

ADOÇÃO DE GESTÃO ESTRATÉGICA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NO RECÔNCAVO BAIANO: UM ESTUDO MULTICASO

Luiz Cláudio Ribeiro Machado*

De maneira geral, este trabalho tem o objetivo de avaliar de que forma as organizações públicas do recôncavo baiano tem adotado a gestão estratégica. De maneira específica tem o objetivo de identificar ações de gestão estratégica, verificar a adoção de gestão estratégica pelas organizações pesquisadas e analisar se as organizações pesquisadas têm uma gestão estratégica derivada das teorias estratégicas do mercado. A pesquisa de caráter exploratório e descritivo, buscou por meio de um estudo multicaso, o levantamento preliminar em 9 (nove) organizações públicas com vistas a avaliar a gestão estratégica adotada, mas com o foco em organizações que tivessem uma relação mercadológica estreita e que tivessem uma influência nas políticas econômicas locais. Concluí-se que, as empresas responderam de forma positiva a adoção de gestão estratégica, apesar de serem organizações públicas ficou evidente a existência de características fundamentais de uma gestão que busca a estratégia em suas ações independentemente de sua atuação.

Palavras-chave: Estratégias. Organizações públicas. Estratégia institucional.

Overall, this study aims to assess how public organizations of the Bahian Recôncavo has adopted strategic management. Specifically aims at identifying strategic management actions, verify the adoption of strategic management organizations researched and analyze if the organizations surveyed have a strategic management theories derived from strategic market. The research is exploratory and descriptive, sought through a multicase study, the preliminary survey in nine (9) public organizations in order to evaluate the strategic management adopted, but with a focus on organizations that had a close relationship marketing and who had influence local economic policies. We conclude that, companies have responded positively to adopt strategic management, although public organizations became evident that there are fundamental characteristics of a management strategy that seeks their actions regardless of their performance.

Keywords: Strategies. Public. Institutional strategy.

INTRODUÇÃO

As organizações públicas têm grande relevância para o desenvolvimento local porque a instalação destas instituições em determinados municípios no Recôncavo Baiano tem influenciado diretamente na dinâmica social e comercial ao seu redor e neste sentido suas ações e objetivos acabaram por ser alvo de interesse nas pesquisas sociais aplicadas da região. Em municípios como Cabaceiras do Paraguaçu, por exemplo, de acordo com os dados da SEI (2010) em 2008, 84% do pessoal ocupado do município era da Administração Pública, enquanto que em Cruz das Almas esse total correspondia a 16%.

Como muitos dos objetivos destas instituições são registrados em planos para longo prazo, a disciplina de Administração Estratégica tem um papel importante para elucidar estes objetivos organizacionais. Frente a literatura das estratégias institucionais a sociedade pode entender as razões que explicam os problemas nessas organizações. Nesse sentido, como as

organizações públicas no recôncavo baiano têm adotado as práticas de gestão estratégica?

De maneira geral, este trabalho tem o objetivo de avaliar de que forma as organizações públicas do recôncavo baiano tem adotado a gestão estratégica. De maneira específica tem o objetivo de identificar ações de gestão estratégica, verificar a adoção de gestão estratégica pelas organizações pesquisadas e analisar se as organizações pesquisadas têm uma gestão estratégica derivada das teorias estratégicas do mercado.

Este estudo tem sua importância marcada pela avaliação da estratégia de organizações que tem influência direta na vida da população e que necessita que seus propósitos estejam claros e que busquem a melhoria de aspectos sociais e econômicos para alavancar o desenvolvimento dos locais aos quais fazem parte.

Os estudos de estratégia, além das empresas, também ampliam o horizonte acadêmico para trabalhos que envolvam o terceiro setor, a administração pública, cooperativas e outras organizações que não tem como finalidade principal o lucro.

*Professor do Curso de Administração da Faculdade Maria Milza, residente na Rua Edmundo Pereira Leite, 209. Cruz das Almas/BA, tel.: 75-9161-0160, e-mail: adm Luiz@yahoo.com.br

ARGUMENTAÇÃO TEÓRICA

Machado-da-Silva e Vizeu (2007) compreendem a prática formal de estratégia como algo próprio das instituições, ou seja, estratégia é uma prática organizacional, depende das organizações para existir. Nesse sentido é que adoção das estratégias em geral pode ser realizada por quaisquer instituições desde que adequada à sua missão.

