PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPAD
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

O PROCESSO ESTRATÉGICO E OS DISCURSOS NA GESTÃO DA PREFEITURA DE UM MUNICÍPIO BRASILEIRO

ANDRÉ LUÍS JANZKOVSKI CARDOSO

CURITIBA
2015

ANDRÉ LUÍS JANZKOVSKI CARDOSO

O PROCESSO ESTRATÉGICO E OS DISCURSOS NA GESTÃO DA PREFEITURA DE UM MUNICÍPIO BRASILEIRO

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo O. Mussi Augusto.

CURITIBA
2015

RESUMO
O objetivo deste estudo foi compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional em um dado contexto espaço-tempo. A base teórica é amparada pela abordagem da estratégica como prática envolvendo a inter-relação entre os conceitos de atores sociais, capacidade de agência, práticas sociais e práxis sociais (JARZABKOWSKI, 2004, 2005; WHITTINGTON, 1996, 2006). Os conceitos advindos da teoria institucional, especialmente relacionados à complexidade institucional e às lógicas institucionais e seus conflitos (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; GREENWOOD, et al. 2011) também foram consideradas no estudo. A partir da revisão da literatura sobre a abordagem da estratégia como prática e sobre a teoria institucional, da análise das possibilidades integradoras entre estas perspectivas, das críticas dos autores sobre as limitações e restrições teórico-empíricas, lança-se mão de um modelo teórico preliminar que inclui atores, práticas, práxis, complexidade institucional, respostas estratégicas (OLIVER, 1991) e discursos (ALONSO, 1998; GODOY, 2006) em um contexto espaço-tempo. Por um lado, estratégia como prática de pesquisa é, por definição, contextual, na qual o foco da análise está nas atividades e práticas que constituem a estratégia e o *strategizing* em um dado contexto. Por outro lado, o uso dos conceitos da teoria institucional é reforçado por ser a gestão pública uma área com elevado nível de institucionalização proporcionando características oportunas para a compreensão da resposta estratégica da prefeitura frente à complexidade institucional. Esta pesquisa é qualitativa e longitudinal, composta de secções transversais com caráter interpretativo, que objetiva desenvolver categorias conceituais, possibilitando ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas apresentadas no referencial teórico, comparando-as com o modelo teórico preliminar. As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram pesquisa bibliográfica, levantamento documental, entrevistas semiestruturadas e observação não participante. A análise dos dados se utilizou de técnicas da análise do discurso e levou em consideração o modelo de Gioia et. al. (2012) para o inter-relacionamento entre temas identificados, associados acerca de 2.300 fragmentos de falas e de 20 memorandos, que depois foram analisados e agrupados em subcategorias distintivas e finalmente nas categorias analíticas do modelo teórico preliminar. Foi identificada a complexidade institucional por meio das lógicas política, gerencial e de controle social, além dos principais atores externos influentes. Os atores internos foram associados à capacidade de agência nos eventos de práxis e as práticas sociais foram relacionadas às diferentes lógicas. Os discursos identificados foram também relacionados às lógicas e às práticas. As respostas estratégicas em determinados eventos foram destacadas e discutidas em termos das práticas consumidas e da apropriação de determinados discursos em cada contexto analisado. Após as análises das categorias, discute-se um modelo teórico-empírico, aplicado a determinados eventos estratégicos, atendendo aos objetivos e respondendo ao problema de pesquisa. Salienta-se que a influência do TCE, por meio da autoridade, tanto apoia quanto restringe o comportamento dos demais atores e que o conflito entre as diferentes lógicas e suas práticas são interpretados pelos atores na condução de ações e na busca por legitimá-las o que reforça a capacidade de agência. As respostas à complexidade levam em consideração a legitimidade social e, inevitavelmente, a priorização de interesses dos atores internos, que fazem uso de diferentes discursos buscando legitimar suas decisões. O modelo teórico-empírico é a principal contribuição desta tese, que inclui a análise discursiva como método e os discursos como uma categoria teórica. A análise de discursos revela algo a mais na compreensão das respostas da prefeitura frente à complexidade institucional, visto que a estratégia se mostrou tanto no consumo de práticas como no não consumo e na adoção do cerimonialismo.
Palavras-chave: Estratégia como Prática; Complexidade Institucional; Respostas Estratégicas; Discursos.

Sumário

Lista de Quadros i
Lista de Figuras ii
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS 1
2. REFERENCIAL TEÓRICO 12
2.1 A abordagem da estratégia como prática 12
2.2 Críticas à abordagem da estratégia como prática 25
2.3 Conceitos da Teoria Institucional 30
2.4 A abordagem da estratégia como prática e a teoria institucional 43
2.5 Categorias analíticas e modelo teórico preliminar 62
2.5.1 Categorias analíticas 64
2.5.2 Modelo Teórico Preliminar 76
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 79
3.1 Definição do Problema de Pesquisa 80
3.2 Objetivos da Pesquisa 80
3.3 Delineamento da pesquisa 81
3.3.1 Técnicas de coletas de dados 81
3.3.2 Técnica de análise de dados 83
3.3.3 Pressupostos da pesquisa 86
3.4 Delimitação da pesquisa 86
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS 88
Identificação da organização a ser pesquisada 88
Primeira fase da análise: Contextualização da pesquisa empírica 90
Segunda fase da análise: Apresentação das categorias analíticas 100
Categoria 1: Complexidade Institucional 100
Categoria 2 e 3: Atores Sociais e Capacidade de Agência 119
Categoria 4 - Práticas Sociais 131
Categoria 5 - Discursos 140
Categoria 6: Respostas Estratégicas 154
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 186
Contribuições do Estudo 193
Limitações 196
Sugestões de estudos futuros 196
REFERÊNCIAS 197

Lista de Quadros

Quadro 1. Agenda de pesquisa da abordagem da estratégia como prática. 63
Quadro 2. Síntese das Lógicas Institucionais. 118
Quadro 3. Relação entre Atores Internos, Capacidade de Agência e Lógicas Institucionais. 125
Quadro 4. Práticas e Lógicas Institucionais. 133
Quadro 5. Práticas detalhadas e Lógicas Institucionais. 134
Quadro 6. Práticas que passaram a ser consumidas na Prefeitura com a adoção do PDI. 136
Quadro 7. Práticas não evidenciadas na prefeitura no período pesquisado. 139
Quadro 8. Práticas da lógica Política conflitantes com as demais lógicas. 139
Quadro 9. Os discursos identificados e suas lógicas correspondentes 140
Quadro 10. BSC do Planejamento estratégico da prefeitura pesquisada. 166
Quadro 11. Análise SWOT 2013 da prefeitura pesquisada. 166
Quadro 12. Respostas estratégicas da prefeitura frente à complexidade institucional 172
Quadro 13. Análise dos discursos na compreensão das respostas estratégicas. 184

Lista de Figuras

Figura 1. Integração entre práxis, práticas e praticantes.....16
Figura 2. Proposição conceitual para analisar a estratégia como prática. 22
Figura 3. Mapa de gerenciamento estratégico explodido. 23
Figura 4. Modelo analítico do repertório de estratégias frente à complexidade institucional..35
Figura 5. Modelo teórico preliminar - processo estratégico em uma prefeitura.....77
Figura 6. Lei Municipal que aprova e sanciona o PPA 2014-2017. 89
Figura 7. Mapa dos elementos do Contexto Espaço-Tempo. 91
Figura 8. Fatos históricos relacionados ao PDI 99
Figura 9. Lógica Política e seus principais influentes. 103
Figura 10. Problemas e Soluções para o modelo de gestão na prefeitura 106
Figura 11. Lógica Gerencial e seus principais influentes. 112
Figura 12. Lógica do Controle Social e seus principais influentes. 116
Figura 13. Atores Externos 120
Figura 14. Atores Internos 124
Figura 15. Mapa estratégico como evidência do uso de práticas da lógica gerencial. 138
Figura 16. Exemplo de relatório de não conformidade. 138
Figura 17. Modelo Teórico-Empírico Proposto 176
Figura 18. Análise dos discursos - resposta estratégica na Adesão ao PDI. 178
Figura 19. Análise dos discursos - respostas estratégicas na Adoção do PDI. 181
Figura 20. Análise dos discursos - respostas estratégicas nos Controles do PDI 183

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As notícias envolvendo escândalos de corrupção e as incoerências entre as atuações do executivo, legislativo e judiciário têm levado a um clamor da sociedade por mudanças em termos políticos, sociais e econômicos contestando o modelo de administração pública vigente no país e cujas origens são históricas.

Este trabalho tomou como desafio realizar uma pesquisa científica na gestão pública municipal, desafio este que foi ampliado pelo uso dos conceitos da abordagem da estratégia como prática, da teoria institucional e da análise dos discursos, especialmente, em um momento em que se evidencia uma crise política no Estado brasileiro.

Para Marcelino (2008) a importância assumida pelo Estado no Brasil vem desde a época da colonização e sempre se caracterizou pela capacidade de regulamentação econômica e centralização decisória do Estado. Esse quadro, vigente durante a Colônia e o Império, não foi substancialmente modificado pela Proclamação da Republica. Após a crise de 1929, como eram escassos os capitais privados, o Estado assumiu o papel de empregador, iniciando o processo da industrialização brasileira. Esta foi a fase romântica da estatização que é produto de um processo histórico iniciado com a Revolução de 1930, que marca o fim da I República e o começo da II República (1930-1945). Este período é marcado por uma profunda mudança no papel do Estado brasileiro, que até então era caracterizado como um Estado policial, apenas regulamentador da vida econômica e social, passando a ser um Estado intervencionista, interferindo diretamente nas formas de organização social. Para Marcelino (1998), a partir deste marco, a evolução do Estado constitui a gênese explicativa dos processos de reforma administrativa, considerando que todos os governos propuseram alguma mudança na estrutura da administração pública federal. A análise histórica indica a conveniência de considerar os seguintes períodos: (1) período inicial, com dois momentos, o primeiro correspondente a vigência do Estado Novo, de 1937 a 1945 e o outro já no contexto do regime político entre 1952 e 1962; (2) segundo período, a partir de 1964 com o regime militar; e (3) terceiro período, após 1985 com a estruturação do processo democrático.

De acordo a Abreu e Gomes (2010) o Estado não é apenas um sistema constitucional legal, mas é também aparelho, organização ou administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2009). No século XX, com a ampliação do papel do Estado sobre as questões sociais e econômicas, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos – tornou-se inadequada, pois, apesar de ser capaz de evitar a corrupção ou o nepotismo, era lenta, cara e ineficiente, fazendo

sentido para um Estado pequeno, mas não para um novo modelo com maior complexidade (BRESSER-PEREIRA, 1996).

É a partir da 2ª Guerra Mundial que a administração de empresas começa a influenciar a administração pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganharam espaço em todos os governos, porém a reforma da administração pública para o modelo gerencial só recebeu força a partir dos anos 1970, quando teve início a crise do Estado democrático legal da sociedade capitalista moderna que levou a crise também a sua forma de aparelho de Estado burocrático.

Segundo Bresser-Pereira (1996), a administração pública gerencial tem como principais premissas: (i) a descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (ii) a descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (iii) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidal; (iv) a confiança limitada e não a desconfiança total; (v) o controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (vi) a administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida.

De acordo com Marcelino (1998) é importante ressaltar o fato de que os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o influxo de sistemas autoritários de governo e distantes da participação e do controle da própria sociedade. Embora produto do autoritarismo dos governos militares que dominaram o período revolucionário (1964/1984), a reforma de 1967 representou um avanço no sentido de aperfeiçoamento e modernização do serviço público brasileiro. Além disso, outro fato relevante é que o Governo da Nova República após 1985 alterou a tradição autoritária e pela primeira vez na história brasileira foi desenvolvido um processo de mudança e de reforma administrativa. Pelo menos em sua primeira etapa, esse processo abriu espaços para a participação e discussão por todos os segmentos da sociedade, por meio da Comissão Geral de Reforma de Administração.

Conforme Cavalcante (2011) a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema federativo como cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos, fato inédito nos sistemas federalistas do mundo. Dessa forma, união, estados e municípios e o distrito federal, acumulam competências estaduais e municipais, possuem eleições para cargos executivos e legislativos, detém significativa autonomia administrativa, têm atribuições em distintas políticas públicas, bem como possuem capacidade de arrecadação tributária e

despesas próprias. Desde então, há um processo de descentralização dos serviços públicos básicos mediante a definição de macrorresponsabilidades, mas é a partir de 1995 que se identifica uma estratégia do governo federal no sentido de efetivar a parceria com os estados e os municípios na gestão das políticas sociais. A partir disso, a descentralização se apresenta como o princípio norteador da maioria dos processos de adoção das políticas sociais no país. As áreas da saúde e educação são os casos mais consolidados de administração compartilhada entre as três esferas de governo, enquanto os estágios de políticas como saneamento e habitação ainda encontram-se em fase embrionária, o que reforça, em boa parte, a forma como a política é executada no Brasil.

A compreensão da dinâmica das relações federativas é praticamente um pré-requisito para a análise do processo descentralizador brasileiro, tendo em vista seus impactos na divisão de responsabilidades e recursos entre os níveis de governo (CAVALCANTE, 2011). Com isso, cada ente público devidamente responsabilizado por determinados serviços e atribuições necessita desenvolver mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental de modo a colocar em prática os pressupostos constitucionais. Cada política requer uma estratégia de implementação que coordena as relações intergovernamentais, pautadas em adesão, barganhas e estratégias de indução (ARRETCHE, 2004).

O campo da gestão pública no Brasil, em função das características do federalismo e das relações intergovernamentais, é considerado dominado pela ênfase em fatores de ordem institucional. Os neoinstitucionalistas argumentam que as instituições são cruciais na análise do fenômeno social, uma vez que podem exercer forte influência na determinação do processo decisório e dos resultados políticos. No campo das políticas públicas, Immergut (2006) salienta que foram justamente estudos neoinstitucionalistas que ajudaram a ressuscitar o interesse pelas instituições no âmbito público, uma vez que as pesquisas foram evidenciando que os resultados das políticas não poderiam se pautar somente nas preferências dos cidadãos, equilíbrio de grupo de interesses, forças de estruturas ou classes sociais.

Mais importante do que as características formais das instituições estatais e sociais é compreender como uma dada configuração institucional modela as interações políticas. Segundo Cavalcante (2011), para melhor compreender esses processos é essencial não apenas observar o desenho da política pública, mas sim começar a partir das escolhas e instituições políticas que moldam as opções de formulação e implementação estratégicas, como também antecedentes e fatores conjunturais que influenciam a amplitude e os constrangimentos políticos das decisões.

Para Scott (2001) instituições são sistemas sociais constituídos de um conjunto de elementos cognitivos, normativos e regulativos em uma dinâmica entre atores e ambiente buscando promover a estabilidade e a geração de significado à vida social. Uma instituição é constituída de regras, normas e crenças e depende dos aspectos institucionais do contexto em que está inserida e do comportamento dos seres humanos e suas fronteiras legais, morais e culturais. Além de regras, normas e crenças, sistemas simbólicos são ingredientes centrais das instituições e o conceito deve também abranger comportamentos associados e recursos materiais. Instituições enfatizam a capacidade de controlar e restringir o comportamento, definindo limites legais, morais e culturais e distinguindo atividades legítimas de ilegítimas.

Contrastando estudos institucionalistas que estabeleciam que forças socioculturais afetam o modo de conduta das organizações ou que normas sociais e prescrições se tornam traduzidas para um determinado campo social, Friedland e Alford (1991) modificaram o foco de atenção para as lógicas institucionais nas quais práticas e estruturas são manifestadas de maneira tangível.

Para Greenwood et al. (2011) lógicas institucionais podem ser compreendidas como conjuntos abrangentes de princípios que prescrevem como uma determinada realidade organizacional deve ser interpretada e qual o comportamento adequado para conduzir tal organização ao sucesso (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

As organizações percebem a complexidade institucional sempre que enfrentam prescrições incompatíveis a partir de várias lógicas institucionais. A pluralidade dessas diferentes lógicas no campo institucional prescreve diferentes práticas que por sua vez são interpretadas pelas organizações a partir de seus atributos possibilitando diversidade de respostas e caracterizando assim a complexidade institucional. Ao seguir determinada lógica as organizações obteriam o endosso de audiências referências a partir de um meio de compreensão do mundo social e, portanto, um modo de agir com confiança dentro dele, contudo, normalmente, as organizações enfrentam múltiplas lógicas que podem ou não serem incompatíveis entre si (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Na medida em que as prescrições e proscrições de diferentes lógicas são incompatíveis, ou pelo menos parecem ser assim, inevitavelmente geram desafios e tensões para as organizações expostas a eles (GREENWOOD et al., 2011).

Para Greenwood et al. (2011) ao longo do tempo a complexidade institucional se apresenta e se reconstitui criando diferentes circunstâncias para as quais a organização deve responder. Ademais, além de a complexidade institucional estar em contínuo fluxo, as organizações a experimentam de forma e graus diferentes, pois a posição de uma organização

dentro de um campo organizacional molda a maneira e a intensidade que tal organização experimentará a complexidade variando de uma exposição profunda às tensões das múltiplas lógicas a uma exposição superficial dependente de quão imersa está a organização no campo. Ao longo do tempo, organizações entram no campo trazendo com elas novas ideias o que em determinadas circunstâncias pode habilitar interesses subordinados a mobilizarem e instalarem com sucesso novas lógicas ou repriorizarem outras (GREENWOOD et al., 2011).

Esta visão proporcionou estudos que destacaram a coexistência de diferentes lógicas ao longo do tempo, mesmo que na maioria das vezes apenas duas lógicas eram analisadas (GREENWOOD et al., 2011). Cabe ainda destacar que em qualquer dos casos, estudos mostram que os mecanismos no nível do campo agem com um papel chave em filtrar, moldar e controlar o cumprimento das lógicas de maneira que qualquer tentativa de entender a complexidade no nível organizacional deveria levar em conta os processos no nível do campo.

A conceituação de complexidade institucional no nível do campo é apresentada por Greenwood et al. (2011) como algo com características permanente e consistente, e tem despertado o interesse nas implicações em organizações individuais considerando duas linhas de exploração. A primeira busca entender as estratégias (OLIVER, 1991) adotadas pela organização frente às múltiplas lógicas e a segunda é como as múltiplas lógicas são refletidas nas estruturas e práticas buscando entender os diferentes tipos de organizações híbridas. Nesta tese, busca-se trabalhar na 1ª linha de exploração indicada por Greenwood et al. (2011) de maneira a interpretar como a prefeitura responde, estrategicamente à complexidade institucional.

A identificação da complexidade institucional enfrentada pela prefeitura pesquisada leva em consideração o contexto espaço-temporal e as influências dos atores externos. Se por um lado há influência de modelos burocráticos, há também pressões para mudanças na forma de administração pública que incluam aspectos gerenciais e sociais.

A Constituição Federal de 1988 introduziu várias mudanças significativas no orçamento público, salientando a obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual - PPA (planejamento quadrienal), e da Lei Orçamentária Anual - LOA (planejamento anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Além disso, a reforma orçamentária de 2000 teve como pontos-chave para sua adoção mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário (GARCIA, 2000), em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, incluindo (i) estabelecimento de objetivos estratégicos; (ii) identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos; (iii) concepção de programas a serem implementados, com vistas ao

atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas; (iv) especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades; (v) atribuição de indicadores aos objetivos (e programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações); (vi) designação de gerentes por programas; (vii) avaliação da execução e dos resultados; e (viii) cobrança e prestação de contas por desempenho.

Por um lado, Procopiuck et al. (2007) indicam que a hierarquização e integração dos instrumentos orçamentários compostos do PPA, da LDO e da LOA é um marco na evolução da administração pública brasileira em direção a práticas modernas que resultem em serviços públicos de qualidade dentro de um equilíbrio fiscal. Por outro lado, os autores consideram que o contexto da administração pública, mais que a sua composição interna, é que determina o seu funcionamento e o potencial de inovação e transformação. A incidência de forças econômicas, sociais e políticas externas é que define as premissas para as estruturas técnicas internas, que balizarão, num primeiro momento, a formulação de modelos e metodologias de planejamento e, posteriormente, a elaboração e a execução de planos e orçamentos governamentais conforme as circunstâncias políticas vigentes em cada momento histórico.

Para Santos, Bitarello e Pedde (2008) os fatores que influenciariam as práticas de governos são tanto as instituições políticas quanto a cultura de seus cidadãos que é lastreada pelo capital social. A hipótese considerava que as reformas políticas não se pautariam apenas na qualidade das leis, instituições e capacidade dos governantes, mas também na qualidade do tecido social, ou seja, a melhoria dos serviços públicos seria influenciada pelo aprimoramento das instituições políticas e pela melhoria das dotações de capital social. A influência dos atores internos e externos tem sido salientada por pesquisadores como Peters (2008) que considera que as reformas ocorridas na administração pública têm levado a uma maior abertura à participação do público e um maior envolvimento de escalões inferiores do funcionalismo, especialmente com a adoção dos estilos de gestão da *New Public Management* (NPM) e da governança (PETERS, 2008).

Adicionalmente, rumo ao desenvolvimento social, as estratégias só são efetivas se houver envolvimento da sociedade. Portanto, a formulação da estratégia orçamentária não pode ser um plano de gabinete, mas sim um processo de construção conjunta com a sociedade (SICSÚ, 2008). Nesse contexto, os planejadores têm papel fundamental para a realização dessas ações, uma vez que o processo emancipatório está relacionado com o comportamento do componente humano na formulação de estratégia com o propósito de estimular o processo participativo, de construção conjunta do governo com a sociedade, representativo de fato e

com ampla participação política e orientada para resultados conduzindo o Estado ao tipo democrático social (ABREU; GOMES, 2010), e buscando maior participação e controle social (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Na gestão municipal, que diz respeito aos aspectos da gestão da estrutura administrativa da prefeitura, por meio de recursos e instrumentos próprios da administração local, o contexto contemporâneo apresenta-se complexo e com diferentes exigências e necessidades sociais (REZENDE; CASTOR, 2006). Os municípios estão competindo entre si não apenas por razões políticas e econômicas, mas por questões sociais na busca em oferecer uma qualidade de vida diferenciada aos seus munícipes. As demandas competitivas exigem diferentes modelos de gestão municipal e competências político-administrativas dos gestores municipais conciliando as expectativas que envolvem os atores relacionados ao município (REZENDE; GUAGLIARDI, 2007).

Para Rezende e Guagliardi (2007) o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. Elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados no município, o PEM é formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada a seus munícipes.

Contudo, os resultados do estudo de Rezende e Guagliardi (2007) envolvendo 86 municípios brasileiros exigem reflexão. Os autores identificaram haver um número reduzido de informações, indicadores gerenciais ou estratégicos, pouca integração dos planos municipais e falta de alguns planejamentos municipais como instrumentos de gestão operacional e estratégica dos municípios. A integração sistêmica e o desenvolvimento de sistemas gerenciais e estratégicos não foram identificados como prioridade para a maioria dos municípios pesquisados. Além disso, foi observada a precariedade da divulgação das informações públicas por meio de sites ou portais municipais desfavorecendo a transparência da gestão pública municipal. Revelam ainda que tanto o Plano Estratégico Municipal (PEM) quanto o Plano Diretor Municipal (PDM), ainda são conceitos pouco assimilados e utilizados pelos gestores municipais, seja por desconhecimento, descrédito, ou ainda pelo propósito pessoal de pensar e atuar no curto prazo do mandato político.

Por outro lado, Rezende e Guagliardi (2007) pontuam que, seriam os fatores humanos que favoreceriam o alinhamento e que viabilizariam as contribuições em planos municipais para a gestão das prefeituras. Para os autores, os servidores municipais que pelo esforço

individual, inovador e empreendedor, são os que conduzem as atividades coletivas e participativas nos municípios, inclusive possibilitando uma diminuição da exclusão social e um aumento da participação política dos munícipes visando à sua qualidade de vida.

Assim, além das questões institucionais, entra em cena outro elemento que pode ser considerado fundamental para os estudos da gestão pública. O componente humano, suas interações sociais e suas atividades na prática.

Para Whittington (1996) o foco da abordagem da estratégia como sendo uma prática social procura compreender como os praticantes da estratégia realmente agem e interagem no processo estratégico. Whittington (2006) salienta a necessidade de se explorar tanto a atividade estratégica a nível intraorganizacional quanto a nível extraorganizacional. O autor sugere uma compreensão mais integrada da prática estratégia, considerando tanto como uma atividade dentro das organizações como um fenômeno que se estende para fora das organizações com potencial influência sobre as sociedades inteiras. Assim, sugere a aproximação das esferas individuais e sociais, favorecendo tanto fenômenos micro quanto macro, indicando que as atividades de atores particulares não podem ser separadas da sociedade, pois as regras e recursos fornecidos são essenciais para a sua ação.

