



**MARIA CAROLINA DE SOUSA BELUTI**

**ANÁLISE DO NÍVEL DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DO  
CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM NÍVEL MUNICIPAL:  
UM ESTUDO DE CASO**

**LAVRAS- MG  
2022**

**MARIA CAROLINA DE SOUSA BELUTI**

**ANÁLISE DO NÍVEL DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DO CHEFE DO PODER  
EXECUTIVO EM NÍVEL MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira  
Orientador

**LAVRAS- MG  
2022**

**MARIA CAROLINA DE SOUSA BELUTI**

**ANÁLISE DO NÍVEL DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DO CHEFE DO PODER  
EXECUTIVO EM NÍVEL MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em 17 de maio de 2022.

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira  
Orientador

Janderson Martins Vaz  
Professor UFLA

Renato Silvério Campos  
Professor UFLA

**LAVRAS- MG  
2022**

## AGRADECIMENTOS

Nesses longos sete anos que se passaram, desde que iniciei o sonho pela busca do meu diploma, diversos atores foram essenciais para que esse objetivo fosse alcançado.

Agradeço primeiramente à Deus, pela minha saúde, pela minha coragem e por sempre proporcionar que pessoas tão maravilhosas cruzassem o meu caminho.

Agradeço a UFLA, por fornecer tantas possibilidades para meu crescimento profissional e pessoal, por ser tão completa e acolhedora.

Aos meus mestres, agradeço por dividir seus saberes e me deixar levar tanto comigo, especialmente à minha amiga e professora Nathália Joaquim, que se fez presente em cada momento de dificuldade, que vibrou com as minhas conquistas e permitiu que sua sala por diversas vezes fosse o meu lugar preferido.

Ao meu professor e orientador Denis Renato de Oliveira, agradeço imensamente pela disposição e orientação, por sempre ter tido um olhar generoso sobre mim e acreditado que eu conseguiria concluir este curso.

Aos meus pais, Adilson e Alécia, agradeço a vida, aos valores que me foram dados e toda dedicação, especialmente a minha mãe, uma mulher forte, que nunca mediu esforços para que eu pudesse estudar, foi e é minha base e inspiração para ser sempre uma pessoa melhor.

Aos meus irmãos, Frederico e João agradeço todo amor recebido.

Agradeço imensamente aos meus filhos, Maria e Bento, por serem minha luz, por me apresentarem o amor de forma mais genuína e me fazer buscar sempre um mundo melhor e mais justo, estendo meus agradecimentos ao meu marido Wagner e a sua família, por me acompanharem com tanta dedicação nesse sonho.

Ao meu padrasto João Luís, agradeço por sempre se disponibilizar a me levar para Lavras, por me ajudar nos logaritmos e mostrar que por mais difícil que fosse a conclusão desse curso, minha família estaria comigo.

Aos meus primos, Gilson e Henrique, agradeço por serem amigos, abrigo e inspiração.

À minha madrinha Hélvia e minha Tia Rúbia, agradeço por sempre destinarem a mim uma palavra doce e uma oração para cada momento da vida.

Agradeço imensamente minha avó Taninha (*in memoriam*) por todo amor em mim depositado, por cada oração em dia de prova, por ter sido a melhor avó do mundo.

Agradeço aos meus amigos Bruno, Leonardo e Yan pela parceria de quase 15 anos e por tornarem meus dias mais alegres, por serem minhas referências de amizade e lealdade, por vibrarem em todas as minhas conquistas.

À minha amiga Elisa, agradeço a amizade, o companheirismo e por ser o presente vivo que a UFLA me proporcionou.

Agradeço ao Edison, pelo nosso reencontro, pela nossa amizade e por não ter medido esforços para a conclusão desta pesquisa.

Foi graças a todos vocês que eu consegui chegar até aqui, de todo meu coração, muito obrigado!

“O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem” (**Guimarães Rosa**).

## RESUMO

A presente pesquisa possui caráter qualitativo e descritivo, tipificada como um estudo de caso único. Buscou-se analisar o nível de orientação estratégica do chefe do poder executivo, considerando o perfil gerencial da prefeita do município de Lavras, Minas Gerais. Para a coleta de dados utilizou-se da entrevista concedida pela gestora municipal, no qual o roteiro da entrevista teve como base a matriz de Competências Essenciais de Liderança para o setor público brasileiro desenvolvida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e, também buscou-se fazer uma análise sobre a importância atribuída pela prefeita às dimensões de capacidades estatais. A partir da coleta dos dados foi possível constatar que a análise da orientação estratégica do gestor transcende o aspecto tecnicista, a qualidade do processo estratégico também contempla as dimensões política e fiscal, sendo assim, deve ser abordada de forma multidimensional, isto é, a consideração de diferentes elementos propositores ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, a escolha pela ótica das capacidades estatais fornece o amparo analítico útil. No que tange a análise de competências essenciais, a gestora preenche todos os indicativos que compõem o subgrupo de aspectos estratégicos analisados.

**Palavras-chave:** Gestão estratégica. Capacidades Estatais. Gestão Pública Municipal. Gestor Público.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	9
<b>2.1 A Administração Pública e suas especificidades</b> .....	9
2.1.2 A visão gerencial na gestão pública.....	11
<b>2.2 A perspectiva estratégica na gestão pública</b> .....	14
<b>2.3 Capacidades estatais: a multidimensionalidade do termo</b> .....	18
2.3.1 Dimensão técnica e administrativa .....	20
2.3.2 Dimensão político-relacional .....	21
2.3.3 Dimensão fiscal .....	22
<b>2.4 Um olhar para as capacidades estatais de governos municipais</b> .....	22
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	29
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	30
<b>4.1 Capacidade do governo municipal de Lavras na dimensão técnico-administrativa</b> ..	30
4.1.1 Marco legal-institucional .....	30
4.1.2 Recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação.....	31
4.1.3 Recursos tecnológicos disponíveis e dedicados .....	32
<b>4.2 Capacidade do governo municipal de Lavras na dimensão político relacional</b> .....	34
4.2.1 Instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias.....	34
4.2.2 Empoderamento político do processo de planejamento governamental .....	35
4.2.3 Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.	36
4.2.4 Mecanismos de interação entre burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político representativo .....	36
<b>4.3 Capacidade do governo municipal de Lavras na dimensão fiscal</b> .....	37
4.3.1 Recursos orçamentários dedicados ao órgão de planejamento governamental .....	37
4.3.2 Recursos orçamentários dedicados aos projetos estratégicos.....	38
<b>4.4 Análise do perfil de gestão a partir das capacidades estatais e das características de liderança</b> .....	40
4.4.1 Visão de futuro.....	42
4.4.2 Inovação e Mudança.....	44
4.4.3 Comunicação estratégica .....	45



<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	47
REFERÊNCIAS .....	49
APÊNDICES .....	52
APÊNDICE A - EXEMPLO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	52

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem buscado incentivar práticas inovadoras de gestão, sobretudo quando se considera a necessidade de uma postura mais estratégica, voltada para a melhoria da capacidade de prestação de serviços públicos e governança pública.

Olenski *et al.* (2017), afirma que, apesar do interesse, pouco se tem avançado na especificação e uso de novas técnicas e procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, principalmente pelos governos subnacionais, na gestão pública municipal. O preenchimento dessa lacuna faz-se relevante, principalmente pelo fato de que, com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios tornaram-se responsáveis pela operacionalização da maioria das políticas públicas sociais (GRIN, DEMARCO E ABRUCIO, 2021).

Este processo de reorientação estrutural, a partir da intensificação das demandas pós-período de redemocratização que ocorreu durante a década de 1980 resultou em uma transformação profunda do cenário político-institucional do país. A construção de um novo arcabouço jurídico propiciou e consubstanciou um novo fazer público, no qual os municípios passaram a ser protagonistas do processo de transformação social e assumiram não apenas autonomia política, mas diversas responsabilidades administrativas.

Dentro desta perspectiva, a mudança do status dos municípios brasileiros não considerou a própria heterogeneidade do país, o que estampou sobremaneira uma nova urgência para os municípios: desenvolver suas próprias capacidades estatais.

A assimilação por parte da gestão administrativa perante os novos desafios, de acordo com Grin, Demarco e Abrucio (2021) requer modernização gerencial, o que exige maior capacidade de autorregulação, assim como maior qualidade técnica e organizacional das prefeituras. Para que o município corresponda as responsabilidades adquiridas, espera-se que o gestor tenha consigo o conhecimento de práticas de formulação de estratégia, assim como elaboração de estratégias por meio de processos que garantam que os objetivos estratégicos sejam condizentes com a visão de futuro; que haja adaptações ou consolidação das práticas organizacionais estratégicas vigentes e que as definições de prioridades estejam em concordâncias com os recursos dispostos e voltados para o bem comum (FERRI; LUCHI; BELLON, 2010).

Nesse contexto, onde se ampliam as exigências para os municípios e seus gestores, a fim de adequação a uma nova realidade, considerando ainda a escassez de recursos e a

intensidade e complexidade dos problemas sociais, pergunta-se: qual é o nível de orientação estratégica do chefe do poder executivo como gestor do município?

Buscando responder a esta pergunta, este trabalho objetivou analisar o nível de orientação estratégica do prefeito do município de Lavras. O município é caracterizado como de médio porte, e possui população estimada em 104.783 pessoas (IBGE, 2020).

De acordo com o site de sua prefeitura, a cidade é reconhecida pelo investimento em educação, já que possui 86 estabelecimentos de ensino, quatro deles de ensino superior. Dá-se destaque para a Universidade Federal de Lavras, que nos últimos anos esteve classificada como uma das melhores instituições do país segundo ranking do Ministério da Educação (MEC). Dentre os cursos ofertados pela referida Universidade, destaca-se o curso de administração pública, que obteve a 3ª melhor classificação entre as universidades federais (DCOM, 2020).

A escolha em submergir ao tema de gestão estratégica, em nível municipal, visa a contribuição para o acesso pouco explorado a distintas realidades político-institucionais e administrativas. “Investigar a realidade municipal significa avançar no debate crítico sobre as capacidades dos municípios e seu papel no concerne administrativo” (PEREIRA, 2019, p.24). Para mais, o estudo tem como pretensão a contribuição da valorização da gestão estratégica dentro do setor público municipal, além de auxiliar e possivelmente sugerir melhorias nas futuras formas de gestão, de forma que se obtenha o máximo êxito na prestação de serviço, sendo assim, estima-se que a gestores públicos possam ter interesse na leitura do trabalho, assim como pesquisadores que atuam nas correntes sobre capacidades estatais, administração pública estratégica e liderança no setor público.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A Administração Pública e suas especificidades

“As diferentes vertentes da Administração Pública constituem diferentes enfoques e possibilidades de aplicação, bem como de críticas aos seus resultados” (BORGES; JUNIOR; OLIVEIRA, 2008, p.82). Posto isso, vale ressaltar que a reorientação estrutural e redemocratização ocorrida em 1988, com a vigência da nova Constituição Federal trouxeram elementos substanciais para a mudança não só do arcabouço jurídico brasileiro como da concepção do papel do Estado. Os elementos contidos no texto constitucional propiciavam a busca de uma sociedade mais igualitária, justa, independente e autônoma.

Dentre as distintas concepções acerca da melhor forma de gerir o Estado, emergiu a concepção da importação de técnicas privadas. Osborne e Gaebler (1995, p.1 à 27), ao se referirem às instituições, destacaram que a flexibilidade quanto aos processos, a agilidade e adaptação aos novos cenários e a utilização da competição para aumento de receitas são os elementos que promovem mudança e conduzem às melhorias. Para os autores as burocracias hierárquicas são incompatíveis com o cenário altamente complexo e mutável iniciado a partir dos anos 1990, onde a velocidade das informações atinge proporções exponenciais.

Contudo, há de se ressaltar que a máquina pública possui especificidades fundamentais que as diferem de uma empresa, a começar pela fonte dos recursos; a origem da maior parte dos recursos das instituições privadas é oriunda dos seus clientes, enquanto os governos possuem uma relação diferente com os cidadãos ou seja, no setor público os gastos são custeados pelos contribuintes. Além disso, as empresas geralmente adotam o regime de competição, enquanto no setor público há maior adesão ao sistema de monopólio.

Outro ponto destacado, refere-se a questão da velocidade dos seus atos, o governo por ser democrático e aberto, tende a ser mais lento, comparado às empresas, que possui flexibilidade nas tomadas de decisões, podendo as fazer “de portas fechadas”. No que tange a esfera pública, “a missão fundamental do governo é "fazer o bem", não é "fazer dinheiro", por isso, em vez do cálculo de custo-benefício, usado pelas empresas, os governos trabalham com valores morais absolutos” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 22). Diante das diferenças citadas, os autores consideram incompatível incorporar o método absoluto da gestão privada no setor público.

