

GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO COM BASE NAS ESCOLAS DE PENSAMENTO ESTRATÉGICO

Leandro De Moura Ribeiro - UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Marco Aurélio Batista De Sousa - UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Resumo

A Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul tem se destacado na governança pública, no Brasil, tendo atingido o conceito máximo em Gestão Pública, em 2021, em avaliação pelo Governo Federal, mesmo sem um planejamento estratégico formal em execução. Isso levou à pergunta de pesquisa: o que justificaria um desempenho elevado na gestão de um órgão público, quando inexistente um planejamento estratégico em execução? A fim de responder à questão, este artigo buscou analisar práticas de gestão da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, referentes a 2021, destacando elementos que justificassem o resultado elevado. Para isso, foram realizadas buscas em legislação, pesquisa bibliográfica, com amparo em trabalhos extraídos das bases de dados Scopus, Web of Science, Capes e Scholar Google, com foco nas escolas de pensamento estratégico, para análise qualitativo-descritiva, por raciocínio indutivo, dos dados coletados dos documentos considerados pela instituição avaliadora, especialmente do Relatório Integral de Melhoria da Gestão do Ministério da Economia, destacando práticas que favoreceram a boa governança. Foi possível observar que, apesar da inexistência de um planejamento estratégico em execução, o órgão público adotou uma gestão estratégica, apresentando características de diversas escolas do planejamento, como do design, do aprendizado, cultural e da configuração.

Palavras-chave: setor público, estratégia, Mintzberg, boas práticas.

Abstract

The General Comptroller of the State of Mato Grosso do Sul has stood out in public governance in Brazil, having achieved the maximum concept in Public Management in 2021, under evaluation by the Federal Government, even without formal strategic planning being implemented. This led to the research question: what would justify high performance in the management of a public body, when there is no strategic planning? In order to answer the question, this article sought to analyze management practices of the General Comptroller of the State of Mato Grosso do Sul, referring to 2021, highlighting elements that justified the high result. To this end, searches were carried out in legislation, bibliographical research, based on works extracted from the Scopus, Web of Science, Capes and Scholar Google databases, focusing on schools of strategic thought, for qualitative-descriptive analysis, using inductive reasoning, of data collected from documents considered by the evaluating institution, especially from Comprehensive Management Improvement Report of the Ministry of Economy, highlighting practices that favored good governance. It was possible to observe that, despite the lack of strategic planning in execution, the public body adopted strategic management, presenting characteristics of different schools of planning, such as design, learning, cultural and configuration.

Keywords: public sector, strategy, Mintzberg, best practices.

GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO: um estudo de caso com base nas escolas de pensamento estratégico

1 Introdução

O planejamento estratégico e a gestão estratégica são conceitos fundamentais na administração moderna, frequentemente utilizados para guiar as organizações em ambientes competitivos e dinâmicos (Alverga, 2022). Apesar de estarem intimamente relacionados ou de parte da literatura especializada considerar a não existência de um sem o outro, há distinções importantes entre eles que influenciam sua aplicação e eficácia (Eloi & Silva, 2024; Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010).

Diante dessa situação, este artigo abordará a questão, ao fornecer uma análise detalhada e fundamentada de práticas de gestão em um órgão do setor público brasileiro: a Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (CGE-MS).

A CGE-MS tem suas atribuições descritas na Lei Complementar Estadual n. 230/2016 (Estado de Mato Grosso do Sul, 2016) e desempenha um papel essencial na governança do Estado, atuando na defesa do patrimônio público, auditoria, corregedoria, ouvidoria, prevenção da corrupção e promoção da transparência.

Um dos motivos para a seleção da CGE para o estudo se deu em decorrência de divulgação na mídia de que o órgão havia conquistado a nota 88,65, em avaliação medida pelo Instrumento de Melhoria de Governança e Gestão do Governo Federal, o que corresponderia ao maior índice possível, Bronze – 4, tendo figurado entre as três melhores institucionais estaduais na avaliação (Tatiane, 2023a, 2023b).

O resultado publicado em 2023 foi considerado inusitado e de relevância para essa pesquisa, já que se referia a práticas de gestão relativas ao ano de 2021, tendo o instrumento sido respondido e encaminhado para validação, com documentação comprobatória, até meados de 2022. Isso porque, como divulgado pela própria CGE, o planejamento estratégico do órgão foi elaborado para as ações a serem realizadas no período de 2022 a 2025, sendo lançado oficialmente no dia 20 de abril de 2022 (Tatiane, 2022).

Como consequência disso, surgiu uma dúvida, que resultou na seguinte questão de pesquisa: o que justificaria um desempenho elevado na gestão de um órgão público, quando inexistente um planejamento estratégico em execução? Para responder a esse questionamento, o trabalho em tela se propôs a analisar as práticas de gestão da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, referentes a 2021, destacando os elementos que justifiquem o seu resultado.

