente* (estratégia) e de *incrementalismo* (política pública), derivando disso, a assunção de ambos os ciclos – política pública e estratégia – como redes de processos complexos e dinâmicos, interagentes de modo não linear e mutuamente influenciáveis. Destaca-se aqui, então, o senso de *recursividade*, que alcança os vários mo-

mentos desses processos, no sentido de que cada estágio antecipa elementos do seguinte e faz retornar ao anterior para reformá-lo, no mínimo em parte.

O quadro 3 apresenta os conceitos estruturantes das noções de estratégia e de política pública, assinalando os aspectos em que essas formulações se distanciam, revelando incompatibilidades essenciais sobre as quais em geral se assentam os modelos de ação adotados. Destaca-se que esses conceitos não são estanques entre si, mostrando-se, por vezes, como subconjuntos ou complementares.

Quadro 3 - Conceitos essenciais em estratégia e políticas públicas: distanciamentos necessários.

Conceitos essenciais em Estratégia	Conceitos essenciais em Políticas Públicas
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Competição</i> • <i>Diferencial competitivo</i> • <i>Ação e desempenho individuais – atomização</i> • <i>Racionalidade instrumental</i> • <i>Resultado econômico</i> • <i>Eficiência econômica</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cooperação</i> • <i>Compartilhamento de competências</i> • <i>Ação e desempenho coletivos – orgânico</i> • <i>Racionalidade substantiva</i> • <i>Resultado social</i> • <i>Efetividade social</i>

Nota. Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se, nesse ponto da análise comparativa (quadro 3), algumas incompatibilidades essenciais que advêm dos atributos valorativos próprios do campo das relações privadas e concorrenciais. Esses conceitos precisam, portanto, ser ressignificados para o contexto da administração pública para, em decorrência, produzir soluções gerenciais compatíveis com essa realidade e para que possam se coadunar com o conceito de política pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensaio abordou a relação entre os conceitos de estratégia e de política pública, exploratório no contexto dos processos de apropriação de conceitos entre áreas, no caso, a administração e a ciência política, convergindo para o campo da administração pública.

Percebe-se que em termos de conceitos amplos, as noções de estratégia e política pública compartilham elementos que permitem uma compreensão harmônica. No que se refere ao ciclo de política pública e de estratégia, assumem feições de processos que guardam similitudes, permitindo que sejam comparados e considerados com base nos mesmos referenciais.

Quando se adentra a dimensão de conceitos substantivos, conformadores da noção de estratégia, em sua vertente original (economia) e espaço de aplicação instrumental (a administração), destoa do senso de política pública em seus atributos conceituais mais essenciais.

A proposta inicial de lançar bases conceituais e buscar possibilidades de aproximação, tanto quanto necessidades de distanciamentos permitiu observar, portanto, que o conceito de estratégia, em sua essência, está carregado de pressupostos valorativos que não se compatibilizam diretamente com a administração pública. Essa constatação tem importante reflexo quando se pensa na apropriação de tecnologias gerenciais por processos de adaptação que não atentem para o conteúdo substantivo desses objetos culturais produzidos no campo das relações privadas.

As reflexões ora propostas são de alcance limitado, mas são merecedoras de uma ampliação de escopo de análise para incluir a perspectiva política de análise das políticas públicas, e aprofundamentos, inclusive baseadas nas abordagens empíricas que possam evidenciar essas suposições, em especial no que se refere às políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- Albi, E., González-Páramo, J. M., & Casanovas, G. L. (2009). *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Editora Ariel.
- Amato, P. M. (1971). *Introdução à administração pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- Andrade, J. A. (2011, maio). Formação da estratégia: as políticas públicas a partir das práticas. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 10(1), 47-63.