Apesar da pauta de reestruturação do Estado e de sua administração estar presente nas agendas de diversos países, “a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia ainda permanece um desafio”. Paes de Paula (2005b), por exemplo, traz

para o debate o elemento sociopolítico. A autora atribui isso ao distanciamento entre os campos de administração e ciência política, uma vez que a administração tem o seu histórico de práticas voltadas para as soluções técnicas, onde há maior ênfase para os aspectos instrumentais da gestão, gerando o descompasso entre:

“[...] a dimensão econômico financeira: que se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal; tributária e monetária; a dimensão institucional-administrativa: que abrange problemas da organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, assim como as dificuldades do planejamento; direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; e a dimensão sociopolítica que compreende problemas situados no âmago das relações entre Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública (PAES DE PAULA, 2005b, p. 21)

Para Osborne e Gaebler (1995), o fato de a administração pública possuir peculiaridades de gestão não é sinônimo de que ela não possa ser mais empreendedora e/ou mais estratégica. Toda e qualquer instituição pública tem condições de ser empreendedora e estratégica, assim como instituições públicas ou privadas podem, também, se tornarem burocráticas.

Considerando a opinião pública, acredita-se que uma minoria dos cidadãos gostaria de ver o governo agindo como uma empresa, cujas decisões fossem rápidas, porém sem transparência, apenas objetivando os superávits. Por outro lado, chega a ser quase unânime o pensamento da sociedade sobre a urgência da diminuição da morosidade. “Há uma vasta faixa entre o comportamento burocrático e o empreendedor, e os governos podem seguramente variar sua posição nesse espectro” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 22).

Apesar da gestão pública não se resumir em uma pauta burocrática, poucos são os gestores dispostos a fazerem diferente. Osborne e Gaebler (1995) atribuem isso ao fato de sermos “prisioneiros das velhas maneiras de ver os problemas”, além do fato da maioria das pautas dos debates sobre eficiência da gestão pública resumir-se no tamanho da intervenção do Estado em diferentes setores. Diante disso, os autores defendem que é preciso ampliar os horizontes nos debates sobre a gestão pública para além da ideia de “mais Estado ou menos Estado”, é preciso inserir a discussão sobre os mecanismos de melhoria da atividade gerencial.

### 2.1.2 A visão gerencial na gestão pública

Ao abordar o histórico da Administração Pública no Brasil, Bresser-Pereira (2001), verifica que ela ocorreu de forma distinta em relação a outros países, principalmente se comparado aos europeus, já que as transições dos modelos de gestão demoraram mais tempo. A princípio, o Estado brasileiro possuía a nomenclatura de oligárquico e patrimonialista devido às práticas clientelistas e as políticas que contemplavam os interesses da elite. Em seguida, a fim de tornar a administração pública mais isonômica surgiu um movimento de burocratização do aparelho estatal. O modelo burocrático perdurou em um curto espaço de tempo, pois foi substituído, de forma gradual, pela reforma administrativa de cunho gerencial.

As décadas de 1980 e 1990, período no qual fomentou a questão da reestruturação do aparelho do Estado brasileiro, foram marcadas por intensas crises de governabilidade e credibilidade. Paula (2005a) afirma que a administração pública gerencial surgiu com a proposta de inserção de práticas da administração privada na gestão pública.

O gerencialismo baseia-se na cultura empreendedora e contempla “a criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos”. Paula (2005a) também ressalta que apesar do gerencialismo assumir uma forma representativa das mais diversas necessidades de organização privadas e públicas, ele acabou transcendendo as matrizes histórico-culturais locais.

Embora a efetiva reforma gerencial brasileira fora instaurada em meados dos anos de 1990, os primeiros indícios de uma reforma relacionada a mudanças de estruturas e procedimentos burocráticos do Estado de cunho gerencial ocorreu em 1967, enquanto o país era governado pelos militares (BRESSER-PEREIRA, 1997).

De acordo com Martins (1997), a reforma continha dois principais aspectos relevantes: o primeiro, relacionado às exigências da elaboração de diretrizes normativas centralizadas sob o domínio do governo federal, como “plano geral de governo, planos setoriais plurianuais; novas normas de alocações orçamentárias; e programação de despesas de médio prazo na tentativa de introduzir previsibilidade (Decreto-lei no 200 de 1967, art. 7)”. O segundo aspecto baseou-se na ideia de pluralizar a natureza dos órgãos estatais (autarquias, empresas públicas, fundações etc.) com objetivo de promover a descentralização funcional do aparelho do Estado.

O êxito da reforma não foi obtido, pois, em suma,

“[...] a racionalidade pretendida através da centralização normativa foi prejudicada pela concentração de poder, pessoal e arbitrária alimentada pelo *ethos* autoritário; além disso, as ações de descentralização funcional foram parcialmente desviadas de sua intenção original, a qual tinha dois objetivos:

em primeiro lugar, contornar a rigidez das estruturas da administração direta e, em segundo lugar, introduzir o espírito gerencial privado na administração do setor paraestatal” (MARTINS, 1997, p. 20).

Paula (2005b) ao analisar a experiência da reforma no período ditatorial brasileiro constatou que ela seguiu o mesmo histórico das práticas administrativas apresentadas na sessão anterior, com a ênfase nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa e se sobrepondo à dimensão sociopolítica (que tange às participações da sociedade em decisões de caráter público), no qual estão contidos os direitos como trabalho, educação e saúde.

A inclusão desses dois aspectos (econômico-financeiro e sociopolítico) nas reformas de administração pública foram os fatores que as diferenciaram. Neste caso existiram duas vertentes: a primeira, gerencial, e a segunda, que ainda se encontra em desenvolvimento, societal. Ambas foram responsáveis por uma “abordagem de reformulação da gestão do Estado, que se caracterizou pela transformação de ideias, valores e práticas oriundas do campo da Administração de Empresas em um referencial para o setor público” (PAES DE PAULA, 2005B).

O fato de a administração pública gerencial ter como base os princípios neoconservadores, fez com que a adesão desse modelo por governos centro-esquerda fosse contraditória. Por outro lado, revelou-se “o caráter adaptativo do modelo [...], além da ambiguidade da orientação política que passou a circundá-lo durante os anos 1990” (PAES DE PAULA, 2005a).

Como já apresentado, a administração pública gerencial se instaura no Brasil em meados da década de 1990. Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da República e em meio à crescente crise do sistema burocrático desenvolvimentista, introduz por meio do então Ministro Bresser-Pereira o Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado (PDRAE). Ele não se resumia em uma troca do Estado pelo mercado, mas tinha a concepção de que o Estado assumiria um papel de “agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.22).

Paula (2005) destaca que a inserção do novo modelo gerencial foi baseada em duas principais estratégias, sendo elas:

[...] a estratégia de desenvolvimento dependente e associada às estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder (PAES DE PAULA, 2005a, p. 38).

O modelo apresentava-se como o ideal para gerenciamento do Estado “pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal” além de suas estratégias seguirem as recomendações do Consenso de Washington direcionadas aos países latino-americanos. Por conseguinte, ocorreu a transformação da SAF em MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, tendo Luiz Carlos Bresser-Pereira nomeado ministro (PAES DE PAULA, 2005b; BRASIL, 1995).

No primeiro semestre de sua gestão frente ao MARE, o ministro Bresser-Pereira elaborou o PDRAE e a emenda constitucional da reforma administrativa, fundamentado nas recentes experiências dos países que compunham a OCDE, principalmente o Reino Unido, destino da sua viagem de imersão. Ambos os documentos se tornaram essenciais para a promoção e efetivação de uma administração pública gerencial no país, possibilitando que “o aparelho do Estado passasse a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações do setor público” (BRASIL, 1995, p.16).

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, no que corresponde aos indicadores de crescimento econômico e desenvolvimento social, houve uma significativa frustração quanto aos resultados obtidos, o que elevou as expectativas sobre a abordagem societal. Esperava-se uma expansão significativa da participação social, já que essa vertente se originava dos movimentos populares contra a ditadura e em prol da redemocratização do país. Porém, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, constatou-se uma continuidade das práticas gerenciais, inclusive nas políticas sociais, consolidando-se o modelo gerencial e reforçando seu caráter adaptativo apesar das distintas correntes ideológicas (PAES DE PAULA, 2005b).

De acordo com Bresser-Pereira (2005) o gerencialismo assumiu grande destaque na gestão pública, pois dele originaram-se condições para o enfrentamento à burocracia, assim como para adequação ao novo cenário globalizado, no qual as organizações públicas estavam e continuam inseridas.

Rezende e Frey (2005) completam que os governos foram e são pressionados a darem respostas, a buscarem soluções, adaptar-se para governar, pois a gestão pública se encontra perante uma sociedade cada vez mais informada, com diferentes e complexas demandas. Foi diante desse contexto que se fez necessário a inclusão de novas perspectivas, novos formatos organizacionais, dentre elas a adoção de uma postura mais estratégica, que representa uma forma inovadora de responder às novas demandas do ambiente, independente do modelo de gestão.



## 2.2 A perspectiva estratégica na gestão pública

A introdução do termo estratégia na gestão pública surge associada, de maneira intrínseca, aos propósitos gerenciais advindos da “Nova Administração Pública”. Foi a partir deste momento que as perspectivas estratégicas assumiram posição de destaque (BORGES; JUNIOR; OLIVEIRA 2008). A definição de estratégia pode ser diversa dependendo da abordagem empregada, do contexto e da cultura onde estão inseridas as pessoas e as organizações (QUINN, 2006).

Habitualmente, o termo estratégia é definido como um plano, “[...] o conjunto dos grandes propósitos, dos objetivos, das metas, das políticas e dos planos para concretizar uma situação futura desejada, considerando as oportunidades oferecidas pelo ambiente e os recursos da organização” (FERNANDES, 2005, p.14). Sob essa perspectiva, a estratégia trata-se do ponto de partida (MINTZBERG, 1994, p.333), e o planejamento estratégico, por sua vez, trata-se do processo de planejamento formal separado e sistemático (BRAGA, 2003).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) classificam essa visão como uma visão parcial da administração estratégica, haja vista que a palavra é inevitavelmente definida de uma forma e frequentemente utilizada de outra. Por esse motivo, os autores afirmam que é preciso que o termo se submeta a uma série de definições. Desta forma, a estratégia pode ser compreendida como um plano, um padrão, um pretexto, uma posição ou uma perspectiva. Essas definições compõem o conjunto que foram denominadas de “os cinco P 's" da estratégia.

Outro conceito fundamental para a compreensão da estratégia, de acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) é o da estratégia como um processo contínuo. Nele, as organizações desenvolvem planos para seu futuro considerando os padrões de seu passado. No primeiro caso, há a estratégia pretendida, enquanto no segundo apresenta-se a estratégia realizada. Os autores ressaltam que no ambiente organizacional, nem sempre as estratégias pretendidas alcançam seu êxito, porém, caso sejam realizadas são denominadas de deliberadas e, quando ocorrer um padrão realizado não ter sido expressamente pretendido, neste caso encontra-se a chamada estratégia emergente.

Diante do exposto, o conceito de estratégia configura-se amplo e rico, e de acordo com Meirelles, Gonçalves e Almeida (2000 p.9 e 10) pode ser atribuído à “arte, guerra, jogo, tentativa e erro, racionalidade, criatividade e intuição, trabalho e suor, ação, sensibilidade, carisma”. Os autores ressaltam que a utilização de analogias para o entendimento do que seja estratégia, estendem-se para o entendimento do que seja formulação de estratégias específicas,

podendo igualmente possibilitar novas perspectivas e visões para o entendimento da organização a disseminar uma determinada estratégia proposta.

Partindo da premissa que processo estratégico em qualquer organização contempla “a formulação estratégica, sua implementação, os processos decisórios cotidianos, as mudanças nas orientações estratégicas (...) as crenças e valores dos dirigentes e do restante da organização, a forma de distribuição de poder, entre outros”, ainda assim, para os autores não seria o bastante para que se conheça a fundo o processo estratégico de uma organização, para tanto, é preciso:

[...] vislumbrar sua visão sobre o ambiente presente e futuro e seu processo de formulação e escolha estratégica, conhecer, pelo menos, aspectos de sua cultura, história, perfil de seus dirigentes, estrutura organizacional, e observar esta organização, na arena competitiva, em sua busca cotidiana por mercados, negócios, resultados e sobrevivência (MEIRELLES; GONÇALVES; ALMEIDA, 2000, p. 10)

Jones e Thompson (2000 p, 44) afirmam que o “cenário globalizado” proporciona uma atmosfera altamente dinâmica no qual as barreiras geográficas não são mais obstáculos para o desenvolvimento e disseminação de informações, muito menos para os avanços tecnológicos. Esse novo cenário interligado impõe novos ritmos, como melhora na qualidade dos produtos e serviços ofertados, mobilidade do capital internacional e maior autonomia no trabalho, sendo essa realidade refletida também no setor público, onde o cidadão tem as suas demandas constantemente renovadas, o que comprova a necessidade da adequação das organizações públicas em se tornarem “flexíveis, adaptáveis, inovadoras e centradas no usuário”.