2 Fundamentação Teórica

Considerando que o foco desta pesquisa é uma análise de caso, com amparo nas escolas de pensamento estratégico, nesta seção serão abordados os principais aspectos da teoria de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), tendo ainda contribuição de outros pesquisadores dessa temática.

2.1 Escolas de pensamento estratégico

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), em seu livro “Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico”, que trata da estratégia nas organizações, sobre diversas óticas, apresenta, de início, uma fábula do século XIX, na qual, de forma resumida, pessoas cegas eram levadas ao encontro de um animal, um elefante, pela primeira vez, e podiam tocar apenas uma parte de seu corpo.

A pessoa que tocava a orelha entendia o elefante como um ser semelhante a um leque, aquela que tocava a tromba o percebia como uma cobra, a que tocava o rabo sentia como se o elefante fosse uma corda, e assim ocorreu com diversas partes do corpo do animal (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010).

Essa fábula serviu para ilustrar, de acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), que a estratégia é como esse animal, do qual percebemos partes e não temos a noção do todo, de modo que não se pode reduzi-la a apenas um aspecto ou uma dimensão, mas estar aberto à compreensão de que a estratégia mais adequada a determinada organização pode ser uma questão de perspectiva.

Em seus estudos, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) foram capazes de identificar dez escolas de pensamento estratégico, cada uma oferecendo uma perspectiva única sobre como formular e implementar estratégias nas organizações, a saber: escola do *design*; escola do planejamento; escola do posicionamento; escola empreendedora; escola cognitiva; escola do aprendizado; escola do poder; escola cultural; escola ambiental; e escola da configuração.

A fim de alcançar o objetivo desse trabalho, procedendo a uma análise adequada do caso prático, é essencial que se esclareça como tem sido conceituada pela literatura cada uma das escolas.

De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), a escola do *design* tem um olhar mais estratégico, como concepção; focando na simplicidade, na facilidade de uso da estratégia, bem como nos valores e crenças da organização, e delineando a relação entre as forças e fraquezas internas e as oportunidades e ameaças externas (Ochoa, Silva, Zardo, & Romano, 2022; Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2000 como citado em Costa & Tatto, 2016).

Já a escola do planejamento é, para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), baseada em uma abordagem formal e sistemática para o desenvolvimento de estratégias, utilizando técnicas como análise SWOT e previsões. Alverga (2022) acrescenta que o planejamento estratégico teria nos autores dessa escola o seu impulso mais importante, o que teria lhe outorgado o *status* de um instrumental indispensável a qualquer organização, em que, primeiro, a estratégia ganharia um aspecto formal (planejamento), e em sequência seria decomposta nas mais diversas formas.

No que tange à escola do posicionamento, esta é tida por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) como centrada na análise do mercado e na escolha de posições competitivas estratégicas, com base na obra de Michael Porter. Porter (2004 como citado em Barbosa & Estéban, 2024), descreve o gestor como um analista que formula uma estratégia por meio de um processo analítico de fatos gerais ocorridos.

Para Kotler (1998 como citado em Bettiato, 2021), posicionamento é um processo de moldar a oferta e a imagem da organização para que ocupem uma posição competitiva única e relevante na percepção dos consumidores. Nesse sentido, essa teoria vem para assistir os gestores na tomada de decisões para que seus produtos, serviços e marcas se tornem mais atraentes (Paiva, Andrade & Leme, 2020).

Quanto à escola empreendedora, em resumo, pode-se dizer que há uma valorização da visão e da liderança do empreendedor, com ênfase em inovação e em adaptação contínua, sendo que a formulação estratégica nessa escola se centra em um único líder (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010; Souza & Jesus, 2023).

Por sua vez, a escola cognitiva, de acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), apresenta como foco os processos mentais dos estrategistas, incluindo a percepção e a compreensão das informações. Nesse sentido, compreender a mente humana durante a criação de estratégias é fundamental, já que a atividade mental processa dados e informações, resultando na elaboração de estratégias (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2000 como citado em Eloi & Silva, 2024).

Em um processo que enfatiza a aprendizagem contínua e a adaptação, por meio do qual a estratégia emerge de pequenas ações e experiências se encontra a escola do aprendizado. (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010). Para Stedile, Gonçalves e Silva (2022), a estratégia, nessa escola, surge do conhecimento em desenvolvimento, compartilhado dentro da organização e abrangendo diversos indivíduos com potencial estratégico.