De acordo com Jarzabkowski (2004) atores fazem escolhas influenciadas pelas diversas instituições e que podem resultar em ações estratégicas e em comportamentos isomorfos ou de mudança. A estratégia como prática é constituída e se apresenta por elementos dos contextos micro e macro e a interação entre estes contextos oferece oportunidades para a prática da adaptação porque o nível macro é caracterizado por múltiplas instituições sociais, enquanto o nível micro é heterogêneo devido ao movimento social ocasionado pelo que as pessoas estão fazendo (SZTOMPKA, 1991).

Há influências institucionais sobre as práticas que predispõem a recursividade, mas há também fatores contextuais localizados e idiossincrasias de uso que podem estar envolvidos na adaptação. Segundo Jarzabkowski (2004), já existe uma literatura ampla, particularmente na teoria institucional, que discute a transmissão de práticas do macro ao micro contexto. Há um precedente empírico em estudar as práticas de gerenciamento como uma unidade entre níveis de análise, tanto em modelos isomórficos, em termos de diferenciação da firma, quanto aos efeitos da agência. A presença de práticas de gerenciamento em macro e micro contextos pode, portanto, ser considerada uma interação entre o que as pessoas estão fazendo em diferentes comunidades e o espírito da época do que está acontecendo na sociedade, isto é, as ideologias dominantes de uma época em particular.

A abordagem da estratégia como prática é contextual com foco de análise nas atividades, práticas e praticantes de estratégia em uma determinada conjectura. Estudos envolvendo a estratégia como prática em organizações não empresariais, em particular em organizações públicas, tais como municípios, têm sido incentivados (GOLSORKHI, ROULEAU, SEIDL e VAARA, 2010), contudo a revisão da literatura demonstra não terem ainda sido executados, sendo uma lacuna de conhecimento a ser preenchida.

Ademais, deve-se salientar o uso da análise dos discursos para compreender as interelações entre as influências internas e externas nas respostas estratégicas da prefeitura. Por meio do uso da perspectiva sociológica ou social-hermenêutica (ALONSO, 1998) esta análise busca uma interpretação social dos discursos, considerando a possibilidade de uma "reconstrução dos sentidos dos discursos e dos interesses dos sujeitos na organização" (GODOI, 2006, p. 378), contudo deve-se salientar que "por ser interpretativa, a prática da análise de discurso não pode ser reduzida a uma série de passos ou procedimentos técnicos aplicados mecanicamente" (BILLING, 1997, p. 39 apud GODOI, 2006, p. 378). A análise do discurso trata de organizar a reconstrução dos sentidos dos discursos em sua situação micro e macrossocial de enunciação procurando encontrar um modelo de representação e de compreensão do contexto social e sua historicidade de suas proposições, a partir dos interesses dos atores que estão implicados no discurso (ALONSO, 1998).

A análise dos discursos tem interesse nas relações de produção de sentido, o estudo dos discursos e suas determinações e motivações (GODOI, 2006). Trata-se de uma análise contextual, na qual os argumentos tomam sentido em relação aos atores que o anunciam (ALONSO, 1998).

Assim é fundamental considerar o contexto como elemento interpretativo. A busca de compreender como é possível dizer algo mais do que é dito literalmente, o enunciado, e identificar o sujeito no discurso, a enunciação, requer apelar às informações de fundo, às informações mutuamente compartilhadas pelos interlocutores sobre os fatos. O contexto torna-se o principal referencial do investigador na prática interpretativa, o que amplia a possibilidade de interpretação do discurso e a transformação do contexto, mas não garante o encontro de objetivação e regularidades, ao contrário, amplia o campo das incertezas. (GODOI, 2006).

Neste estudo o emprego da análise do discurso busca compreender as influências das práticas e dos diversos atores sociais sobre a práxis de uma organização pública, levando em consideração que o discurso, muitas vezes pode estar sendo moldado pela presença ou ausência do poder de grupos ou coalizões que procuram tirar o foco dos reais motivos e

interesses do emprego de determinada ação em certos contextos da gestão pública, inclusive com a adoção do *decoupling* e do cerimonialismo.

O termo cerimônia é no sentido de aparência, onde aquilo que se supõe ser o principal resultado esperado pela ação empreendida não o é de fato. Para manter a conformidade cerimonial e refletir regras institucionais, as organizações tendem a atenuar suas atividades técnicas, tornando-se flexíveis e proporcionando o estabelecimento de lacunas entre as estruturas formais e reais de atividades.

Com isso, a abordagem da estratégia como prática, cujos principais conceitos remetem aos atores sociais e suas capacidades de agência, às práticas e à práxis (WHITTINGTON, 1996, 2006; JARZABKOWSKI, 2004), apresenta-se como marco teórico que aliado aos conceitos advindos da teoria institucional, como complexidade e lógicas institucionais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; GREENWOOD, et al. 2011) e respostas estratégicas (OLIVER, 1991) integram um arcabouço teórico a ser utilizado no decorrer desta pesquisa a partir da análise dos discursos (ALONSO, 1998; GODOY, 2006).

Desta forma, esta tese tem como objetivo geral compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional em um dado contexto espaço-tempo. Assim, os objetivos específicos desta pesquisa podem ser definidos como:

1. Identificar a complexidade institucional enfrentada pela prefeitura pesquisada.
2. Identificar os atores sociais influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
3. Compreender a capacidade de agência dos atores sociais influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
4. Identificar as práticas sociais que influenciam no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
5. Identificar os discursos proeminentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
6. Identificar as respostas estratégicas da prefeitura pesquisada diante da complexidade institucional.
7. Compreender o engajamento aos diferentes discursos como forma de legitimar as respostas estratégicas adotadas pela prefeitura pesquisada.

Este estudo fazendo uso das categorias analíticas complexidade institucional, atores, capacidade de agência, práticas, discursos e respostas estratégicas busca compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional em um dado contexto espaço-tempo.

Mesmo com as diferentes lógicas institucionais, seus conflitos e suas práticas, a legitimidade é socialmente construída por atores locais participando de campos organizacionais frouxamente acoplados (MEYER; SCOTT, 1983; SCOTT, 2008) em que as

lógicas institucionais fornecem os princípios mestres da sociedade e orientam a ação social, mas os atores internos possuem capacidade de agência em priorizar o atendimento a determinada lógica (GREENWOOD et al., 2011).

Este estudo discute a interelação entre a lógica política hegemônica que passa a ser desafiada por outras lógicas ingressantes no campo tendo como ator principal um órgão fiscalizador com autoridade para legitimar suas ações.

Na análise dos dados são apresentadas as respostas à complexidade levando em consideração a legitimidade social e, inevitavelmente, a priorização de interesses dos atores internos que fazem uso de discursos em diferentes lógicas institucionais buscando legitimar as decisões organizacionais. A resposta da prefeitura a lógicas competitivas é parcialmente uma função de como são dadas vozes às lógicas dentro da organização, e a habilidade da voz ser ouvida está ligada à influência dos proponentes daquela lógica no nível do campo sobre os recursos que eles controlam, incluindo a legitimidade (GREENWOOD et al., 2011).

O modelo teórico-empírico apresentado e discutido pode ser indicado como a principal contribuição desta tese, incluindo-se a análise discursiva tanto como metodologia quanto como os discursos como uma categoria teórica.

A análise dos discursos na perspectiva social-hermenêutica ajudou a compreender as interelações entre as influências internas e externas nas respostas estratégicas da prefeitura e a interpretação social dos discursos construídos pelos atores considerando os contextos macro e microssocial e como são utilizados ou não em determinados eventos de práxis. Além disso, a análise de discursos revela algo a mais na compreensão das respostas da prefeitura frente à complexidade institucional. A estratégia se mostrou tanto no consumo das práticas como no não consumo e no cerimonial relacionado a isso. Assim, salienta-se neste estudo a importância dos discursos sendo apropriados pelos diferentes atores envolvidos no processo estratégico em que seu uso explica, ou não, e/ou justifica, ou não, determinada ação tomada.

Desta maneira, a pesquisa indica que os elementos discursivos condicionam à práxis e as decisões estratégicas relacionadas, ampliando a fronteira do conhecimento da abordagem da estratégia como prática em analisar o que é e o que não é praticado, incluindo as ações cerimoniais. Os resultados das análises dos dados empíricos são uma forma de documentação histórica com possibilidade de futura contribuição prática na gestão pública municipal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta sessão são apresentados os principais conceitos e contribuições de autores proeminentes nos estudos envolvendo a abordagem da estratégia como prática, críticas apontadas por pesquisadores, conceitos chave oriundos da teoria institucional e estudos que utilizam a estratégia como prática e a teoria institucional. Na composição do referencial teórico busca-se apresentar visões de autores que possam contribuir no desenvolvimento crítico de todas as fases dessa investigação propiciando a identificação de categorias teóricas a serem trabalhadas no alcance dos objetivos dessa pesquisa.

2.1 A abordagem da estratégia como prática

Whittington (1996) identifica quatro visões básicas sobre os estudos envolvendo a estratégia. Emergentes na década de 1960, os estudos da escola de planejamento concentram-se em ferramentas e técnicas para ajudar os gestores a tomar decisões sobre a direção do negócio. São trabalhadas as matrizes de carteira, as análises de estrutura da indústria assim como o conceito de competências chave. A segunda perspectiva surge a partir da década de 1970 com os pesquisadores desenvolvendo um novo foco para a estratégia organizacional, analisando investimentos para perseguir diferentes direções estratégicas. A opção clássica conhecida como estratégia de diversificação pode ser ampliada por meio das estratégias de inovação, aquisições, *joint-ventures* e processos de internacionalização. A terceira perspectiva surge nos anos 1980, em que os pesquisadores da escola de processo exploram como as organizações reconhecem a necessidade de mudança estratégica e, como buscam alcançá-la. Os estudos mais conhecidos são os de Andrew Pettigrew e Gerry Johnson, respectivamente, sobre os processos de mudança no ICI e na Fosters. A partir destas perspectivas, em que o foco estava na organização e na indústria, começa a surgir uma perspectiva intitulada abordagem da prática que se baseia em muitos dos *insights* da escola de processo, mas retorna para o nível gerencial procurando compreender a forma como os estrategistas atuam no processo estratégico denominado *strategizing*.

A visão macro sobre os aspectos estratégicos relacionados à indústria, aos mercados e às organizações teve na década de 1990 um apelo para também considerar a dimensão microssocial da estratégia. O artigo publicado em 1996 por Whittington é considerado um dos seminais para a abordagem da estratégia como prática.

Para Whittington (1996) o foco dessa nova abordagem é a estratégia como sendo uma prática social e procura compreender como os praticantes da estratégia realmente agem e interagem no processo estratégico. Há um deslocamento da análise da estratégia da organização para a estratégia produzida pelos membros da organização, mais especificamente pelos estrategistas, o interesse passa a ser na estratégia como o que as pessoas fazem. A partir da perspectiva da estratégia como prática, a questão é como os gerentes e consultores agem e interagem em toda a sequência do fazer estratégia. Há atividades de inspiração no fazer estratégia como a obtenção de ideias, o foco em oportunidades, a apreensão de situações, e atividades de transpiração como as rotinas de orçamento e planejamento, sessão de comissões de estratégia, a escrita de documentos formais e a realização de apresentações.

O artigo de Johnson, Melin e Whittington na edição especial sobre micro estratégia e *strategizing* publicado em 2003 fornece um pano de fundo para as origens, temas e papéis da abordagem da estratégia como prática. O argumento geral é que, enquanto a área de estratégia tem tradicionalmente se concentrado no nível macro das organizações, é necessário focar em fenômenos muito mais a nível micro. Os autores propõem a visão baseada em atividades estratégicas que se concentra nos processos e nas práticas que constituem as atividades do dia a dia da vida organizacional que se referem aos resultados estratégicos.

Para Johnson, Melin e Whittington (2003) são dois os propulsores econômicos para uma abordagem mais micro, quais sejam, a mudança nos mercados e a hipercompetição. O ambiente econômico está se movendo rapidamente para mercados abertos, trabalho móvel e abundância de informações. Os recursos são cada vez mais comercializáveis, com segurança de mercados entrantes e a imitação estratégica está perdendo força. A partir de uma visão baseada em recursos as consequências são claras e reforçam que a transparência torna-se uma base precária para uma vantagem competitiva. Nesses mercados de recursos fluidos, vantagem sustentável deve estar em microativos difíceis de discernir e inábeis ao comércio.

A mudança para um ambiente hipercompetitivo faz com que a velocidade, a surpresa e a inovação sejam as bases para uma vantagem competitiva vencedora. A hipercompetição impacta tanto no nível quanto na frequência das atividades estratégicas. A concorrência exige descentralização organizacional para que as decisões estratégicas sejam tomadas pelos gestores de linha que estão mais perto dos clientes e dos recursos, assim como a inovação estratégica envolve cada vez mais gestores da periferia, em vez de apenas os do centro. O ritmo hipercompetitivo das mudanças também colapsa o fazer estratégia a partir do ciclo de medição dos episódios bem definidos em um processo muito mais contínuo e, como consequência, o fazer estratégia se torna uma característica crônica da vida organizacional.

Com este duplo impacto tanto nos níveis quanto na frequência, a hipercompetição faz da estratégia algo em que mais pessoas estão envolvidas, mais frequentemente, do que nunca (JOHNSON, MELIN; WHITTINGTON, 2003).

A visão baseada em atividade reforçada por Johnson, Melin e Whittington (2003) começa a partir da proposição de que valor se encontra cada vez mais nas atividades micro dos gestores e de outros membros organizacionais. A visão baseada em atividades é preocupada com os detalhes consequentes do trabalho e das práticas organizacionais olhando para dentro das organizações, suas estratégias e seus processos, para investigar o que realmente é feito e por quem.

Para Whittington (2006) a virada da prática nas pesquisas em estratégia está incompleta naqueles estudos que se concentram ou na atividade estratégica a nível intraorganizacional ou sobre os efeitos agregados desta atividade a nível extraorganizacional. Com base em perspectivas práticas desenvolvidas pela teoria social e por outras disciplinas de gestão, o autor propõe uma estrutura capaz de construir uma compreensão mais integrada da prática estratégia, tanto como uma atividade dentro das organizações como um fenômeno que se estende para fora das organizações com potencial influência sobre as sociedades inteiras.

Whittington (2006) sugere a aproximação das esferas individuais e sociais, favorecendo tanto fenômenos micro quanto macro. Atividades de atores particulares não podem ser separadas da sociedade, pois as regras e recursos fornecidos são essenciais para a sua ação. A Sociedade é, por sua vez, produzida por si só por esta ação. Esta interelação entre a atividade e a sociedade é uma parte central do modelo para o desenvolvimento da prática estratégica apresentado pelo autor. Para completar a virada da prática são necessárias visões mais de perto de ambos os níveis, intra e extraorganizacional, conjuntamente.

Para estruturar seu modelo, Whittington (2006) estabelece os conceitos de práticas estratégicas, práxis e praticantes estratégicos. Práticas são referidas como rotinas compartilhadas de comportamento, incluindo tradições, normas e procedimentos para pensar, agir e usar as coisas. Práticas estratégicas são multinível, podendo ser intraorganizacionais, incorporadas nas rotinas, procedimentos operacionais e culturas, assim como extraorganizacionais como as práticas decorrentes dos campos sociais ou sistemas maiores em que uma determinada organização está inserida. O conceito de práxis se refere à atividade real, o que as pessoas fazem na prática e praticantes são os atores estratégicos, os estrategistas que realizam tanto a práxis como conduzem suas práticas. Praticantes de estratégia são aqueles que participam do trabalho de fazer, dar forma e executar estratégias. O que esses profissionais realmente fazem é a práxis estratégica - todas as atividades envolvidas na

formulação deliberada e adoção da estratégia. Neste sentido, a práxis é o trabalho intraorganizacional necessário para a elaboração e execução da estratégia.

Seguindo a teoria da prática, em geral, os profissionais são vistos como a conexão crítica entre práxis intraorganizacionais e as práticas organizacionais e extraorganizacionais que dependem desta práxis. Práxis é uma performance artística e de improvisação promovida pelos atores organizacionais.

Além disso, conforme Giddens (1984), na caracterização do mundo contemporâneo como marcado por sistemas abertos, práticas sociais plurais e atores reflexivos, os profissionais também têm a possibilidade de mudar os ingredientes de sua práxis. Ao refletir sobre a experiência, os profissionais são capazes de adaptar as práticas existentes, explorando a pluralidade, de sintetizar novas práticas e de introduzir novos praticantes e práticas ao mesmo tempo.

A Figura 1 relaciona práxis, práticas e praticantes dentro de um quadro integrador da prática estratégica. Para Whittington (2006) há quatro implicações amplas dessa abordagem mais integrada para a prática da estratégia. A primeira implicação do modelo, assinalada pelas setas para baixo da Figura 1, é o peso potencial das práticas sobre a práxis. O modelo também aponta para a possibilidade de mudança, particularmente geradas por práticas extraorganizacionais. A abordagem integrada não sugere que os profissionais sejam infelizes fantoches de tais práticas e, contrariando a algumas proposições institucionalistas, as práticas podem ser adaptadas, tal como representado pela torção criada pelo episódio ii na Figura 1.

A segunda implicação, como transmitida por setas para cima a partir de episódios para as práticas estratégicas, é que as práticas estratégicas são tipicamente emergentes da práxis. No entanto, dado o poder potencial de algumas práticas estratégicas para se espalhar para além de organizações particulares, e seus efeitos controversos, um problema de pesquisa crítico se torna saber como tais práticas cristalizam-se em algo tão influente. Este entendimento incerto das origens de práticas estratégicas influentes sugere um segundo eixo de pesquisa focado no desenvolvimento de novas práticas estratégicas. Ao explorar a geração de novas práticas estratégicas, deve-se salientar a importância de uma estreita cooperação com as atividades detalhadas dos praticantes e o respeito até mesmo às minúcias de sua práxis.

A terceira implicação do modelo é reforçada pelo papel do praticante D de que os praticantes são centrais na reprodução, transferência e, ocasionalmente, no processo de inovação das práticas estratégicas. O papel influente de certos praticantes levanta questões importantes para pesquisas, tanto de membros internos quanto de atores externos à organização.

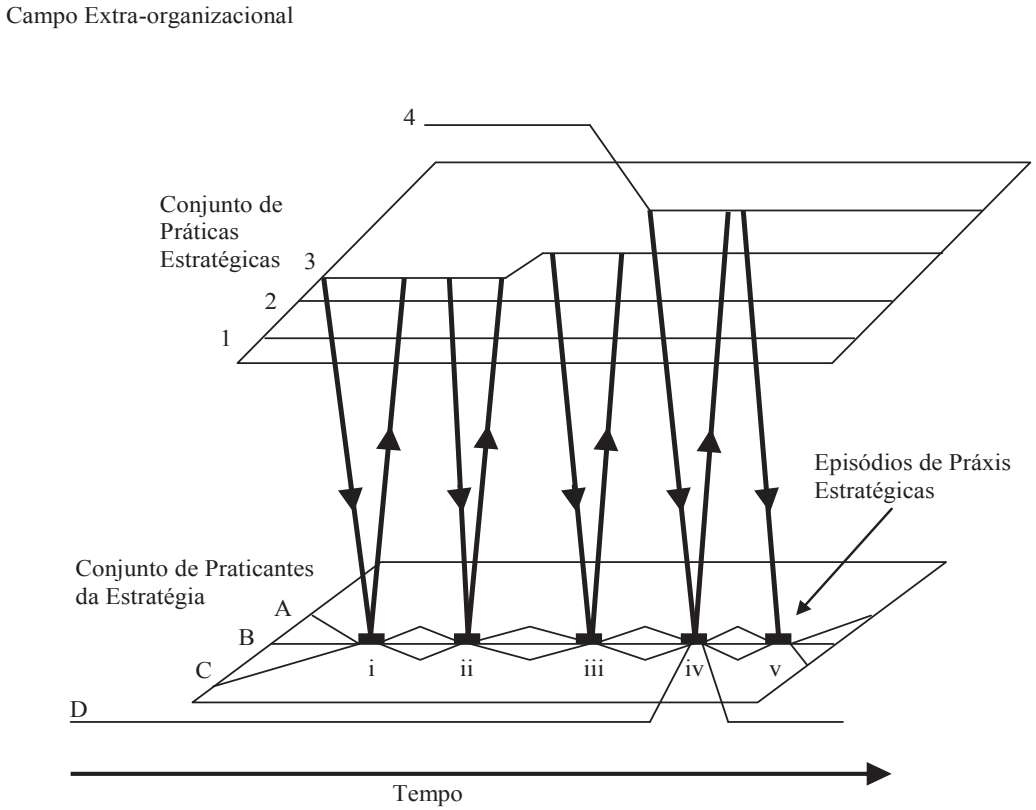

Figura 1. Integração entre práxis, práticas e praticantes.
Fonte. Whittington (2006), adaptado pelo autor.

Outra implicação da Figura 1 é que a práxis efetiva depende muito da capacidade dos profissionais para acessar e adotar práticas estratégicas predominantes. A agenda de pesquisa é investigar como os profissionais estão preparados para a entrada na efetividade da práxis. Consistente com a Figura 1, esta perspectiva sugere que é a práxis que faz os praticantes. Introduzir uma comunidade de praticantes - no caso de estrategistas, membros executivos e seus assessores - muitas vezes envolve um tipo de aprendizagem, em que os atores aprendem gradualmente a tornar-se membros plenos de um grupo, absorvendo sua mistura particular de regras padrões e normas localmente internalizadas.

A perspectiva prática é igualmente distinta ao enfatizar o caráter extraorganizacional e o significado das muitas práticas estratégicas. Embora muitas práticas estratégicas sejam exclusivas para algumas organizações, rotinas específicas de planejamento, por exemplo, outras práticas estratégicas, tais como gestão de portfólio, são comuns entre organizações.

Jarzabkowski (2004) apresenta um modelo da teoria social para explicar os temas comuns da prática recursiva e adaptativa subjacente à literatura existente de gestão estratégica. A autora sugere que há uma coexistente tensão entre as formas recursiva e

adaptativa de ação estratégica que abrange vários níveis de contextos macroinstitucional e competitivo do nível de análise da organização à cognição individual. Esta tensão pode ser mais bem compreendida examinando como as práticas de gestão são usadas para pôr em prática a estratégia. Tais práticas abrangem vários níveis de contexto e são adaptáveis as suas circunstâncias de uso, servindo para destacar tanto as características gerais quanto as idiossincrasias localizadas da estratégia como prática em uma determinada organização.

Segundo Jarzabkowski (2004) o foco na estabilidade obscurece a natureza adaptativa da prática e é denominado o problema da recursividade. Recursividade significa a reprodução realizada socialmente de sequências de atividade e ação porque os atores envolvidos possuem um senso negociado de que um modelo, a partir do seu repertório, irá endereçar uma nova situação. Desta forma, a recursividade é sempre improvisada e não durável necessitando ser reproduzida de tempos em tempos. Esta durabilidade pode ser considerada um código de práticas ou mesmo melhores práticas, sendo regras e recursos sedimentados que governam o como agir. A recursividade sustenta grande parte da literatura de gestão estratégica e está presente em três níveis: do ator, da organização e da instituição social.

No nível do ator, o problema é em grande parte psicológico resultante de cognição individual. A cognição individual está relacionada à estrutura social através de sua manifestação como fenômenos coletivos compartilhados por grupos de atores. A recursividade é decorrente de necessidades dos atores de segurança ontológica (GIDDENS, 1984) e está, assim, presente na literatura sobre cognição, interpretação e cognição coletiva (JARZABKOWSKI, 2004).

No nível organizacional o problema da recursividade é ilustrado na dependência do caminho, nas rotinas organizacionais persistentes e na memória organizacional. As rotinas estratégicas e operacionais de uma organização têm propriedades genéticas que a predispõe a agir de determinada maneira e, mais importante, definem as opções possíveis que pode adotar (NELSON; WINTER, 1982). As rotinas são socialmente complexas, imersas e interligadas, compreendendo uma arquitetura social que penetra nos canais de comunicação de uma organização, nos filtros de informação e nas estratégias de resolução de problemas, tornando-se difícil para a organização absorver novas tecnologias (HENDERSON; CLARK, 1990).

O problema da recursividade decorrente de instituições sociais imersas está presente na teoria institucional, particularmente na noção de isomorfismo, em que as organizações, em um mesmo setor ou indústria, assemelham-se umas as outras por causa das estruturas sociais comuns sobre a qual elas se moldam (DiMAGGIO; POWELL, 1983). Similar às noções de autorreforço estrutural do *habitus* (BOURDIEU, 1990), as instituições sociais podem estar

predispostas a determinadas formas organizacionais (HANNAN; FREEMAN, 1977). Essas forças institucionais também estão ligadas a agência através de sua influência sobre a cognição gerencial (ELENKOV, 1997), com tendências isomórficas evidenciadas na escolha de tomada de comportamento dos atores que se apoiam em estruturas sociais semelhantes.