Uma vez delineada esta conjuntura de escala mundial, torna-se um tanto lógico que as regras ditadas pelo mercado internacional financeiro venham adquirindo cada vez mais espaço na forma de governar, o que se reflete na criação, ou constatação, de novas políticas de gestão pública. O que se torna imperativo neste processo é a adoção de visões estratégicas, inicialmente com respaldo mercadológico, que podem alçar as economias locais para níveis mais altos de desenvolvimento, culminando com serviços públicos mais efetivos e que devem ter como objetivo final atender os anseios da população (SOUZA; REZENDE; HART, 2007, p.25)

Em concordância, Borges, Junior e Oliveira (2008, p.92) resumem a administração estratégica no setor público em duas etapas, inter-relacionadas e interdependentes. Assim, ela passa a “envolver a análise do ambiente externo e interno, o estabelecimento de missão e objetivos gerais da organização, alinhamento e [...] planejamento estratégico, formulação de estratégias em todos os níveis, implementação e realização de atividades de controle estratégico”.

Diante da velocidade na qual as mudanças passam a ocorrer, de acordo Souza, Rezende e Hart (2007) a gestão estratégica objetiva o alinhamento da comunicação da organização à

visão estratégica global, estendendo esse objetivo a todos os níveis funcionais, proporcionando que as ações da organização sejam coerentes com a diretriz geral. Ainda dentro da temática das transformações na economia e no cenário sociopolítico que determinaram novas configurações de caráter geopolítico mundial, a administração estratégica passa a ter seu lugar cativo na gestão pública.

Dito isso, “as mudanças organizacionais, o alinhamento estratégico, o planejamento estratégico, bem como os processos gerenciais e a eficiência, assumem relevância quando analisadas junto ao setor público” (BORGES; JUNIOR; OLIVEIRA 2008). Do mesmo modo que o conceito de estratégia, o planejamento figura na área da administração estratégica como “uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente” (RIBEIRO, 2011, p. 6).

Meirelles, Gonçalves e Almeida (2000) completam que planejamento estratégico é elaborado a partir da percepção e identificação dos pontos fortes e fracos da organização e das ameaças e oportunidades diagnosticadas em seu ambiente de atuação. Essa ferramenta passa a ser institucionalizada em decorrência da crescente complexidade do cenário no qual as organizações estão inseridas, somadas ao aumento do ritmo das mudanças ambientais.

Bryson e Alston (1996) listam alguns benefícios provenientes do planejamento estratégico, sendo eles: aumento da eficácia eficiência organizacional, melhoria no atendimento e aprendizado, aperfeiçoamento no processo decisório, desenvolvimento de competências e atribuições organizacionais, desenvolvimento da comunicação e relações públicas e ampliação do suporte público.

Santos (2008) considera fundamental a atuação das instituições públicas de forma estratégica, na medida em que o planejamento estratégico se mostra como uma variável importante para qualquer tipo de organização, diante da complexidade do cenário atual, onde a escassez de recursos e as novas demandas populacionais têm elevado a necessidade de critérios científicos nos processos de planejamento e decisões governamentais.

De acordo com Mintzberg (1987) o conceito de formulação estratégica é prescritivo, com a finalidade de sinalizar ao estrategista qual o caminho seguir na implantação da estratégia na organização, por meio de modelos e metodologias pautadas em estruturas racionais e planos de ações assertivos. No que tange o planejamento estratégico, o autor argumenta que por possuir uma estrutura formal, conseqüentemente ocorre de forma definida a separação dos momentos de elaboração de estratégia, do momento de implementação da estratégia. Desta forma, a execução da estratégia proposta é designada a momentos posteriores à consolidação da estratégia, de forma a caracterizar um distanciamento entre o estrategista e sua própria

estratégia.

Outro instrumento estratégico de alta relevância na gestão pública estratégica destacado por esse estudo é o Plano Plurianual (PPA), que ganha notoriedade após a homologação da Carta Magna de 1988. De acordo com Andrade et al. (2005 apud SILVA, 2013, p.934) “é o instrumento que conduz os gastos públicos de maneira racional a fim de assegurar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos”, além do atuar de forma regionalizada:

Segundo a Constituição Federal, o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA surge como instrumento coordenador na organização da ação estatal Brasileira, uma vez que submete a elaboração dos demais instrumentos de planejamento e orçamento às suas disposições. A intenção do legislador constituinte ao criar o instrumento foi de estatuir o planejamento governamental com função contínua da ação do Estado e não como uma opção do governante (PEREIRA, 2019, p. 36-37).

Pereira (2019) afirma que o PPA entra em vigor apenas no segundo ano da administração e finaliza no primeiro ano da gestão subsequente, defasagem necessária tendo em vista que a discussão final e a aprovação de um plano só podem ser levadas a cabo após a posse do novo governo. Nesse sentido, procura-se estabelecer uma lógica de continuidade ao processo de planejamento, visto que cada gestão que se principia dá continuidade ao trabalho baseado no que ficou a ser finalizado na gestão anterior, enquanto estrutura seu próprio plano.

Embora, de acordo com o autor, o surgimento do PPA tenha como objetivo ser instrumento de planejamento da ação estatal brasileira, há alguns autores que direcionam críticas ao modo como o PPA vem sendo conduzido, De Toni (2014), Garcia (2012) e Santos (2011) questionam a finalidade do PPA, já que o mesmo possui em seu escopo um alto nível de detalhamento orçamentário, os autores corroboram com a opinião que o PPA tem a sua finalidade mais próxima de um instrumento de “programação plurianual de despesas”.

Desde o PPA 2000-2003, todos os PPAs foram concebidos de forma exaustiva, abarcando conjunto de ações empreendidas pelo governo - o que constitui uma negação da natureza necessariamente seletiva do planejamento - e reafirmando o caráter de programação plurianual de despesas [...]. Por não ser seletivo e ser construído sem dar destaque às prioridades do governo, [o PPA] não consegue anunciar os objetivos maiores de cada governante. Com isso deixa de atrair a atenção da alta direção para a concepção e sua organização reduzindo-se a mero cumprimento de disposição constitucional (GARCIA, 2012, p. 442 e 443 apud PEREIRA, 2019, p. 40)

Contudo, Pereira (2019) classifica o PPA como responsável por instituir aos diferentes níveis de governo a obrigatoriedade do ato de planejamento de suas ações a médio prazo de maneira contínua. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha institucionalizado instrumentos que auxiliam a implantação de uma gestão pública estratégica, são as capacidades estatais os “fatores que impactam os processos e mecanismos adotados a fim de planejar a ação do Estado”.

### **2.3 Capacidades estatais: a multidimensionalidade do termo**

A conceituação de capacidades estatais é bastante diversificada, sendo abordada por pesquisadores de diversas disciplinas que buscam compreender seus efeitos e determinantes (PEREIRA, 2019).

Pires e Gomide (2016, p. 123), ao citar Jessop (2001), definem duas principais gerações de estudos sobre as capacidades estatais. A primeira geração, em um nível macro, aborda o conceito de capacidade do Estado no sentido de explicar o processo de construção do Estado e as variáveis fundamentais para tanto, como a formação e construção dos aparatos governamentais, instituição de leis, cobrança de tributos e administração da capacidade coercitiva. Em suma, os estudos da primeira geração se estendem à “autonomia do Estado em relação à oposição de grupos da sociedade, em como gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias”.

A segunda geração concentra-se nos meios para que o Estado consiga atingir os objetivos pretendidos por meio de aplicação de políticas públicas. Se tratando de um nível micro, essa geração é denominada como as capacidades do Estado em ação, ou seja, “as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123).

Grin, Demarco e Abrucio (2021, p. 44), em sua obra sobre capacidades estatais no âmbito municipal, definem o conceito em concordância com os autores Completa (2017) e Weiss (1998), dizendo que capacidades estatais se trata do “estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal”.

Pereira (2019, p.51), por sua vez, relaciona o termo capacidades estatais aos atributos do Estado:

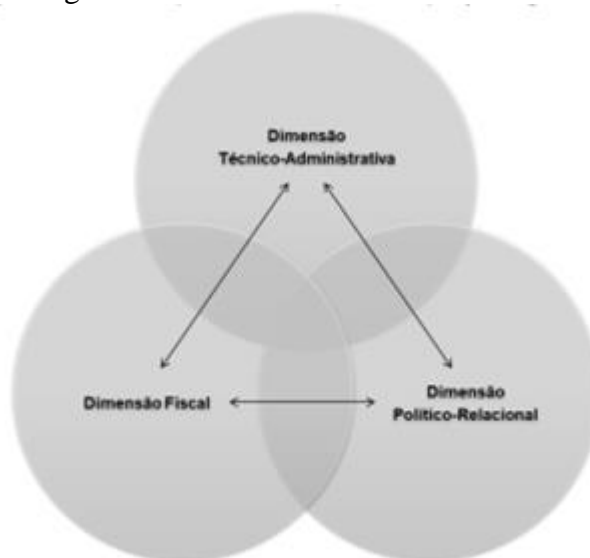
O termo tem sido relacionado aos atributos do Estado que o facultam guiar os rumos de uma sociedade, administrando os seus conflitos e problemas internos (TILLY, 1975; SKCPOL, 1979; HENDRIX, 2010); aos atributos que o Estado possui (ou não) para atingir os seus objetivos por meio de suas políticas públicas (EVANS; RUESCHEMAYER; SKOPOL, 1985; EVANS, 1995; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2012; BICHIR, 2015); aos atributos do Estado em suas relações com o sistema social (MANN, 1986; MIGDAL, 1988; PEREIRA, 2014). Em decorrência dessa variedade de objetos, o conceito assume uma multiplicidade de definições que frequentemente se sobrepõe a outras ideias, como a autonomia do Estado (HENDRIX, 2010 apud BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2012)

Como visto, a literatura sobre a temática se apresenta de forma multidimensional, no entanto, em termos de delimitação teórica, o conceito de capacidade estatal neste trabalho será abordada nas três dimensões seguintes:

- a) Técnico-administrativa: eficiência organizacional para executar funções essenciais como provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas;
- b) Político-institucional: instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais e recursos para desenvolver canais de mediação de conflitos e interação com a sociedade e em nível intergovernamental; e c) Dimensão econômico financeira (fiscal): que se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal; tributária e monetária (GRIN, DEMARCO E ABRUCIO, 2021, p.26)

Entende-se, após a delimitação do conceito de capacidades estatais, que o nível de orientação estratégica em administração pública possa ser avaliado considerando o grau de preparação e abertura da gestão municipal para três dimensões (técnico-administrativa, fiscal e político-relacional) propostas pelo estudo de Pereira (2019), tal como mostra a Figura 1.

**Figura 1** – Dimensões das capacidades estatais no processo de tomada de decisão estratégica



**Fonte:** Pereira (2019).

Pereira (2019, p.71), em sua análise de capacidades estatais para planejamento governamental, ilustra a interdependência das três dimensões no processo de tomada de decisão estratégica. Na imagem, pode-se constatar que mesmo dentro de um processo essencialmente técnico, não se pode deixar de considerar um aspecto político-relacional e fiscal. Isso “equivale dizer que a incorporação de quadros burocráticos capacitados para coordenar processos (...) se inclui tanto na dimensão técnica das capacidades quanto no componente política”, assim como a fiscal.

### 2.3.1 Dimensão técnica e administrativa

Concomitante com a visão weberiana, Grin, Demarco e Abrucio (2021, p.48) pressupõem que “o domínio de atributos técnicos e administrativos aumentam as possibilidades da ação do Estado para gerar segurança, regularidade e objetividade na aplicação das normas”. Os autores atrelam a responsabilidade de condução do Estado para o bem-estar social à capacidade burocrática, mas para isso é de suma importância ter um aparato burocrático profissional, especializado e qualificado.

A abordagem das capacidades pela lente administrativa e técnica acredita que mensurar a qualidade das ações do Estado pelo viés organizacional e alcance territorial é mais eficaz do que pela lente das ações estatais para com a sociedade. Dentro desta perspectiva, “capacidade



estatal é habilidade do Estado para implementar políticas públicas e seus objetivos”, são as capacidades estatais que possibilitam o aumento da eficiência e a eficácia das ações governamentais (CINGOLANI, 2013 apud GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Na contramão da visão weberiana, Huertas (1996), numa releitura de Carlos Matus acredita que o governo do Estado não é o único responsável pelo domínio e criação do planejamento público; os demais atores, como os políticos, organizações sociais e outros, ainda que não possuam caráter técnico de especialistas carregam consigo “condições de planejar ou de interferir na elaboração e implementação dos planos formulados pelas equipes governamentais” (GENTILINI, 2014).