A adoção de gestão estratégica nas organizações depende de mudanças estruturais e também culturais. De acordo com Estrada e Almeida (2007, p.58) “para mudar uma organização não basta tão somente alterar suas metas ou estrutura, é imprescindível mudar os sistemas nos quais as pessoas vivam ou trabalhem, ou seja, sua cultura.” Miles e Snow (1978), Child (1972), *apud* Fonseca e Machado-da-Silva (2002) também retratam a importância de exigências estruturais e tecnológicas.

Muitas mudanças que vão ocorrer na organização em prol da implantação de uma gestão estratégica e por consequência a elaboração de um planejamento estratégico, necessitam de uma análise sobre o ambiente externo e suas influências nas operações da empresa. Zaccarelli e Fischmann (1994, p.22) ressaltam que “no processo de planejamento estratégico, é incomum se ter uma análise da situação da empresa e do ambiente empresarial tão cristalina que resulte em apenas uma estratégia possível”.

Como há uma possibilidade de haver mais de uma estratégia a ser adotada nas organizações, a tomada de decisão sobre qual a melhor estratégia depende muito da configuração da organização, dos serviços que presta e dos produtos que oferece para a sociedade. Para as organizações públicas, em razão da sua atuação, a estratégia de autoproteção traz alguns benefícios bastante claros para a gestão estratégica.

Conforme Zaccarelli e Fischmann (1994) a estratégia de autoproteção, busca entes externos para proteger a organização por meio de ações que influenciam o mercado. Em determinados casos os estudos com pesquisas e desenvolvimento de grupos e institutos podem contribuir para a solução de problemas que tem importância estratégica para a organização. Essas ações que influenciam o mercado são ações próprias para regular o mercado em determinadas circunstâncias.

Mas, a gestão estratégica não se resume a estudos, mas também à práticas adotadas pelas organizações em detrimento destes estudos ou de experiências com outras organizações como no caso do *benchmarking*¹. Das práticas relacionadas a Gestão Estratégica, retratadas por Estrada e Almeida (2007), caracterizam-se nesse modelo: o Pensamento Sistêmico, a Integra-

ção entre Planejamento e Controle, a Gestão da Mudança, a Aprendizagem Organizacional e a Busca da eficiência e da eficácia organizacional.

Quando estas referidas características são levadas para a realidade das organizações públicas percebe-se que no **Pensamento Sistêmico** é preciso que o gestor não se esqueça que a visão do todo é importante para que haja foco nas ações. Da mesma forma **Planejamento e Controle** devem estar juntos para que se possa medir o desempenho e na **Mudança** é preciso respeitar os períodos de transição.

No que se refere a **Aprendizagem Organizacional**, esta característica é ponto fundamental para avaliar se as estratégias estão sendo difundidas de maneira individual e se as pessoas estão obtendo novos conhecimentos e novas habilidades a partir da adoção das estratégias por parte da organização. Por fim, em relação a última característica apontada, a **Eficiência** e a **Eficácia**, no caso das organizações públicas, têm grande relevância, em relação à eficiência, por exemplo, a mesma está descrita na Carta Magna em seu artigo de número 37.

Entretanto, para que as organizações públicas sejam eficientes e eficazes é preciso entender a estratégia como um padrão. Segundo Mintzberg *et al* (2006) quando retrata os Cinco P's para Estratégia, a mesma pode ser entendida como Plano ou curso de ação, Pretexto ou “manobra” para superar o concorrente, Padrão ou corrente de ações, Posição ou localização no ambiente e Perspectiva ou maneira fixa de olhar o mundo.

Para o caso das instituições públicas além dos outros 4 Ps o “P” de Padrão é um fator bastante perseguido para a prestação de serviços para a sociedade, visto que nenhuma ação poderá ser desvinculada do interesse público (padrão). Como o interesse público depende muito dos anseios do povo, da comunidade, ou seja, dos usuários, muitos desejos e necessidades estão ligados à melhoria da vida das pessoas promovida por mudanças na economia e no mercado. Para Monte (1997) o contexto mercadológico valoriza o papel do cliente interno e a importância do cliente externo para as organizações principalmente na administração estratégica de serviços.