A prática social é caracterizada por recursividade que é evidente nas escolhas decorrentes da interação entre as instituições sociais, as organizações e os atores. A dualidade da prática recursiva é articulada como um paradoxo para as organizações de sucesso. Os fatores gerenciais, culturais, estruturais e processuais associados ao sucesso de uma organização têm uma tendência a se tornar superpraticados, colocando a empresa em uma trajetória de comportamentos cada vez mais recursivos que predispõem ao fracasso, devido à incapacidade de se adaptar (MILLER, 1992, 1993; MILLER; FRIESEN, 1984). Assim, o perigo dessa sedutora prática recursiva é que também está associada ao sucesso (JARZABKOWSKI, 2004).

Segundo Jarzabkowski (2004), a prática também tem características adaptativas, significando diferentes graus de mudança, desde um ajuste incremental até uma reorientação radical. A fim de entender a prática como um processo social contínuo, capaz de englobar tanto a estabilidade quanto a mudança, volta-se para as teorias sociais de coexistência e interação dinâmica entre agente e estrutura. Contextos amplos ou macrossociais constituem uma corrente do movimento social que indica "o que está acontecendo em uma sociedade" (SZTOMPKA, 1991, p. 96). Microcontextos compreendem qualquer dado grupo envolvido em sua própria construção local de prática, indicando "o que as pessoas estão fazendo" (SZTOMPKA, 1991, p. 96). A mudança da prática é realizada dentro de microcontextos em interação com os macrocontextos, há deste modo um processo contínuo de devir social que é realizado através de uma cadeia de eventos sociais. A agência é, portanto, importante nos processos adaptativos de construção interna ou contextos sociais intraorganizacionais em relação aos contextos sociais ambientais ou externos.

De acordo com Jarzabkowski (2004) a inter-relação entre os níveis de contexto social pode ser mais bem compreendida com referência a uma pluralidade. A sociedade moderna tem instituições sociais plurais, como instituições políticas, econômicas, étnicas e religiosas, que podem ser consideradas como formas coexistentes de contexto macrossocial (GIDDENS, 1991; WHITTINGTON, 1992). Atores fazem escolhas influenciadas pelas instituições, construindo contextualmente específicas e potencialmente divergentes ações estratégicas, de maneira que o comportamento estratégico pode, assim, ser divergente ou isomorfo.

Este enquadramento teórico sugere que há macro e microcontextos em que a estratégia como prática ocorre (WHITTINGTON, 2001) e que a interação entre contextos oferece oportunidades para a prática da adaptação, porque o nível macro é caracterizado por múltiplas instituições sociais, enquanto o nível micro é heterogêneo devido ao movimento social ocasionado pelo que as pessoas estão fazendo (SZTOMPKA, 1991). A literatura sobre comunidades de prática fornece dois componentes importantes da teoria da prática. O primeiro é que a prática é localmente idiossincrática e o segundo é que os contextos locais oferecem oportunidades para a adaptação da prática.

Uma estrutura social contém as práticas estabelecidas e os artefatos para usar na ação. Estas práticas foram desenvolvidas com um fim específico ou uma intenção. No entanto, os atores sociais também são intencionais no uso dessas práticas e a intenção do ator pode não cumprir com o propósito objetivo de uma determinada prática. Assim, as propriedades de uma prática estão abertas à interpretação de acordo com a utilização a que se destinam. Onde a intenção implícita na prática cumpre em grande parte com a intenção de atores, o uso habitual e rotineiro pode ser esperado, levando à recursividade. No entanto, a apropriação de práticas por resultados particulares inesperados pode envolver a sua adaptação, moldadas e adaptadas para servir um determinado conjunto de fins, podendo ser significativamente alteradas, gerando práticas híbridas que oferecem novos modos de agir, mesmo mantendo alguns traços do passado (JARZABKOWSKI, 2004).

O uso de práticas envolvidas na estruturação social fornece um ponto de interação entre os atores, os níveis do contexto e atividade em si. Há influências institucionais sobre as práticas que predispõem a recursividade, mas há também fatores contextuais localizados e idiossincrasias de uso que podem estar envolvidos na adaptação. Práticas em uso podem, assim, fornecer uma unidade de análise que se estende por vários níveis analíticos e permitir examinar as características de utilização envolvidas em prática recursiva e adaptativa (JARZABKOWSKI, 2004).

Jarzabkowski (2004) foca em um subconjunto específico de práticas, especialmente as ferramentas e técnicas de gestão. Para a autora, estas práticas estão presentes em contextos macroinstitucionais e competitivos, decorrentes de coprodução dentro de diferentes comunidades de prática, ou seja, indústria, academia, consultoria, e imprensa, e cada um com alguns pontos em comum do discurso. Determinados tipos de práticas podem se tornar institucionalizadas em diferentes períodos de evolução social. Embora tais práticas possam parecer aparentemente racionais, o seu uso é social, interpretativo e subjetivo (HENDRY, 2000; KNIGHT; MORGAN, 1991). Desta forma, as práticas de gestão têm um componente

técnico, analítico, que é orientado para o arranjo e coordenação dos recursos materiais, como também tais práticas são esquemas conceituais que auxiliam os estrategistas a gerar significado e impor sobre os seus arredores (JARZABKOWSKI, 2004).

Segundo Jarzabkowski (2004), já existe uma literatura ampla, particularmente na teoria institucional, que discute a transmissão de práticas do macro ao micro contexto. Há um precedente empírico em estudar as práticas de gerenciamento como uma unidade entre níveis de análise, tanto em modelos isomórficos quanto àqueles sob os efeitos da agência. A presença de práticas de gerenciamento em macro e micro contextos pode, portanto, ser considerada uma interação entre o que as pessoas estão fazendo em diferentes comunidades e o espírito da época do que está acontecendo na sociedade, isto é, as ideologias dominantes de uma época em particular. Há tanto possibilidades de compartilhamento de melhores práticas e benchmarking como a evolução contínua de novas práticas dentro de comunidades específicas (JARZABKOWSKI, 2004).

Segundo Jarzabkowski (2005) a virada da prática coloca as micropráticas e os processos que constituem a atividade de elaboração de estratégias no centro da pesquisa em estratégia. A autora indica quatro conceitos da teoria da prática social que se aplicam aos estudos das atividades: (i) a estratégia é explicada como atividade situada; (ii) a atividade situada se apresenta em estado contínuo de construção; (iii) a construção da atividade situada é distribuída entre vários participantes; e (iv) para os gestores, o processo estratégico, ou *strategizing*, envolve a capacidade de agência em face da atividade ser situada, distribuída e em contínua construção.

Agência significa ter escolhas e ser capaz de efetuar alguma ação relacionada a essas escolhas, ainda que o seu resultado possa ter consequências inesperadas. Enquadrar os gerentes da cúpula como agentes reconhece as relações de poder e de recursos através das quais eles moldam a atividade, ao mesmo tempo reconhecendo a reciprocidade através da qual essa atividade molda a sua capacidade de ser agentes (JARZABKOWSKI, 2005).

Há três dimensões de agência que informam uma visão de estrategistas como participantes ativos na criação de atividade situada, são as dimensões iterativa, projetiva e prática-avaliativa (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). Estas dimensões ajudam na compreensão das questões de formação inercial, estabilização e mudança de caminhos no devir da atividade.

A dimensão iterativa trata da reprodução de modelos anteriores por parte de atores qualificados agindo sem pensamento consciente. Iteração é, no entanto, longe de ser impensada, e se trata de uma forma ativa da construção social, que envolve habilidade,

intenção e conhecimento na seleção e na adoção de atividade rotineira (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). Esses movimentos são importantes heurísticas que permitem que os estrategistas qualificados façam trabalhos de estratégia rotineiros como parte do processo de estabilização da atividade ou predisposição para o caminho da inércia.

A dimensão projetiva é a mais comumente considerada como agência. Envolve o estrategista como um agente impondo a vontade individual a um futuro projetado (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). O estrategista como agente projetivo é um conceito comum em estratégia como o do ator que conduz a organização ao sucesso. A capacidade de desenvolver uma visão de futuro da empresa é um recurso importante que os gerentes usam para conseguir apoio coletivo para a mudança de atividade. No entanto, é apenas uma forma de agência e não necessariamente a mais estratégica, já que a estratégia envolve realizar coisas e alcançar resultados (JARZABKOWSKI, 2005).

A dimensão prática-avaliativa da agência é aquela com a qual a abordagem da estratégia como prática está mais preocupada e está localizada em uma perspectiva aristotélica acerca da sabedoria prática. A sabedoria prática envolve exercício localizado de julgamento: a capacidade de fazer as coisas dentro das contingências particulares e exigências do aqui e agora (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). Esta perspectiva de agência conecta tanto a forma iterativa quanto a projetiva, considerando que qualquer tipo de agência envolve o exercício de julgamentos em tempo real, "tomada em face à considerável ambiguidade, incerteza e conflito [onde] meios e fins, por vezes, contradizem um ao outro e as consequências não intencionais exigem mudanças na estratégia e na direção" (EMIRBAYER; MISCHE, 1998, p. 994).

Para Jarzabkowski (2005) a agência prática-avaliativa é, portanto, uma maneira em que os gerentes estabelecem conexões entre o pensamento estratégico e a ação, entre a formulação e a adoção da estratégia na prática. Agência prática-avaliativa envolve a habilidade e conhecimento do estrategista em conciliar o conhecimento existente do mercado e da organização com as suas aspirações, na prática, por meio do desempenho de atividades que envolvem múltiplas análises, negociações, tréguas, acordos, investimentos e compromissos (HENDRY, 2000).

Jarzabkowski (2005) descreve a essência da agência prática-avaliativa como a capacidade dos gerentes de conscientemente se adaptarem, usando e manipulando os recursos disponíveis. Naturalmente, nenhuma discussão de agência está completa sem uma menção sobre o poder. Agência é, acima de tudo, o exercício do poder, em que "ser um agente é ser capaz de implantar (cronologicamente no fluxo da vida diária) uma série de poderes causais, incluindo o de influenciar aqueles implantados por outros" (GIDDENS, 1984, p. 14).

A agência prática-avaliativa envolve atores reflexivos, capazes de entender suas ações situadas dentro do contexto de ações do passado e aspirações futuras e mediar entre os dois formas que permitam a estabilização de prática existente, bem como o seu devir como prática futura (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). Para Jarzabkowski (2005) *strategizing* é definido como a agência prática-avaliativa, a agência gerencial envolvida em moldar e sendo moldada pela atividade situada e distribuída em um processo de transformação. Conceber *strategizing* como agência prática-avaliativa fornece uma ponte conceitual entre dicotomias como a ação e o pensamento estratégico e a formulação e a adoção da estratégia.

Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007) sugerem um modelo para explicar o *strategizing* como a inter-relação entre práxis, práticas e praticantes, conforme a Figura 2.

No modelo o *strategizing* tem o foco nos estrategistas, suas atividades, procedimentos compartilhados e interações com as estratégias da organização. Os autores indicam que, embora qualquer questão de pesquisa inevitavelmente ligue os conceitos de práxis, práticas e praticantes, empiricamente, poderá haver recortes de acordo com os interesses de pesquisa. As áreas de integração entre os conceitos (A, B e C) são objetos de pesquisa, assim como a confluência entre os conceitos que, segundo os autores, corresponde ao próprio *strategizing*.

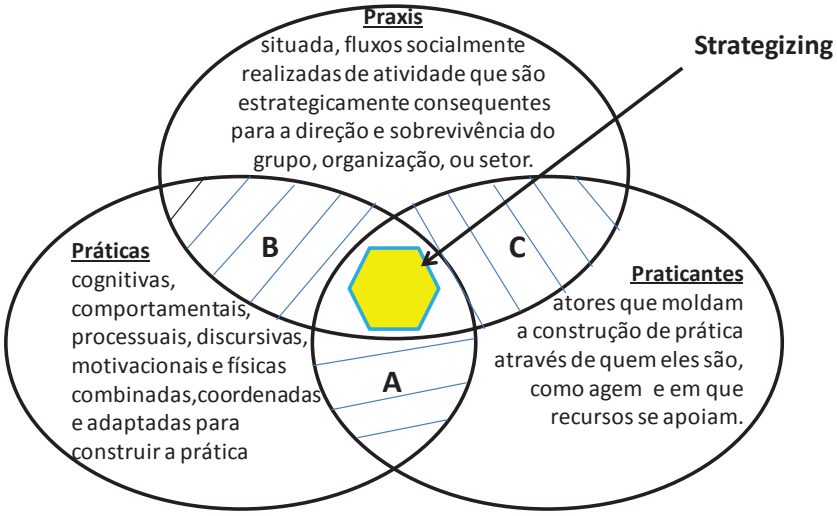

Figura 2. Proposição conceitual para analisar a estratégia como prática.
Fonte. Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007, p. 11), adaptado pelo autor.

O livro de Johnson, Langley, Melin e Whittington publicado em 2007 apresenta reflexões com respeito às orientações teóricas para a abordagem da estratégia como prática reforçando a necessidade da pluralidade de níveis de análise, de atores, de variáveis empregadas, além do uso de múltiplas lentes teóricas. O uso da teoria institucional, do aprendizado situacional, do *sensemaking* e da teoria ator-rede é incentivado relativizando suas

capacidades explicativas entre as dualidades micro-macro e processo-conteúdo. Os autores sugerem formas alternativas para a aproximação dos fenômenos estudados, variando-se a forma de coleta de dados e a consequente análise dos mesmos. Johnson et al. (2007) propõem o modelo da Figura 3 e entre as diversas possibilidades de pesquisa sugeridas são destacadas as indicadas como V1, V2, V3 e V4.

Na possibilidade V1, o interesse de pesquisa está principalmente na inter-relação do efeito dos processos e sistemas organizacionais sobre o que as pessoas fazem, como as atividades das pessoas afetam os processos e sistemas organizacionais e, por sua vez, da influência dessas relações sobre os resultados estratégicos. Essa possibilidade de pesquisa busca endereça a questão de como a estratégica é alcançada. A possibilidade V2 liga as atividades dentro das organizações às estratégias dessas organizações. Dado que o foco central da área de gestão estratégica tem sido convencionalmente definido como a melhoria do desempenho da organização, esta ligação com estratégias organizacionais não deve ser negligenciada. A questão fundamental suscitada é como as atividades das pessoas apoiam ou comprometem as estratégias organizacionais e procura compreender o que a estratégia é para a organização.

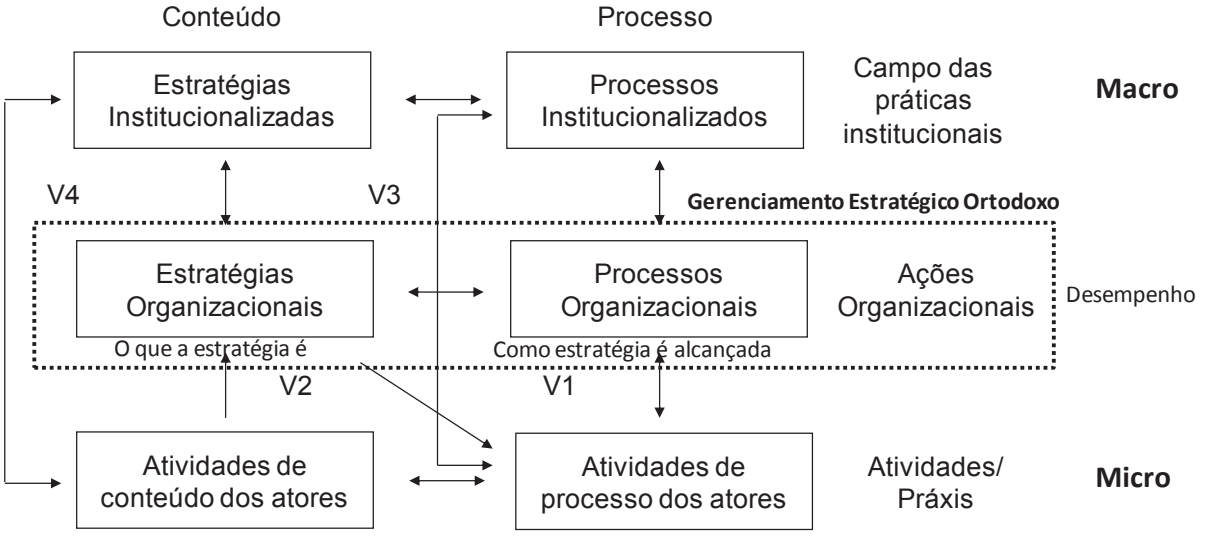

Figura 3. Mapa de gerenciamento estratégico explodido.
Fonte. Johnson et al. (2007, p. 18), adaptado pelo autor.

Na possibilidade V3, a preocupação é com a relação entre processos de gerenciamento estratégicos institucionalizados e as atividades das pessoas dentro das organizações. Questões de pesquisa nesta perspectiva se preocupariam em saber qual a influência de consultorias, acadêmicos e de melhores práticas nas atividades das pessoas, e como as pessoas fazem para comunicar ou mudar processos institucionalizados. Essa possibilidade de pesquisa procura

compreender o processo envolvendo as influências mútuas entre a práxis organizacional e as práticas do contexto macrossocial. Na possibilidade de estudos V4, a preocupação é com as estratégias institucionalizadas, buscando responder: (i) Como as estratégias institucionalizadas são realmente perseguidas, não só ao nível da organização, mas em termos de atividades das pessoas dentro das organizações; (ii) Como tais estratégias institucionalizadas são perseguidas por pessoas nas organizações ou as consequências e efeitos de desvios locais de normas institucionalizadas; (iii) Como as atividades das pessoas influenciam as estratégias institucionalizadas. Essa possibilidade de pesquisa procura compreender os efeitos das influências mútuas entre as atividades e as práticas do contexto macrossocial em termos de práxis estratégicas e práticas estratégicas.

O modelo apresentado na Figura 3 reflete divisões que, através das lentes da estratégia como prática, tornam-se menos rígidas, especialmente na conjugação de diferentes possibilidades de pesquisas. Segundo os autores, o que as pessoas fazem em relação à estratégia atravessa as fronteiras e é esta capacidade de romper os limites e os dualismos entre conteúdo e processo, perspectivas micro e macro, que dá à estratégia como prática uma rica e excitante agenda de pesquisa (JOHNSON et al., 2007).

Jarzabkowski e Spee (2009) refinam alguns conceitos dentro da abordagem da estratégia como prática, entre eles o de praticantes. O conceito de praticantes é definido de forma mais ampla, para incluir tanto aqueles diretamente envolvidos no fazer estratégia quanto aqueles com influência indireta, como os decisores políticos, os meios de comunicação, os gurus e as escolas de negócios que moldam a práxis e as práticas legítimas (JARZABKOWSKI; WHITTINGTON, 2008, pp. 101-102).

Para Jarzabkowski e Spee (2009) os estudos classificam os praticantes de estratégia em três grupos distintos. A subdivisão de praticantes se faz baseada em sua localização na organização (interna ou externa) e a distinção entre indivíduos e grupos agregados. Os atores individuais são aqueles pertencentes à organização, como CEO, CFO, CxO e demais membros atuantes no processo estratégico. Os agregados de atores são tanto internos quanto externos à organização. Os internos são formados pelos grupos de diretores, gerência média, grupo de engenheiros e os externos são formados pelas mesmas classes e coletividades, porém não participantes da organização. A identificação ontológica, quanto a se um indivíduo ou um ator agregado constitui-se um praticante de estratégia, tem associado considerações epistemológicas sobre como esses profissionais devem ser estudados e implicações metodológicas para a coleta e análise dos dados (BALOGUN; HUFF, JOHNSON, 2003).

O segundo conceito revisitado por Jarzabkowski e Spee (2009) é o de práxis. Segundo os autores, práxis refere-se ao fluxo de atividade ao longo do tempo em que a estratégia é realizada e que interliga as ações micro de indivíduos e grupos com as instituições mais amplas em que essas ações são localizadas e para as quais contribuem. Esta definição é apoiada na proposição de Sztompka (1991), de que práxis é uma síntese dialética entre o que está acontecendo na sociedade e o que as pessoas estão fazendo, indicando que a práxis pode ocorrer em mais de um nível. Inspirando-se nesta definição, Jarzabkowski e Spee (2009) distinguiram três níveis dentro da literatura, micro, meso e macro. Os estudos relacionados ao nível micro procuram explicar a práxis estratégica em níveis de experiência individual ou de grupo relacionada a um episódio específico, como uma decisão, uma reunião ou *workshop*. No nível meso os estudos buscam explicar a práxis estratégia no nível organizacional ou suborganizacional como um programa de mudança, um processo estratégico ou ainda um padrão de ações estratégicas. Já os estudos relacionados ao nível macro são aqueles que exploram e tentam explicar a práxis estratégia a nível institucional, que é mais comumente associada à explicação de padrões de ação dentro de uma indústria específica (LOUNDSBURY; CRUMLEY, 2007).

Em 2010 há o lançamento do livro *Cambridge handbook of strategy as practice* editado por Golsorkhi, Rouleau, Seidl e Vaara. Os autores fazem uma revisão dos trabalhos publicados dentro da abordagem da estratégia como prática e apresentam diversos artigos para discutir questões epistemológicas e ontológicas, correntes teóricas e procedimentos metodológicos. Os autores apresentam amplas possibilidades de estudos relacionados à abordagem da estratégica como prática e apontam uma agenda de pesquisa para pesquisadores interessados no desenvolvimento da área.

Por outro lado, como qualquer abordagem teórica, a estratégia como prática possui tanto defensores quanto críticos. A sessão seguinte apresenta algumas das críticas, além das possibilidades sugeridas pelos próprios autores de como superá-las.

2.2 Críticas à abordagem da estratégia como prática

Carter, Clegg e Kornberg (2008a) criticam a primeira onda de papéis da abordagem da estratégia como prática por ter adotado uma concepção excessivamente conservadora de estratégia e de uma compreensão um tanto limitada do que seja a prática. Os autores indicam que os principais nomes da abordagem da estratégia como prática estão ansiosos em lançá-la como algo intelectualmente novo, mas em contraste, sugerem que a diferença está em uma

nova forma de tentar sua institucionalização no campo da estratégia. Segundo os autores, prática pode ser uma ação, a estrutura da linguagem, símbolos e ferramentas, e mesmo regras, mas estas são distintas concepções analíticas, cada uma coerente em si, porém não necessariamente coerente em sua coletividade. Para os autores, um dos principais desafios é montar a genealogia díspar de prática em algo coerente o que indicam não ter ocorrido com a abordagem da estratégia como prática. Criticam o recrutamento de estudiosos tão diversos como Bourdieu, de Certeau, Foucault, Giddens e Schatzki para a abordagem da estratégia como prática levantando a questão de qual é a verdadeira contribuição distintiva da abordagem, tendo em vista a notória contribuição destes teóricos dentro dos estudos da organização. Apontam para o uso das percepções dos diversos autores como uma forma altamente ornamental e, por vezes, como uma colcha de retalhos de ideias díspares, desarmônicas e desconcertantes.

Carter, Clegg e Kornberg (2008a) salientam que o compromisso da abordagem da estratégia como prática com o pluralismo é hipócrita, pois aborda o surgimento da estratégia somente da perspectiva daqueles envolvidos no processo estratégico. Não se considera o caminho que o mundo contemporâneo tem evoluído em que ecologistas e ex-políticos auferem prêmios Nobel da Paz e as agendas de decisão estratégicas têm sido cada vez mais estabelecidas por agências políticas externas às organizações. Reforçam a existência e importância deste tipo de atores que no passado não tinham voz no processo estratégico e muitas vezes eram consideradas faces inaceitáveis do anticapitalismo na estratégia de negócios. No estudo da estratégia é necessário explorar não só o que é feito, mas o que não é feito, o que não é praticado, o que não é dito, como sinais do que poderia ser, mas não o é.

A partir desta perspectiva, Carter, Clegg e Kornberg (2008a) indicam que não é a estratégia tanto como prática que é importante, mas a estratégia como aquilo que não é praticado, não mobilizado. Algumas coisas nunca vão fazer parte da agenda da estratégia de como ela é definida pelos partidos dominantes, seja implícita ou explicitamente decidida fora dos limites, portanto, não são suscitadas. Para os autores, em tais situações elites estratégicas existentes não colaboram na reprodução de algumas questões como fenômenos a serem levados a sério. Apenas as questões que estejam em conformidade com os mitos dominantes, rituais e instituições das estratégias que elas promulgam são admitidas. Questões importantes que desafiam estas ideias dominantes não serão reconhecidas e sua exclusão da consideração sinaliza a face esquecida do poder. Estratégia é feita não só por fazer, mas também por não fazer as coisas: estratégia, acima de tudo, deve ser considerada como política. Na política, são tanto as não práticas quanto as práticas que fazem a diferença.