Referindo-se à escola do poder, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) explicam que ela considera a estratégia como um processo de negociação e influência, focando nas relações de poder e política, dentro das organizações. Com base nisso, Santos, Brant e Costa (2023) consideram que o viés assume uma dimensão política que leva a priorizar vantagens em detrimento de tomadas de decisões.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) defendem que a escola cultural enfatiza a influência da cultura organizacional na formação da estratégia. Para Frasson (2020), essa escola se destaca pela formulação da estratégia como um processo que se baseia no poder social da cultura, abrangendo a compreensão coletiva dentro da organização. Isso é evidenciado pelo estudo da influência da cultura que, muitas vezes, na preservação da estabilidade estratégica, acaba por propiciar uma resistência às mudanças estratégicas da organização.

A escola ambiental, para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), vê a estratégia como uma reação às pressões externas do ambiente. No contexto descrito, Lima e Ruas (2022) entendem que o ambiente desempenha um papel ativo, enquanto as organizações e a liderança assumem uma postura mais receptiva, adaptando-se ao ambiente externo. No entanto, ambos contribuem para a elaboração estratégica.

Por fim, tem-se a escola da configuração, que foi descrita por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) como uma escola de estratégia que combina elementos de várias outras escolas, adaptando-se conforme a fase de desenvolvimento da organização.

Como se nota, assim como a fábula do elefante, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) apresentaram perspectivas de um metafórico animal (a estratégia), para demonstrar que não existe apenas uma maneira de se conduzir de forma estratégica uma organização.

É com essa visão que passamos ao estudo do caso, na expectativa de que possamos enxergar na prática o que Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) apresentaram em teoria. Antes disso, deve-se esclarecer o percurso metodológico dessa pesquisa.

3 Metodologia

Os procedimentos metodológicos aqui aplicados seguiram o *check-list* para delineamento das pesquisas científicas previstos em Jesus-Lopes, Maciel e Casagrande (2022), apontando como grande área do conhecimento para a pesquisa as Ciências Sociais Aplicadas, sendo específica a Administração Pública.

No que tange à abordagem epistemológica, ainda tendo por base o *check-list*, ressalta-se que, em relação à natureza do tipo da pesquisa, trata-se de uma pesquisa qualitativa, com finalidade de pesquisa pura, visando a uma conclusão por meio do raciocínio lógico indutivo, conforme ensinamentos de Hegenberg, Araújo Junior e Hegenberg (2012).

A respeito do objetivo, a pesquisa se apresenta de forma descritiva, tendo como procedência dos dados uma fonte mista, cujo procedimento de levantamento de dados é estudo de caso, com instrumentos de coleta constando de pesquisa documental – sem utilização de tecnológicas de varreduras em base de dados oficiais –, com base em instrumento de avaliação preenchido pela CGE-MS, com documentação comprobatória acerca dos dados informados, que foram tratados por meio de análise qualitativa (Marconi & Lakatos, 2019).

A metodologia combinou tanto a análise documental do Relatório Final de Melhoria da Gestão, emitido pela Secretaria de Gestão e Inovação, vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, quanto do Instrumento de Maturidade da Governança e da Gestão, preenchido com os dados de gestão da CGE-MS, posteriormente, validados pela referida secretaria para a avaliação e certificação, cópia dos quais fora obtida diretamente na Controladoria-Geral do Estado, para fins desta pesquisa.

Também foram objetos de consulta legislações pertinentes à CGE-MS bem como ao

instrumento aplicado, e ainda bibliografia complementar a Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010).

Compete mencionar que a bibliografia utilizada foi extraída das bases de dados *Scopus*, *Web of Science*, *Capes* e *Scholar Google*, tendo como principal parâmetro de busca “escolas de pensamento estratégico”, em razão de prévio conhecimento dos autores de que o livro “Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico”, de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), que apresentou a temática, é um dos clássicos da área de gestão estratégica.