Em sua obra, Carlos Matus relaciona a dimensão técnica administrativa à capacidade de governo, no qual é descrita por ele como a soma do conjunto de técnicas, métodos e habilidades de um governante e sua equipe de governo em prol da efetivação dos objetivos propostos (BELCHIOR, 1999). Pereira (2019) completa que esta primeira dimensão pode ser identificada dentro de três elementos: marco institucional; recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação; recursos tecnológicos disponíveis e dedicados (instrumentos de coletas de dados, sistemas de informação, sistemas de comunicação etc.).

### **2.3.2 Dimensão político-relacional**

Na dimensão político relacional, a abordagem tem enfoque nas relações e compromissos do Estado com a sociedade; “[...] não apenas o Estado afeta a sociedade, mas também é por ela limitado” (CINGOLANI, 2013 apud GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021), ou seja, há certa associação com a governabilidade. Nessa dimensão, a capacidade de controle social é usada de maneira a mensurar como as ações do Estado se institucionalizam perante a população.

O poder infraestrutural constitui-se no fato do Estado penetrar na sociedade para que ela aja de acordo com seus objetivos e planos, sem utilizar-se de formas coercitivas. O Estado deve ser visto como uma “cristalização e condensação das relações sociais em seu território” e ao mesmo tempo, estimular “novos vínculos coletivos e individuais com o poder político constituído” (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021, p.51).

Nesta abordagem o aparato técnico burocrático constitui como uma pré-condição para que haja a implementação de políticas públicas, contudo, para que a implantação da política pública ocorra de forma efetiva, faz-se necessário que o Estado consiga se relacionar com os atores políticos, econômicos e sociais. Vale ressaltar que, embora o fator relacional seja limitante a capacidade de formular suas preferências, a atuação do Estado continua sendo feita



de forma autônoma. (MIGDAL, 1988; MANN, 1984; SKOWRONECK, 1984; EVANS 1995 apud GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Em nível indicativo, Pereira (2019) evidencia a dimensão político relacional por instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias; empoderamento político do processo de planejamento governamental; canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; e mecanismos de interação entre burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político representativo.

### **2.3.3 Dimensão fiscal**

A dimensão fiscal faz-se importante na tomada de decisão estratégica, porque toda elaboração de processos ou planejamentos estratégicos demandam recursos orçamentários, humanos, organizacionais e tecnológicos (PEREIRA, 2019, p.75). No entanto, o autor ressalta que essa perspectiva se torna ainda mais importante em âmbitos subnacionais, principalmente nos municípios, onde a dependência financeira é fator determinante. Por esta dimensão se entende que o grau de dependência financeira é diretamente proporcional ao grau de autonomia do ente para prosseguir com os projetos próprios. A capacidade da dimensão fiscal pode ser evidenciada por “recursos orçamentários dedicados ao órgão de planejamento governamental e recursos orçamentários dedicados aos projetos estratégicos”.

## **2.4 Um olhar para as capacidades estatais de governos municipais**

Esse tópico busca apresentar a variação das capacidades estatais em governos subnacionais, especificamente no âmbito municipal e, a importância do gestor frente às ações do Estado.

É sabido que os municípios brasileiros têm como característica o alto nível de desigualdade no que tange o desenvolvimento local. Luna e Soifer (2017 apud GRIN, DEMARCO e ABRUCIO, 2021) reafirmam que o estudo de capacidades estatais dentro desse cenário se torna essencial para compreensão de como o Estado se organiza, uma vez, que os municípios são responsáveis pela provisão da maioria das políticas públicas sociais, além de serviços e do financiamento intergovernamental.

A capacidade organizacional subnacional é um dos fatores mais importantes no funcionamento eficaz dos governos. Em países democráticos essa questão assume relevância, pois governos locais desempenham o duplo papel duplo de serem

um instrumento para a expressão de democracia local, bem como um meio de prestação de serviços locais (Dollery et al., 2020 apud GRIN, DEMARCO ABRUCIO, 2021).

Cabrero (2004), ao referir-se a heterogeneidade que compõe o nível municipal o compara com um “mosaico nacional de capacidades institucionais de governo” e, embora seja nesse âmbito que se possa encontrar sistemas de alto nível de prestação de contas, é comum casos de falta de transparência e incapacidade administrativa, no entanto, o fator proximidade, é um componente que faz toda a diferença, comparado às demais esferas federativas.

Por ser a esfera federativa mais próxima da população, esse fator permite à população externalizar suas demandas para seus gestores, fazendo com que o espaço local e a gestão de proximidade favoreçam a responsabilização. Grin, Demarco e Abrucio (2021) completam que, frente a essa realidade, os municípios são pressionados a exercerem maior capacidade gerencial.

Contudo, a criação da capacidade governamental é um processo a longo prazo, no qual baseia-se na legalidade e orienta-se por decisões políticas, tendo a importância do desenvolvimento das capacidades governamentais equiparados às características da democracia no plano municipal (Ingraham, 2007 apud Grin Demarco e Abrucio, 2021).

O desenvolver das capacidades estatais, principalmente ao que se refere a gestão, tem se tornado um componente crucial, uma vez que as capacidades técnicas, não estão sendo compatíveis com as demandas recebidas. Cabrero (2004, p.756) enxerga a gestão municipal como principal responsável pelo provimento de bem-estar dos que ali habitam e, destaca dois componentes que se tornam essenciais para promoção de tal feito: o marco regulatório das instituições orçamentárias e a qualidade gerencial.

Ao observar que na América Latina, as instituições orçamentárias têm um efeito importante sobre o déficit primário, o autor acredita que a união do marco regulatório à uma gestão capacitada age diretamente na disciplina fiscal, ou seja, déficits menores. Grindle (2006 apud Grin Demarco e Abrucio, 2021) completa que no estudo sobre as municipalidades mexicanas, foi a partir da elevação do nível profissional da gestão que aumentou-se o grau de consciência da importância dos instrumentos estratégicos de gestão, como o planejamento estratégico.

Conforme foi apresentado, o gestor configura-se como componente fundamental para o desenvolvimento das capacidades estatais do município. Para que haja o aperfeiçoamento efetivo da gestão, é preciso direcionar as competências certas, analisar os mecanismos que fortalecem essas competências, e ainda estimular os mecanismos já existentes em prol da inovação (ENAP, 2021).

Nesse sentido, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), desenvolveu uma análise sobre as Competências Essenciais de Liderança para o setor público brasileiro, no qual destacou-se as competências relevantes para os líderes, sendo elas:

**Visão de negócios:** habilidade para alinhar processos e recursos com prioridades de inovação. Esses incluem construção de coalizões, consciência estratégica, gestão financeira, gestão de mudanças, projeto e gestão de pessoas e responsabilidade com transparência (accountability);

▪ **Capacidades de inovação (Iteração):** capacidade de desenvolver políticas, serviços e produtos de forma incremental e experimental.

▪ **Alfabetização em dados:** capacidade de garantir decisões orientadas e apoiadas em dados e evidências.

▪ **Foco nos cidadãos:** capacidade de compreender e direcionar os serviços que realiza na condição de agente público para a solução das necessidades dos cidadãos.

▪ **Curiosidade:** capacidade de buscar e experimentar novas ideias e formas de trabalhar.

▪ **Contação de histórias engajadoras (storytelling):** capacidade de estabelecer a comunicação em contextos de constante mudança, contar a história das transformações com referências ao passado, ao presente e às possibilidades de futuro e, ao mesmo tempo, estimular o apoio e o envolvimento das pessoas.

▪ **Insurgência:** capacidade de desafiar o status quo, alterar padrões e estabelecer parcerias incomuns.

▪ **Mentalidade (mindset):** essas abordagens incluem coragem, empatia, aprendizado contínuo, foco em resultados, habilidades digitais, consciência interpessoal, inspiração e empoderamento. (ENAP, 2021, p 1 e 2)

Desta forma, para melhor entendimento, a matriz de Competências Essenciais do gestor, elaborada pela ENAP, deriva da união de conhecimentos, habilidades e atitudes. O compilado de competências é dividido em três grupos: Estratégia, Resultado e Pessoas. A fim de estabelecer relação entre o material e o objetivo do trabalho, apenas o subgrupo que compõe aspectos estratégicos será analisado (Visão de Futuro; Inovação e Mudança e Comunicação Estratégica), conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1 - Competências Estratégicas Essenciais do Gestor**

<b>Visão do Futuro</b>	<b>Conhecimento</b>	Compreende de maneira integrada as tendências sociais, políticas, tecnológicas e econômicas nos cenários local, regional, nacional e internacional, que possam impactar os processos decisórios de planejamento estratégico e gestão de políticas públicas.
		Reconhece os diversos fatores técnicos e políticos, internos e externos, que devem ser considerados no processo de planejamento de atividades organizacionais.
		Conhece técnicas e metodologias de planejamento e análise de cenários, especialmente no setor público.
		Compreende a posição e as necessidades da organização frente a contextos diversos.
<b>Visão do Futuro</b>	<b>Habilidades</b>	Examina ambientes externos e internos para identificar e avaliar tendências emergentes, antecipando e propondo ações diante de oportunidades e ameaças que podem influenciar o futuro da organização.
		Desenvolve estratégias e programas que apoiam e colocam em prática o papel e o propósito da organização, considerando a especificidade dos fatores técnicos e políticos.
		Mapeia as capacidades organizacionais que devem ser desenvolvidas frente a cenários e tendências futuras nos âmbitos nacional e internacional, visando o alcance de resultados governamentais.
	<b>Habilidades</b>	Mobiliza uma variedade de fontes, canais de informação e estudos, de diferentes perspectivas, para apoiar o desenvolvimento de planos estratégicos.
		Considera o impacto de uma mudança ao construir e revisar metas e iniciativas organizacionais para alinhá-las às prioridades do governo e às necessidades dos cidadãos.
		Implementa políticas públicas legitimadas pela qualidade e amplitude das informações acerca do contexto político, econômico e social e pelo alinhamento às diretrizes estratégicas nacionais.

		Incorpora análises de cenários no processo de planejamento, ampliando a compreensão sobre elementos e mudanças que impactam a organização. • Aplica técnicas e metodologias de planejamento e de revisão de estratégias, programas e projetos no âmbito organizacional
		Propõe estratégias considerando o contexto político, econômico e social.
	<b>Atitudes</b>	Compartilha uma visão clara de futuro com toda a organização.
		Valoriza a contribuição de outros para o planejamento e a análise de cenários.
		Mantém uma postura de abertura a pontos de vista alternativos.
<b>Comunicação estratégica</b>	<b>Conhecimentos</b>	Identifica estratégias de comunicação corporativa que apoiam os objetivos organizacionais e fortalecem a imagem e a reputação da organização e do Governo.
		Compreende o papel, a função e os posicionamentos da organização no âmbito do serviço público.
<b>Comunicação estratégica</b>	<b>Conhecimentos</b>	Identifica saberes e técnicas destinados a dar voz aos interlocutores para apreender de forma empática seus interesses e necessidades.
		Identifica as melhores formas de apresentação de mensagens, dados e informações, adaptadas ao contexto e ao público-alvo.
		Identifica estratégias de adequação da narrativa ao público e à situação para comunicar as informações mais relevantes para a organização.
<b>Comunicação estratégica</b>	<b>Habilidades</b>	Representa adequadamente a organização em fóruns públicos, sabendo utilizar as diferentes mídias.
		Comunica a visão e a estratégia dentro e fora da organização, inclusive acerca do impacto de mudanças ou de problemas no ambiente organizacional.
		Fomenta um ambiente que valoriza uma comunicação transparente, profissional e assertiva, especialmente acerca de assuntos sensíveis e de alto risco.

<b>Comunicação estratégica</b>		Influencia atores-chave internos e externos, garantindo resultados mutuamente benéficos e sendo capaz de construir consensos.
		Pratica a escuta ativa, engajando-se com interlocutores e expressando as próprias ideias nos momentos apropriados, garantindo a efetividade e produtividade das interações internas e externas.
		Antecipa reações do público-alvo a uma mensagem, ajustando a abordagem para lidar com preocupações, resistências e objeções, visando obter o melhor resultado possível.
	<b>Atitudes</b>	Promove ativamente a reputação da organização, tanto interna quanto externamente.
		Mantém uma postura de abertura e responsividade à comunicação para compreensão das necessidades de atores internos e externos à organização.
		Incentiva o debate, sendo capaz de defender as próprias ideias e apoiar as ideias de outros quando apropriado.
		Valoriza as diferenças de opinião, abordando discordâncias de forma objetiva e construtiva.
		Assume uma postura de confiança, assertividade, autocontrole e responsabilidade em situações difíceis de debate e negociação, lidando com discrição e prudência em situações controversas ou sensíveis.
		Respeita e considera a diversidade de características do público-alvo ao proferir uma mensagem, transmitindo-a de maneira adequada.
	<b>Habilidades</b>	Conduz processos de mudança organizacional para implementação e institucionalização de novas ideias, melhorias e soluções que promovam os objetivos de governo e gerem valor à sociedade.
Cria novos produtos, serviços, ações e políticas públicas com base em necessidades e requisitos apresentados por usuários.		