Segundo Carter, Clegg e Kornberg (2008a) há sempre atores fora dos circuitos de estratégia que trabalham na arena estratégica, desafiando, mudando e metamorfoseando ideias que podem viajar rapidamente a longas distâncias. Cada vez mais, os desafios que os estrategistas terão que enfrentar são mais propensos a vir de práticas de alguns atores extraorganizacionais, uma comunidade local ou movimento de uma ONG, do que a partir de ferramentas estratégicas tão conhecidas pelos estrategistas. Se a análise se restringir apenas às questões que as elites sancionam e oficialmente formulam, sem considerar os mecanismos informais resistentes a estas práticas, perdem-se as maneiras em que as relações do poder organizacional procuram restringir ao viés de agendas da mobilização dominante. O que não é dito em formulações legítima, oficial e autoritária, às vezes, é mais importante do que o que é cuidadosamente articulado. Assim, abordagem da estratégia como prática tem como oportunidade se livrar das garras da estratégia como algo feito unicamente por estrategistas, apenas quando estão explicitamente fazendo estratégia, mas também de abordar o que eles não fazem e as reivindicações feitas que permaneçam inquestionáveis. Estratégia é irremediavelmente política, por esta razão, muito mais atenção deve ser dada à prática de políticas em uma obra teórica um pouco mais coerente, mas não menos empreendedora institucionalmente (CARTER, CLEGG; KORNBERG, 2008a).

Em outro artigo, Carter, Clegg, Kornberg (2008b) discutem o movimento de institucionalização da abordagem da estratégia como prática em um campo teórico e a comunidade de estudiosos deste campo. Segundo os autores esta institucionalização vem com um preço de que, como a teoria institucional sugere, os processos de institucionalização dão origem ao cerimonialismo em que uma determinada forma de racionalidade e coerência é promovida, enquanto, ao mesmo tempo permite uma forma interpretativa particular (GARFINKEL, 1967; MEYER; ROWAN, 1977). Além disso, a abordagem da estratégia na prática exibe um elevado grau de ambiguidade, que é, sem dúvida, útil para a criação de uma rede flexível de ações, ideias e pessoas com agendas de pesquisa amplamente diferentes. A partir de teorias abordando temas da moda em gestão, certo grau de ambiguidade é necessário para manter a flexibilidade das interpretações localmente significativas em contextos de mudança. No entanto, segundo os autores, a própria ambiguidade que ajudou a institucionalizar a estratégia como abordagem prática pode, ao mesmo tempo, impedir o seu avanço teórico. Os autores examinam criticamente a relação da abordagem com o conceito de estratégia e depois detalham o conceito de prática desenvolvido na literatura. As principais práticas estratégicas são identificadas como aqueles procedimentos operacionais formais envolvidos na definição da direção, na alocação de recursos e no monitoramento e controle.

Enquanto estas não são as únicas práticas a partir das quais a ação estratégica é construída, elas são teoricamente válidas dentro da literatura de gestão estratégica e são naturalmente práticas preocupadas com o fazer estratégia (JARZABKOWSKI, 2003, p.23).

Segundo Carter, Clegg, Kornberg (2008b) de um ponto de vista epistemológico, a estratégia como abordagem prática parece se assemelhar a uma versão crua do positivismo que entende a prática como estando mais perto da realidade e entrega uma mais precisa descrição do mundo real. Citando Johnson et al. (2003, pp.13-15) a "agenda de pesquisa corresponde ao mundo vivido dos atores organizacionais" com o objetivo de "construir teorias com maior influência no mundo real". As perguntas que Johnson et al. (2003) preveem estarem sendo resolvidas incluem: como conduzir uma reunião estratégica ou participar do debate estratégico cotidiano de uma maneira convincente e motivadora. Para Carter, Clegg e Kornberg (2008b) esta preocupação com o "real" demonstra a proximidade da abordagem com o funcionalismo. Intencionalmente ou não, a abordagem da estratégia como prática posiciona-se como uma ferramenta de resolução de problemas para as elites gerenciais. Ela não enfatiza as maneiras em que pessoas de fora, renegadas e desconhecidas podem influenciar a estratégia na prática.

Na análise da literatura da estratégia como prática, segundo Carter, Clegg e Kornberg (2008b), torna-se evidente que o conceito de prática não está claramente definido. Citam, por exemplo, que Jarzabkowski (2004, p. 545) diferencia a prática e as práticas como sendo "prática é a atividade real, eventos, ou o trabalho de estratégia, enquanto as práticas são as tradições, normas, regras e rotinas através do qual o trabalho de estratégia é construído". Ao fazer isso, a prática parece ser semelhante à ação e as práticas se tornam os procedimentos formais das organizações. Enquanto alguma prática se assemelha a rotinas, ela também pode ser um devir não rotineiro que se torna promulgado em eventos singulares e não recorrentes. Portanto, o conceito chave de prática é definido de uma forma contraditória e confusa e pode significar qualquer coisa e se torna um conceito que pode explicar quase tudo (CARTER, CLEGG; KORNBERG, 2008b).

Segundo Carter, Clegg e Kornberg (2008b), em vez de derivar um conceito sofisticado de prática de teóricos sociais como Garfinkel, Foucault ou Bourdieu, a abordagem da estratégia como prática adotou uma duvidosa e contraditória definição de prática. Na verdade, prática pode significar uma miríade de coisas, incluindo eventos, rotinas, regras, ou simplesmente estar mais próximo da realidade ou ainda ser mais prático. A abordagem da estratégia como prática não usa o conceito de prática em toda sua extensão. A prática parece significar estar mais próximo da realidade ou ser mais facilmente aplicável, em outros, a

prática é entendida no sentido *'mintzberguiano'* de o que as pessoas realmente fazem quando '*estrategizando*' (CARTER, CLEGG; KORNBERG, 2008b).

Com base na filosofia prática contemporânea, especialmente o trabalho de Paul Veyne, Carter, Clegg e Kornberg (2008b) desafiam filosófica e sociologicamente as noções de estratégia e de prática, na esperança de que a discussão promova a compreensão do '*strategizing'* e do '*organizing'*. Segundo eles, o objeto "estratégia" não existe como ponto de partida, pois só as práticas associadas com a palavra nos fazem acreditar que estratégia é uma "coisa" que pode ser observada, criada e gerenciada em departamentos, considerando que é, de fato, apenas uma projeção de possíveis práticas - práticas que podem se diferenciar e mudar fundamentalmente a partir de um cenário de estratégia para outro. Para os autores, o problema não é começar com o objeto estratégia e tentar explicar como ele foi fabricado, mas sim, que se deve esquecer, pelo menos por um momento, a palavra estratégia e ver quais as práticas produzem eventos suportáveis ou recorrentes que eventualmente se transformam em "coisas" ou "eventos" que depois são tratadas como estratégia. Assim, tem-se uma razão para supor que a estratégia não existe independentemente de um conjunto de práticas que formam a sua base. A estratégia pode acontecer em diferentes departamentos, em diferentes circunstâncias e contextos, no entanto, apenas uma pequena percentagem de ações que ocorrem será chamado 'estratégico' porque elas giram em torno de um conjunto de práticas que constituem o que é formalmente reconhecido como estratégia (CARTER, CLEGG; KORNBERG, 2008b).

A partir desta perspectiva, a abordagem da estratégia como prática deveria pesquisar as práticas que constituem o objeto "estratégia" e algumas questões-chave deveriam incluir: (i) que rotinas fazem uma ação ou um evento estratégico; (ii) que artefatos e símbolos estão envolvidos na criação e legitimação de estratégia; (iii) que jogos de linguagem performativas são implantados na criação de estratégia (CARTER, CLEGG; KORNBERG, 2008b).

Segundo Carter, Clegg e Kornberg (2008b), por vezes, o que não é dito é mais importante do que aquilo que é cuidadosamente articulado, os silêncios dos discursos da estratégia das palavras que não são pronunciadas tanto quanto aquelas que o são, ambos são significativos a sua compreensão. Por isso, a análise dos símbolos, artefatos e linguagem da estratégia seria crítico para a compreensão da estratégia como prática. Estratégia é sempre um trabalho em processo, a indeterminação de estratégias, no entanto, é uma peça de construção social que surge em um espaço já estruturado de significações, privilégios e práticas. Não só estrategistas oficialmente empossados têm estratégias. Estratégia é mais adequadamente

concebida como um discurso em que algumas vozes podem não ser ouvidas por algum tempo, mas que podem, se insistentes e bem organizadas, fazer parte da agenda em outro momento.

Outras críticas à abordagem da estratégia como prática recaiem sobre a desconsideração dos aspectos institucionais nos contextos macrossociais.

Coraiola, Adamoglu e Gonçalves (2012) criticam o individualismo metodológico que, segundo os autores, permeia a maioria das pesquisas sobre o papel e a atuação dos estrategistas na abordagem da estratégia como prática. Defendem ser equivocada a excessiva ênfase no nível microssocial de análise para entender quem são os estrategistas, por desconsiderar a importância da dimensão institucional, sua relevância na constituição identitária desse sujeito nas organizações, e a problemática que decorre em se estudar a prática e a práxis estratégica independentemente da influência de estruturas sociais mais amplas. Para os autores, em geral, as pesquisas desenvolvidas pelos pesquisadores da abordagem da estratégia como prática focam predominantemente na dimensão microanalítica ou microcontextual, explorando casos individualizados e não conseguindo generalizar adequadamente proposições teóricas capazes de sustentar a formulação de abordagem ampla e integrada capaz de ser utilizada também em outros contextos. Os autores ratificam a necessidade de estudos dos praticantes da estratégia ser complementado por abordagem capaz de integrar as dimensões micro e macrossociais da estratégia e desenvolvem um quadro analítico baseado na perspectiva do institucionalismo organizacional.

Considerando a sugestão de integração entre a abordagem da estratégia como prática e a teoria institucional como forma de suplantar as limitações teóricas de cada uma das perspectivas, faz-se necessária a apresentação dos principais conceitos constituintes da teoria institucional e na sequência estudos envolvendo a abordagem da estratégia como prática e a teoria institucional.

2.3 Conceitos da Teoria Institucional

Para Scott (2005) a teoria institucional trata dos aspectos mais profundos e resilientes da estrutura social e investiga como os elementos são criados, difundidos, adotados e adaptados ao longo do tempo e espaço e como declinam e recaem em desuso. De uma forma geral, a teoria institucional alerta para o papel dos valores institucionalizados no ambiente na composição das formas organizacionais (HININGS; THIBAULT; SLACK, KIKULIS, 1996) e busca o entendimento de como e por que as organizações se comportam da forma como o fazem, e com quais consequências (GREENWOOD; OLIVER; SAHLIN, SUDDABY, 2008).

Segundo Greenwood e Hinings (1996), a base da teoria institucional estava centralizada nas influências, coalizões e na competição ao longo das estruturas de informação e poder, provendo explicações sobre as similaridades entre organizações por meio do isomorfismo e da estabilidade dos arranjos organizacionais em um dado grupo de organizações. O surgimento da teoria neoinstitucional pode ser entendido como um aprimoramento da teoria institucional, agregando conceitos de sistemas de significados, elementos simbólicos, influências regulatórias, legitimidade, padrões e lógicas institucionais.

Para Scott (2001) instituições são sistemas sociais constituídos de um conjunto de elementos cognitivos, normativos e regulativos em uma dinâmica entre atores e ambiente buscando promover a estabilidade e a geração de significado à vida social. Uma instituição é constituída de regras, normas e crenças e depende dos aspectos institucionais do contexto em que está inserida e do comportamento dos seres humanos e suas fronteiras legais, morais e culturais. Para o autor, instituições são multifacetadas, duráveis estruturas sociais compostas de elementos simbólicos, atividades sociais, recursos materiais, exibem propriedades distintivas, são relativamente resistentes à mudança (JEPPERSON, 1991) e tendem a ser transmitidas, mantidas e reproduzidas através das gerações (ZUCKER, 1977). Além de regras, normas e crenças, sistemas simbólicos são ingredientes centrais das instituições e o conceito deve também abranger comportamentos associados e recursos materiais. Instituições enfatizam a capacidade de controlar e restringir o comportamento definindo limites legais, morais e culturais e distinguindo atividades legítimas de ilegítimas, sustentando e autorizando atividades e atores. Instituições fornecem guias e recursos para agir bem como proibições e pressões sobre a ação. (SCOTT, 2008).

Para Giddens (1984, p. 24) "as instituições, por definição, são as características mais duradouras da vida social [...] dando 'solidez' [a sistemas sociais] ao longo do tempo e do espaço", porém conforme indica Giddens (2003) não significa serem entidades isentas de transformações. Instituições exibem propriedades estruturais mais permanentes nos sistemas sociais, o que pode associá-las a condições de resistência à mudança, especialmente se observadas num período de tempo curto, como a biografia do indivíduo. No entanto, uma instituição, enquanto propriedade de um sistema social, precisa ser continuamente reproduzida por meio das práticas sociais. Instituições funcionam de modo a proporcionar estabilidade e ordem, mas podem passar por mudanças, tanto incrementais quanto revolucionárias. Não se deve apenas associar instituições a uma propriedade ou estado e sim pensar instituições como processo incluindo os processos de institucionalização, desinstitucionalização e reinstitucionalização.

Scott (1987) menciona como exemplos de instituições as agências regulatórias, agências governamentais, leis, tribunais e categorias profissionais, ademais também são instituições, segundo Hodgson (2006), linguagem, dinheiro, leis, sistemas de medidas e pesos, boas maneiras à mesa e organizações.

Para DiMaggio e Powel (2007) foram alteradas as causas da burocratização e não é mais a economia capitalista a principal causa da burocracia, mas o Estado e as profissões dentro da ótica institucionalista. Os autores argumentam que a mudança estrutural nas organizações parece ser cada vez menos orientada pela competição ou pela necessidade de eficiência, mas em razão de processos que tornam as organizações mais semelhantes entre si sem torná-las mais eficientes, processos estes que emergem da construção dos campos organizacionais institucionalizados.

DiMaggio e Powel (2007) conceituam campo organizacional como aquelas organizações que, em seu conjunto, constituem uma área reconhecida de vida institucional e dirigem sua atenção não somente para concorrentes, mas para a totalidade de atores presentes no campo. Para Wooten e Hoffman (2008) o campo é uma comunidade de organizações que compartilha um sistema de significado comum e cujos participantes interagem mais frequentemente e fatidicamente uns com os outros do que com atores fora do campo (SCOTT, 1995). Os campos devem ser vistos, não como recipientes para a comunidade de organizações, mas sim como espaços relacionais que forneçam à organização a oportunidade de se envolver com outros atores.

Owen-Smith e Powell (2008, p. 601) acrescentam que "os campos da teoria institucional são reconhecidas arenas de ação social, tanto quanto são campos de empreendedorismo". Os autores sugerem uma visão mais dinâmica dos campos em que posições mais ou menos atrativas se convertem em oportunidades e contraem as possibilidades de vários grupos sociais. Os campos são moldados em suas características por regras, convenções e expectativas que definem as atividades apropriadas e as posições legítimas.

DiMaggio e Powell (1983) indicam que as pressões coercitivas são resultantes de relações de poder e política e normalmente são exigências do Estado ou de outros grandes atores. São pressões formais e informais exercidas sobre organizações que experimentam sair do padrão institucional. Segundo Meyer e Rowan (1977), à medida que os Estados e outras organizações racionalizadas estendem seus domínios sobre outras arenas da vida social, as estruturas organizacionais acabam refletindo cada vez mais as regras institucionalizadas e legitimadas, produzindo rituais de conformidade com instituições maiores. As práticas

coercitivas levam às pressões que podem ser sentidas como coerção, persuasão, ou um convite para se unirem em conluio.

Friedland e Alford (1991) modificaram o foco de atenção de estudos institucionalistas anteriores em que forças socioculturais afetavam o modo de conduta das organizações ou que normas sociais e prescrições se tornavam traduzidas para um determinado campo social para as lógicas institucionais nas quais práticas e estruturas são manifestadas de maneira tangível. Friedland e Alford (1991, p. 243) definem lógicas institucionais como "[...] sistemas simbólicos e formas de ordenar a realidade que torna a experiência de tempo e espaço significativa".

Para Greenwood et al. (2011) lógicas institucionais podem ser compreendidas como conjuntos abrangentes de princípios que prescrevem como uma determinada realidade organizacional deve ser interpretada e qual o comportamento adequado para conduzir tal organização ao sucesso (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Segundo Greenwood et al. (2011), ao seguir determinada lógica as organizações obteriam o endosso de audiências referências a partir de um meio de compreensão do mundo social e, portanto, um modo de agir com confiança dentro dele, contudo, normalmente, as organizações enfrentam múltiplas lógicas que podem ou não serem incompatíveis entre si (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Na medida em que as prescrições e proscrições de diferentes lógicas são incompatíveis, ou pelo menos parecem ser assim, inevitavelmente geram desafios e tensões para as organizações expostas a eles.

Para Greenwood et al. (2011) ao longo do tempo a complexidade institucional se apresenta e se reconstitui criando diferentes circunstâncias para as quais a organização deve responder. Ademais, além de a complexidade institucional estar em contínuo fluxo, as organizações a experimentam de forma e graus diferentes, pois a posição de uma organização dentro de um campo organizacional molda a maneira e a intensidade que tal organização experimentará a complexidade variando de uma exposição profunda às tensões das múltiplas lógicas a uma exposição superficial dependente de quão imersa está a organização no campo.

Ao longo do tempo, organizações entram no campo trazendo com elas novas ideias o que em determinadas circunstâncias pode habilitar interesses subordinados a mobilizarem e instalarem com sucesso novas lógicas ou repriorizarem outras (GREENWOOD et al., 2011).

Esta visão proporcionou estudos que destacaram a coexistência de diferentes lógicas ao longo do tempo, mesmo que na maioria das vezes apenas duas lógicas eram analisadas. Estudos mostram que os mecanismos no nível do campo agem com um papel chave em filtrar, moldar e controlar o cumprimento das lógicas de maneira que qualquer tentativa de entender a

complexidade no nível organizacional deveria levar em conta os processos no nível do campo (GREENWOOD et al., 2011).

A conceituação de complexidade institucional no nível do campo é apresentada por Greenwood et al. (2011) como algo com características permanente e consistente, e tem despertado o interesse nas implicações em organizações individuais considerando duas linhas de exploração. A primeira busca entender as estratégias (OLIVER, 1991) adotadas pela organização frente às múltiplas lógicas e a segunda é como as múltiplas lógicas são refletidas nas estruturas e práticas buscando entender os diferentes tipos de organizações híbridas.

Greenwood et al. (2011) apresentam um quadro analítico considerando o repertório de estratégias e estruturas adotadas pelas organizações para lidar com as múltiplas e concorrentes demandas das lógicas institucionais, mesmo salientando que a complexidade institucional vivenciada por uma organização nunca está completamente determinada e que a natureza dessa complexidade é fundamentalmente moldada por processos dentro de campos organizacionais conforme descreve Scott (2008).

As organizações percebem a complexidade institucional sempre que enfrentam prescrições incompatíveis a partir de várias lógicas institucionais. A pluralidade dessas diferentes lógicas no campo institucional prescreve diferentes práticas que por sua vez são interpretadas pelas organizações a partir de seus atributos possibilitando diversidade de respostas e caracterizando assim a complexidade institucional (GREENWOOD et al., 2011).

Greenwood et al. (2011) exploram uma ampla variedade de atributos organizacionais que moldam como as organizações experimentam a complexidade institucional e como elas constroem o repertório de possíveis respostas. O quadro analítico desenvolvido por Greenwood et al. (2011) é multinível buscando uma visão holística de como a complexidade institucional surge e de como as organizações respondem a ela. Desta maneira, os atributos da organização como posição no campo, estrutura, propriedade, governança e identidade podem fazê-la mais ou menos sensível a certas lógicas institucionais do que a outras resultando em diferentes respostas a essas lógicas (GREENWOOD et al., 2011), conforme Figura 4.

Para estas descobertas Greenwood et al. (2011) analisam como a complexidade é moldada e processada pelos mecanismos no nível do campo seguido de um resumo dos filtros organizacionais que sugerem como e porque organizações respondem diferentemente as pressões institucionais do campo e por fim apresentam o quadro de respostas organizacionais.

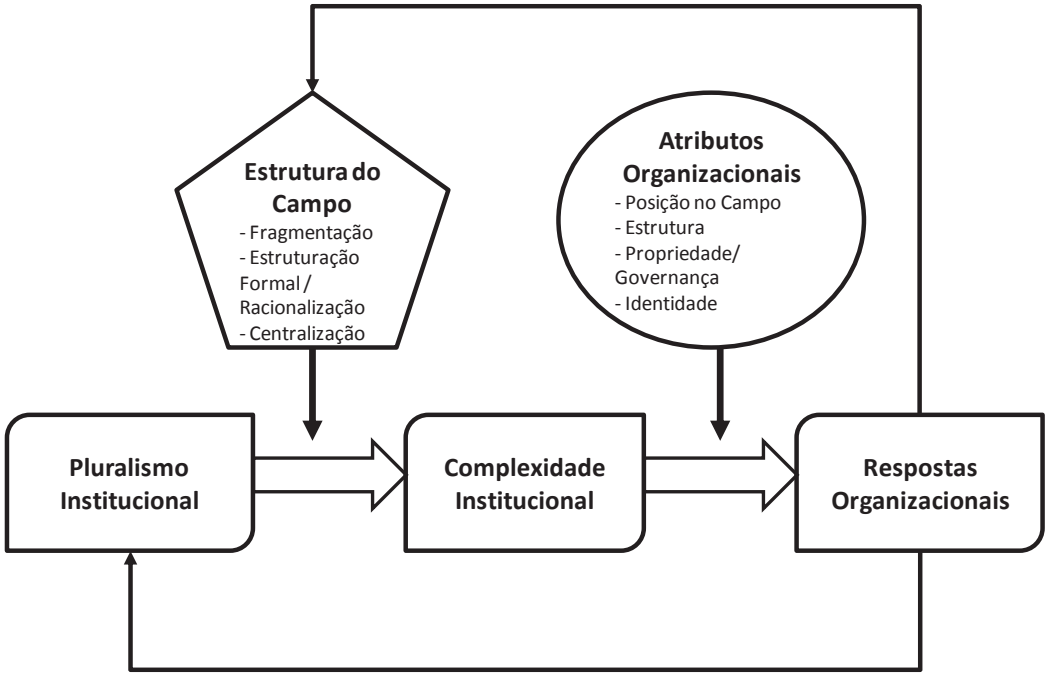

Figura 4. Modelo analítico do repertório de estratégias frente à complexidade institucional.
Fonte. Adaptado de Greenwood et al. (2011).

Os autores sugerem que estudos futuros considerem que as múltiplas lógicas estão em jogo em qualquer contexto particular e que devem ser mais específicos sobre as justificativas de quais lógicas serão incorporadas nas análises o que pode contribuir para que mais do que apenas duas lógicas sejam encontradas na análise, especialmente aquelas que apresentem elementos incompatíveis tais como papéis, habilidades, competências, práticas, protocolos, critérios de desempenho entre outros.

Greenwood et al. (2011) indicam que, se por um lado, quando as lógicas são ambíguas e carecem de especificidades, as organizações estariam relativamente com mais discrição em seus esforços em aliviar as tensões da complexidade. Assim, a habilidade organizacional em simbolicamente ou substantivamente atender com as expectativas externas, cuidadosamente enquadrando ou misturando estruturas e práticas, é potencializada. Por outro lado, quando lógicas conflitantes são altamente específicas, organizações se veem em um nível de complexidade mais problemático. As especificidades limitam a ação gerencial tornando-a extremamente difícil de mascarar ou disfarçar das atividades principais controversas que podem ser inaceitáveis para alguns constituintes chave.

Organizações experimentam complexidade em diversos graus e por isso elas podem se diferenciar na forma de responder a essa complexidade. Estas respostas são importantes porque elas podem ter maiores implicações para a legitimidade social e para o acesso a recursos críticos cruciais à sobrevivência organizacional. Ademais, respostas a prescrições ou demandas altamente incompatíveis inevitavelmente priorizarão alguns interesses em lugar de

outros. Por questões teóricas, portanto, é importante compreender os relacionamentos entre a complexidade institucional e as respostas organizacionais. As questões práticas também são importantes porque um conhecimento mais bem informado sobre complexidade institucional e respostas das organizações poderia ajudar os elaboradores de políticas públicas a interpretar as forças que modelam comportamentos no estabelecimento de hospitais, escolas e corporações, e assim ajudá-los a adotar regulações mais bem apropriadas a cada caso (GREENWOOD et al., 2011).