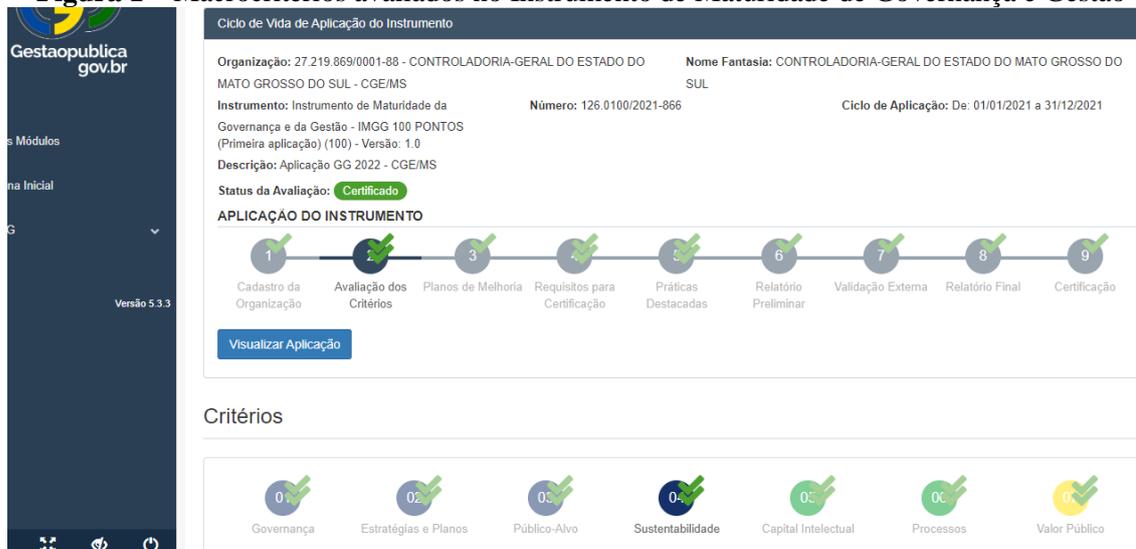
Além do clássico mencionado, base para a discussão dos dados, o recorte para a seleção dos trabalhos utilizados se deu exclusivamente a artigos publicados nos últimos quatro anos (2020 a 2024), optando-se por estudos em português, por ser o idioma pátrio dos autores, visando à otimização do tempo, para que pudesse ser realizado, com mais detalhamento, o estudo das práticas de gestão da CGE-MS.

Com isso, inicialmente, foram selecionados 11 trabalhos, a saber: Frasson (2020); Paiva, Andrade e Leme (2020); Bettiato (2021); Alverga (2022); Lima e Ruas (2022); Ochoa, Silva, Zardo e Romano (2022); Stedile, Gonçalves e Silva (2022); Santos, Brant e Costa (2023); Souza e Jesus (2023); Barbosa e Estéban (2024); e Eloi e Silva (2024).

Após, uma primeira análise dos trabalhos, entendendo-a um pouco limitada, optou-se por ampliar a busca, fazendo uso então da estratégia *snow ball*, de modo que foram procurados trabalhos relevantes, por meio das referências dos artigos obtidos na primeira busca. Nessa segunda busca, focou-se em especialistas, dispensando, portanto, o critério temporal, e 3 trabalhos se destacaram e passaram a compor o portfólio de literatura para essa pesquisa, que são: Kotler (1998); Costa e Tatto (2016); e Porter (2004).

Nesse sentido, importa ressaltar que foram analisados, com base nas dez escolas de pensamento estratégico (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010), dados obtidos do “Relatório Final de Melhoria da Gestão” e do relatório integral do “Instrumento de Maturidade da Governança e da Gestão - IMGG 100 PONTOS (Primeira aplicação) (100) - Versão: 1.0”, “Número: 126.0100/2021-866”, “Ciclo de Aplicação: de: 01/01/2021 a 31/12/2021”, referente às práticas da Controladoria-Geral do Estado (MS), e, apesar de inúmeros critérios constantes deste último (vide Figura 1), foram destacados dele, para a pesquisa, apenas os principais trechos no que tange à gestão estratégica da CGE-MS.

Figura 1 – Macrocritérios avaliados no Instrumento de Maturidade de Governança e Gestão



Fonte: Instrumento de Maturidade da Governança e da Gestão (CGE-MS).

Como visto, a Figura 1 apresenta uma imagem do Instrumento de Maturidade da Governança e da Gestão (CGE-MS), com os principais macrotópicos abordados na avaliação.

4 Resultados e Análise

Os resultados serão apresentados, nesta seção, por meio de uma contextualização organizacional da Controladoria-Geral do Estado, suas práticas estratégicas de gestão, e, por fim, de uma análise das práticas da CGE-MS em relação às escolas do pensamento estratégico.

4.1 Contexto organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul

A Controladoria-Geral do Estado (MS) é um órgão público responsável pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme preconiza o artigo 14 c/c inciso VIII do artigo 54 da Lei Estadual n. 6.035, de 26 de dezembro de 2022 (Estado de Mato Grosso do Sul, 2022), e tem sua estrutura, organização e competências, incluídas as funções básicas, disciplinadas pela Lei Complementar Estadual n. 230, de 9 de dezembro de 2016 (Estado de Mato Grosso do Sul, 2016), que veio a regulamentar o §2º do artigo 82 da Constituição Estadual (Estado de Mato Grosso do Sul, 1989), em redação dada pela Emenda Constitucional n. 72, de 5 de julho de 2016, que legitimou sua criação.