De acordo com Monte (1997) as transformações constantes nos sistemas produtivos em razão de avanços tecnológicos e mudanças na economia trazem para as empresas impactos tanto positivos quanto negativos com a quebra e a criação de novos paradigmas. Dessa forma, as estratégias precisam acompanhar as transformações que ocorrem constantemente no ambiente.

Wright, Kroll e Parnell (2000) *apud* Camargos e Dias (2003) destacam que uma empresa pode adotar uma estratégia corporativa de crescimento, estabilidade ou redução, buscando oportunidades, concentração

¹Benchmarking é a busca de melhores práticas em fontes externas para o desempenho organizacional

na melhoria da produtividade ou desfazimento de unidades com baixo desempenho, respectivamente. Dessa forma, percebe-se que em razão da missão da organização pública, a estratégia corporativa mais adequada para a maioria destas instituições seria do objetivo de maior produtividade.

Entretanto, se a organização, em determinado ponto de sua história, precisa desenvolver-se para atingir um maior contingente de usuários dos seus serviços é preciso que se adote uma estratégia de crescimento. Esta estratégia foi observada por Chandler (1962) *apud* Fonseca e Machado-da-Silva (2002) em grandes corporações norte-americanas e muitas destas estratégias norte-americanas influenciaram os estudos de estratégia pelo mundo.

Mesmo com referências internacionais e de estratégias de mercado na busca de um melhor desempenho, há limitações para as práticas de estratégia em organizações públicas. Nas empresas públicas o horizonte estratégico é limitado a empreendimentos de porte, consumo de recursos, com pouco esforço quanto a modernização provocada por pressões do ambiente externo. (CUSTÓDIO, 1986)

Porém, mesmo com as limitações observadas, para Custódio (1986) a administração estratégica envolve a tomada de decisões e o estabelecimento de planos que direcionem o comportamento organizacional frente o ambiente interno e externo. E tais ações podem ser desenvolvidas claramente nas organizações públicas. Outro ponto observado é que:

Na abordagem da escolha estratégica colhe-se o princípio da ação racional-instrumental, sob o qual formular uma estratégia representa optar por determinados objetivos e procedimentos, ligados a um conjunto de resultados deliberadamente traçados para a resolução de situações específicas. (FONSECA; MACHADO-DASILVA, 2002, p. 95)

Dessa forma, qualquer tipo de organização pode realizar sua gestão estratégica, pautada nesses conceitos primordiais, para que tenha uma administração mais focada no atendimento ao cliente, priorizando as atividades mais importantes para alcançar objetivos e metas, sem ficar alheia às mudanças do ambiente.

METODOLOGIA

A pesquisa de caráter exploratório e descritivo, buscou por meio de um estudo multicaso, o levantamento preliminar em 9 (nove) organizações públicas com vistas a avaliar a gestão estratégica adotada, mas com o foco em organizações que tivessem uma relação mercadológica estreita e que tivessem uma influência nas políticas econômicas locais.

No modelo teórico, presume-se que, mesmo as

organizações públicas são influenciadas por estratégias mercadológicas e as utilizam para melhor atingir seus objetivos primordiais. As variáveis desse modelo teórico encontram-se implícitas nas perguntas realizadas aos gestores das organizações estudadas.

Para que fosse possível a prática da pesquisa de estratégia nas instituições foram realizadas pesquisas de campo e exploratória em instituições públicas no recôncavo baiano. Na caracterização da amostra obteve-se as respostas de 9 (nove) instituições, sendo que dentre estas, 4 (quatro) foram instituições federais, 3 (três) estaduais e 2 (duas) municipais, escolhidas por conveniência observando de forma empírica sua representatividade para o comércio e a sociedade local.

Das organizações da amostra obteve-se um total de 44% de empresas públicas (capital acionário 100% do Estado), 33% órgãos executivos (administração direta) e 22% de empresa de economia mista (parte do capital de acionistas e parte do capital do governo). Destas organizações 2 (duas) são instituições financeiras e as outras atuam em outros segmentos da economia e na prestação de serviços públicos de apoio à população e relacionadas ao mercado.