As decisões organizacionais são influenciadas pelos atores que trazem ao processo decisório suas interpretações de prioridades e resultados preferíveis dando voz às lógicas institucionais (GREENWOOD et al., 2011). A divisão estrutural do trabalho dentro de uma determinada organização cria comunidades intraorganizacionais que conectadas com as comunidades ocupacionais do campo são tais que podem se diferenciar em termos de preocupação ou receptividade a pressões institucionais. Estas pressões institucionais não apenas adentram à organização como são interpretadas, propiciando significado e são representadas por ocupantes das posições estruturais, o que indica que quanto mais diferenciada e complexa seja a estrutura de uma organização maior será a probabilidade de experimentação da complexidade institucional (GREENWOOD et al., 2011).

A ideia de que atores representam e importam para uma organização os significados e as normas das lógicas institucionais para as quais eles tenham sido inicialmente expostos sugere que a presença de múltiplas comunidades intraorganizacionais não somente aumentará a experimentação da complexidade institucional como também influenciará nas possíveis respostas. Assim, a estrutura organizacional importa, seja na modelagem de como as organizações experimentam a complexidade, ou em determinar o repertório de respostas organizacionais disponíveis em um dado momento, pois considerando que a conceituação de organizações é mais ampla do que instâncias de lógicas institucionais, organizações são locais onde pessoas e grupos criam sentido, interpretam e adotam prescrições institucionais e por isso é fundamental compreender as relações entre os atores organizacionais e aqueles no campo institucional (GREENWOOD et al., 2011).

De acordo com Greenwood et al. (2011) as decisões organizacionais não são simplesmente uma função de quem participa, pois o grau relativo de influência de grupos internos também é importante. Alguns grupos são mais poderosos do que outros, e como resultado, as respostas organizacionais para múltiplas lógicas institucionais são susceptíveis de serem reflexivas dos interesses do grupo mais influente. Aqueles com poder são susceptíveis de determinar as respostas organizacionais para múltiplas lógicas refletindo

assim seus interesses. Desta forma, a apreciação e o reconhecimento de lógicas, além da escolha de qual lógica ser priorizada e como fazê-lo será ditada por aqueles com o poder, o que reforça o que indicam Greenwood et al. (2011) de que as respostas organizacionais à complexidade institucional serão afetadas pela sua dependência aos atores institucionais importantes. Esta dependência relacional provê meios pelos quais as influências normativas podem fluir e os riscos de não cumprimento calculados, moldando desta maneira as respostas da organização.

Uma forma diferenciada pela qual a propriedade pode afetar as respostas organizacionais à complexidade institucional foca o processo de participação na tomada de decisões, por exemplo, em organizações como parcerias, aquelas sem fins lucrativos e organizações públicas. Para Greenwood et al. (2011) nesses tipos de organizações a resposta à complexidade institucional tende a ser problemática por causa das dificuldades que elas experimentam em garantir cooperação e consenso generalizado. Poder dentro dessas organizações não é apenas uma questão de propriedade. Uma segunda forma de compreender o relacionamento entre poder e complexidade institucional é, portanto, focar no papel da governança de diferentes posições e grupos.

Segundo Greenwood et al. (2011), atualmente há um crescente interesse em como organizações respondem à complexidade institucional. Por isso, faz-se necessário apresentar as possíveis respostas estratégicas em um contexto de complexidade institucional.

Os estudos interessados nas estratégias adotadas pelas organizações nos seus esforços para lidar com a complexidade institucional examinam se e, em que medida, as organizações abraçam prescrições instadas sobre elas pelo público-referência no nível do campo e procuram explicar como essas preferências são determinadas. Quando apenas uma lógica é representada, essa será a lógica a ser incorporada nas decisões e comportamentos organizacionais. Em contraste, quando várias lógicas são representadas, o resultado dependerá da distribuição de poder dentro da organização (GREENWOOD et al., 2011).

Salientam Greenwood et al. (2011) que a distribuição de voz e poder dentro da organização é em parte influenciada pela relação ou laços entre os atores de dentro da organização e seus interlocutores no nível do campo como aqueles atores influentes em suas lógicas institucionais. A resposta de uma organização a lógicas competitivas será parcialmente uma função de como são dadas vozes às lógicas dentro da organização, e a habilidade da voz ser ouvida está ligada à influência dos proponentes daquela lógica no nível do campo sobre os recursos que eles controlam, incluindo a legitimidade.

Oliver (1991) enfatiza os comportamentos estratégicos que as organizações empregam em resposta direta aos processos institucionais que as afetam. A autora identifica diferentes respostas estratégicas que as organizações adotam como resultado das pressões institucionais. Propõe que a teoria institucional deva considerar que as respostas das organizações são ativas e não invariavelmente passivas e conformistas em todas as condições institucionais. O modelo desenvolvido por Oliver (1991) considera que a escolha organizacional é limitada pelo contexto externo e que suas ações dependem do poder e da disponibilidade de recursos para a ação. A "estratégia da ascensão" é caracterizada pela postura passiva, consciente ou não, de adotar e copiar as regras institucionais determinadas pelo meio, tal qual um processo puro de mimetismo. A "estratégia do compromisso" simboliza o início de uma resistência à mudança, porém, faz uso de táticas negociais buscando o compromisso e um movimento de ganha-ganha em que a organização tenta conseguir algumas concessões para defender os seus direitos. A "estratégia de evitar" busca anular a necessidade de conformidade, por meio de táticas de fuga e, esquivando-se das pressões institucionais e em alguns casos até alterando os objetivos organizacionais de forma a evitar conformar-se. A "estratégia do desafio" é a forma mais ativa de resistência ao processo institucional em que as organizações buscam despistar, desafiar ou mesmo atacar as forças institucionalizadoras. A "estratégia da manipulação" é a tentativa oportunista e propositada de participar e influenciar as pressões institucionais passando do processo de cooperação, para alcançar a legitimidade, pelo processo de influência, em que há direcionamento dos valores e crenças a serem institucionalizados, até o processo de controle, em que visa o domínio e poder sobre os agentes que emanaram as pressões institucionais. A "estratégia da manipulação" é característica dos processos em que as expectativas institucionais são ainda incipientes, localizadas e fracamente promovidas.

Kraatz e Block (2008), a partir do pressuposto de que as organizações não são receptores passivos de prescrições institucionais, mas os interpretam, traduzem e, em alguns casos, transformam, propõem que as organizações podem adotar quatro tipos diferentes de respostas. Em primeiro lugar, poderiam resistir ou eliminar as tensões oriundas da complexidade institucional excluindo ou marginalizando uma ou mais identidades derivadas institucionalmente e posicionando uma identidade preferencial em detrimento das demais. Em segundo lugar, poderiam se esforçar para equilibrar as diversas demandas institucionais aumentando o cooperativismo entre identidades e forjando ligações entre elas. Em terceiro lugar, as organizações poderiam emergir como instituições por direito próprio construindo identidades duráveis que imunizariam a organização contra pressões externas e múltiplas para cumprimento. Finalmente, as organizações poderiam estar relacionadas com diversos grupos

institucionais ‘compartimentalizando’ suas identidades. Institucionalistas muitas vezes consideram a ‘compartimentalização’ como uma forma de dissociação em que uma organização apresenta um compromisso cerimonial e simbólico a certas lógicas, preservando sua identidade central (GREENWOOD et al., 2011).

Na sua concepção original, *decoupling* pode ser uma resposta racional às exigências de adaptação organizacional que são inconsistentes ou prejudiciais à organização. Pelo *decoupling* as organizações alcançam legitimidade por meio de ação esposada, mas permanecem eficientes ou consistentes através de ação real, o que aumenta as suas chances de sobrevivência. Ganhar legitimidade sem realmente se adaptar depende criticamente da lógica de confiança e boa-fé, ou seja, que as pessoas confiem que a organização faz o que anuncia que vai fazer. Segundo Boxenbaum e Jonsson (2008, p. 81) um corolário do *decoupling* é que “quando as pressões institucionais levarem à dissociação, as organizações se empenharão para evitar o escrutínio (inspeção) ou, pelo menos, para controlar tal processo".

De acordo com Meyer e Rowan (1991) o cumprimento de ritos cerimoniais é mais significante do que os seus resultados concretos. A conformidade com as regras institucionalizadas muitas vezes gera conflitos agudos em relação aos critérios de eficiência. A fim de promover eficiência as organizações se convertem em atividade de coordenação e controle, minando a conformidade cerimonial e consequentemente sacrificando seu apoio e legitimidade. Para manter a conformidade cerimonial e refletir regras institucionais, as organizações tendem a atenuar suas atividades técnicas, tornando-se flexíveis e proporcionando o estabelecimento de lacunas entre as estruturas formais e reais de atividades. O termo cerimônia é o sentido de aparência, onde aquilo que se supõe ser o principal resultado esperado pela ação empreendida não o é de fato.

No entanto, apesar de indicar um aumento no número de estudos envolvendo a prática do cerimonialismo, Boxenbaum e Jonsson (2008) apontam para a necessidade de mais investigação, especialmente sobre o impacto das estratégias de dissociação de fatores intraorganizacionais, como o moral dos funcionários e a produtividade, e para as condições em que as organizações podem continuar a dissociar suas estruturas a partir de suas práticas.

Greenwood et al. (2011) acrescentam a importância de uma melhor compreensão de como as organizações são capazes de usar estruturas incompatíveis por meio de modelagem retórica de tal forma que a organização consegue evitar sanções sociais com relativo sucesso. Além disso, salientam Greenwood et al. (2011) que nem todas as estruturas dissociadas são uma resposta estratégica deliberada à complexidade e nem todas permanecem dissociadas por muito tempo. Pelo contrário, práticas cerimoniais intencionais podem, ao longo do tempo,

"assumir o controle" da organização e algumas atividades de desacoplamento podem ter efeitos não intencionais sobre a própria identidade da organização precipitando novas tensões e realinhamentos.

Greenwood et al. (2011) justificam a necessidade de se analisar as respostas estratégicas à complexidade institucional considerando a possibilidade de se ter múltiplas respostas momentaneamente como também da mudança de resposta ao longo do tempo. Deve-se considerar a possibilidade de ajustes temporários para as mesmas pressões institucionais e dar atenção à possibilidade de ciclos de respostas organizacionais. A sustentabilidade das respostas organizacionais e sua alteração e variabilidade ao longo do tempo é um tema negligenciado, mas importante, que merece atenção séria.

Além disso, conforme propõem Greenwood et al. (2011), para apreciar plenamente as respostas estratégicas das organizações à complexidade institucional deve-se ir mais longe do que observar por que determinadas lógicas sobressaem. É preciso entender como uma organização lida com a potencial perda de endosso de atores no nível do campo cujas prescrições são ignoradas. Boa parte dos estudos explica a lógica "vencedora", mas organizações também precisam gerenciar aquelas "perdedoras". Ainda se tem pouca apreciação de como agem nesses casos, além da sugestão de que a conformidade cerimonial pode ser usada com o pressuposto implícito de que os atores no nível de campo são cegos para esta estratégia ou apenas as aceitam (GREENWOOD et al., 2011).

Atores poderosos podem, por vezes, impor sua vontade sobre os outros, com base no uso de ameaça ou sanções. Porém, o caso mais comum envolve o uso da autoridade, em que o poder coercitivo é legitimado por um quadro normativo que tanto apoia quanto restringe o exercício do poder. Instituições trabalham tanto para restringir quanto para empoderar o comportamento social. Entre os atores sociais, entende-se por constituintes organizacionais os diversos atores internos e externos às organizações que possuem alguma influência sobre as mesmas. Para Scott (1987, p. 114) "são constituintes que exercem pressões e expectativas, a exemplo do Estado, das agências reguladoras, das leis, dos tribunais, das categorias profissionais, dos grupos de interesse e da opinião pública".

Para Friedland e Alford (1991) só é possível compreender a legitimidade das organizações se a localizarmos no contexto social mais amplo, ou seja, na sociedade. Pfeffer e Salancik (1978) indicam que a legitimidade organizacional não é dada, e sim consequência da interpretação das ações a partir de sua comparação com valores socialmente legítimos. Já para Scott (2008), na perspectiva de dependência de recursos, a legitimidade é tipicamente tratada como um recurso qualquer, diferentemente da perspectiva institucional, que vê a legitimidade

como uma condição que reflete a consonância da organização com regras, normas e estruturas cultural-cognitivas.

Para Scott (2008) as dimensões de legitimidade na perspectiva institucional são a regulatória, a normativa e a cultural-cognitiva. A legitimidade regulatória está na conformidade com as regras e organizações legítimas são aquelas que estão legalmente estabelecidas ou estão de acordo com as leis ou regimentos. A concepção normativa reforça uma base moral profunda para avaliar a legitimidade, e as normas especificam como as coisas devem ser feitas, definindo quais meios são legítimos para se atingir a determinados fins; os valores concebem quais padrões são utilizados para comparar e acessar estruturas e práticas existentes. A legitimidade cultural-cognitiva deriva da conformidade com modelos e padrões socialmente aceitos no ambiente organizacional. O modelo cultural-cognitivo prevalecente prescreve a visão de mundo e como as ações são feitas. A legitimidade que vem da consistência cultural-cognitiva é de nível mais profundo porque se fundamenta em entendimentos pré-consciente tomados como certos (SCOTT, 2008).

Para Meyer e Scott (1983) e Scott (2008) a legitimidade também é socialmente construída por atores locais em situações locais acerca de sua própria interpretação. Nessa perspectiva, isso não quer dizer que sistemas societários e campos organizacionais sejam desacoplados, mas que são frouxamente acoplados. As organizações exigem mais do que recursos materiais e informações técnicas para que possam sobreviver e prosperar em seus ambientes sociais, elas precisam de aceitabilidade social e credibilidade (SCOTT et al., 2000).

Para Meyer e Rowan (1977) aquelas organizações que incorporam elementos racionalizados socialmente legitimados em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidades de sobrevivência. Se por um lado, Meyer e Scott (1983, p. 201) indicam que a "legitimidade organizacional refere-se ao grau de suporte cultural de uma organização à extensão que um conjunto de fatores estabelecidos culturalmente fornece explicações para sua existência, funcionamento e jurisdição [...]". Por outro lado, "a legitimidade de uma dada organização é afetada negativamente pelo número de diferentes autoridades soberanas sobre ela e pela diversidade ou inconsistência de suas maneiras de como funcionar" (MEYER; SCOTT, 1983, p. 202).

Para Scott (2008) a visão cultural-cognitiva da legitimidade pontua que ela se origina da conformação com uma dada situação, estrutura de referência, papel reconhecido ou padrão estrutural. Dessa forma, o ato de adotar uma estrutura que é tida como certa significa buscar a legitimidade que se origina de tal elemento simplesmente porque ele é socialmente aceito.

Para Weber (1994) a orientação das ações com referência a uma ordem ocorre nos participantes por motivos diversos, mas a circunstância de que, ao lado dos outros motivos, para pelo menos uma parte dos agentes essa ordem aparece como algo modelar ou obrigatório e, por isso, como devendo ter vigência, aumenta naturalmente, e muitas vezes em grau considerável, a probabilidade de que por ela se orientem as ações. Somente aquelas organizações ou indivíduos que contribuem com recursos, que dão suporte a suas atividades ou que consomem seus produtos devem ser considerados como relevantes no processo de legitimação, sob a condição de estas estarem diretamente relacionadas à sobrevivência da organização. Somente os grupos de interesse dos quais a organização depende podem lhe garantir legitimidade.

Segundo Greenwood et al. (2010), lógicas institucionais fornecem os princípios mestres da sociedade e orientam a ação social. São prescrições sociais resilientes tomadas como certas que permitem aos atores que suas situações tenham sentido e fornecem "pressupostos e valores, geralmente implícitos, sobre a forma de interpretar a realidade organizacional, constituindo um comportamento adequado de como se ter sucesso" (THORNTON, 2004, p. 70 apud GREENWOOD et al., 2010, p. 521). Formas organizacionais e práticas gerenciais são manifestações de, e são legitimadas por lógicas institucionais. Assim, para entender como e por que as organizações exibem similaridade ou variação na sua utilização de tais formas e práticas é necessário traçar a relação entre as organizações e as lógicas que compõem seu contexto institucional.

De acordo com Greenwood et al. (2010) a ligação entre as lógicas e as práticas está bem estabelecida, mas também é certo que as lógicas são historicamente contingentes e que os campos organizacionais são normalmente caracterizados por múltiplas lógicas, muitas vezes conflitantes e que consequentemente, as respostas organizacionais nesses contextos não são susceptíveis de serem uniformes.

Além disso, a atenção para como as instituições não mercantis e como as lógicas institucionais podem influenciar transações econômicas tem sido particularmente esquecida e se torna uma oportunidade de estudos envolvendo instituições como a família, a religião e, especialmente, o Estado, em organizações contemporâneas. Para Greenwood et al. (2010) é preciso, principalmente, observar como as lógicas do Estado moldam os comportamentos, porque o papel destas lógicas, embora se assuma amplamente ser significativo, tem sido raramente explicado.

Thornton (2004 apud GREENWOOD et al. 2010) refere-se a lógicas como princípios axiais da organização e de sua ação com base em discursos culturais e práticas materiais

predominantes em diferentes setores institucionais ou sociais. Estudos confirmam que as lógicas menos prevalentes podem ter apenas uma influência localizada ou fraca, no entanto em qualquer campo, práticas prescritas por diferentes lógicas vão estar em jogo, isto é, as organizações enfrentam complexidade institucional (THORNTON, 2004). Desta maneira, lógicas suportam a adequação das práticas organizacionais e a apropriação de discursos culturais legitima as ações em determinadas configurações e em certos momentos históricos.

Com isso pode-se perceber que a complexidade institucional entendida como um fluxo é relevante na compreensão da resposta de uma organização considerando as lógicas institucionais, as práticas, os atores envolvidos, suas capacidades de agência e a apropriação de discursos em determinados contexto espaço-temporal.

Apresentada a abordagem da estratégia como prática e alguns conceitos da teoria institucional, busca-se um fortalecimento da possibilidade de confluência de suas contribuições para o emprego integrado nesta tese a partir da visão de outros autores e pesquisadores.

2.4 A abordagem da estratégia como prática e a teoria institucional

Na visão de Coraiola, Mello e Jacometti (2012) o uso integrado da abordagem da estratégia como prática e da teoria institucional é favorecido considerando as possíveis afinidades ontológicas e epistemológicas entre as perspectivas, que permitem o estabelecimento de pontes e convergências teóricas entre elas. A abordagem institucional da estratégia foi considerada por alguns autores como alternativa oportuna às visões mais tradicionais disseminadas na área. Entre as principais contribuições da abordagem, está o reconhecimento da existência de faceta institucional do ambiente. Além das pressões de ordem técnica e econômica que influenciam as organizações, elas seriam também pressionadas a adotar determinadas práticas e modelos em função da legitimidade obtida por esses padrões em determinado campo organizacional, em detrimento das vantagens em termos de eficiência operacional que poderiam ser decorrentes disso (MEYER; ROWAN, 1991). Outro conceito relevante para a compreensão da perspectiva institucional de análise é quanto à influência mútua entre ambiente e organizações, ou seja, admite-se que tanto as práticas institucionalizadas no contexto ambiental influenciam as ações estratégicas das organizações quanto as próprias ações organizacionais contribuem para o estabelecimento do campo organizacional. Nesse sentido, a influência do ambiente restringe, mas não determina o conjunto de práticas que serão desenvolvidas pela organização. Conceber subjetivamente o

ambiente implica reconhecer que indivíduos, grupos e organizações podem perceber de maneira diferente o mesmo contexto institucional e, como consequência, agir de forma diversa na dinâmica de relacionamento entre a organização e o ambiente (WEICK, 1979).

Whittington (1992) analisa a influência de Giddens em trabalhos recentes sobre estudos de gestão, especialmente a contribuição de sua perspectiva estruturalista para a compreensão da agência gerencial. Apesar de Giddens e seus intérpretes serem muito citados, Whittington (1992) indica que apenas uma parte limitada da obra de Giddens foi assimilada em estudos de gestão, dando como exemplo de negligência o engajamento das organizações dentro de sistemas sociais plurais e em sobreposição (WHITTINGTON, 1992), tais como as lógicas institucionais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; GREENWOOD et al., 2011).

Com base nas ideias de estudos institucionalistas acerca das influências sociais sobre as organizações, Whittington (1992) constrói uma visão estruturacionista da agência gerencial que é fundada sobre as contradições dentro e entre os diferentes sistemas sociais. O autor procura aplicar a concepção de Giddens de sistemas sociais para os *insights* que estão sendo gerados por institucionalistas e autores relacionados. Em particular, Whittington (1992) sugere que a concepção de Giddens de regras e recursos estruturais plurais oferece um modelo possível para analisar em termos comuns o que frequentemente aparece em sua tradição como variáveis sociais altamente díspares. Reconceituar ambientes institucionais nos termos da teoria da estruturação poderia, além disso, fornecer uma saída para a auto-confessada tendência dos institucionalistas ao determinismo (DiMAGGIO, 1988).

Whittington (1992) deriva de Giddens um quadro capaz de analisar as influências sociais dos diversos institucionalistas nos mesmos termos e de uma forma compatível com a agência gerencial. Em certo sentido, esse quadro tenta casar a concepção estruturacionista existente de agência gerencial com a perspectiva institucionalista emergente em sistemas sociais. Para o autor, o trabalho substantivo de Giddens projeta um mundo que possui estrutura, mas não é nem tão monolítico nem tão determinado a impedir a ação efetiva e deliberada. Objetivando substituir o dualismo da estrutura e agência, Giddens insere o conceito distinto de sistema entre os dois a fim de criar o que ele chama de uma dualidade interdependente. Sistemas sociais são constituídos pelas atividades dos agentes humanos, habilitados e limitados pelas propriedades estruturais sociais desses sistemas. No entanto, enquanto as propriedades estruturais tornam a ação possível, as próprias estruturas não têm realidade, exceto como elas são instanciadas em atividade ou mantidas mentalmente como códigos de conduta lembrados ou direito aos recursos. Segundo Giddens (1998, p. 25), “de acordo com a noção de dualidade da estrutura, as propriedades estruturais dos sistemas sociais

são meio e resultado das práticas que elas recursivamente organizam". Como resultado da sua própria atividade, estas estruturas não exercem o necessário domínio sobre atores humanos. Para ter certeza, Giddens (1985) admite que qualquer particular ator enfrenta uma diversidade de estruturas que parecem bastante independentes de tudo o que pode fazer. Além disso, de acordo a Giddens (1984), a necessidade humana de segurança ontológica leva atores a manter os padrões de comportamento de rotina que involuntariamente reproduzem as estruturas de seus mundos. No entanto, o autor insiste no potencial para escolher ações deliberadamente, e conduzi-las efetivamente, mesmo desafiando regras estabelecidas e poderes vigentes, ou seja, a possibilidade de agência.

Segundo Whittington (1992), autores institucionalistas compartilham a preocupação de demonstrar como o ambiente social impacta sobre as organizações, muitas vezes de uma maneira que modifica as exigências aparentes de lógicas econômicas estritas. O autor argumenta que a perspectiva institucionalista poderia ser bastante ampliada se estivessem prontos para fazer mais do que indicar Giddens em suas referências. A preocupação com a agência individual amplia o foco para além da quase teleológica preocupação com as formas dominantes, finalmente, incluem tanto os processos confusos pelos quais eles evoluem e as idiossincrasias desafiadoras que sobrevivem. A aceitação estruturacionista do conflito e tensão estrutural, em vez da hipótese institucionalista de resolução e acomodação, dá alavancagem aos problemas da singularidade e da mudança. Finalmente, o relacionamento de atores particulares com a sociedade torna-se menos uma imersão passiva e mais uma questão de engajamento ativo (WHITTINGTON, 1992).

Para Whittington (1992) é pela exploração ativa das tensões entre princípios estruturais divergentes que os gestores ganham a sua agência. Estas tensões informam duas formas principais de agência gerencial. A primeira decorre da ambiguidade interna e pluralidade das regras que regem a reprodução de conjuntos específicos de estruturas sociais. Em sistemas complexos, os atores devem exercer um poder discricionário na interpretação de seus papéis imediatos. A segunda forma de agência decorre das contradições externas entre as propriedades estruturais intrínsecas do sistema e as regras e recursos alienígenas ou importados pelos atores por meio de suas múltiplas associações organizacionais ou introduzidas por necessárias relações com outros sistemas de atividades transversais. O maior senso de agência deriva das opções apresentadas pela sobreposição contraditória de várias regras e recursos estruturais de diferentes sistemas. Gestores e geridos que, como membros de pleno direito da sociedade, operam em uma diversidade de sistemas, são, portanto, capazes de utilizar e responder a uma multiplicidade de regras e recursos. Além disso, os limites de

organizações perpassam e sobrepõem os limites de muitos outros sistemas, particularmente as comunidades e Estados.