- Andrews, K. R. (2006). O conceito de estratégia corporativa. In: H. Mintzberg, J. Lampel, J. B. Quinn, & S. Gosha, S. *O Processo da estratégia*. Porto Alegre: Artmed – Bookman.
- Bahry, C. P., & Tolfo, S. R. (2004). A gestão por competências e a obtenção de vantagem competitiva sustentável em organizações bancárias. *Revista de Administração Mackenzie*. Ano 5, 4 37-54.
- Bertero, C. O., Vasconcelos, F. C., & Binder, M. P. (2003, out./dez.). Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. *Revista de Administração de Empresas*, 43(4), 48-62.
- Bergue, S. T. (2010). The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. *Brazilian Administration Review*, v.7 (2), 155-171.
- Bergue, S. T. (2011). Gestão estratégica e políticas públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. *Anais do Encontro Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 35.
- Bergue, S. T., & Klering, L. R. (2010). A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. *Organizações & Sociedade*, 17 (52).
- Bucci, M. P. D. (2002). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: G. Hochman, M. Arretche, M., Marques, (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Denhardt, R. B. (2011). *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning.
- Dye, T. R. (2009). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: F. G. Heidemann, Salm, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. da UnB.
- Figueiredo, M. F., & Figueiredo, A. M. C. (1986, set./dez.). Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, 1(3), 107-197.
- Heijden, K. van der. (2009). *Planejamento por cenários*. Porto Alegre: Bookman.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2006). *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP / UNESP.
- Heidemann, F. G. (2009). Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: F. G. Heidemann, J. F. Salm (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB.
- Lindblom, C. E. (2009). *Muddling through 2: a ubiqüidade da decisão incremental*. In: F. G. Heidemann, J. F. Salm, (Org.). (2009). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. da UnB.
- Keinert, T. M. M. (1994, mai/jun.). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 41-48.
- King, A. W., Fowler, S. W., & Zeithaml, C. P. (2002, jan/mar). Competências organizacionais e vantagem competitiva: o desafio da gerência intermediária. *Revista de Administração de Empresas*, 42(1), 36-49.
- Lindblom, C. E. (2006). Todavía tratando de salir del paso. v. 1. In: E. Saravia, E. Ferrarini (2006). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP.
- Machado-da-Silva, C. L., Vizeu, F. (2007, out./dez.). Análise institucional de práticas formais de estratégia. *Revista de Administração de Empresas*, 47(4), 89-100.
- Machado-da-Silva, C. L. (2004). Nota Técnica: A estratégia e organizações: conversaõ necessaria. In: S. R. Clegg, C. Hardy, W. R. Nord (Org.). *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. São Paulo: Atlas, 3.
- Martins, H. F. (1998, set./dez.). Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. *Revista de Administração Contemporânea*, 2(3), p. 109-128.

- Matus, C. (1993). *Política, planejamento e governo*. Brasília: Editora IPEA.
- Meyers, M. K., Vorsanger, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: B. G. Peters, J. Pierre (Org.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da Unesp; Brasília, DF: Enap.
- Mintzberg, H. (1995). *Criando organizações eficientes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas.
- Mintzberg, H., Lampel, J..(2006). Reflexão sobre o processo estratégico. In: H. Mintzberg, J. Lampel, J.B. Quinn & S. Gosha, S. (2006). *O Processo da estratégia* Porto Alegre: Artmed – Bookman.
- Mintzberg, H. Cinco P's para estratégia. In: H. Mintzberg, J. Lampel, J. B. Quinn, & S. Gosha, S.(2006). *O Processo da estratégia*. Porto Alegre: Artmed – Bookman.
- Monteiro, J. V. (2006). O processo decisório da política. In: E. Saravia, E. Ferrarezi. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 1.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas.
- Motta, P. R. (1991). *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*: Rio de Janeiro: Record.
- Nogueira, A. M.(2007). *Teoria geral da administração para o século XXI*. São Paulo: Ática.
- Oliveira, J. A. P.. (2007). Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: P. E. M. Martins, O. P. Pieranti (Org.). (2007). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed, da FGV.
- Paludo, A. V., Procopiuck, M. (2011). *Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático*. São Paulo: Atlas.
- Parada, E. L. (2006). Política y políticas públicas. In: E. Saravia, E. Ferrarezi. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 1.
- Prats I Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administracion Pública: Madrid.
- Ramos, A. G. (1973, jun./set.). A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos. *Revista de Administração Pública*, 7 (3), 5-17.
- Ramos, A. G. (1996). *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ.
- Rico, E. M. (Org.). (2007). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortêz: Instituto de Estudos Especiais.
- Rocha, J. A. O. (2009). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras, Portugal. Editora INA.
- Rumelt, R. R. (2006). Avaliando a estratégia empresarial. In: H. Mintzberg, J. Lampel, J. B. Quinn, & S. Gosha. *O Processo da estratégia*. Porto Alegre: Artmed – Bookman.
- Schumpeter, J. A. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Simon, H. (2009). Modelo comportamental de decisão racional. In: F. G. Heidemann, J. F. Salm (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. da UnB.
- Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: G. Hochman, M. Arretche & E. Marques (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Subirats, J. (2006). Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: E. Saravia, E. Ferrarezi. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 1.
- Vasconcelos, F. C., & Cyrino, Á. B. (2000, out./dez.). Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, 40(4).
- Villanueva, L. F. Aguilar. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica – FCE.

Vizeu, F., & Gonçalves, S. A. (2010). *Pensamento estratégico: origens, princípios e perspectivas*. São Paulo: Atlas.

Whipp, R. (2004). Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: S. R. Cleg, C. Hardy, & W.R. Nord. (2004). *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. São Paulo: Atlas.

Wahrlich, B. (1978). Evolución de las ciencias administrativas en América Latina. *Revista*

Internacional de Ciências Administrativas, Instituto Internacional de Ciências Administrativas - Bruxelas - Bélgica..12 (XLIV), 70-92.

Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. London: Sage.

White, L. D. (1929). *Introduction to the study of public administration*. New York: The MacMillan Co.

Wright, P. K., Kroll, M. J., & Parnell, J. (2000). *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo: Atlas.