A CGE-MS tem por finalidade prestar assistência direta ao Governador do Estado em assuntos relacionados ao controle interno do Executivo Estadual, defesa do patrimônio público, auditoria interna governamental, corregedoria, ouvidoria, prevenção da corrupção, erros e desperdícios, promoção da transparência pública e controle social, e ao fomento de boas práticas de governança pública, como se extrai do artigo 2º da Lei Complementar Estadual n. 230/2016 (Estado de Mato Grosso do Sul, 2016).

Por meio da Secretaria de Gestão e Inovação, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos do Governo Federal brasileiro concedeu à Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, em 2023, certificado “Bronze – 4”, correspondente ao maior conceito outorgado, referente ao Instrumento de Melhoria de Governança e Gestão (Tatiane, 2023), como se observa da Figura 2.

Figura 2 – Certificado de Nível de Maturidade e da Gestão (CGE-MS)



Fonte: Tatiane (2023).

O certificado constante da Figura 2 decorre de avaliação relativa a práticas de gestão referentes ao ano de 2021, quando a CGE-MS ainda não possuía um planejamento estratégico formalizado em execução (Tatiane, 2022).

4.2 Práticas estratégicas da CGE-MS

As práticas de gestão da Controladoria-Geral do Estado foram obtidas por meio do relatório do “Instrumento de Maturidade da Gestão - IMG 100 PONTOS”.

Importa esclarecer que tal instrumento é decorrente da Instrução Normativa Seges/ME n. 19, de 4 de abril de 2022 (Brasil, 2022), que instituiu o Modelo de Governança e Gestão (Gestão.gov.br), que, como se verifica de sua ementa, visa a elevar o nível de maturidade das práticas de governança e gestão dos órgãos e entidades que operacionalizam parcerias por meio da Plataforma Mais Brasil, o que foi o caso da CGE-MS.

Para os fins deste trabalho, impende destacar o que apresenta o artigo 2º do normativo em questão, que considera “I - governança: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Assim, ao obter nota máxima, a CGE-MS se mostrou avançada em estratégia, o que se extrai ainda do documento “Relatório Final de Melhoria da Gestão”, por meio do qual a Secretaria de Gestão e Inovação, vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, em devolutiva à CGE-MS, apresentou o gráfico em rede constante da Figura 3.

Figura 3 – Instrumento de Maturidade de Gestão (resultado)



Fonte: Relatório Final de Melhoria da Gestão.

Como se verifica da Figura 3, a CGE-MS, apesar de não ter, na ocasião, um planejamento estratégico formalizado em execução, obteve o máximo de pontos (100) em “estratégias e planos”, o que poderá ser explicado pelos dados levantados do “Instrumento de Maturidade da Governança e da Gestão” que serão confrontados com as escolas do pensamento estratégico (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010).

Após estudo detalhado do “Instrumento de Maturidade da Governança e da Gestão” preenchido pela CGE-MS, e validado pela Secretaria de Gestão e Inovação, vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, pode-se extrair algumas práticas que venham a justificar o conceito máximo atribuído ao órgão. Opta-se, nesta ocasião, por

apresentar as práticas mais voltadas à estratégia.

4.2.1 Definição de missão, visão e valor

Ainda que a CGE-MS não tivesse, na ocasião, um planejamento estratégico em execução, vez ter sido, de acordo com Tatiane (2022), lançado em abril/2022, havia, no exercício em análise, 2021, uma primeira versão do planejamento estratégico, que apresentava a definição de missão, visão e valores da organização.

Estabeleceu, por exemplo, sua missão de exercer o controle interno governamental e contribuir para a efetividade das políticas públicas, promovendo um ambiente ético e íntegro, transparência e participação social, em consonância com a Lei Complementar Estadual n. 230/2016 (Estado de Mato Grosso do Sul, 2016), e apontou valores visando a direcionar a conduta dos *stakeholders*, com destaque à integridade.

4.2.2 Estratégias

A despeito da ausência de um planejamento estratégico formal em execução, a CGE-MS conseguiu comprovar a utilização de Contratos de Gestão, desde 2017, incluindo o ano de 2021, para monitorar indicadores e projetos, garantindo alinhamento com os objetivos estratégicos da organização.

4.2.3 Uso de ferramentas de gestão

A CGE-MS utilizou ferramentas como o *MSPProject*, Kanban e o Sistema *SE-Suite*, para planejamento, acompanhamento e monitoramento de projetos e ações, em 2021, o que se deu por meio da *intranet* da organização, num ambiente *sharepoint*, refletindo uma abordagem estruturada e sistemática, cujos resultados foram divulgados em relatório anual, como puderam comprovar.

4.2.4 Projetos de engajamento social

Em 2021, a CGE-MS realizou o Projeto Estudantes no Controle, iniciativas que incentivou a participação ativa da sociedade, especialmente dos jovens, na governança pública.