Para Whittington (1992) na medida em que estranhas propriedades estruturais são reconhecidas na consciência coletiva dos membros da organização, seus atores, gerentes e gerenciados, podem em seguida, recorrer a estas propriedades estruturais também dentro de suas atividades organizacionais. Explorando suas próprias identidades sociais plurais e as dos outros que eles necessitam influenciar, os gestores podem explorar regras e recursos de outros sistemas, a fim de empoderar ou legitimar sua conduta no trabalho. A mobilização de outras propriedades estruturais reconhecidas permite à organização ser um veículo transformador para a realização de uma ampla gama de valores socialmente legítimos. Defrontando-se com os institucionalistas, as forças sociais nem tanto sufocam a agência gerencial nem tanto a habilitam.

Seo e Creed (2002) usam a perspectiva dialética proposta por Benson (1977) para fornecer um quadro único para compreensão da mudança institucional que mais plenamente captura sua natureza totalista, histórica e dinâmica bem como fundamentalmente resolve um dilema teórico da teoria institucional quanto ao balanço relativo entre agência e imersão. Neste quadro a mudança institucional é compreendida como um resultado das interações dinâmicas entre dois subprodutos institucionais: as contradições institucionais e a práxis humana. Em particular, os autores retratam a práxis - agência imersa em uma totalidade de vários níveis de interpenetrados e incompatíveis arranjos institucionais (contradições) - como uma força motriz essencial para a mudança institucional.

Segundo Seo e Creed (2002), durante as últimas duas décadas, os teóricos institucionais foram capazes de oferecer mais *insights* sobre os processos que explicam a estabilidade institucional do que aqueles que explicam a mudança institucional. Isto é devido, em parte, à maior ênfase em como pressões institucionais forçam as organizações a adotar práticas ou estruturas semelhantes para ganhar legitimidade e apoio (DiMAGGIO; POWELL, 1983). Neste contexto instituições têm sido definidas como "sistemas de regras ou programa de rotinas construídas e reproduzidas socialmente" (JEPPERSON, 1991, p. 149) e "padrões supraorganizacionais de atividade humana pelo qual indivíduos e organizações produzem e reproduzem sua substância material e organizam o tempo e o espaço" (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 243). Se as instituições são, por definição, firmemente enraizada em regras, normas e rotinas tidas como certas, e se essas instituições são tão poderosas que organizações e indivíduos tendem a conformar-se automaticamente a elas, então como é que as novas instituições são criadas ou como as já existentes são mudadas ao longo do tempo?

A questão teórica de como as instituições são criadas e modificadas parece ser ao menos parcialmente respondida pela incorporação do papel de interesse e agentes à teoria institucional (SEO; CREED, 2002). No entanto, essas tentativas muitas vezes contradizem diretamente uma das afirmações mais centrais da teoria institucional de que os atores e seus interesses são eles próprios institucionalmente construídos (POWELL; DiMAGGIO, 1991). A ênfase corretiva e renovada sobre a imersão institucional de interesse e agência leva a outro dilema: "como atores podem mudar as instituições se suas ações, intenções e racionalidade são todas condicionadas pela própria instituição que desejam mudar?" (HOLM, 1995, p. 398).

Para Seo e Creed (2002) abordar este paradoxo teórico, desconsiderando o papel ativo e a imersão institucional da agência e dos interesses parece ser uma das questões centrais dos atuais argumentos institucionais. Assim, foram identificados mecanismos concretos que delineiam como arranjos institucionais – em sua pluralidade de lógicas institucionais - criam várias inconsistências e tensões dentro e entre sistemas sociais, como essas contradições transformam os atores sociais imersos em agentes de mudança dos arranjos institucionais, e como essas contradições, adicionalmente, permitem e promovem a posterior mudança de processos. Os autores teorizam sobre um determinado tipo de agência humana - a práxis que é a ação política imersa em um sistema histórico de arranjos institucionais interligados e ainda incompatíveis. Práxis pode ser considerada um conceito central para conciliar duas propriedades aparentemente incompatíveis da teoria institucional, quais sejam, a imersão institucional e a agência transformacional (SEO; CREED, 2002).

Segundo Seo e Creed (2002), a conformidade a certos arranjos pode causar conflitos ou inconsistências com arranjos institucionais de diferentes níveis ou setores. Assim, indivíduos e organizações estão cada vez mais expostos a múltiplos e contraditórios, ainda que interligados, arranjos e prescrições institucionais, todos dos quais são subprodutos inevitáveis da construção social em curso dessas instituições. Conformar-se a certos arranjos institucionais e as relativas expectativas comportamentais tidas como certas pode criar inconsistências e, eventualmente, as incompatibilidades com expectativas de comportamento decorrentes de acordos institucionais em diferentes níveis ou em diferentes setores da sociedade como um todo. Seo e Creed (2002) consideram fundamental que, dentro da ideia de desenvolver uma teoria da ação humana para a mudança institucional, tanto a formação quanto a reprodução de arranjos sociais sejam basicamente processos políticos envolvendo vários participantes que têm divergência de interesses e poderes desiguais. Proponentes da visão dialética postam uma ênfase especial sobre essa fonte de contradições: o fundamental desalinhamento entre uma forma particular de arranjo social e os interesses de atores diversos

que encenam, habitam e reproduzem este arranjo. Especificamente, proponentes veem atores cujas ideias e interesses não são adequadamente atendidas pelo atual arranjo social como potenciais agentes de mudança que, em algumas circunstâncias, tornam-se conscientes das condições institucionais que deixam suas necessidades não atendidas e tomam ações para mudar a presente ordem (SEO; CREED, 2002).

Seo e Creed (2002) discutem a práxis como mecanismo central de mediação da mudança institucional. A perspectiva dialética abraça a visão de que as contradições institucionais são as forças motrizes fundamentais para a mudança institucional, mas não a suposição de que estas contradições levam deterministicamente a tal mudança, em vez disso, o desenvolvimento e a influência de contradições são mais ou menos probabilidades e não inevitabilidades. Posicionando a práxis humana como um mecanismo de mediação reformula a ideia de que uma mudança em qualquer arranjo social requer um processo de reconstrução social por parte dos constituintes daquela estrutura social. A práxis como elemento fundamental de tal processo de reconstrução, constitui talvez, a mais importante peça do quebra-cabeça em entender o processo de mudança institucional - em particular, as relações dinâmicas entre imersão institucional, contradições, atores e mudança institucional (BENSON, 1977).

Jepperson (1991) argumenta que a teoria institucional deveria distinguir entre o comportamento humano e a ação. Considerando que o comportamento humano contribui para a reprodução automática de arranjos sociais, a ação implica um especial tipo de comportamento humano, envolvendo desvios conscientes e propositais de padrões sociais institucionalizados. Adotando esta noção de ação humana, define-se como práxis um determinado tipo de ação humana coletiva, situada em um determinado contexto sócio-histórico, mas impulsionada pelos subprodutos inevitáveis desse contexto de contradições sociais (JEPPERSON, 1991). Desta forma, o objetivo da práxis é "a livre e criativa reconstrução de arranjos sociais sobre a base de uma análise fundamentada sobre os limites e os potenciais [latentes] das atuais formas sociais" (BENSON, 1977, p. 5).

Segundo Seo e Creed (2002) uma teoria da mudança institucional incorporando o conceito de práxis enfatiza a capacidade dos agentes artisticamente mobilizarem apropriadamente diferentes lógicas institucionais e recursos, a partir do ambiente institucional contraditório, para enquadrar e servir a seus próprios interesses. A perspectiva dialética oferece uma incipiente teoria da agência institucional como práxis. Os autores não sugerem que as contradições institucionais, crises e práxis humanas sejam os únicos fatores de mediação da mudança institucional, mas sim que, a práxis imersa institucionalmente é o fator

mais comum e importante na mudança institucional do que o cumprimento ortodoxo ou a resistência estratégica sugerida por teorias institucionais.

Para Fligstein (1997) o problema do papel dos atores na teoria institucional pode ser abordado considerando um modelo de empreendedorismo institucional. Uma posição sociológica desta questão define empreendedores institucionais como atores que têm habilidades sociais e capacidade de motivar a cooperação de outros atores, proporcionando-lhes significados e identidades comuns. O autor argumenta que esta habilidade é aplicada diferentemente em campos organizacionais em formação, estáveis e em transformação.

A teoria institucional na análise organizacional tem uma visão limitada da ação, pois geralmente se concentra em como os significados se tornam inquestionáveis em arenas organizacionais. A teoria institucional trata significados compartilhados como restrições sobre a ação que limitam e determinam o que é comportamento significativo (POWELL; DiMAGGIO, 1991). Fligstein (1997) defende uma teoria sobre o empreendedorismo institucional para trazer de volta o papel dos atores para a teoria institucional. O autor propõe ver a ação como o resultado de tipos de habilidade social que os empreendedores institucionais possuem e como esta habilidade se traduz em arranjos institucionais que produzem campos organizacionais. A ideia de que alguns atores sociais são melhores do que os outros em produzir resultados sociais desejados é a noção central que fundamenta o conceito de empreendedores institucionais. Fligstein (1997) discute que é possível teorizar sobre que tipo de habilidade social esses atores possuem e como o uso dessas habilidades depende em muito da existência ou não de um campo organizacional em formação, estável ou em crise. O autor propõe fornecer à teoria institucional o início de uma teoria da ação que usa um modelo explicitamente social de habilidade e um modelo político de ação dentro de um campo organizacional.

Habilidade social pode ser definida como a capacidade de motivar a cooperação de outros atores, fornecendo a eles significados e identidades comuns em que ações podem ser empreendidas e justificadas. Ação estratégica é a tentativa por parte de atores sociais de criar e manter mundos sociais estáveis. Envolve a criação de regras para as quais grupos diferentes podem aderir. Em tempos estabelecidos implica a reprodução de uma determinada ordem. Neste processo, os interesses e identidades de grupos são criados e os atores sociais devem ter uma maior concepção do mundo, cujas visões ou modelos definem quais ações são legítimas e quais resultados são mais desejados (FLIGSTEIN, 1997).

Segundo Fligstein (1997) o problema básico da teorização sobre habilidade social é a tendência teórica em sociologia, economia e ciência política em explicar a ação inteiramente

em termos de estrutura social. É assumido que pessoas têm interesses determinados por suas posições na estrutura social e sua capacidade para atingir os seus fins é inteiramente determinada pelas oportunidades que suas posições na estrutura social apresentam a elas. Deste modo, o poder e os recursos determinam o grau que os seus interesses são realizados. O autor argumenta que a base da habilidade social é a capacidade de se relacionar com a situação do outro. Isto significa que conquanto um determinado ator estratégico tenha interesses, ele deve considerar os interesses dos outros se os campos organizacionais começam a se formar e permanecem estáveis. A ação social qualificada gira em torno de encontrar e manter uma identidade coletiva de um conjunto de grupos sociais e o esforço em moldar e atender os interesses desses grupos. Atores estratégicos qualificados devem ser capazes de dimensionar a condição do campo organizacional e descobrir que tipo de ação faz sentido. Para fazer isso, atores estratégicos qualificados têm de se identificar imaginativamente com os estados de outras pessoas. Usar habilidade social requer conhecimento de dois fatores sociais: (a) a condição atual do campo organizacional e a localização dos vários grupos no campo e (b) os tipos de ações estratégicas que "fazem sentido" dadas as condições objetivas.

Para Fligstein (1997) as táticas em que os atores estratégicos se envolvem são dependentes de suas posições relativas nos campos organizacionais e do nível de organização desses campos. Quando o campo organizacional não tem estrutura, as possibilidades de ação estratégica são maiores, não há atores dominantes e, portanto, os grupos devem enfrentar duas dificuldades: (1) unir-se internamente e (2) encontrar um conjunto estável de acordos para o campo organizacional. Neste caso, as táticas que enfatizam a ligação com os outros são as mais importantes e ajudam a aproximar os grupos por encontrar o quanto possível uma identidade coletiva para os atores. Situações fluidas significa que os atores estratégicos devem encontrar uma maneira de reunir tantos grupos quanto possível para formar um núcleo.

Quando o campo organizacional está estabelecido as regras são claras e o papel de atores poderosos (membros históricos) e menos poderosos (desafiantes) está bem definido. Empreendedores institucionais se transformam em atores que tentam manter ou lutar contra o *status quo*. Membros históricos têm certas ferramentas que podem usar para manter o controle tanto interno quanto externamente a seus grupos. Eles têm de lidar com os seus constituintes internos para quem eles devem continuar a entregar os bens, e no campo organizacional, onde eles devem manter a sua relação com outros grupos poderosos e manter sobre controle os desafiantes. As táticas utilizadas diferem dependendo do tipo de público e da finalidade. Internamente, precisam convencer os outros de que é do seu interesse manter as coisas como

estão, além de procurar convencer quando os atores estratégicos quiserem embarcar em novos cursos de ação e observar como os outros reagem (FLIGSTEIN, 1997).

Atores estratégicos membros de grupos desafiantes têm dois problemas muito difíceis. Primeiro, eles devem manter os seus próprios membros motivados. Segundo, eles têm de lidar com os seus vizinhos mais poderosos. Atores estratégicos devem convencer atores internos de que seus objetivos permanecem viáveis e mostrar alguns ganhos para os membros.Portanto, suas relações com os atores mais poderosos devem focar o aproveitamento de todas as oportunidades e obter tudo o que podem. Algumas táticas tomadas em conjunto manterão os grupos desafiantes continuamente trazendo recursos para os grupos em face de um campo organizacional estável (FLIGSTEIN, 1997).

Segundo Fligstein (1997), nos campos organizacionais em crise os grupos dos membros históricos simplesmente tentam reforçar o seu poder. Às vezes isso funciona e às vezes não. Atores verdadeiramente estratégicos em tais situações irão reconhecer se está ou não funcionando e vai alterar os seus cursos de ação, se não estiver. No entanto, isso geralmente não ocorre porque membros históricos estão acostumados a ter o seu caminho e porque a sua inteira base de poder é construída sobre determinado conjunto de princípios. É por isso que a transformação interna dos campos é um evento raro (FLIGSTEIN, 1990). Desafiantes devem fornecer alternativas e serem capazes de construir coalizões significativas o suficiente para reforçar sua visão. Para fazer isso, deve-se assumir que eles já têm um ponto de vista e uma identidade coletiva. Eles devem ser capazes de perceber que o campo está em crise e que a possibilidade de transformação realmente existe. A situação pode parecer muito com a formação do campo (FLIGSTEIN, 1997).

Os problemas que empreendedores institucionais enfrentam são muito diferentes, dependendo de como seus campos são organizados. Quando os campos são menos organizados, suas táticas são reunir grupos diferentes por meio de diversas táticas. Quando um quadro coerente começa a organizar o campo eles agem para propagar esse quadro e da ordem social que ele implica. Uma vez organizado, atores estratégicos qualificados defendem um *status quo*, habilmente manipulam acepções certificando-se de que os "bens" estão sendo entregues para aqueles que dominam um campo organizacional. Em situações de crise, os atores comprometidos com o *status quo* continuarão tentando usar os entendimentos dominantes para estruturar a interação enquanto podem. Atores estratégicos habilidosos em grupos desafiantes vão oferecer novos quadros culturais e regras para reorganizar o campo. A sua capacidade de fazê-lo dependerá de serem capazes de convencer um grande número de atores que mudar as regras é de seu interesse (FLIGSTEIN, 1997).

Na visão de Fligstein (1997) pesquisadores institucionais frequentemente estudam a formação ou a transformação de campos organizacionais, mas o que geralmente falta é uma compreensão cultural e política de como empreendedores institucionais são capazes de produzir campos organizacionais estáveis a partir de suas práticas. Fligstein (1997) argumenta que a habilidade social é a capacidade de ler o atual nível de organização em um campo e responder a ele, tomando a posição de outros atores no campo. Atores sociais habilidosos usam esse conhecimento e um conjunto de táticas explicáveis para tentar formar acordos para produzir campos organizacionais estáveis onde os sentidos são tidos como certos e a reprodução de instituições ocorre. Uma vez o campo organizado, esses mesmos atores estratégicos mudam suas táticas e práticas para preservar o *status quo* no campo. Desta forma, a análise institucional na teoria organizacional não é apenas sobre a construção de significados compartilhados, mas pode ser sobre o poder e as medidas tomadas na produção e reprodução de arranjos institucionais (FLIGSTEIN, 1997) por meio de novas práticas.

Lounsbury e Crumley (2007), utilizando-se tanto da escola institucional quanto da prática, desenvolvem um modelo de processo de criação de nova prática que redireciona a atenção para a multiplicidade de atores que interativamente produzem mudanças. Os autores questionam de onde vêm novas práticas e indicam que embora a pesquisa neoinstitucional seja mais conhecida por seu foco na detecção de como as inovações ou atividades se tornam estabelecidas e tomadas como certas como resultado da difusão isomórfica, raros trabalhos nesta tradição focam as origens de novas práticas (SCOTT, 2001). Parte do problema é que os estudos de difusão tratam as práticas como objetos que são adotados ou não, essencialmente, conduzindo para um processo de caixa preta da prática. Uma resposta a essa inquietação foi a introdução do conceito de empreendedor institucional caracterizando o papel de atores poderosos, como o Estado e as profissões que são capazes de reformular a organização social dos campos e/ou ajudar a estabelecer uma nova prática dominante. No entanto, este redirecionamento não esclareceu muito sobre as fontes de novas práticas.

Lounsbury e Crumley (2007) buscam contribuir para o desenvolvimento de uma abordagem institucionalista mais abrangente para o problema da criação de prática que estende o âmbito da análise às atividades organizacionais e processos que ocorrem antes dos esforços de teorização e difusão impulsionando a prática para uma aceitação inquestionável. Os autores utilizam elementos da teoria da prática (SCHATZKI; CETINA, SAVIGNY, 2001) que têm sido empregados principalmente no estudo etnográfico de microprocessos intraorganizacionais. Embora o exame de processos organizacionais internos tenha sido um aspecto negligenciado da análise institucional, os estudiosos da prática tendem inversamente a

negligenciar a importância dos atores e dinâmicas institucionais dos níveis mais amplos do campo. Desta forma, para Lounsbury e Crumley (2007) uma abordagem para a criação de uma nova prática que busca pontos de integração entre as escolas da prática e institucional promete contribuições para ambas as perspectivas teóricas, uma vez que cada uma delas têm o potencial para enfrentar os pontos cegos da outra.

Lounsbury e Crumley (2007) partem da visão de Jarzabkowski (2005) que vê atividade como as ações de e, interações entre, atores como eles realizam suas tarefas e funções diárias, enquanto que a prática se refere a padrões de atividades entre os atores que são infundidas com significado mais amplo e que fornecem ferramentas para a ordenação da vida social e da atividade. Prática é mais bem entendida como um tipo de instituição, conjuntos de atividades materiais que são fundamentalmente interpenetradas e moldadas por estruturas culturais mais amplas, como categorias, classificações, quadros e outros tipos de sistemas de crenças ordenados. Assim, o foco na relação entre atividade e prática pode fornecer um ponto de partida útil para um frutífero intercâmbio entre os teóricos neoinstitucionais e os da prática e o estudo de ligações temporais micro-macro que revelam como as atividades inovadoras habilitam a criação de nova prática.

Em contraposição, Lounsbury e Crumley (2007) indicam que, o aparato conceitual do neoinstitucionalismo aborda a noção de instituição em termos mais pluralistas, como formas de interações materiais ou comportamentos que são feitos compreensíveis e duráveis pela interpenetração com regras culturais mais amplas (SCOTT, 2001). Este ponto de vista é amplamente interpretado para abranger uma grande variedade de tipos de instituições, tais como, práticas, lógicas e formas de organização. Embora grande parte da pesquisa institucional tenha sofrido com o paradoxo da agência imersa, trabalhos mais recentes sobre mudanças nas práticas e rotinas oferecem um caminho útil para a conceituação de mudança institucional como um processo endógeno.

Lounsbury e Crumley (2007) desenvolvem o conceito de performatividade, o qual assume que os desempenhos individuais de uma prática possuem um papel chave tanto em reproduzir quanto em alterar uma dada prática por meio de variação da sua aprovação. Performatividade enfatiza o fato de que a atividade é frequentemente realizada por atores qualificados (FLIGSTEIN, 1997), que se apoiam na agência avaliativa-prática (EMIRBAYER; MISCHE, 1998; JARZABKOWSKI, 2004) para entender e avaliar como as práticas podem ser alteradas ou adaptadas, a fim de realizar tarefas específicas ou para atender a diferentes públicos. Performatividade engloba ambos os desvios estrategicamente projetados

para, por exemplo, lidar com mercados competitivos, bem como as variações provocadas por esforços menos estratégicos para modificar práticas endereçando contingências localizadas.

Para Lounsbury e Crumley (2007) concentrando-se em performatividade e mobilização, além de teorização como componentes chave da criação da prática, pesquisas futuras devem enfatizar como as interações entre uma gama mais ampla de atores podem produzir mudança institucional. Este é um processo recíproco que tem várias fases, que incluem o surgimento de atividade anômala, a problematização das práticas existentes, o reconhecimento social de uma inovação e processos políticos que podem envolver resistência pelos operadores históricos, bem como a teorização e legitimação de uma nova prática.

Embora o estudo das práticas dentro das organizações tem produzido importantes *insights*, há uma oportunidade para expandir a pesquisa prática intraorganizacional de uma forma que mais bem valorize a relação entre as dinâmicas organizacional e institucional. O foco em sistemas de significados culturais mais amplos permite aos pesquisadores da abordagem da estratégia como prática prover uma melhor conceituação de agência que representa como os praticantes são limitados por teorias mais amplas e sistemas de crenças que não somente fornecem sentido à atividade, mas também prescrevem papéis para os atores que delimitam o âmbito da performatividade em suas práticas. Este projeto conjunto sobre a criação de práticas, simultaneamente contribui para uma conceituação mais matizada do empreendedorismo institucional que evita a celebração apenas daqueles atores individuais poderosos Lounsbury e Crumley (2007).

Feldman e Pentland (2003) desafiam a compreensão tradicional sobre rotinas organizacionais como fonte de criação de inércia nas organizações. Os autores propõem uma teoria que explica porque as rotinas, subdivididas em ostensivas e performáticas, são tanto fonte de mudança quanto de estabilidade. O aspecto ostensivo de uma rotina encarna o que normalmente se pensa como estrutura e o performático incorpora as ações específicas, por pessoas específicas, em tempos e lugares específicos, e que dão vida à rotina. Argumenta-se que o aspecto ostensivo permite às pessoas se orientar, explicar, e se referir a atuações específicas de uma rotina. Já o aspecto performático cria, mantém e modifica o aspecto ostensivo da rotina. Defende-se que a relação entre os aspectos ostensivos e performáticos de rotinas cria uma oportunidade em curso para a variação, seleção, retenção de novas práticas e padrões de ação dentro de rotinas, assim como permite rotinas gerarem uma ampla gama de resultados da aparente estabilidade a uma mudança considerável (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

Segundo Feldman e Pentland (2003) esta ontologia revisada sobre rotinas organizacionais proporciona uma melhor explicação dos resultados empíricos e tem implicações para diversas teorias organizacionais. Enquanto rotinas podem ser fonte de inércia e inflexibilidade, também podem ser uma fonte importante de flexibilidade e de mudança. Os autores referem-se a algo mais básico que é a capacidade inerente de cada rotina organizacional gerar mudanças apenas por seu desempenho em curso. Há um consenso considerável na literatura de que as rotinas organizacionais podem ser definidas como repetitivas, padrões reconhecíveis de ações interdependentes realizadas por múltiplos atores. Para Feldman e Pentland (2003), mesmo aceitando esta definição, à luz dos recentes estudos empíricos e da atual teoria social, surge uma nova ontologia do fenômeno subjacente. Esta ontologia baseia-se na ideia de que as rotinas, assim como outros fenômenos sociais, encarnam uma dualidade de estrutura e agência (GIDDENS, 1984; BOURDIEU, 1990).