Os dados coletados foram obtidos por meio de 12 perguntas, que tratavam das variáveis levantadas, alicerçadas em referencial teórico sobre a presença de estratégias institucionais. Nos questionamentos perguntou-se sobre:

Para cada questionamento as respostas foram marcadas por meio das alternativas A, B e C, onde A era o atendimento total ou em grande parte das estratégias institucionais, B se tratava do atendimento mínimo ou zero dos pré-requisitos das estratégias institucionais e C para o meio termo em relação ao atendimento total e o não atendimento de estratégias institucionais. Assim, a institucionalização das estratégias poderá assumir 3 (três) tipos de classe: classe A para atendimento total ou em grande parte de estratégias, classe B para não atendimento ou atendimento mínimo e C para um atendimento médio.

Pressupõe-se que as organizações estudadas tenham sua gestão estratégica formal e que esta gestão estratégica seja determinada por sua matriz, que em todos os casos não se encontra no recôncavo baiano. Em razão dos estudos de estratégia estarem ligados com as práticas de mercado, presume-se também que as estratégias em organizações públicas também se utilizem de conceitos ligados com estratégias de mercado, tratando assim o usuário dos serviços como um cliente.

Para o tratamento dos dados coletados, o procedimento estatístico foi a frequência acumulada das respostas das organizações, uma a uma, com seus respectivos percentuais, com as médias de todas as questões e com os gráficos para ilustrar a distribuição dos scores sobre gestão estratégica.

Quadro 1 - Conteúdo das questões de pesquisa

1- Existência de estrutura estratégica
2- Tomada de decisão baseada em planejamento estratégico
3- Presença de estratégia a partir de estudos realizados por pesquisadores
4- Importância da estratégia para o desenvolvimento da organização
5- Pressões ambientais para manter padrões
6- Vinculação de estratégias a mecanismos de mercado
7- Relação entre a estratégia empresarial e a atualidade
8- Presença de estratégia de mercado
9- A relação dos modelos estratégicos adotados com as referências norte-americanas
10- Relação entre a teoria e a prática da estratégia organizacional
11- Importância da estratégia dentro de uma organização
12- Relação entre estratégias e resultados

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As discussões sobre os dados aqui apresentados foram agrupadas em razão da similaridade dos percentuais de resposta apurados no questionário, para que fosse possível avaliar tendências e relações entre as variáveis. Contudo, a Tabela 1, encontra-se com os dados na sequência em que foram pesquisados. Na Tabela 1 as questões estão abreviadas, ou seja, a Questão 1 é Q1, a Questão 2 é Q2 e assim por diante, sendo todas elas relacionadas respectivamente ao Quadro 1.

Tabela 1 - Frequência das respostas das Questões Q1 a Q12

Questões	A	B	C
Q01	78%	0%	22%
Q02	44%	0%	56%
Q03	67%	22%	11%
Q04	89%	0%	11%
Q05	22%	44%	33%
Q06	0%	100%	0%
Q07	78%	0%	22%
Q08	89%	0%	11%
Q09	33%	22%	44%
Q10	44%	22%	33%
Q11	78%	0%	22%
Q12	78%	0%	22%
Média	58%	18%	24%

Em relação a **Existência de estrutura estratégica (Q1)**, 78% das organizações declararam possuir tal estrutura, ou seja, possuem institucionalizado um setor, carteira, área, segmento ou responsável que cuida de assuntos estratégicos na organização. Para 22% esta estrutura é parcial, enquanto nenhuma das organizações retratou que não há essa formatação.

Os resultados foram semelhantes no que diz respeito a **Importância da estratégia dentro de uma organização (Q11)**, a **Relação entre estratégias e resultados (Q12)** e a **Relação entre a estratégia empresarial e a atualidade (Q7)**, ou seja, para as 3 (três) situações, 78% das organizações atenderam aos requisitos de estratégia.

Quando se trata da **Presença de estratégia a partir de estudos realizados por pesquisadores (Q3)**, 67% das instituições pesquisadas evidenciaram que tais estudos são realizados, enquanto 22% não possuem estes estudos e 11% fazem estudos superficiais e não tem os pesquisadores como os responsáveis por estas ações.