<b>Inovação e mudança</b>		Implementa ações de simplificação e automação de rotinas e processos de trabalho, considerando as necessidades dos seus usuários e as adaptações tecnológicas e normativas necessárias.
		Patrocina líderes e redes de servidores que assumem a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação de mudanças e inovações no serviço público.
<b>Inovação e mudança</b>	<b>Atitudes</b>	Lidera mudanças de forma proativa, positiva e inspiradora, mantendo um senso de urgência para gerar adesão e sustentar a implementação.
		Tem sensibilidade ao lidar com dinâmicas organizacionais que afetam a aceitação de mudanças.
		Demonstra abertura para novas abordagens, com criatividade, esforçando-se para trabalhar fora da zona de conforto em busca de melhores formas de trabalho e de ideias novas e originais.
		Assume riscos calculados ao criar ou incentivar novas ideias e processos.
		Pauta-se por uma mentalidade digital, integrando tecnologias digitais na gestão, apoiando-se em dados para a tomada de decisão e incentivando a experimentação.

**Fonte:** Adaptado de ENAP (2021).

### 3. METODOLOGIA

Este trabalho buscou analisar o nível de orientação estratégica do chefe do poder executivo considerando o perfil gerencial da prefeita do município de Lavras, Minas Gerais. O estudo é caracterizado como uma pesquisa descritiva, pois segundo Gil (2008, p.28), possui como objetivo entender “as características de determinada população ou fenômeno” além de estabelecer relações entre variáveis.

Em relação à abordagem, esta pesquisa é caracterizada como qualitativa, e tipificada como um estudo de caso único. Para Yin (2005) o estudo de caso possibilita investigar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, principalmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão devidamente delimitados, possibilitando assim uma investigação dos eventos factuais. No que tange a abordagem, optou-se pela abordagem qualitativa por considerar a existência de resultados que não podem ser representados por expressões numéricas “mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização” (GERHARDT, SILVEIRA, 2009, p. 31).

A coleta de dados iniciou-se a partir da entrevista concedida pela prefeita e objetivou reunir dados e/ou informações sobre quais aspectos estratégicos são contemplados na gestão da chefe do poder executivo do município. A entrevista foi realizada na data de 12 de abril de 2022 e teve duração de 52 minutos.

O roteiro da entrevista (apêndice A) teve como base a matriz de Competências Essenciais de Liderança para o setor público brasileiro desenvolvida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e que está dividida em 3 subgrupos: (1) visão de futuro, (2) inovação e mudança e (3) comunicação estratégica.

Também buscou-se fazer uma análise sobre a importância atribuída pela prefeita às dimensões de capacidades estatais, no intuito de compreender quais elementos estratégicos considera importante na gestão municipal. Estas orientações de análise foram retiradas da leitura das pesquisas de Grin, Demarco e Abrucio (2021) e Pereira (2019).

Para a análise de dados, após a tabulação da entrevista, utilizou-se o método de análise de conteúdo. A análise de conteúdo, segundo Moraes (1999, p.2), consiste em uma ferramenta voltada para a ação, no qual abrange a diversidade dos problemas propostos a estudar, além disso, também pode considerá-la como um instrumento, “marcado por uma grande variedade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto, qual seja a comunicação”.



A matéria-prima da análise de conteúdo pode constituir-se de qualquer material oriundo de comunicação verbal ou não-verbal, como cartas, cartazes, jornais, revistas, informes, livros, relatos autobiográficos, discos, gravações, entrevistas, diários pessoais, filmes, fotografias, vídeos, etc. Contudo os dados advindos dessas diversificadas fontes chegam ao investigador em estado bruto, necessitando, então, ser processados para, dessa maneira, facilitar o trabalho de compreensão, interpretação e inferência a que aspira a análise de conteúdo.

A adoção dessa técnica buscou evidenciar quais principais elementos estratégicos estão presentes na gestão da Prefeita, procurando compreender a partir de suas falas, quais as dificuldades enfrentadas na busca da gestão estratégica, especialmente no que cerne as capacidades técnica, política e fiscal.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Capacidade do governo municipal de Lavras na dimensão técnico-administrativa**

A primeira dimensão desta análise se refere à dimensão técnica administrativa. Conforme abordado ela abrange os aspectos relacionados ao aparato burocrático profissional, especializado e qualificado, ou seja, conjunto de técnicas, métodos e habilidades de um governante e sua equipe de governo em prol da efetivação dos objetivos propostos (BELCHIOR, 1999).

Pereira (2019) identifica, em nível indicativo, três componentes de capacidades técnico-administrativas que influenciam o processo de planejamento governamental, sendo eles: marco legal-institucional; recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação; e recursos tecnológicos disponíveis e dedicados. Dito isso, esse capítulo busca analisar se estes elementos estão presentes na gestão e sua influência no nível de orientação estratégica da Chefe do executivo do município. Esta análise será feita a partir das respostas dadas pela prefeita em uma entrevista concedida.

#### **4.1.1 Marco legal-institucional**

De acordo com Pereira (2019), por meio do indicador de marco institucional é possível identificar se a gestão, mediante ao ordenamento jurídico, promove em termos de lei ou decreto condições para o alcance de seus objetivos. No que tange a gestão do município de Lavras, não

foi mencionada de forma direta a criação de lei ou decreto municipal que estipulasse ou promovesse determinados meios ou métodos de formulação de aspectos estratégicos à gestão, no entanto, a presente pesquisa evidencia a contribuição do Plano Plurianual (PPA) no que cerne os indicadores de marco legal-institucional, por ser um instrumento estratégico de alta relevância na gestão pública e ter a sua obrigatoriedade prevista no Art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

#### **4.1.2 Recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação**

O indicador recursos humanos, relacionado às capacidades administrativas referem-se: “às competências técnicas dos indivíduos, à experiência acadêmica profissional, as formas de ingresso e de progresso no serviço público, entre outros” (PEREIRA, 2019, p. 154).

No que tange a perspectiva da gestora, esse é um fator a ser melhorado dentro da organização. A prefeita indica que ainda é preciso mais de um servidor para a realização de processos em que apenas um servidor seria o suficiente. Isso indica a necessidade de um estudo de redimensionamento de força de trabalho e mapeamento de processos.

Ao constatar a inaptidão ou até mesmo a falta de agilidade de alguns servidores, a gestora buscou em seu mandato anterior a empresa *MacroPlan*, que prestava consultoria com a finalidade de implantar uma gestão voltada para resultados. A *MacroPlan* tinha como objetivo a capacitação dos servidores em prol de resultados.

Atualmente outra instituição faz parte da gestão, a Fundação Dom Cabral, que está sendo responsável pela criação do plano de desenvolvimento econômico e sustentável da cidade, além da promoção da reforma da estrutura organizacional. Esta parceria tem por objetivo tornar os processos mais ágeis e prestigiar a política da meritocracia. Concomitantemente com a Fundação Cabral, o Instituto Acre também está presente, assessorando a gestão ao que cerne a capacitação dos servidores, por meio da realização de palestras, conferências e diálogos, com o propósito de mudança da percepção do servidor em relação ao atingimento de metas fiscais.

A gestora também mencionou sobre a importância dos cargos comissionados, já que eles tiveram seu número mais que dobrado de uma gestão para outra. Em seu mandato anterior eram 110 cargos comissionados, atualmente esse número é de 252 cargos comissionados e mais 90 de função gratificada, os chamados “cargos de livre nomeação”. Apesar de não apresentar falta de capacidade técnica e serem considerados ágeis pela gestora, eles apresentam um fator constantemente debatido na organização, a vaidade. De acordo com o relato da prefeita

:

Eu chamo a equipe de time, se alguém está ali naquele time e está querendo fazer sozinho [...] não vai fazer nada. Administrar vaidade das pessoas. (olhos revirando). Vem um empoderamento, “o empoderamento sou eu”, não, não é.

Ainda assim, a prefeita atrela o crescente número de contratações por livre nomeação a dois motivos: o primeiro à necessidade de pessoas preparadas para serem indicadas em pontos-chaves, estratégicos, que visam o andamento da gestão de acordo com os compromissos assumidos durante a campanha. Por conta da proximidade com o curso de Administração Pública ofertado pela Universidade Federal de Lavras, ela busca que esses cargos sejam preenchidos por estudantes ou profissionais recém-formados. O segundo fator está atrelado ao longo período de escassez de oferta de concursos públicos.

É interessante notar, a priori, que a maioria das ações estratégicas voltadas para o tema recursos humanos são oriundas de parcerias externas. A respeito disso a prefeita ressaltou que se a organização dispuser de pessoal com os requisitos técnicos, alocados em pontos-chaves e admitidos por meio de concursos públicos, certamente haverá elevação do nível de eficiência da gestão, pois os servidores já estariam cientes de toda a rotina organizacional, não havendo “perda de tempo” para adaptação. A prefeita informou, nesse sentido, que abrirá um concurso público em meados de agosto de 2022.

#### **4.1.3 Recursos tecnológicos disponíveis e dedicados**

A análise do nível indicativo de recursos tecnológicos, de acordo com Pereira (2019) pode ocorrer a partir das ferramentas, dos instrumentos e dos sistemas utilizados no processo de planejamento governamental. No caso da gestão analisada, são identificados cinco elementos que compõem esse nível: os Instrumentos de diagnósticos; os Sistema de gerenciamento de metas (caso do “Lavras mais 20”); a Promoção de projetos estratégicos organizacionais (projeto “Como, na minha secretaria, eu posso mudar a vida das pessoas?” e “Gestão a vista”); e, por fim, a Construção do Centro de Inovação Tecnológica da Educação Básica de Lavras.

A elaboração de um diagnóstico é o ponto de partida para qualquer iniciativa pública, e de acordo com Pereira (2019) é preciso conhecer a realidade para propor novas ações. Nesse sentido, a prefeita ressaltou a importância do diagnóstico para o atingimento de índices estabelecidos pelo governo federal, por exemplo, quando citou o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). A partir do conhecimento desses índices ocorre a promoção de políticas públicas. A gestora tinha como objetivo, neste ano, caso o IBGE não

realizasse o censo, que o próprio município faria sua pesquisa censitária, no entanto, como neste ano haverá a aplicação via IBGE, a gestão utilizará os dados promovidos pelo órgão federal associados aos dados provenientes do Programa Municipal Governo Itinerante.

O Programa Governo Itinerante consiste em visitar cada bairro da cidade uma vez por mês e tem como objetivo ouvir as demandas, recolher dados e informações, para no momento seguinte realizar ações e propor metodologias para resolver os problemas. Também foi citado como fonte de dados as demandas advindas de redes sociais e das visitas recebidas nos gabinetes por secretários e prefeita.

É interessante evidenciar que, em suma, a maior parte das informações contidas no diagnóstico municipal são advindas de fontes externas, ou seja, a coleta de dados não é estritamente ligada a iniciativas do governo municipal, assim como o gerenciamento de bancos de dados. O município não disponibiliza um instrumento institucional único de manipulação de tratamento de dados, ficando sob a responsabilidade do Instituto Acre o tratamento desses dados.

Após concluída as questões relacionadas ao diagnóstico são apresentados os programas internos e externos da organização que fazem parte deste nível indicativo, sendo eles: Conselho de desenvolvimento de Lavras; Sistema de gerenciamento de metas (caso do “Lavras mais 20”); Promoção de projetos estratégicos organizacionais (casos do “Como, na minha secretaria, eu posso mudar a vida das pessoas?” e “Gestão a vista”) e Construção do Centro de Inovação Tecnológica da Educação Básica de Lavras. Esses programas foram abordados de maneira geral durante a entrevista, e de forma breve a gestora comentou sobre os objetivos de cada um.

O “Lavras mais 20” se constitui como um sistema de estabelecimento de metas a longo prazo que coloca no planejamento presente quais ações terão que ser executadas nessa gestão que impactarão na vida dos munícipes daqui a vinte anos.

A respeito dos aspectos organizacionais, a gestão apresenta o programa “Como, na minha secretaria, eu posso mudar a vida das pessoas?”. Trata-se de um projeto no qual os próprios servidores propõem soluções para mudança da realidade social, contendo na agenda da gestora a intenção de premiação para o servidor que tiver a melhor proposta. Também existe o programa “Gestão a vista”, no qual todo o planejamento governamental é exposto para todos os secretários, para que se tornem conhecidos os pontos que estão progredindo e os que não, num tipo de painel organizacional.

Por último, foi criado o Centro de Inovação Tecnológica da Educação Básica de Lavras, em parceria com o SEBRAE e que disponibiliza ferramentas para tornar as crianças e professores em futuros empreendedores.