Uma rotina organizacional consiste de duas partes relacionadas, uma que encarna a ideia abstrata da rotina (estrutura), enquanto a outra consiste nas performances reais da rotina realizadas por pessoas específicas, em momentos específicos e em locais específicos (agência). Cada peça é necessária, mas nenhuma parte isolada é suficiente para explicar ou mesmo descrever as propriedades do fenômeno denominado de rotinas organizacionais. Compreender as interações entre estes dois aspectos é necessário para poder apreciar o potencial de rotinas organizacionais como uma fonte de mudança (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

Em contraste com as visões tradicionais de rotinas que enfatizam a estrutura, a proposta de Feldman e Pentland (2003) enfatiza a agência, e, portanto, traz de volta à cena a subjetividade e o poder. Agência envolve a capacidade de lembrar o passado, imaginar o futuro e responder às circunstâncias atuais (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). Enquanto rotinas organizacionais são comumente percebidas como reencenando o passado, o desempenho de rotinas também pode envolver a adaptação a contextos que requerem mudanças idiossincráticas ou em curso e reflexão sobre o significado das ações para as realidades futuras. Rotinas organizacionais são comumente retratadas como promovendo a eficiência cognitiva, mas também implicam comportamentos de autorreflexão e reflexão sobre outros.

Feldman e Pentland (2003) enfatizam o envolvimento de múltiplos participantes e que rotinas organizacionais não são apenas aquelas individuais executadas no contexto de uma organização. O envolvimento de vários participantes garante que o aspecto ostensivo da rotina, seu aspecto estrutural, não possa ser monolítico ou indiferenciado, exceto, talvez, em

casos triviais. O envolvimento de várias pessoas, inevitavelmente, introduz diversidade na informação, nos esquemas interpretativos e nos objetivos dos participantes. Os indivíduos que executam a rotina nem todos têm acesso à mesma informação, e mesmo se o fizessem, não interpretariam a informação da mesma maneira. Todos que se envolvem em um padrão de atividade não estão necessariamente buscando o mesmo resultado. Assim, as interpretações subjetivas dos diferentes atores do apropriado curso de ação serão diferentes (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

Segundo Feldman e Pentland (2003) indivíduos agem no contexto criado pelas ações dos outros participantes, ou seja, suas ações são interdependentes e cada performance de uma rotina é um desempenho coletivo. Os participantes em uma rotina organizacional devem se ajustar às ações dos outros, todavia a interdependência não está limitada às ações imediatas dos participantes. Considerando a interdependência das ações, a agência individual é moderada ou atenuada em certa medida. Os participantes não podem simplesmente agir como querem, porque as ações dos outros podem criar ou eliminar alternativas. O envolvimento de múltiplos atores introduz a diversidade de objetivos, informações e interpretações, enquanto a interdependência das ações tanto ofusca quanto abre as fronteiras da rotina para a influência externa.

A adoção da teoria da estruturação ou da teoria da prática leva a ver os aspectos ostensivos e performáticos de rotinas organizacionais como inter-relacionados, com as performances criando e recriando o aspecto ostensivo e o aspecto ostensivo restringindo e habilitando as performances. Segundo Feldman e Pentland (2003), as pessoas podem usar o aspecto ostensivo de rotinas de forma prospectiva, como um guia para as ações que devem ser tomadas, ou retrospectivamente, como um guia para a contabilização de ações já tomadas. Podem ainda usar o aspecto ostensivo de rotinas para significar ou se referir ao que é semelhante a um conjunto de atuações e, assim, criar rotinas.

Por outro lado, enfatizam Feldman e Pentland (2003) que, o aspecto performático de rotinas é essencial para a criação, manutenção e modificação do aspecto ostensivo da mesma forma que o discurso cria, mantém e altera a linguagem. Performances promulgam o aspecto ostensivo da rotina, embora este seja em grande parte um efeito não intencional da ação (GIDDENS, 1984). No entanto, um resultado importante de se engajar em ações é o seu efeito sobre as estruturas que restringem e permitem outras ações e os efeitos intimamente relacionados são a criação, a manutenção e a modificação de rotinas organizacionais.

Em contraste com a visão tradicional que sugere que as rotinas organizacionais são simplesmente seguidas ou reproduzidas, Feldman e Pentland (2003) salientam para a

importância central da subjetividade, da agência e do poder como influências sobre a flexibilidade de mudança em rotinas. Sugerem que rotinas são tanto objetivas quanto subjetivas e integralmente relacionadas. Como um desempenho coletivo, no entanto, uma rotina é energizada e guiada pelas percepções subjetivas dos participantes. O aspecto ostensivo da rotina permite criar uma realidade aparentemente objetiva por meio dos atos subjetivos de guiar, prestar conta e referir. Na prática, dimensões objetivas e subjetivas são mutuamente constitutivas (BOURDIEU, 1990). Aspectos objetivos e subjetivos são inseparáveis, pois os resumos objetivados de rotinas (os artefatos) são construídos a partir das percepções subjetivas dos mesmos. Ironicamente, rotinas existem como objetos por causa dos entendimentos subjetivos a respeito delas. De certa forma, a compreensão e interpretação subjetiva é a cola que une as ações dentro de padrões reconhecidos como uma rotina.

O quadro proposto por Feldman e Pentland (2003) é coerente com as perspectivas atuais de agência (EMIRBAYER; MISCHE, 1998) que enfatizam a participação ativa dos indivíduos em práticas cotidianas e a interpenetração de agência com várias formas de estrutura. Uma teoria de rotinas organizacionais que inclui agência, e, portanto, subjetividade e poder, permite ampliar a compreensão sobre a dinâmica das rotinas organizacionais e como estas se relacionam com a estabilidade, flexibilidade e mudança nas organizações.

O uso concomitante da teoria institucional e da abordagem da estratégia como prática tem produzidos avanços no desenvolvimento de ambas as perspectivas teóricas, mas ainda assim tem recebido críticas e sugestões de adaptação.

Walter, Augusto e Fonseca (2011) propõem alterações ao modelo de Whittington (2006) integrando a perspectiva institucional e a abordagem da estratégia como prática mediada pela teoria da estruturação. Os autores utilizam os conceitos de isomorfismo, agência-estrutura, propriedades estruturais e discutem a relação existente entre mecanismos isomórficos institucionais e as práticas estratégicas adotadas pelos estrategistas de uma organização. Consideram que existe uma influência mútua, que a ação dos estrategistas de uma organização é influenciada e influencia o campo, bem como é orientada pelas regras e recursos existentes nesse campo organizacional. Discutem a dualidade entre ação e estrutura em que tanto a estrutura auxilia a formulação de uma ação isolada, quanto tal ação constrói a estrutura. O mecanismo por meio do qual a dualidade da estrutura opera é o de recursividade entre agência e estrutura. Assim, a estrutura tanto restringe quanto fornece as condições que possibilitam a ação, pois sem as regras e sem os recursos fornecidos pela estrutura, a ação do indivíduo é impossibilitada e se restringe na medida em que a transgressão das regras pode ocasionar sanções (WALTER, AUGUSTO; FONSECA, 2011).

Para representar essa integração entre as perspectivas teóricas da estratégia como prática e institucional, Walter, Augusto e Fonseca (2011) optaram por modificar e ampliar o modelo de Whittington (2006). A justificativa indicada pelos autores é de que o modelo de Whittington (2006) explora apenas como as práticas extraorganizacionais são inseridas nas organizações por meio de estrategistas externos, desconsiderando que os próprios estrategistas internos também adotam práticas estratégicas oriundas do campo organizacional por meio de outros mecanismos alheios à atuação de atores externos. Além disso, salientam os autores que, apesar de Whittington (2006) indicar a existência de um nível que extrapola o organizacional, tal nível não é explorado detalhadamente.

Walter, Augusto e Fonseca (2011) ampliam o modelo de Whittington (2006) para incluir o campo organizacional e para a inserção, na organização, de práticas estratégicas oriundas desse campo por meio dos estrategistas internos e externos. O objetivo da adaptação é abarcar os três níveis da estratégia, bem como a influência dos mecanismos isomórficos institucionais sobre a adoção de práticas estratégicas pelos estrategistas da organização. Para os autores, o modelo adaptado permite a análise da influência dos estrategistas internos e externos e seus episódios de práxis na estratégia da organização. Os estrategistas podem, em conjunto ou individualmente, criar e adaptar práticas estratégicas da organização, assim como adotar práticas oriundas do campo organizacional e difundi-las para o restante dos estrategistas. O processo de interação dos estrategistas no *strategizing* é outra possibilidade a ser estudada, além disso, é possível verificar como os estrategistas se articulam internamente para ultrapassar possíveis barreiras da organização a ações desejadas. Os autores consideram importante analisar o papel desse nível da práxis, lembrando, contudo, de relacioná-lo com o nível organizacional para não se restringir ao nível micro. Citam também a possibilidade de estudar a influência das práticas estratégicas legitimadas na organização sobre a práxis dos estrategistas. Por estarem inseridos em uma organização dotada de estrutura, cultura, poder e regras, esses aspectos interferem na atuação dos estrategistas, podendo fornecer recursos para a criação, adoção e adaptação de práticas estratégicas em sua práxis, bem como impor regras sobre tais procedimentos (WALTER, AUGUSTO; FONSECA, 2011).

Segundo Walter, Augusto e Fonseca (2011), o conjunto de práticas do campo organizacional influencia as práticas estratégicas adotadas pelos estrategistas da organização por meio da ocorrência de mecanismos isomórficos e sob a orientação das regras e recursos do campo organizacional (propriedades estruturais). O processo de adaptação das práticas estratégicas realizado pelos estrategistas também merece ser investigado. Pode ser relevante identificar o que influencia a decisão de adaptar ou não uma prática a ser adotada e como esse

processo é realizado nas organizações. Destaca-se, ainda, como possibilidade de pesquisa, analisar a difusão das práticas estratégicas criadas ou adaptadas pelos estrategistas de uma organização para o campo organizacional. O isomorfismo institucional poderia ser empregado como fenômeno para explicar esse processo, isso porque a difusão de uma prática estratégica de uma organização para o campo organizacional poderia ocorrer por meio da imitação por outras organizações do campo da prática em questão, caracterizando-se a ocorrência de um mecanismo isomórfico mimético. Outros mecanismos isomórficos institucionais podem, igualmente, gerar a difusão de uma prática estratégica no campo organizacional, como por meio da atuação em um órgão de classe ou de pressão para que determinado órgão regulador crie uma regra em virtude de tal prática (WALTER, AUGUSTO; FONSECA, 2011).

Para Coraiola, Adamoglu e Gonçalves (2012) há a necessidade de um retorno às origens e a reutilização de conceitos propostos antes mesmo da abordagem da estratégia como prática ter sido identificada como tal. Os autores sugerem retornar às proposições de Whittington (1992), cujas recomendações reconhecem a importância da dimensão institucional e da impossibilidade de se estudar as práticas e a práxis estratégica independentemente da influência de estruturas sociais mais amplas, como o contexto institucional em que determinadas estratégias se desenvolvem.

Coraiola, Adamoglu e Gonçalves (2012) indicam que estudar os estrategistas ou praticantes da estratégia não corresponde meramente à identificação de conjunto de atores individuais e grupais que prevalecem sobre outros, mas sim consiste na:

> [...] capacidade de identificar, a partir da análise das lógicas institucionais vigentes em determinado campo organizacional, as constelações de práticas e grupos de atores que se sustentam dinâmica e mutuamente por períodos relativamente longos de tempo, capazes de imprimir com ações suas crenças e valores na estrutura e funcionamento das organizações (CORAIOLA, ADAMOGLU; GONÇALVES, 2012, p. 238).

A política das práticas envolve reconhecer que as dimensões de práticas não estão fechadas e plenamente estabelecidas nos contextos institucionais, mas se configuram como espaços de interação, conflito e negociação entre atores, cujas orientações institucionais perpassam núcleos organizados de atividade humana e podem tanto apresentar-se de forma isolada e hegemônica, quanto associadas entre si, ou se contradizerem podendo levar à coexistência ou mudança dialética conforme indicado por Seo e Creed (2002).

Coraiola, Mello e Jacometti (2012) apresentam avanços e degradações na evolução da estratégia como prática como perspectiva teórica e indicam possibilidades de superação destas limitações. Segundo os autores, apesar das contribuições aportadas pela abordagem da

estratégia como prática em relação as suas precedentes, há certo desvencilhar acerca da dimensão organizacional, elemento próprio da definição do fenômeno da estratégia, sendo necessário rediscutir a relação do *organizing* e do *strategizing*. Sugerem que a perspectiva do institucionalismo organizacional possa contribuir para expandir a abordagem da estratégia como prática, mediando sua relação com a abordagem estruturacionista, tendo em vista sua aplicabilidade para a compreensão da estratégia como prática organizacional. Os autores salientam a necessidade de se compreender a estratégia *a fortiori*, aceitando sua constituição como conjunto de práticas espaço-temporalmente definido e delimitado, que adquire determinada configuração e apresenta-se aos pesquisadores e praticantes de maneira distinta, tendo em vista que se desdobra e se desenvolve como fluxo de ações contínuas e descontínuas produzidas ou reproduzidas a partir de, e com base em, determinadas estruturas sociais e organizacionais (CORAIOLA, MELLO; JACOMETTI, 2012).

Coraiola, Mello e Jacometti (2012) indicam que a relação entre a institucionalização e a abordagem da estratégia como prática passou a ser considerada como um fenômeno de estudo em recentes trabalhos vinculados à teoria institucional nas organizações. Nesses estudos, a teoria institucional é formulada de acordo com a reciprocidade entre exigências internas e externas, por meio de escolhas que são conduzidas pela interpretação intersubjetiva dos atores sociais. Desta maneira, contribuem para substituir o pressuposto de que atores são dominados culturalmente, por exigências de práticas institucionalizadas e apresentam possibilidades de reformulação dos postulados institucionalistas a partir da perspectiva da estruturação.

A convergência de pressupostos quanto à necessidade de superação dos dualismos mantidos por abordagens mais tradicionais em benefício de proposta integradora e mais compreensiva do fenômeno da estratégia organizacional caracteriza tanto a abordagem da estratégia como prática quanto a própria teoria institucional. Apesar disso, boa parte das pesquisas baseadas no institucionalismo ainda contribui para a manutenção das divisões dualistas na teorização sobre estratégia (CORAIOLA, MELLO; JACOMETTI, 2012).

Segundo Coraiola, Mello e Jacometti (2012), a partir da evolução dos estudos sobre estratégia organizacional e das dificuldades da perspectiva da estratégia como prática em conciliar a importância dos diferentes níveis para a compreensão do fenômeno estratégico, apresenta-se como possibilidade o relacionamento com a abordagem institucional, cujo foco no papel das instituições pode trazer benefícios tanto para o estudo da estratégia quanto para o desenvolvimento da teoria da estruturação (WHITTINGTON, 1992). O crescimento na quantidade de trabalhos e as diversas iniciativas para fortalecimento e disseminação da

estratégia como prática indicam a vitalidade da proposta, porém levantam a questão quanto à possibilidade de adoção desavisada da perspectiva e a necessidade de reflexão sobre as expectativas de desenvolvimento futuro. Assim, Coraiola, Mello e Jacometti (2012) consideram que há certa tendência de os estudos da área desconsiderarem as explicações oferecidas pelas teorias organizacionais existentes, dedicando-se a criar perspectiva única e exclusiva para o estudo da estratégia desvinculada de quaisquer considerações acerca da organização que lhe serve como objeto de estudo (CORAIOLA, MELLO; JACOMETTI, 2012).

Quando da realização das pesquisas empíricas, Coraiola, Mello e Jacometti (2012) sugerem que o foco seja direcionado às práticas organizacionais, das quais algumas se destacarão em função de serem efetivamente estratégicas, enquanto outras não terão tal amplitude de influência nas organizações. O que se está sugerindo é que aquilo que se identifica por estratégia seja um conjunto de práticas organizacionais que são adjetivadas dessa maneira em razão do impacto e da influência que exercem na trajetória da organização e nas questões de continuidade e mudança, sobrevivência e desempenho no mercado. A caracterização das práticas estratégicas passa a ser uma questão fundamental nos estudos da abordagem da estratégia como prática.

Os episódios ou eventos relacionados com a estratégia ou decisão estratégica são definido por Hendry (2000, p. 964) como sendo "qualquer coisa identificada como decisão em um discurso organizacional, correspondendo ou não àquilo que seria reconhecido classicamente como um evento decisório" e precisam ser identificados. Uma vez definidos, torna possível ao pesquisador tentar rastrear os condicionantes de seu surgimento, analisando a dinâmica de estruturas e ações que precederam o acontecimento demarcado e que contribuíram para a ocorrência deste, sem que se faça necessária ou desejável disposição para compreender relações causais (CORAIOLA, MELLO; JACOMETTI, 2012).

Para Coraiola, Mello e Jacometti (2012) é a compreensão do histórico da estruturação social e organizacional, por meio da análise das regras e recursos envolvidos nos elementos de dominação, significação e legitimação relacionados ao evento particular em análise, que se tornará possível identificar os elementos necessários para o entendimento da ocorrência da prática ou evento estratégico particular sob análise (GIDDENS, 2003). Destaca-se a importância fundamental da dimensão da prática estratégica dedicada às tentativas de previsão e condução do futuro, desenvolvidas pelos diversos atores sociais com base nas suas expectativas e interesses, conforme a noção de agência de Emirbayer e Mische (1998).

Há de se ver ainda que as ações estratégicas podem ser tanto retrospectivas quanto prospectivas. Do mesmo modo que legitimam as ações passadas e dão sentido a elas, mobilizam recursos e iniciam, legitimam e direcionam as atividades da organização (HENDRY, 2000; WEICK, 1979). Além de condicionarem e serem condicionadas por estruturas de significação, dominação e legitimação, a reorientação que se sugere implica dizer que cada corte analítico espaço-temporal que se promova em determinada torrente de práticas estratégicas deve ser definido como estratégia naquele momento, e, na medida em que o pesquisador se distancia ou se aproxima no espaço e tempo, ele é capaz de perceber mais ou menos claramente a conexão daquelas práticas organizacionais com outros conjuntos de práticas que se desenvolvem simultaneamente no espaço ou possuem conexões temporais de precedência e sucessão (CORAIOLA, MELLO; JACOMETTI, 2012).

Em termos metodológicos, afirmam Coraiola, Mello e Jacometti (2012) que há possibilidade de análise da estratégia a partir de três posições distintas para um pesquisador espaço-temporalmente situado, ou seja, uma vez estabelecido determinado marco analítico para o desenvolvimento de determinada estratégia, seria possível: (i) verificar os fatores que o precederam e constituíram o contexto e a base para seu surgimento; (ii) analisar o conjunto de práticas que sinaliza seu caráter distinto e a forma como foi elaborada e implementada; e (iii) estudar as implicações dessa prática para as demais organizações e para os conceitos de estratégia e decisão estratégica em geral e no que concerne à estratégia do caso da organização particular sob análise.

Apresentadas as contribuições dos autores até aqui apresentados quanto aos estudos que envolvam o uso da abordagem da estratégia como prática amparada por conceitos da teoria institucional, surge a oportunidade para se identificar possibilidades de novas pesquisas e definições de elementos teóricos que as amparem a serem apresentados na próxima sessão.

2.5 Categorias analíticas e modelo teórico preliminar

A partir da construção do referencial teórico apresentado nessa investigação foram encontrados questionamentos de autores, em termos de interesses ou sugestões de pesquisas, acerca de elementos macro e microssociais e suas inter-relações. São destacadas sete perguntas:

(1) Como é que as novas instituições são criadas ou como as já existentes são mudadas? (SEO; CREED, 2002).
(2) Como atores podem mudar as instituições se suas ações, intenções, e racionalidade são todas condicionadas pela própria instituição que desejam mudar? (HOLM, 1995).

(3) Como empreendedores institucionais são capazes de produzir campos organizacionais estáveis? (FLIGSTEIN, 1997).
(4) Como as atividades inovadoras habilitam a criação de nova prática? (LOUNSBURY; CRUMLEY, 2007).
(5) Como as interações entre uma gama mais ampla de atores podem produzir mudanças institucionais? (LOUNSBURY; CRUMLEY, 2007).
(6) Como praticantes são limitados por teorias mais amplas e sistemas de crenças que não somente fornecem sentido à atividade, mas também prescrevem papéis para os atores que delimitam o âmbito da performatividade? (BENSON, 1977).
(7) Porque as rotinas, subdivididas em ostensivas e performáticas, são tanto fonte de mudança quanto de estabilidade? (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

Refletindo sobre essas perguntas se pode observar alguns dos elementos centrais das discussões envolvendo a abordagem da estratégica como prática e os conceitos institucionais. Entre eles estão as instituições e suas influências, a capacidade de agência dos atores (internos e externos) e as influências em processos de mudança (adaptação) ou manutenção (recursividade) das práticas e da práxis, além da influência das práticas na práxis e vice-versa.

Uma agenda de pesquisa da abordagem da estratégia como prática, considerando indicações de diversos autores proeminentes na área, é apresentada por Maciel (2011) conforme Quadro 1. Para facilitar a compreensão, as sugestões de pesquisas foram classificadas em práticas, atores, práxis, estratégias e temas gerais.

Quadro 1. Agenda de pesquisa da abordagem da estratégia como prática.

	Agenda de Pesquisas
Práticas	Associação das práticas com resultados organizacionais estratégicos.
	Exame das práticas para informar outras teorias (Teoria Institucional e VBR).
	Relação das práticas com diversificação corporativa e estruturas organizacionais.
	Recuperação das práticas formais na análise do trabalho do estrategista.
Atores	Recuperação do papel do ator social na estratégia organizacional.
	Ênfase nas atividades diárias e localizadas dos praticantes da estratégia.
	Descrição sobre como administradores se tornam estrategistas (carreira).
	Explicação de como são adquiridas as habilidades de estrategistas.
	Explicação do desempenho dos praticantes da estratégia.
	Ênfase no papel das elites da estratégia (CEO´s, escolas, gurus, consultores).
	Expansão da análise dos praticantes da estratégia (stakeholders).
Práxis	Identificação do papel de artefatos e ferramentas na práxis estratégica.
Estratégia	Compreensão das tecnologias da estratégia e suas implicações para a sociedade.
	Descrições de como as tecnologias da estratégia podem ser mais bem utilizadas.
	Análise do desempenho do campo da estratégia como um todo.
Geral	Estabelecimento da práxis, praticantes e práticas como unidades de análise.
	Superação das dicotomias da área (processo/conteúdo, deliberada/emergente).
	Análise das implicações do planejamento sobre a organização do trabalho.
	Associação dos fenômenos da esfera micro com aqueles do nível macro.
	Consideração do nível de análise organizacional para evitar reducionismos.

Fonte. Maciel (2011), adaptado pelo autor.

Considerando o inter-relacionamento entre os referenciais teóricos apresentados sobre a abordagem da estratégia como prática e os conceitos da teoria institucional, é possível imaginar alguns estudos concernentes ao processo estratégico na prefeitura de um município brasileiro. Nesta tese o problema de pesquisa a ser respondido é como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional?

Este estudo visa abarcar alguns itens da agenda de pesquisa proposta por Maciel (2011). Em especial, destacam-se: (1) o uso de outras teorias aliadas à abordagem da estratégia como prática, no caso a teoria institucional; (2) a diversidade de tipos organizacionais, pesquisando uma organização pública; (3) a ênfase no papel de diferentes atores participantes ou influentes no processo estratégico, considerando atores internos e externos; (4) as diversas ferramentas, artefatos e tecnologias envolvidas na modelagem estratégica, identificando as práticas e discursos envolvidos no processo estratégico, além da (5) visão plural de níveis de análise, identificando elementos da complexidade institucional à partir do campo e a capacidade de agência dos diferentes atores, internos e externos.

Desta maneira, esta tese apresenta algumas categorias analíticas a serem utilizadas como categorias teóricas para a discussão e análise dos dados empíricos na busca de atender o ao seguinte objetivo de pesquisa:

> Compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional.

Para a concretização desse objetivo e responder ao problema de pesquisa esta tese parte de algumas categorias teóricas que estão a seguir delineadas.

2.5.1 Categorias analíticas

As categorias utilizadas neste estudo, considerando os elementos chave da abordagem da estratégica como prática e os conceitos institucionais, foram associadas aos respectivos objetivos específicos desta tese e devem ser consideradas em um contexto espaço-tempo em termos de histórico de eventos e de elementos precedentes e consequentes ao processo estratégico da prefeitura.

Objetivos Específicos:

1. Identificar a complexidade institucional enfrentada pela prefeitura pesquisada.

Categoria complexidade institucional (influências das lógicas institucionais e seus conflitos)

2. Identificar os atores influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Categoria atores sociais (internos e externos)

3. Compreender a capacidade de agência dos atores influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Categoria capacidade de agência (iterativa, prática-avaliativa e projetiva)

4. Identificar as práticas que influenciam no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Categoria práticas sociais (administrativas, de gestão, políticas e legais)

5. Identificar os discursos prevalentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Categoria discursos.

6. Identificar as respostas estratégicas da prefeitura pesquisada diante da complexidade institucional.

Categoria respostas estratégicas (ascensão, compromisso, evitar, desafio, manipulação e cerimonial).