Em linhas gerais, consta no documento que o projeto visa a promover a participação efetiva dos estudantes na organização escolar, a fim de investigar problemas e apresentar soluções, proporcionando a capacidade de empoderamento da comunidade local e consequentemente aproximando o cidadão do governo, aumentando a eficiência e eficácia da formulação e execução das políticas públicas.

Há ainda a comprovação de que o projeto ocorre anualmente, sendo uma prática que agrega muito à CGE-MS, no que diz respeito ao retorno (*feedback*) dos cidadãos, facilitando um processo de constante melhoria na organização.

4.2.5 Transparência e controle social

A CGE-MS foi capaz de demonstrar que, em 2021, estavam disponíveis os seguintes canais de relacionamento com os cidadãos: 1) Sistema e-OUV; 2) Sistema Fala.BR; 3) Portal de Dados Abertos; 4) Portal da Transparência; 5) Fale Conosco no sítio da CGE; 6) *e-mails* institucionais; 7) Telefones fixos; 8) *WhatsApp*; e 9) Conta de Instagram.

Merece destaque a implementação de portais de transparência e dados abertos, que promovem a acessibilidade e o controle social das informações públicas, além dos canais de *feedback*, que permitem um processo de melhoria contínua de suas atividades.

Verifica-se dos dados obtidos que imperava, em 2021, a cultura de os colaboradores da CGE-MS trabalharem visando a ampliar mecanismos para que o cidadão pudesse contatar o órgão, apresentando anseios e incômodos.

4.2.6 Monitoramento e avaliação

O documento analisado apresentou comprovação de que, em 2021, além das ferramentas já mencionadas (*MSPProject*, Kanban e o Sistema *SE-Suite*), a CGE-MS realizou auditorias contínuas e avaliações de desempenho para garantir a conformidade e a eficácia das ações governamentais.

Tais auditorias se deram em órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, visando a avaliar os controles contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia, eficiência, aplicação de subvenções e de renúncia de receitas, registrando eventuais desvios no cumprimento da legislação e recomendando medidas necessárias à regularização das situações constatadas e à proteção ao Erário Estadual, bem como monitorando e avaliando execuções dos planos de providências resultantes dos trabalhos de auditoria realizados.

4.3 Análise das práticas de gestão da CGE-MS em relação às escolas de pensamento estratégico

Ao se analisar as práticas da Controladoria-Geral do Estado constantes da seção 4.2, no ano de 2021, em relação às escolas do pensamento estratégico apresentadas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), pode-se verificar a presença de elementos das escolas do planejamento, do *design*, do aprendizado, cultural e da configuração.

Nesse sentido, verifica-se que a prática de se utilizar ferramentas de gestão, como *MSPProject*, Kanban e o Sistema *SE-Suite*, para planejamento, acompanhamento e monitoramento de projetos e ações da CGE, além do cumprimento de um Contrato de Gestão (com indicadores), demonstra um compromisso da organização com o controle formal de suas ações estratégicas, de modo que, ainda que não tivesse naquela ocasião um planejamento estratégico formalizado em execução, sua prática se encaixa na estratégia descrita por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) como inserida na **escola do planejamento**.

Também podem ser entendidas dentro dessa escola as auditorias contínuas e avaliações de desempenho da CGE, que garantem a conformidade e a eficácia das ações governamentais, estratégicas, e asseguram que estejam de acordo com os padrões estabelecidos em leis e objetivos institucionais.

Por outro lado, por ter bem definida a missão, visão e valores da organização, a CGE-MS demonstrou, em 2021, que possuía um direcionamento estratégico claro, ainda que na ausência de um planejamento formal em execução.

Essa prática simplifica a comunicação dos objetivos organizacionais e alinha as ações dos colaboradores com as metas da instituição, num processo de ajuste entre as capacidades internas, valores e oportunidades externas, refletindo a estratégia da **escola do design** (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010), ainda que de forma não intencional.

No que tange à implementação de projetos de engajamento social, como o “Estudantes no Controle”, de 2021, a CGE-MS demonstrou incentivo à participação ativa da sociedade na governança pública.

Importa ressaltar que o “Estudantes no Controle”, ao envolver a sociedade, especialmente os jovens, no processo de governança, cria um ciclo de *feedback* e aprendizado contínuo. Isso não só melhora a eficácia das políticas públicas, mas também incorpora novas ideias e perspectivas, permitindo à CGE-MS se adaptar e evoluir suas estratégias com base na experiência e participação ativa dos *stakeholders*, o que vai ao encontro da **escola do aprendizado**, mencionada em Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010)

Considerando que a escola do aprendizado propõe que a estratégia emerge de processos de aprendizado contínuos e iterativos (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010), pode-se verificar que, não só por meio do “Estudantes no Controle”, como também dos

diversos canais de *feedback* à disposição do cidadão, a CGE-MS demonstrou, em 2021, uma abertura a um processo contínuo de aprendizado e adaptação em suas práticas.