## **4.2 Capacidade do governo municipal de Lavras na dimensão político relacional**

Constitui a dimensão político relacional as capacidades associadas “à existência de canais, instrumentos ou mecanismos de inclusão dos múltiplos atores, visando à construção de consensos mínimos e suporte à formulação, aprovação e gestão” (PEREIRA, 2019, p. 177). É justamente o estabelecimento de relações entre os diferentes grupos e atores que diferencia a capacidade político-relacional da capacidade técnica administrativa.

De acordo com Pereira (2019), a capacidade técnica concentra-se em um grupo, com foco nas suas competências e recursos disponíveis para execução do processo, enquanto a dimensão política consiste na interação de dois grupos ou mais, a priori, distintos. Em nível indicativo, encontra-se a dimensão político relacional em instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias; empoderamento político do processo de planejamento governamental; canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; e mecanismos de interação entre burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político representativo.

### **4.2.1 Instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias**

O indicador de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias consiste em mecanismos, instâncias e programas que tenham o objetivo de promover participação de atores distintos. Em Lavras, são cinco elementos que representam essa categoria: o Conselho de Desenvolvimento; a Promoção de fóruns de debate com empresariado; Encontros intersetoriais (considerando o remanejamento de servidores que possuem características estratégicas para outras secretarias que não a sua original); a Instituição da gestão colaborativa e os acordos de resultados.

O Conselho de Desenvolvimento de Lavras tem por finalidade criar uma via de comunicação entre empresários e prefeitura, possibilitando que as ideias dos empresários possam vir a ser implementadas nas políticas de desenvolvimento do município. Ainda dentro da temática que envolve o empresariado, a gestora diz que há promoção de fóruns de debate, principalmente quando a cidade recebe as visitas de secretários de governo ou do próprio governador. Assim, a prefeitura é responsável pela criação do *network*, proporcionando aos empresários locais a oportunidade de terem suas demandas ouvidas por instâncias superiores,

além da possibilidade de apoio financeiro. Não há uma periodicidade estabelecida para esses encontros.

Quanto ao ambiente inter organizacional, ocorrem de forma frequente, encontros que consistem em reuniões com diferentes secretarias, intersetoriais. Essas reuniões são conduzidas pela Chefe do Poder Executivo e são nesses encontros que se institui a chamada Gestão Colaborativa, que consiste no envolvimento de duas ou mais secretarias no mesmo projeto, para além de dispor de um maior número de pessoal para realização do projeto, o que implica em uma maior agilidade de execução. A iniciativa da gestão colaborativa é uma maneira de combater a vaidade dos secretários relacionada ao alto desempenho dos projetos, já que mais de um secretário será responsável pelo seu sucesso, segundo declarações da prefeita.

Nessas reuniões, também ocorre o remanejamento de servidores cujas aptidões técnicas e de liderança sejam vocacionadas para outras áreas, para outras secretarias, como pontuado pela gestora: “[...] eu preciso de mais (agilidade) agora na saúde, aí eu posso tirar talentos de algumas secretarias para melhorar a saúde. Se a saúde tá boa, vou buscar talentos para educação”.

Outro elemento que compõe este nível indicativo, são os “Acordos de Resultado”. Eles são compostos pelo pacto de compromisso entre secretarias, gestão e Instituto Acre. Nele são firmados acordos que tem como finalidade o atingimento de metas fiscais sem lesar o contribuinte. O Instituto é responsável pelo diagnóstico e estabelecimento de ações, prazos e análise dos desvios. No entanto, ao referir-se ao Instituto Acre, a gestora indica que é um serviço temporário, que ao capacitar os servidores, eles serão os próprios propositores de ações.

#### **4.2.2 Empoderamento político do processo de planejamento governamental**

Esta seção tem por finalidade apresentar de que forma o Chefe do Poder Executivo atua e influência no processo de planejamento de maneira estratégica, sendo a participação do chefe do executivo nas reuniões e a gestão com alto grau de diversidade os elementos componentes dessa categoria.

Durante toda a entrevista, a prefeita elucida como tem sido presente na maioria das reuniões e ações da prefeitura. Sua presença faz com que os secretários e demais servidores também sejam participativos, agindo dessa forma e proporcionando legitimidade ao processo decisório. Essa atitude também é exemplificada pela prefeita ao referir-se aos servidores, quando mencionado que o servidor capacitado e reconhecido serve de exemplo para aqueles que não estão fazendo sua função com o mesmo empenho.

O outro elemento que compõe o empoderamento político do processo de planejamento governamental é a diversidade das pessoas presentes na gestão e sua participação ativa nos processos decisórios. Embora o tópico de empoderamento político do processo de planejamento governamental tenha por finalidade apresentar a influência do gestor no processo de planejamento, o fato da gestão ser composta e ter participação ativa de pessoas que pertencem ao grupo de minorias representativas (mulheres, negros, LGBTQIA+, etc.) garante maior legitimidade nas decisões tomadas em fóruns e outras instâncias. A prefeita diz que a diversidade da sua gestão sempre é elogiada e que pretende manter esse formato.

#### **4.2.3 Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios**

De acordo com a descrição acima, a dimensão político relacional consiste na inclusão de múltiplos atores, para fortalecimento da gestão. Examinar a participação e contribuição da sociedade nos processos de planejamento governamental faz-se, portanto, extremamente relevante.

Em Lavras, os canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios se encontram nos Conselhos Municipais, no entanto a gestora ressalta que apesar da importância desse instrumento, a adesão da população ainda encontra-se baixa. O outro conselho já citado nesta pesquisa, que também faz parte desse nível indicativo, é o Conselho de Desenvolvimento de Lavras, composto por empresários que residem no município e que possuem influência na elaboração da política de desenvolvimento local.

A gestora enfatiza que dentro dos seus objetivos, destaca a vontade de fazer o empresariado do município crescer, para assim gerar mais renda e empregos para a cidade. A prefeita cita que já está em desenvolvimento um programa em parceria com o “Sistema S” para a promoção da realização de políticas públicas de capacitação para a população, a fim de cumprir as exigências profissionais impostas pelas empresas alocadas no município.

#### **4.2.4 Mecanismos de interação entre burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político representativo**

De acordo com Pereira (2019) o último indicador da dimensão político- relacional das capacidades estatais é do relacionamento entre a burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político representativo (vereadores da Câmara Municipal de Lavras). Ao ser abordada



pelo tema, durante a entrevista, a prefeita mostrou a importância em se ter um bom relacionamento com o Poder Legislativo:

A primeira coisa que eu gosto de ter é uma relação de harmonia com o poder legislativo, porque eu posso ter os melhores projetos, mas se eu não tiver interação com os vereadores para aprovar os projetos a sua gestão fica *agarrada*, então é número um você ter uma relação harmônica com o poder legislativo, respeitosa, respeitando os poderes constituídos para que a gente possa colaborar um com os outros.

No entanto, não há detalhamento em como e quais são os parâmetros para o estabelecimento desta boa relação. Talvez este elemento seja mais discutido quando analisado o perfil da liderança local.

### **4.3 Capacidade do governo municipal de Lavras na dimensão fiscal**

A dimensão fiscal equivale às capacidades relacionadas à arrecadação de receitas, tanto para financiar o aparato estatal necessário ao processo de planejamento governamental, como para o financiamento dos projetos estratégicos. Essa sessão almeja entender de que forma a situação fiscal do município afeta a realização do próprio processo e tomada de decisões estratégicas.

Pereira (2019) destaca que a dimensão fiscal tem como característica eminente o aspecto conjuntural, ou seja, diz que o fator financeiro está intimamente ligado aos fatores contextuais, como por exemplo na questão político econômica tanto da União como do Estado, que interferem de forma significativa na capacidade fiscal do município.

#### **4.3.1 Recursos orçamentários dedicados ao órgão de planejamento governamental**

Os recursos orçamentários dedicados ao órgão de planejamento governamental não foram mencionados pela prefeita, porém, deduz-se que estejam contemplados no Plano Plurianual. De acordo com a entrevista, não há relato de impedimento na execução de planos e projetos, ações/ou parcerias estratégicas por razões fiscais e/ou orçamentárias, pelo contrário, a prefeita menciona a todo momento uma situação de superávit financeiro.

Dito isso, entende-se que o município dispõe de recursos, tanto que firmou parceria com a Fundação Dom Cabral para o desenvolvimento econômico e sustentável do município, o que leva a crer que as capacidades fiscais do município atuam com influência direta nos processos



de planejamento ao possibilitar o ingresso de consultores para o desenvolvimento econômico e sustentável da cidade.

#### 4.3.2 Recursos orçamentários dedicados aos projetos estratégicos

Ao adentrar na temática dos recursos orçamentários dedicados aos projetos estratégicos, a gestora ressalta que o município dispõe de uma reserva de contingência, e que têm o seu destino para situações de emergências (catástrofes). No entanto, caso as crises não ocorram, esses recursos financeiros são usados para fins estratégicos, como: programas de governo e execução de obras e instrumentos de inovação.

No mais, a prefeita ressalta que para contemplar aspectos estratégicos no que tange à inovação dos instrumentos e sistemas da gestão, a arrecadação das receitas precisa contemplar as parcerias com o Estado, União e iniciativa privada, como expõe o trecho:

[...] Se você ficar muito modesto, fazendo só o que está no orçamento e não buscar, você vai fazer arroz com feijão e a gente quer inovar, quer fazer coisas que vão beneficiar, que vão promover o ser humano. [...] Se o seu orçamento não dá para executar todo seu plano, tudo que precisa, você precisa buscar recursos fora. Buscar através de projetos que você leva para o governo federal ou projetos que você leva para uma agência, um banco que possa financiar com juros bem barato, enfim, com prazos que seu município pode pagar.

A fim de sintetizar esta primeira etapa referente aos resultados e discussões, apresenta-se os indicadores para análise do nível de orientação estratégica a partir de capacidades estatais, conforme exposto no Quadro 2.

**Quadro 2** - Indicadores para análise do nível de orientação estratégica a partir de capacidades estatais

<b>Nível Dimensional</b>	<b>Nível Indicativo</b>	<b>Gestão Jussara Menicucci</b>
Técnico-Administrativa	Marco institucional	- Sem elementos representativos

Técnico-Administrativa	Recursos Humanos dedicados e suas estratégias de atuação;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundação Dom Cabral</li> <li>- Instituto Acre</li> <li>- Contratação de comissionados com graduação em Administração Pública para pontos estratégicos</li> </ul>
Técnico-Administrativa	Recursos tecnológicos disponíveis e dedicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de gerenciamento de metas (Lavras mais 20)</li> <li>- Instrumentos de diagnósticos (Governo Itinerante)</li> <li>- Promoção de projetos estratégicos organizacionais (Como na minha secretária eu posso mudar a vida das pessoas? e Gestão a vista)</li> <li>- Construção do Centro de Inovação Tecnológica da Educação Básica de Lavras</li> </ul>
<b>Político- Relacional</b>	Instâncias de articulação intergovernamental e pactuação de acordos entre secretarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho de desenvolvimento de Lavras encontros intersetoriais</li> <li>- Promoção de fóruns de debate com empresariado</li> <li>- Encontros intersetoriais (Instituição da gestão colaborativa e remanejamento de servidores que possuem características estratégicas para outras secretarias que não a sua)</li> <li>- Acordos de resultados</li> </ul>
<b>Político- Relacional</b>	Empoderamento político do processo de planejamento governamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação do chefe do executivo nas reuniões</li> <li>- Gestão ser compostas e ter participação ativa de pessoas de minorias representativas (mulheres; negros; LGBTQIA+)</li> </ul>
<b>Político- Relacional</b>	Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselhos municipais e Conselho do desenvolvimento de Lavras</li> </ul>
<b>Político- Relacional</b>	Mecanismos de interação entre burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político representativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sem elementos representativos</li> </ul>

<b>Fiscal</b>	recursos dedicados ao planejamento	orçamentários ao órgão governamental	-	Sem elementos representativos
<b>Fiscal</b>	recursos dedicados estratégicos	orçamentários aos projetos	-	Reserva de contingência

**Fonte:** Adaptado de Pereira (2019).

#### **4.4 Análise do perfil de gestão a partir das capacidades estatais e das características de liderança**

Finalizada a análise das iniciativas de gestão que representam esforços no sentido de atender as dimensões de capacidades estatais, inicia uma outra análise, focada nas características de liderança que definem o perfil de gestão da prefeita municipal.

A dimensão técnica administrativa abrange dois pontos de vista, que apesar de parecer contrários, se complementam. Grin, Demarco e Abrucio (2021) seguem a linha de raciocínio de Weber, e atrelam a responsabilidade de condução do Estado para o bem-estar social a consistência do aparato burocrático profissional, especializado e qualificado. Por outro lado, Matus (1996) acredita que os atores, como os políticos, organizações sociais e outros, também exercem o poder e interferem diretamente na elaboração do planejamento governamental. O que se notou nesta pesquisa foi a preponderância da segunda visão, representada pelo conjunto de técnicas, métodos e habilidades atrelados à consideração dos diversos atores em prol da efetivação dos objetivos propostos.