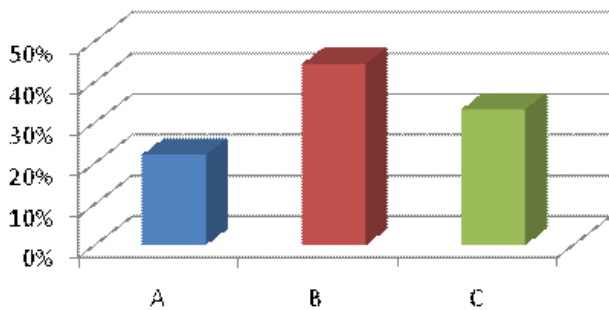
Já para **Tomada de decisão baseada em planejamento estratégico (Q2)**, 44% retrataram agir de acordo com os planos, enquanto 56% fazem isto de forma parcial. Nenhuma organização declarou não seguir o planejamento estratégico.

Para a **Importância da estratégia para o desenvolvimento da organização (Q4)**, e para a **Presença de estratégia de mercado (Q8)**, 89% das instituições responderam que compartilham tais posturas, enquanto 11% não se mostraram totalmente voltadas para as estratégias mercadológicas e para o desenvolvimento organizacional.

Referente às **Pressões ambientais para manter padrões (Q5)**, apenas 22% das instituições sofrem

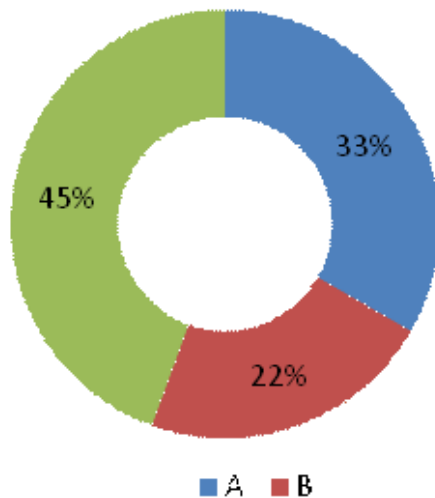
estas influências externas, enquanto a maior parte, um total de 44% não sofre, já 33% avaliam que de forma moderada, as pressões do ambiente externo influenciam as suas decisões.

Figura 1 - Pressões ambientais para manter padrões – Q5



Percebe-se que para a **Relação dos modelos estratégicos adotados com as referências norte-americanas (Q9)**, cerca de 33% das instituições admitem que tais influências existem, enquanto 22% não acreditam nesse fato e 44% vêem uma influência moderada.

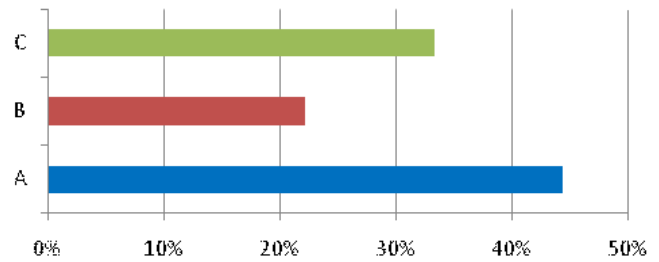
Figura 2 - Referências com os modelos norte-americanos – Q9



A **Relação entre a teoria e a prática da estratégia organizacional (Q10)**, para 44% das organizações que responderam às perguntas, acontece de maneira constante, enquanto para 22% isso não acontece e para 33% se percebe, que em parte, o que se planeja acaba sendo aplicado na organização.

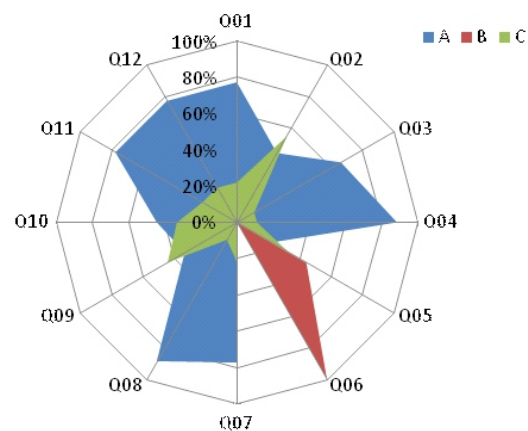
Por fim, a **Vinculação de estratégias a mecanismos de mercado (Q6)**, de forma unânime obteve a resposta de que não há esse vínculo, apesar de que as estratégias institucionais em questões anteriores foi percebida com a presença de estratégias utilizadas usualmente no contexto mercadológico.