Com a disponibilização de múltiplos canais de relacionamento com os cidadãos, bem como os portais de transparência e dados abertos, a CGE-MS demonstrou fomentar uma cultura de abertura e responsabilidade. Esse fato não só reforça a confiança do público externo na instituição, mas também garante que os valores de transparência e participação sejam parte integrante da estratégia organizacional.

Isso vai ao encontro da **escola cultural** que, de acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), enfatiza a importância da cultura organizacional e dos valores compartilhados na formulação de estratégias. Ao promover a transparência e o controle social por meio de vários canais de comunicação.

Em vias finais, restou claro que a CGE-MS, ainda que de forma não intencional, em 2021, adotou, adaptou e combinou, conforme necessário, práticas que podem ser relacionadas a diversas escolas de pensamento estratégico. Esta flexibilidade e capacidade de integração refletem a **escola da configuração**, que, como postulado por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) se destaca por combinar aspectos de várias abordagens estratégicas, adaptando-as às necessidades específicas da organização em diferentes momentos.

4.3.1 Considerações acerca do desempenho da CGE-MS em avaliação

As práticas da CGE recortadas, na seção 4.2, somadas à análise realizada, na seção 4.3, com base nas escolas de pensamento estratégico (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010) são capazes de justificar seu alinhamento estratégico, demonstrando uma abordagem multifacetada e adaptativa na gestão pública.

Essa integração de diferentes escolas, mesmo não intencionalmente, evidencia a complexidade e a profundidade das estratégias adotadas pela CGE-MS, permitindo um desempenho elevado, na avaliação realizada pelo Governo Federal, por meio do Instrumento de Maturidade da Gestão, ainda que inexistente um planejamento estratégico em execução.

5 Considerações Finais

A Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul obteve conceito máximo em avaliação do Governo Federal, medida por meio do Instrumento de Melhoria de Governança e Gestão, referente a práticas de gestão do ano de 2021, quando o órgão ainda não tinha um planejamento estratégico em execução.

A CGE-MS se destacou como uma das três instituições estaduais mais bem avaliadas, com um conceito que corresponderia ao maior índice possível, Bronze – 4, o que lhe atribuiu um certificado de boas práticas de governança e gestão.

Esse fato trouxe a curiosidade necessária para a realização deste trabalho, com a seguinte pergunta de pesquisa: o que justificaria um desempenho elevado na gestão de um órgão público, quando inexistente um planejamento estratégico em execução?

Para respondê-la, foi proposto analisar as práticas de gestão da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, referentes a 2021, destacando os elementos que justificassem um desempenho tão elevado.

Como resultado, foi verificado o alcance de uma gestão pública de alta eficiência e transparência, por meio de práticas fundamentadas, ainda que de forma não intencional, em diversas escolas de pensamento estratégico, pela Controladoria-Geral do Estado.

Após toda análise, verifica-se que a formalização e a execução de um planejamento estratégico não é o único caminho para o sucesso nas organizações públicas. A flexibilidade, a inovação e o compromisso dos colaboradores com a transparência e a participação social são igualmente cruciais. Ressalte-se que, como verificado das práticas da CGE-MS, existem outros meios de se formalizar estratégias e realizar monitoramento e controle, além do

planejamento estratégico.

Futuras pesquisas em organizações públicas sem planejamento estratégico formalizado poderiam auxiliar na validação da teoria de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), com uma possível desmistificação (ou refutação de tal premissa) da imprescindibilidade de um planejamento estratégico em execução, demonstrando, então, como outras diferentes abordagens estratégicas podem ser igualmente ou mais eficazes na gestão pública.

Alcançado o objetivo da pesquisa, acredita-se que os resultados, ainda que tenham o limitador de serem decorrentes de análise de apenas um órgão público, poderão auxiliar nas boas práticas das organizações públicas, encorajando-as a uma gestão estratégica, por meio da adoção de práticas semelhantes, visando a alcançar bons resultados, para uma governança eficiente e transparente, independente de formalização ou não de planejamento estratégico.

Referências

Alverga, R. de. (2022). *O papel do planejamento e da estratégia em uma organização profissional: o caso da Escola Nacional de Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz.

Barbosa, K. de S., & Estéban, S. D. (2024). Estratégias a nível de negócio adotadas por uma empresa brasileira fornecedora de produtos laboratoriais e hospitalares durante a pandemia do covid-19. *Revista Eixos Tech*, 11(1).