A análise dos resultados desta pesquisa atribui uma forte contribuição dos aspectos que compõem a dimensão técnico administrativa para uma gestão mais estratégica. Pereira (2019) ao abordar a temática técnico-administrativa, salienta que os instrumentos, especialmente o modo como são utilizados, influenciam de maneira impactante no processo de planejamento. Um exemplo dessa preocupação no município é o instrumento de gerenciamento de metas “Lavras Mais 20”.

Por outro lado, embora a gestão disponha de um número relevante de cargos comissionados, todos dotados de capacidades técnicas e políticas segundo relatos da própria prefeita, ainda assim há a recorrência das instituições privadas para a incorporação de aspectos estratégicos à gestão, algo que a princípio poderia ser suprido pelo seu pessoal.

Em relação ao ambiente organizacional, a respeito dos servidores, a gestora explicita uma enorme vontade em capacitá-los e destinar investimentos para tal finalidade, além de atribuir relevância ao reconhecimento como fator de melhoria da capacidade gerencial, seja por meios de prêmios ou melhoria na remuneração. Essa atitude impacta diretamente no gerenciamento dos projetos, não somente por ter servidores capacitados, mas também por proporcionar um ambiente no qual de forma subentendida estimule outros servidores a aumentar o seu empenho, além de impactar a melhora da prestação de serviços; muito embora isso não seja acompanhado por um estudo de redimensionamento de força de trabalho e impacto futuro em folha.

É importante frisar que os governos subnacionais são responsáveis pela operacionalização da maioria das políticas públicas sociais do país (GRIN, DEMARCO, ABRUCIO, 2021).

Enquanto isso, o indicador do marco legal-institucional não recebe o mesmo prestígio pela gestão, apesar da prefeita ter evidenciado que preza pela boa relação com o legislativo. Não fora relatado de forma direta a criação de lei ou decreto municipal que possibilitasse tornar a gestão mais estratégica, pelo menos do ponto de vista teórico, conceitual. Contudo, a pesquisa considera, ainda que não mencionado pela gestora, o Plano Plurianual (PPA) como um indicador de marco legal-institucional contemplado pela gestão, por ser um instrumento institucionalizado pela Constituição Federal vigente e contribuir de forma relevante à gestão pública estratégica.

No que diz respeito à dimensão político-relacional, a articulação intergovernamental e pactuação de acordos entre secretarias se mostram relevantes para o entendimento de uma gestão estratégica. Os encontros intersetoriais, por exemplo, envolvem mais do que estabelecimentos de acordos ou elaboração de projetos conjuntos, consiste em uma flexibilização da estrutura burocrática que conta, inclusive, com o remanejamento de servidores, inserção de mecanismos e instrumentos de acompanhamento de resultados que impactam na melhoria da atividade gerencial. No que tange a articulação intergovernamental há inserção dos empresários nesses encontros, o que constitui, segundo Paula (2005, p.21), como uma “evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público”, embora também não se tenha aprofundado a análise destas relações colaborativas e seu impacto real.

No que cerne o elemento da participação social, Paula (2005b) diz que a reforma gerencial, em 1990, ao incluir em seu escopo os aspectos econômico-financeiros e sócio-políticos, promoveram a diferenciação das demais reformas administrativas, no entanto a sociedade nem sempre se utilizou desses canais institucionalizados para exercer seus direitos.

Contudo, de acordo com Pereira (2019, p.197) a dimensão fiscal pode ser investigada para além da participação social e “contempla outros agentes políticos e econômicos”. Assim, a interferência das empresas de consultorias, o vínculo entre gestão e empresariado e a relação com as instâncias superiores podem ser considerados fatores de grande relevância e com potencial impacto na adoção de um perfil de gestão mais estratégico.

Quanto aos processos de arrecadação, constatou-se que atuam de maneira direta na estruturação da gestão na busca estratégica. De maneira breve, tenta-se, como complemento, analisar as características da prefeita no que tange ao perfil de liderança como uma tentativa de melhorar a compreensão sobre os caminhos que as decisões têm tomado.

#### **4.4.1 Visão de futuro**

A primeira competência estratégica essencial a ser analisada nesta seção é a “visão de futuro”, que consiste na “capacidade para imaginar e prospectar futuros, de traçar diretrizes estratégicas para a organização e para a sociedade, tendo por base as características históricas, o contexto e as tendências em âmbito local” (ENAP, 2021, p.6).

Conforme explicado anteriormente, a matriz de competências essenciais do gestor deriva da união de conhecimentos, habilidades e atitudes; ou seja, as questões elaboradas para entrevista contemplem ao menos um desses três elementos.

A primeira questão buscou conhecer como a gestão faz para reconhecer os fatores técnicos e políticos, internos e externos que afetam a elaboração do processo de planejamento e atividades organizacionais.

Para essa questão a gestora ressaltou a importância em distinguir as pessoas tecnicamente capacitadas das pessoas com habilidades políticas. Os que possuem aspectos técnicos são designados para elaboração e execução do planejamento, enquanto as pessoas com habilidades políticas são direcionadas ao atendimento da população. Para a prefeita, o aspecto político ajuda no estabelecimento de uma relação mais harmoniosa com os demais atores sociais, são responsáveis por conhecer as demandas e cenários e, posteriormente encaminhar essas informações para que se tornem projetos de governo, e se encaixem no plano plurianual como desdobramento seguinte.

No que diz respeito aos elementos internos, que afetam a elaboração do processo de planejamento e atividades organizacionais, a gestora demonstra intenção na contratação de administradores públicos para cargos e funções chave. Além disso, a prefeita informou estar, atualmente, proporcionando uma possibilidade de reforma administrativa, e em parceria com

uma empresa de consultoria, possui o objetivo de fazer com que “o planejamento seja feito e executado em benefício da população”.

A segunda questão aborda como ocorre o exame prévio dos ambientes externos e internos para identificar e avaliar tendências emergentes e se há o planejamento de ações antecipadas diante de oportunidades e ameaças, que podem influenciar o futuro da organização.

De acordo com a prefeita, um dos meios para se fazer um exame prévio dos ambientes externos consiste na implementação do “Programa Governo Itinerante”. Como já fora dito, ele objetiva a imergir a gestão na realidade de um bairro do município; essas imersões ocorrem uma vez por mês, estabelecendo um canal de comunicação direto com a população e proporcionando um diagnóstico da realidade sob a percepção da própria gestora.

Outros meios citados pela gestora para melhor conhecer o ambiente externo são a interação da população nas redes sociais, visitas ao gabinete e a interface dos conselhos municipais. No que cerne o ambiente organizacional interno, a Fundação Dom Cabral está sendo responsável pela reforma administrativa, que tem por finalidade tornar a organização mais ágil, trabalhando sob a perspectiva de cenários e promovendo a política da meritocracia.

A questão seguinte, diz respeito a como, ao revisar metas e iniciativas, a gestão considera o impacto da mudança proposta. A prefeita mencionou outra instituição de consultoria que trabalha em parceria com o executivo local, e que tem a sua forma de atuação baseada em parâmetros de índices e no estabelecimento de metas e prazos.

Nós temos um Instituto (Acre) que trabalha com a gente, que é de cidades excelentes e a gente está trabalhando com índices. *Onde* queremos chegar? Em quanto tempo? Estamos trabalhando para chegar e atingir ao final da gestão, um trabalho ano a ano, o que você tem que melhorar, se desviou, o porquê deste desvio e já vamos melhorar.

Dessa parceria com o Instituto Acre surgiu o Programa Lavras Mais 20, que pretende analisar quais ações de longo-prazo podem impactar a gestão municipal. No entanto, a resposta também foi respondida na questão anterior, quando a prefeita mencionou que a gestão trabalha com uma reserva financeira de contingência.

Dentro da perspectiva do planejamento em cenários, a gestão reserva um montante para caso ocorra algum fato inesperado, como no caso da pandemia, por exemplo. A gestão precisa dispor de capital para sanar as externalidades causadas por estas crises e problemas mais graves. A prefeita cita um exemplo do superávit conseguido no primeiro ano de sua gestão, e que foi reservado e posteriormente usado para sanar as externalidades trazidas pela pandemia, como a

elaboração dos programas educacionais “Lavras TV” para alunos que não tinha acesso à internet; muito embora a pandemia já havia se iniciado quando o início do mandato da atual prefeita. Outro exemplo educacional citado foi o “Mais Saber”, para crianças com atraso na alfabetização.

A última questão dessa dimensão abrangeu os sistemas de identificação de melhores práticas organizacionais, e em como a gestão realiza processos sistemáticos para identificação de melhores práticas, com foco na otimização de processos internos e geração de impacto para o usuário final.

A prefeita mencionou que assim como em seu mandato anterior, na atual gestão, conta com auxílio de duas instituições de consultorias para o trato de assuntos organizacionais internos, e que por meio de reuniões, palestras, conferências e diálogos incutem nos servidores as melhores práticas e processos internos a serem desempenhados. Contudo, a gestora mencionou também o caráter provisório dessas parcerias, que além de melhorar o desenvolvimento organizacional atua na capacitação dos servidores, para que no futuro, sejam estes servidores os responsáveis pela execução das ações que atualmente são operacionalizadas pelos consultores.

#### **4.4.2 Inovação e Mudança**

A segunda competência estratégica a ser analisada é a de inovação e mudança. De acordo com ENAP (2021) o gestor que possui esta competência, carrega consigo a capacidade de questionar abordagens e padrões tradicionais usados para o enfrentamento dos obstáculos de gestão. O gestor que contém essa competência entre as suas habilidades adota novos insights na ação, promove um ambiente receptivo ao novo, às melhorias contínuas, às novas perspectivas de atuação que propiciam à organização formas alternativas e adequadas ao contexto em que está inserida, além de pautar seu planejamento considerando cenários futuros.

Dito isso, a primeira e segunda questão dentro desta temática direcionada à prefeita abordou de que forma a gestão vê a necessidade de se relacionar com os atores políticos, econômicos e sociais para a efetivação de uma política pública inteligente; e se as estratégias, programas e projetos propostos pela gestão consideram esse contexto.

Segundo relatos da prefeita, é de suma importância estabelecer esse relacionamento com os demais atores, visto a necessidade de envolver, sobretudo a população no processo de reconhecimento e efetivação da política pública proposta, pois, caso não exista o envolvimento, não haverá na população um sentimento de pertencimento, de construção coletiva da política

pública. De modo a exemplificar como ocorre a relação do Estado com os atores citados, a gestora comentou mais uma vez sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento de Lavras.

Ainda dentro do aspecto interno da organização, é questionada como ocorre o estabelecimento de alianças estratégicas dos atores chave e, como o gestor e equipes visam a condução de processos de mudança organizacional. Também é questionado se há promoção de interfaces dentro das secretarias, para que haja desenvolvimento de soluções criativas e implementação de mudanças.

A prefeita explicou que embora seja indiscutível a importância da capacidade técnica no ambiente organizacional, as alianças estratégicas são provenientes de ações políticas, assim para o estabelecimento de alianças estratégicas atribui essa questão para os secretários, por exemplo, que são pessoas que têm a habilidade de negociação e política. Quanto à condução de processos para a mudança organizacional, a gestora mostrou-se adepta para o novo e ao aplicar aos servidores processos e metodologias que impactam na mudança organizacional, eles se sentem valorizados e felizes.

A questão do uso de técnicas e metodologias de promoção da inovação no setor público é abordada na questão subsequente, assim como no uso de tecnologias digitais e ferramentas de análise de dados para a melhoria de processos internos? A respeito dessa pergunta, a chefe do poder executivo confirmou que as técnicas e metodologias de promoção da inovação são uma realidade no seu governo, sendo elas implantadas pela Fundação Dom Cabral, que criou um plano de desenvolvimento econômico e sustentável e está conduzindo o processo de reforma estrutural da organização.

A gestora também cita de como a gestão dispõe de aparelhos tecnológicos atuais em todos os níveis, desde o agente de saúde que trabalha de forma informatizada e integrada com a secretária, até a própria gestora que consegue ter acesso a todas as informações referentes aos seus setores, o que inclui gastos, prazos e o contingente pessoal de todas as secretarias a partir do acesso de seu smartphone. O uso de tecnologias digitais e ferramentas passam a ser acessíveis ao servidor, pois a gestora promove cursos de capacitação.

#### **4.4.3 Comunicação estratégica**

O conceito desta competência expressa-se na “capacidade de desenvolver conceitos e ideias com clareza, de comunicar propósitos, planos e estratégias e inspirar confiança, de estabelecer uma comunicação empática, persuasiva e influente” (ENAP, 2021, p.10).