Figura 3 - Relação entre a teoria e a prática da estratégia organizacional – Q10



Na Figura 4, percebe-se a concentração dos percentuais de todas as respostas do questionário, elucidando a adoção de gestão estratégica pelas organizações públicas pesquisadas.

Figura 4 - Concentração dos percentuais de todas as respostas do questionário



De forma geral nas instituições pesquisadas, a média geral de institucionalização de estratégias chegou a 58% para classe A, 18% para a classe B e 24% para a classe C, ou seja, a maioria tem suas estratégias influenciadas por conceitos mercadológicos e de práticas já adotadas há algum tempo por empresas privadas.

CONCLUSÕES

As organizações públicas do recôncavo baiano pesquisadas na amostra têm adotado gestão estratégica vinculada diretamente às práticas de mercado como visto nos resultados do questionário aplicado. Foram identificadas ações de gestão estratégica e verificada a adoção destas práticas nas organizações públicas no recôncavo. Das teorias de estratégia de mercado analisaram-se aspectos como a existência destas estratégi-

as em maior parte das instituições, mas outros pontos também se mostraram convergentes.

Dentre os outros pontos convergentes relacionados a gestão estratégica em organizações públicas no recôncavo baiano, tiveram relacionados a importância da estratégia para a organização e sua relação direta com os resultados, além da atualidade das ações de cada instituição. Tais informações levam a crer que há uma preocupação em atualizar-se e estar antenado nas transformações no ambiente externo.

Tais análises referentes a antenagem das organizações estudadas confirmam os resultados referentes aos estudos realizados por pesquisadores sobre estratégia. Contudo, mesmo com uma preocupação com o ambiente externo, parte das decisões que envolvem o planejamento estratégico ainda não se encontram em plenitude. Muito desses resultados em relação ao desvio do planejamento estratégico pode ter relação direta com a busca de adequação dos planos estratégicos para a realidade local, mas podem indicar também a autonomia para decidir sobre estratégias locais.

As organizações pesquisadas compreendem a estratégia como fator de desenvolvimento e a importância da ligação com estratégias de mercado. Porém, um aspecto relevante a ser considerado é que estas instituições acreditam não sofrer pressões externas e sua influência nas decisões. Um fato preocupante, visto que as ligações com o mercado por si só indicam influências na tomada de decisões, principalmente para as organizações que trabalham diretamente com o atendimento ao cliente.

Dos modelos estratégicos adotados percebe-se que não há uma unanimidade por teorias norte-americanas, o que representa em parte a adoção de estratégias de outras nacionalidades e da adoção de práticas nacionais, visto que podem se ajustar melhor aos contextos locais. Contudo, os resultados mostram que há muita conceituação e planos, mas ainda há necessidade de mais práticas.

Concluí-se que as empresas responderam de forma positiva a adoção de gestão estratégica, apesar de serem organizações públicas ficou evidente a existência de características fundamentais de uma gestão que busca a estratégia em suas ações independentemente de sua atuação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAMARGOS, M. A. de; DIAS, A. T. estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, nº 1, Jan/Mar 2003.

CUSTÓDIO, Isaias. A formulação da missão, políticas, objetivos e estratégias na administração estratégica: um exemplo aplicado a uma empresa estatal ferroviária. **Revista de Administração**, v.1, n.1, p.37-44, Jan-Mar, 1986.

ESTRADA, R. J. S.; ALMEIDA, M. I. R. de. A eficiência e a eficácia da Gestão Estratégica: Do planejamento estratégico à mudança organizacional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 9, n.19, p. 147-178, Set./Dez. 2007

FONSECA, Valéria S. da; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Conversação entre abordagens da estratégia em organizações: Escolha Estratégica, Cognição e Instituição. **O&S**, v.9 - n.25, Setembro/Dezembro, 2002.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; VIZEU, Fábio. Análise institucional de práticas formais de estratégia. **RAE**, v. 47, n.4, Out./Dez. 2007.

MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MONTE, Edmar Ferreira. Administração Estratégica de Serviços: Aspectos da compreensão dos clientes. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v.2, n.5, 2º Sem, 1997.

SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Estatísticas dos municípios baianos**. Salvador: SEI, 2010. v. 13; 382 p.

ZACCARELLI, Sérgio B.; FISCHMANN, Adalberto A.. Estratégias Genéricas: Classificação e Usos. **RAE**, v. 34, n.4, Jul./Ago. 1994.