Bettiato, J. J. (2021). *O posicionamento de uma central de cooperativas de crédito frente o advento dos bancos digitais*. Chapecó, RS: UFFS.

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. (2022). Instrução Normativa Seges/ME n. 19, de 4 de abril de 2022. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 08 abr. 2022. Edição 68, p. 47. Recuperado de <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-19-de-4-de-abril-de-2022>.

Costa, D., & Tatto, L. (2016). Prática e teoria da estratégia: um estudo a partir do modelo proposto por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel. *Caderno de Administração*. Maringá, PR: DAD.

Eloi, R., & Silva, R. de O. (2024). Gestão estratégica no setor cooperativista: um estudo de caso em uma cooperativa de crédito em Peixoto de Azevedo, MT. *REVICOOP*, 5(1).

Estado de Mato Grosso do Sul. (1989). Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989. Promulgada em 5 de outubro de 1989, consolidada com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais. Recuperado de <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>.

Estado de Mato Grosso do Sul. (2016). Lei Complementar n. 230, de 9 de dezembro de 2016. *Diário Oficial n. 9.304*, 12 dez. 2016, p. 1-10. Recuperado de <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/a3952be82feddb250425808700397c75?OpenDocument&Highlight=2,230>.

Estado de Mato Grosso do Sul. (2022). Lei n. 6.035, de 26 de dezembro de 2022. *Diário Oficial n. 11.023*, 27 dez. 2022, p. 34-86. Recuperado de <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/aafbaadf7516c7f3042589250074f4f0?OpenDocument&Highlight=2,6.035>.

Frasson, B. P. (2020). *A influência da escola estratégica cultural na inovação da categoria fast-moving consumer goods*. Limeira, SP: Unicamp.

- Hegenberg, L., Araújo Junior, A. H., & Hegenberg, F. E. N. (2012). *Métodos de Pesquisa: de Sócrates a Marx e Popper*. São Paulo: Atlas.
- Jesus-Lopes, J. C. de., Maciel, W. R. E., & Casagrande, Y. G. (2022). Check-List dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas. *Revista Desafio Online*, 10(1), 1-13.
- Kotler, P. (1998). *Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle*. São Paulo: Atlas.
- Lima, A., & Ruas, R. L. (2022). Contribuições da Escola Ambiental de Aprendizagem na difusão da Transformação Digital: um estudo de caso da empresa Previsiown. In *Anais do X SINGEP – São Paulo, SP, Brasil, 26 a 28 dez. 2022*. São Paulo: UNINOVE – Universidade Nove de Julho.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2019). *Metodologia científica: ciência e conhecimento, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica* (7a ed.). São Paulo: Atlas.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2010). *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico* (2a ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Ochoa, W. A. A., Silva, C. M. S. da, Zardo, I. Z., & Romano, C. (2022). A escola de configuração na estratégia empresarial: uma revisão bibliométrica da literatura. *Research, Society and Development*, 11(12).
- Paiva, C. M. N., Andrade, L. P., & Leme, P. H. M. V. (2020). Posicionamento em Marketing: Produção acadêmica brasileira sob a ótica da meta-análise. *Revista SCRIBES*, 1(2), jul./dez.
- Porter, M. E. (2004). *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência* (E. M. de P. Braga, Trad., 2a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Santos, W. R., Brant, R. S., & Costa, D. de M. (2023). Evolução das teorias em estratégia: uma análise paradigmática a partir de obras seminais. *Comunicação & Mercado/UNIGRAN*, 13(21), jan./jul.
- Stedile, L., Gonçalves, L. de F., & Silva, J. E. O. (2022). Implementação da estratégia e seus fatores de impacto em universidades públicas. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, 16(2).
- Souza, A. L. de, & Jesus, F. M. de. (2023). *Importância do empreendedorismo para a economia*. Orlândia, SP: Etec Prof. Alcídio de Souza Prado.
- Tatiane, K. (2022). Planejamento estratégico da CGE-MS está em fase de execução. Recuperado de <https://www.cge.ms.gov.br/planejamento-estrategico-da-cge-ms-esta-em-fase-de-execucao/>.
- Tatiane, K. (2023a). CGE-MS é reconhecida pela maturidade de gestão e governança. Recuperado de <https://www.cge.ms.gov.br/cge-ms-e-reconhecida-pela-maturidade-de-gestao-e-governanca/>.
- Tatiane, K. (2023b). Gestão e governança: CGE-MS está entre as três melhores instituições estaduais. Recuperado de <https://www.cge.ms.gov.br/gestao-e-governanca-cge-ms-esta-entre-as-tres-melhores-instituicoes-estaduais/>.