Dentre as habilidades necessárias para que o gestor adquira esta competência, destaca a valorização das diferentes opiniões, a forma objetiva e construtiva quando ocorrem discordâncias e o respeito à diversidade de características do público-alvo ao proferir uma mensagem, todas as três habilidades encontram-se presente na maioria das falas da gestora.

Durante a entrevista, essa competência fica evidente quando abordado o quesito da diversidade da gestão e como isso impacta no desenvolvimento de políticas públicas, como ficou expresso na fala da prefeita:

Dentro da minha equipe eu tenho negros, pardos, transexuais, LGBT. Todos participam da gestão com cargos de primeiro, segundo escalão, terceiro, nos conselhos, então é bem diversa. Isso é muito importante, você tendo aquela pessoa na gestão, quando você faz uma reunião, você lembra, você lembra de políticas públicas para aquela questão [...] isso para mim é muito importante, porque minha luta, minha luta desde a época estudantil é a luta pela igualdade de gênero, do negro, da participação de todos. Então, dessa vez, sempre foi assim, mas dessa vez aflorou mais, porque é uma política pública que eu faço questão da participação de todos, então me sinto muito gratificada de ter... são pessoas extremamente inteligentes e preparadas, então, é muito gratificante ver a participação de todos.

Outro ponto da entrevista que expressa a preocupação da gestora com os receptores da mensagem, no caso a população e os servidores, diz respeito aos critérios para a escolha da nomeação dos secretários. Para ser nomeado um secretário, é preciso possuir a competência da comunicação estratégica, saber atender a população de maneira acessível, além de adaptar as informações, tornando a linguagem acessível para a melhor compreensão dos membros da sua equipe, tal como demonstra o trecho abaixo:

[...] Os secretários que são do primeiro escalão, eles são agentes políticos, então eles não podem chegar aqui só tecnicista, ele tem que ser político, por quê? Porque ele tem que tratar bem o cidadão, ele tem que ter a política do envolvimento do time dele. Então você tem que escolher o técnico que vai executar a função determinada de uma secretaria, mas essa pessoa tem que ter o sentimento político para atender melhor a população as pessoas que o procura, né? O secretário ele tem que atender as pessoas, [...] porque senão, ele vai ficar só com aquela visão tecnicista e, às vezes, não vai transformar aquilo em benefício para o povo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urgência no desenvolvimento das capacidades estatais municipais, frente ao contexto pós redemocratização que ocorreu durante a década de 1980, advoga a favor sobre quais os desafios enfrentados pela gestão para promover o desenvolvimento local (Pereira, 2019), sobretudo de maneira estratégica. Por isso, fez-se importante investigar como ocorreu a assimilação por parte da gestão administrativa perante os desafios impostos.

A fim de evidenciar os esforços cometidos no sentido de atender as dimensões de capacidades estatais, objetivou-se neste trabalho, analisar o nível de orientação estratégica do chefe do poder executivo considerando o perfil gerencial da prefeita do município de Lavras, Minas Gerais.

Para tanto, em um primeiro momento o estudo buscou estabelecer uma relação entre dois segmentos distintos na literatura: gestão pública estratégica e capacidades estatais, sendo o segundo delimitado nas dimensões técnica administrativa, político-relacional e fiscal. Posteriormente, a pesquisa analisa as características de liderança que definem o perfil de gestão da prefeita municipal, pois conforme foi apresentado, o gestor configura-se como componente fundamental para o desenvolvimento do município.

Diante dos resultados e discussões apresentados, foi possível evidenciar que o objetivo proposto foi atendido, visto que, a análise dos resultados desta pesquisa atribui uma forte contribuição dos aspectos que compõem a dimensão técnico administrativa para uma gestão mais estratégica, assim como as dimensões político-relacional e fiscal.

No que tange a análise de competências essenciais, a gestora preenche todos os indicativos que compõem o subgrupo de aspectos estratégicos, levando a crer que a prefeita dispõe de um alto nível de orientação estratégica.

Para além, o estudo possibilita constatar que a análise da orientação estratégica do gestor transcende o aspecto tecnicista, a qualidade de um processo estratégico contempla os demais aspectos aqui citados, a dimensão política e fiscal, assim, deve ser abordada de forma multidimensional, isto é, a consideração de diferentes elementos propositores ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, a escolha pela ótica das capacidades estatais fornece o amparo analítico útil.

Ao decorrer da pesquisa, principalmente ao tocante da elaboração do referencial teórico, constatou-se um baixo número de publicações que contemplassem os dois segmentos literários

analisados no mesmo estudo, com isso, acreditou-se que este trabalho apresenta relevante considerações para estudos posteriores. Acredita-se que os seguintes pontos são interessantes de serem explorados: A inclusão da perspectiva dos servidores perante as ações da prefeita, o que possibilitaria analisar a efetividade de suas ações e programas propostos; aprofundar a pesquisa sobre as estratégias de arrecadação de recursos utilizadas pelo gestor para promoção da gestão pública estratégica; a realização de uma análise comparativa dos resultados deste estudo com o escopo do Plano Plurianual da gestão, para que se possa verificar se a percepção da gestora sobre as suas ações é contemplada de maneira documental e, analisar como a experiência de outros mandatos contribui no nível de orientação estratégica do gestor.

## REFERÊNCIAS

- BELCHIOR, M. **A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites os casos de Santo André e São José dos Campos**. 1999. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de O Curso de Pós Graduação da FGV/Eaesp, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5172/BELCHIOR\\_Miriam%28dis%29.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5172/BELCHIOR_Miriam%28dis%29.pdf)> Acesso em: 04 fev. 2022.
- BORGES, A. F.; FREITAS JUNIOR, D. B.; OLIVEIRA, E. R. Estratégia e administração pública: o caso do programa “Choque de Gestão” do governo do estado de Minas Gerais. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 79-106, set. 2008.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 19 mai. 2022.
- BRASIL. DCOM. **O Curso de Administração Pública da UFLA tem posição de destaque pelos indicadores Inep/MEC**. 2020. Disponível em: <https://ufla.br/noticias/ensino/13509-curso-de-administracao-publica-da-ufla-tem-posicao-de-destaque-pelos-indicadores-inep-mec>. Acesso em: 07 nov. 2021.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Estado 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 05 dez. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Réplica: comparação impossível. *Revista de Administração de Empresas*. **Revista de Administração de Empresas Paulo**, v. 45, n.1, p. 50-51, jan./mar. 2005
- BRYSON, J. M., ALSTON, F.K. **Creating and Implementing your Strategic Plan – A workbook for Public and Nonprofit Organizations**. São Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996.
- CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2013.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Competências Essenciais para Liderança no Setor Público Brasileiro**. Brasília, DF: ENAP, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>> Acesso em: 02 fev. 2022

FERRI, M. B. R.; LUCHI, R. M.; BELLON, S. H. A construção do modelo de capacitação do gestor público do Espírito Santo: Um novo olhar para o desenvolvimento gerencial. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **A construção do modelo de capacitação do gestor público do Espírito Santo: Um novo olhar para o desenvolvimento gerencial**. Brasília: Consad, 2010. v. 3, p. 3-43.

GENTILINI, J. A. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. 2014. **Cadernos De Pesquisa**, 44(153), 580–601.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Rio Grande do Sul: Ufrgs, 2021. 714 p.

HUERTAS, Franco. **O método PES entrevista com Calos Matus**. São Paulo: Fundap, 1996. 139 p.

IBGE. **Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/lavras/panorama>>. Acesso em: 07 nov. 2021.

JONES, L. R.; THOMPSON, F. Um modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 41-79, 2000.

MARCONI, M. A., & LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica** (5a ed.). São Paulo, SP: Atlas, 2003.

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil cultura política no Brasil**: cultura política no Brasil uma visão geral (Cadernos ENAP). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

MEIRELLES, A. M.; GONÇALVES, C. A.; ALMEIDA, A. F. Uma abordagem para estratégia utilizando analogias. In: ENANPAD, 2000. **Uma abordagem para estratégia utilizando analogias**. Anpad, 2000, p. 1-15.

MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, Henry et al. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H. **The Strategy Concept I**: Five Ps for Strategy. California Management Review, 1987.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

OLENSCKI, A. R. B. *et al.* **Densidade macro estratégica na gestão pública municipal no Brasil**: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. In: RACE, 3., 2017, Joaçaba. Unoesc, 2017. v. 16, p. 911-932. Disponível

em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/13804/pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**: Governo como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, Administração de Empresas São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b

PEREIRA, L. F. **Planejamento governamental e capacidades estatais: por uma abordagem multidimensional de análises do Plano Plurianual (PPA) dos municípios**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Governança e capacidades estatais**: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.24, n.58, p.121-143, 2016

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. D. **Metodologia do trabalho científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2ª. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

RIBEIRO, L. S. **Metodologias de formulação de estratégia para o setor privado aplicadas ao setor público**. 2011. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Curitiba, 2011. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/21289>. Acesso em: 01 mar. 2022.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, W. C. et al. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, 2013. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/13024>. Acesso em: 01 mar. 2022.

SOUZA, A.C.S. de; REZENDE, D.A.; HARDT, C. Estratégia, planejamento de municípios e gestão metropolitana. RAI — **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 21-39, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso**. Planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - EXEMPLO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA

Coletar informações sobre:

1. Sobre capacidades estatais e a visão do gestor sobre ela
2. Perfil de liderança do gestor de acordo com o modelo da ENAP
  - 2.1 Visão de futuro
  - 2.2 Inovação e mudança
  - 2.3 Comunicação estratégica

Pergunta	Objetivo relacionado
1. Como a gestão faz para reconhecer os fatores técnicos e políticos, internos e externos que afetam a elaboração do processo de planejamento e atividades organizacionais?	Itens 1 e 2.1
2. Como ocorre o exame prévio dos ambientes externos e internos para identificar e avaliar tendências emergentes, antecipando e propondo ações, diante de oportunidades e ameaças que podem influenciar o futuro da organização?	Item 2.1
3. A senhora considera a preparação técnica como um elemento que determina a efetividade no agir público? Por quê?	Item 1
4. Quais fatores determinam essa preparação? Como você faz para garantir que estes fatores sejam resguardados ao montar sua equipe?	Item 1
5. E o fator político? Por quê?	Item 1
6. A senhora acha importante uma subdivisão em determinados setores ou determinadas secretarias, onde devem ter mais habilidades políticas ou habilidades técnicas? Como se estabelece o equilíbrio destes dois fatores dentro da organização? Qual a importância dele?	Itens 1
7. Sabemos que para que a implantação da política pública ocorra de forma efetiva, faz-se necessário que o Estado consiga se relacionar com os atores políticos, econômicos e	Itens 1; 2.2

sociais. Como a gestão conduz esse tipo de relação com os outros atores? De que forma vocês veem a necessidade desse contato/ parceria?	
8. As estratégias, programas e projetos propostos pela gestão consideram o contexto dos fatores acima citados? De que forma?	Itens 1; 2.2
9. Ao construir e revisar metas e iniciativas organizacionais para alinhá-las às prioridades do governo e às necessidades dos cidadãos, como a gestão considera o impacto de uma mudança?	Item 2.1
10. A gestão promove técnicas e metodologias de promoção da inovação no setor público, como práticas de triagem, experimentação, ideação e prototipagem de inovações na organização? Se sim, pode citar alguns exemplos?	Item 2.2
11. O uso de tecnologias digitais e ferramentas de análise de dados para a melhoria de processos internos e prestação de serviços públicos focados nas necessidades dos cidadãos é uma realidade na sua gestão? Pode citar alguns exemplos?	Item 2.2
12. Como ocorre o estabelecimento de alianças estratégicas dos atores chave, com o gestor e equipes visando à condução de processos de mudança organizacional?	Itens 2.2 e 2.3
13. Entre diferentes secretarias e/ou departamentos ocorre a promoção de interfaces, potencializando o desenvolvimento de soluções criativas e implementação de mudanças?	Item 2.2
14. A articulação intragovernamental; empoderamento político do processo de planejamento; canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; mecanismos de interação entre burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político representativo, são elementos presentes na sua gestão?	Item 1
15. Como a gestão realiza processos sistemáticos para identificação de melhores práticas, com foco na otimização de processos internos e geração de impacto para o usuário final?	Item 2.1
16. Sabemos que a dimensão fiscal se faz importante na tomada de decisão estratégica, porque toda elaboração de processos ou planejamentos estratégicos demandam recursos orçamentários, humanos, organizacionais e tecnológicos. De que forma a gestão conduz o processo de elaboração de políticas públicas considerando a dimensão fiscal? As propostas de implantação de políticas públicas levam em consideração a disponibilidade do orçamento?	Item 1
17. Quando ocorre alguma situação inesperada (emergência) como o orçamento é tratado? De que forma se busca recursos extras?	Item 1

Fonte: Adaptado de Pereira (2019).