A interelação entre as categorias indicadas visa atender ao 7º objetivo específico que é compreender o engajamento aos diferentes discursos como forma de legitimar as respostas estratégicas adotadas pela prefeitura pesquisada.

Categoria 1: Complexidade Institucional

Coraiola, Adamoglu e Gonçalves (2012) criticam a abordagem da estratégia como prática pela excessiva ênfase no nível microssocial de análise e por desconsiderar a importância da dimensão institucional, sua relevância na constituição identitária desse sujeito nas organizações, e a problemática que decorre em se estudar a prática e a práxis estratégica independentemente da influência de estruturas sociais mais amplas. Para os autores as perspectivas entre as abordagens da estratégia como prática e institucional apresentam pontos comuns que possibilitam efetuar fértil conversação com vistas à construção de pesquisas que superem uma série de dualismos teóricos. Ademais, Carter, Clegg e Kornberg (2008a) salientam que agendas de decisão estratégicas têm sido cada vez mais estabelecidas por agências políticas externas às organizações.

Para Greenwood et al. (2011) lógicas institucionais podem ser compreendidas como conjuntos abrangentes de princípios que prescrevem como uma determinada realidade

organizacional deve ser interpretada e qual o comportamento adequado para conduzir tal organização ao sucesso (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

As organizações percebem a complexidade institucional sempre que enfrentam prescrições incompatíveis a partir de várias lógicas institucionais. A pluralidade dessas diferentes lógicas no campo institucional prescreve diferentes práticas que por sua vez são interpretadas pelas organizações a partir de seus atributos possibilitando diversidade de respostas e caracterizando assim a complexidade institucional. Ao seguir determinada lógica as organizações obteriam o endosso de audiências referências a partir de um meio de compreensão do mundo social e, portanto, um modo de agir com confiança dentro dele, contudo, normalmente, as organizações enfrentam múltiplas lógicas que podem ou não serem incompatíveis entre si (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Na medida em que as prescrições e proscrições de diferentes lógicas são incompatíveis, ou pelo menos parecem ser assim, inevitavelmente geram desafios e tensões para as organizações expostas a eles (GREENWOOD et al., 2011).

Para Greenwood et al. (2011) ao longo do tempo a complexidade institucional se apresenta e se reconstitui criando diferentes circunstâncias para as quais a organização deve responder e a intensidade que tal organização experimenta a complexidade varia de quão imersa está a organização no campo. Ao longo do tempo, organizações entram no campo trazendo com elas novas ideias o que em determinadas circunstâncias pode habilitar interesses subordinados a mobilizarem e instalarem com sucesso novas lógicas ou repriorizarem outras (GREENWOOD et al., 2011).

Segundo Lounsbury e Crumley (2007), embora o estudo das práticas dentro das organizações tem produzido importantes *insights*, há uma oportunidade para expandir a pesquisa prática intraorganizacional de uma forma que mais bem valorize a relação entre as dinâmicas organizacional e institucional e prover uma melhor conceituação de agência que representa como os atores são limitados por teorias mais amplas e sistemas de crenças que não somente fornecem sentido à atividade, mas também prescrevem papéis para esses atores constituindo assim o que aqui se entende por complexidade institucional.

Desta maneira, o estudo do processo estratégico em uma prefeitura deve considerar a complexidade institucional, em termos das diferentes lógicas e seus conflitos, enfrentado pela prefeitura pesquisada levando em consideração o contexto espaço-temporal e as influências dos atores externos. A identificação das lógicas institucionais para as quais a prefeitura pesquisada deve responder partiu da proposição de Meyer e Hammerschmid (2004) em um estudo realizado na administração pública da Áustria fazendo uso das dimensões

racionalidade/legitimidade, missão, valores centrais, critérios de avaliação/foco de atenção, modelo de governança, e status de emprego.

No tocante à dimensão racionalidade/legitimidade, seu emprego se dá como uma forma de caracterizar as diferenças entre as lógicas e suas representações para os diversos atores. Para Parson (1956) organizações imersas no ambiente social devem ser compreendidas por sua congruência com o sistema de valores deste ambiente, assim como seu conjunto de crenças, leis e normas. Por um lado, segundo Scott (2008), a visão cognitiva da legitimidade pontua que ela se origina da conformação com uma dada situação, estrutura de referência, papel reconhecido ou padrão estrutural. Por outro lado, para Weber (1994) a orientação das ações com referência a uma ordem ocorre nos participantes por motivos muito diversos, mas para pelo menos uma parte dos agentes essa ordem aparece como algo modelar ou obrigatório e, por isso, como devendo ter vigência, aumenta naturalmente, e muitas vezes em grau considerável, a probabilidade de que por ela se orientem as ações.

De acordo com Meyer e Hammerschmid (2004) a dimensão da missão é avaliada com base na expectativa gerada pela própria lógica e suas particularidades, especialmente em termos de entrega ou como produto de sua atuação. A dimensão valores centrais é tal que caracteriza aquilo que determinada lógica tem como embasamento para a sua existência e que não se pode abrir mão pela própria essência das práticas demandadas pela lógica institucional. Quanto à dimensão critérios de avaliação ou foco de atenção refere-se aos mecanismos avaliativos e expectativas oriundas da lógica e de seus audientes chave. O modelo de governança refere-se ao *modus operandi* da lógica e de seus parâmetros funcionais estabelecidos para a operação. A última dimensão apresentada por Meyer e Hammerschmid (2004) trata do status de emprego e é específico do estudo conduzido pelos autores concernente a um processo de mudança conduzido pelo Estado Austríaco, e por isso não será adotada neste estudo.

Contudo, serão adicionadas duas dimensões considerando as especificidades desta Tese, sendo as dimensões "principais atores" e "envolvimento social" tendo em vista a relevância de se compreender as influências dos atores quanto ao consumo de práticas sociais oriundas das diferentes lógicas e da participação de atores sociais no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Operacionalização: Buscar identificar a complexidade institucional enfrentada pela prefeitura pesquisada em termos das diferentes lógicas institucionais e influências dos atores externos.

Subcategorias: Lógicas institucionais, conflitos entre lógicas e influência dos atores externos.

Categoria 2: Atores Sociais

Whittington (2006) sugere a aproximação das esferas individuais e sociais, favorecendo tanto fenômenos micro quanto macro. As atividades de atores particulares não podem ser separadas da sociedade, pois as regras e recursos fornecidos são essenciais para a sua ação. Segundo o autor, para completar a virada da prática são necessárias visões mais de perto de ambos os níveis, intra e extraorganizacional, conjuntamente e que o papel influente de certos atores tanto de membros internos à organização quanto de atores externos é relevante na compreensão da reprodução, transferência e, ocasionalmente, no processo de inovação das práticas estratégicas (WHITTINGTON, 2006).

Jarzabkowski e Spee (2009) definem o conceito de praticantes de forma mais ampla, para incluir tanto aqueles diretamente envolvidos no fazer estratégia quanto aqueles com influência indireta, como os decisores políticos, os meios de comunicação, os gurus e escolas de negócios que moldam a práxis e as práticas legítimas (JARZABKOWSKI; WHITTINGTON, 2008). Para Jarzabkowski e Spee (2009) os estudos classificam os praticantes de estratégia em três grupos distintos. A subdivisão de praticantes se faz baseada em sua localização na organização (interna ou externa) e a distinção entre indivíduos e grupos agregados. Os atores individuais são aqueles pertencentes à organização e atuantes no processo estratégico. Os agregados de atores são tanto internos quanto externos à organização associados a grupos de classes ou coletividades desses grupos.

Operacionalização: Buscar identificar os atores sociais influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Subcategorias: Atores sociais internos e externos (JARZABKOWSKI; SPEE, 2009).

Categoria 3: Capacidade de Agência

Para Jarzabkowski (2005) agência significa ter escolhas e ser capaz de efetuar alguma ação relacionada a essas escolhas, ainda que o seu resultado possa ter consequências inesperadas. Para autora s*trategizing* é definido como a agência gerencial envolvida em moldar e sendo moldada pela atividade situada e distribuída em um processo estratégico, envolvendo tanto a ação, o pensamento, a formulação e a adoção da estratégia. Esta habilidade gerencial deve considerar atividades que envolvem múltiplas análises, negociações, tréguas, acordos, investimentos e compromissos (HENDRY, 2000).

O envolvimento de várias pessoas, inevitavelmente, introduz diversidade na informação, nos esquemas interpretativos e nos objetivos dos participantes. Os indivíduos que executam uma rotina nem todos têm acesso à mesma informação, e mesmo que tivessem não

a interpretariam da mesma maneira. Os participantes em uma rotina organizacional devem se ajustar às ações dos outros, todavia a interdependência não está limitada apenas às ações imediatas dos participantes, mas de um contexto mais amplo e por isso a agência individual é moderada ou atenuada em certa medida. O envolvimento de múltiplos atores introduz a diversidade de objetivos, informações e interpretações, enquanto a interdependência das ações tanto ofusca quanto abre as fronteiras da rotina para a influência externa.

A capacidade de agência dos praticantes é salientada por Giddens (1984) quando caracteriza o mundo contemporâneo como marcado por sistemas abertos, práticas sociais plurais e atores reflexivos. Para o autor os profissionais têm a possibilidade de mudar os ingredientes de sua práxis, pois ao refletir sobre a experiência são capazes de adaptar as práticas existentes, explorando a pluralidade, sintetizar novas práticas e de introduzir novos praticantes e práticas ao mesmo tempo.

De acordo com Jarzabkowski (2004) a inter-relação entre os níveis de contexto social pode ser mais bem compreendida com referência a uma pluralidade. A sociedade moderna tem instituições sociais plurais, como instituições políticas, econômicas, étnicas e religiosas, que podem ser consideradas como formas coexistentes de contexto macrossocial (GIDDENS, 1991; WHITTINGTON, 1992). Atores fazem escolhas influenciadas pelas instituições, construindo contextualmente específicas e potencialmente divergentes ações estratégicas, de maneira que o comportamento estratégico pode, assim, ser divergente ou isomorfo. Este enquadramento teórico sugere que há macro e microcontextos em que a estratégia como prática ocorre (WHITTINGTON, 2001). Interação entre contextos oferece oportunidades para a prática da adaptação porque o nível macro é caracterizado por múltiplas instituições sociais, enquanto o nível micro é heterogêneo devido ao movimento social ocasionado pelo que as pessoas estão fazendo (SZTOMPKA, 1991).

Estrutura social contém as práticas estabelecidas e os artefatos para usar na ação. Estas práticas foram desenvolvidas com um fim específico ou uma intenção. No entanto, os atores também são intencionais no uso dessas práticas e a intenção do ator pode não cumprir com o propósito objetivo de uma determinada prática. Assim, as propriedades de uma prática estão abertas à interpretação de acordo com a utilização a que se destinam. Há influências institucionais sobre as práticas que predispõem a recursividade, mas há também fatores contextuais localizados e idiossincrasias de uso que podem estar envolvidos na adaptação.

Para Jarzabkowski (2005) há três dimensões de agência que informam uma visão de estrategistas como participantes ativos na criação de atividade situada: dimensões iterativa, projetiva e prática-avaliativa (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). A dimensão iterativa trata da

reprodução de modelos anteriores por parte de atores qualificados agindo sem pensamento consciente, porém longe de ser impensado. É uma forma ativa da construção social, que envolve habilidade, intenção e conhecimento no reconhecimento seletivo e na adoção de atividade rotineira. A dimensão projetiva envolve o estrategista como um agente impondo a vontade individual a um futuro projetado. O estrategista como agente projetivo é um conceito comum em estratégia como o do ator que conduz a organização ao sucesso. A capacidade de desenvolver uma visão de futuro é um recurso importante que os gerentes usam para conseguir apoio coletivo para a mudança de atividade. No entanto, é apenas uma forma de agência e não necessariamente a mais estratégica, já que a estratégia envolve realizar coisas e alcançar resultados. A dimensão prática-avaliativa da agência é aquela com a qual a abordagem da estratégia como prática está mais preocupada e está localizada em uma perspectiva aristotélica acerca da sabedoria prática. A sabedoria prática envolve exercício localizado de julgamento: a capacidade de fazer as coisas dentro das contingências particulares e exigências do aqui e agora (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). Esta perspectiva de agência conecta tanto a forma iterativa quanto a projetiva, considerando que qualquer tipo de agência envolve o exercício de julgamentos em tempo real, "tomada em face à considerável ambiguidade, incerteza e conflito [onde] meios e fins, por vezes, contradizem um ao outro e as consequências não intencionais exigem mudanças na estratégia e na direção" (EMIRBAYER; MISCHE, 1998, p. 994).

A agência prática-avaliativa é, portanto, uma maneira em que os gerentes estabelecem conexões entre o pensamento estratégico e a ação, entre a formulação e a adoção da estratégia na prática. Agência prática-avaliativa envolve a habilidade e conhecimento do estrategista em conciliar o conhecimento existente do mercado e da organização com as suas aspirações, na prática, por meio do desempenho de atividades que envolvem múltiplas análises, negociações, tréguas, acordos, investimentos e compromissos (HENDRY, 2000).

Jarzabkowski (2005) descreve a essência da agência prática-avaliativa como a capacidade dos gerentes de conscientemente se adaptarem, usando e manipulando os recursos disponíveis. Naturalmente, nenhuma discussão de agência está completa sem uma menção sobre o poder. Agência é, acima de tudo, o exercício do poder, em que "ser um agente é ser capaz de implantar (cronologicamente no fluxo da vida diária) uma série de poderes causais, incluindo o de influenciar aqueles implantados por outros" (GIDDENS, 1984, p. 14). A agência prática-avaliativa envolve atores reflexivos, capazes de entender suas ações situadas dentro do contexto de ações do passado e aspirações futuras e mediar entre os dois formas que

permitam a estabilização de prática existente, bem como o seu devir como prática futura (JARZABKOWSKI, 2004).

Operacionalização: Buscar compreender a capacidade de agência dos atores sociais influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Subcategorias de capacidade de agência (iterativa, prática-avaliativa e projetiva)

Categoria 4: Práticas Sociais

Para Whittington (2006) práticas são referidas como rotinas compartilhadas de comportamento, incluindo tradições, normas e procedimentos para pensar, agir e usar as coisas. Práticas estratégicas são multinível, podendo ser intraorganizacionais, incorporadas nas rotinas, procedimentos operacionais e culturas, assim como extraorganizacionais como as práticas decorrentes dos campos sociais ou sistemas maiores em que uma determinada organização está inserida.

Estrutura social contém as práticas estabelecidas e os artefatos para usar na ação. Estas práticas foram desenvolvidas com um fim específico ou uma intenção. No entanto, os atores também são intencionais no uso dessas práticas e a intenção do ator pode não cumprir com o propósito objetivo de uma determinada prática. Assim, as propriedades de uma prática estão abertas à interpretação de acordo com a utilização a que se destinam. Onde a intenção implícita na prática cumpre em grande parte com a intenção de atores, o uso habitual e rotineiro pode ser esperado, levando à recursividade. No entanto, a apropriação de práticas por resultados particulares inesperados pode envolver a sua adaptação, moldadas e adaptadas para servir um determinado conjunto de fins, podendo ser significativamente alteradas, gerando práticas híbridas que oferecem novos modos de agir, mesmo mantendo alguns traços do passado. O uso de práticas envolvidas na estruturação social fornece um ponto de interação entre os atores, os níveis do contexto e atividade em si. Há influências institucionais sobre as práticas que predispõem a recursividade, mas há também fatores contextuais localizados e idiossincrasias de uso que podem estar envolvidos na adaptação. Práticas em uso podem, assim, fornecer uma unidade de análise que se estende por vários níveis analíticos e permitir examinar as características de utilização envolvidas em prática recursiva e adaptativa.

Jarzabkowski (2004) foca em um subconjunto específico de práticas: as ferramentas e técnicas de gestão. Para a autora, estas práticas estão presentes em contextos macroinstitucionais e competitivos, decorrentes de coprodução dentro de diferentes comunidades de prática, ou seja, indústria, academia, consultoria, e imprensa, e cada um com alguns pontos em comum do discurso. Determinados tipos de práticas podem se tornar

institucionalizadas em diferentes períodos de evolução social. Embora tais práticas possam parecer aparentemente "racionais", na prática, o seu uso é social, interpretativo e subjetivo (HENDRY, 2000; KNIGHT; MORGAN, 1991). Ou seja, as práticas de gestão têm um componente técnico, analítico, que é orientado para o arranjo e coordenação dos recursos materiais. No entanto, tais práticas são também esquemas conceituais que auxiliam os estrategistas a gerar significado e impor sobre os seus arredores.

Segundo Jarzabkowski (2004), já existe uma literatura ampla, particularmente na teoria institucional, que discute a transmissão de práticas do macro ao micro contexto. Há um precedente empírico em estudar as práticas de gerenciamento como uma unidade entre níveis de análise, tanto em modelos isomórficos, em termos de diferenciação da firma, quanto aos efeitos da agência. A presença de práticas de gerenciamento em macro e micro contextos pode, portanto, ser considerada uma interação entre o que as pessoas estão fazendo em diferentes comunidades e o espírito da época do que está acontecendo na sociedade, isto é, as ideologias dominantes de uma época em particular. Há tanto possibilidades de compartilhamento de “melhores práticas" e "benchmarking" como a evolução contínua de novas práticas dentro de comunidades específicas.

Operacionalização: buscar identificar as práticas sociais que influenciam no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
Subcategorias**:** Administrativas, de Gestão, Políticas e Legais.

Categoria 5: Discursos

Para Oliver (1991) a conformidade é útil às organizações em termos de estimular e alavancar as chances de sobrevivência das mesmas. Diante de um conjunto de pressões ambientais, há a tendência à conformidade uma vez que esta proporciona suporte às ações e estruturas organizacionais por meio da legitimidade perante os *stakeholders* que estabelecem algum tipo de relacionamento. A partir do entendimento da relação de conformidade das organizações aos seus ambientes, explica-se o quanto os elementos sociais, culturais, simbólicos e cognitivos são determinantes no nível de legitimidade que se obtém e, portanto, no quanto uma organização será aceita e premiada pelos diferentes *stakeholders*.

O engajamento a determinados discursos pode ser entendido como uma forma de legitimar as ações de determinados grupos. O poder como controle e hegemonia é uma noção central na maior parte dos trabalhos sobre o discurso considerando, mais especificamente, o poder social dos grupos e das instituições. Para Alves (2006, p. 36) “o poder é raramente

absoluto, mesmo o poder de grupos pode controlar mais ou menos outros grupos ou mesmo, apenas controlá-los em situações específicas ou em certos campos sociais". Grupos dominados podem resistir, aceitar, ignorar, corroborar o poder do grupo dominante ou até achá-lo natural.

Para Alves (2006, p. 38) é possível fazer a seguinte ilação:

> Uma vez que as mentes das pessoas são tipicamente influenciadas pela práxis, e dado que a práxis envolve ações sociais calcadas no texto e na fala, pode-se dizer que o discurso pode, pelo menos indiretamente, controlar as ações das pessoas – o que se observa nos processos de persuasão e manipulação.

Aqui deve ser salientado o contexto como a estrutura mentalmente representada de propriedades daquela situação social que são relevantes para a produção e o entendimento do discurso (VAN DIJK, 2000 apud ALVES, 2006). Consiste em categorias como a definição da situação, do tempo e lugar, das ações de continuidade, incluindo discursos e gêneros discursivos, participantes em seus vários papéis comunicativos, sociais ou institucionais, bem como suas representações mentais. Para Alves (2006) as propriedades dos contextos sociais e seus membros definem as possíveis ações dos mesmos. Os contextos sociais podem ser organizados por uma estrutura de *frames* sociais em que os membros desempenham funções, propriedades e relações, e estes *frames* são os que regulam quais ações podem ser realizadas. O contexto não é estático, ele muda no desenvolvimento da interação. A condição mais geral é que os atos antecedentes estabelecem o contexto subsequente. A sequência de atos geralmente condiciona, tornando uma fala plausível, provável e até mesmo necessária, por isso as sequências de atos devem ser analisadas globalmente.

A análise do discurso tenta explorar como as ideias e objetos socialmente produzidos foram criados e como eles se mantêm ao longo do tempo, pois "enquanto outras metodologias qualitativas trabalham para entender ou interpretar a realidade social como ela existe, a análise do discurso busca desmascarar a forma em que ela é produzida" (PHILLIPS; HARDY, 2002, p. 6).

Segundo Alves (2006), o controle sobre as estruturas do texto e da fala é fundamental para o exercício e para a representação do poder de um grupo. Para o autor "ao relacionar texto e contexto pode-se ver claramente que os membros dos grupos poderosos podem decidir sobre quais tipos de discurso ou atos de fala são mais apropriados para cada ocasião" (ALVES, 2006, p. 42).

É fundamental que se compreendam os discursos, sabendo quem os controla, o que deve ser abordado e quando deve ser mudado, pois estas decisões devem ser negociadas entre

os participantes e, dependendo do contexto, isto se refere a como os participantes interpretam a situação comunicativa, mesmo quando enunciadores poderosos abusam do poder em detrimento dos outros participantes. Porém, deve-se ressaltar que, fala e texto nem sempre representam ou incorporam as relações globais de poder entre os grupos, porque o contexto pode interferir, reforçar ou até transformar tais relações (VAN DIJK, 2001).

Segundo Alves (2006), considerando que o controle do discurso é uma forma de poder, o controle das mentes das pessoas é outra maneira fundamental de reprodução da dominação e da hegemonia, pois o controle da mente envolve mais que uma introdução de crenças sobre o mundo por meio do discurso e da comunicação. De acordo com Alves (2006) nas relações entre poder e discurso devem ser consideradas não apenas as maneiras pelas quais o discurso cria afirmações e interdições para o comportamento das pessoas, mas como as estruturas discursivas influenciam diretamente a cognição, por exemplo, por meio da persuasão e suas consequências.

Assim discursos legitimados podem ser reconhecidos como práticas que justificam determinadas as ações em determinados contextos e que seriam a resposta apropriada àquela situação. O poder e a dominação podem surgir do discurso proferido por fontes percebidas como legítimas, confiáveis, críveis e autorizadas, tais como, acadêmicos, peritos e profissionais reconhecidos (VAN DIJK, 2001). Dado um contexto específico, certos significados e formas de discurso têm maior influência do que outros sobre a mente das pessoas. Desta forma, de acordo com Van Dijk (2001, p. 5) "aqueles grupos que controlam o discurso mais influente também têm mais chances de controlar as mentes e as ações dos outros".

Segundo Carter, Clegg e Kornberg (2008b), por vezes, o que não é dito é mais importante do que aquilo que é cuidadosamente articulado, os silêncios dos discursos ou os discursos vazios da estratégia das palavras que não são pronunciadas tanto quanto aquelas que o são, ambos são significativos a sua compreensão. Por isso, a análise dos símbolos, artefatos e linguagem da estratégia seria crítico para a compreensão da estratégia como prática. Estratégia é sempre um trabalho em processo, a indeterminação de estratégias, no entanto, é uma peça de construção social que surge em um espaço já estruturado de significações, privilégios e práticas. Estratégia é mais adequadamente concebida como um discurso em que algumas vozes podem não ser ouvidas por algum tempo, mas que podem se insistentes e bem organizadas, fazer parte da agenda em outro momento.

Além disso, Carter, Clegg e Kornberg (2008a) sugerem que se faz necessário explorar não só o que é feito, mas o que não é feito, o que não é praticado, o que não é dito, como

sinais do que poderia ser, mas não o é. A partir desta perspectiva, Carter, Clegg e Kornberg (2008a) indicam que não é a estratégia tanto como prática que é importante, mas a estratégia como aquilo que não é praticado, não mobilizado. Estratégia é feita não só por fazer, mas também por não fazer as coisas. Estratégia, acima de tudo, deve ser considerada como política. Na política, são tanto as não-práticas quanto as práticas que fazem a diferença.

Talvez o próprio discurso possa ser usado para definir o que será ou não praticado diante da complexidade institucional e seu emprego possa legitimar as ações ou a ausência das mesmas.

Operacionalização: Buscar compreender o engajamento aos diferentes discursos como forma de legitimar as respostas estratégicas adotadas pela prefeitura pesquisada.

Categoria 5: Respostas Estratégicas

Segundo Jarzabkowski e Spee (2009), o conceito de práxis refere-se ao fluxo de atividade ao longo do tempo em que a estratégia é realizada e que interliga as ações micro de indivíduos e grupos com as instituições mais amplas em que essas ações são localizadas e para as quais contribuem. Esta definição é apoiada na proposição de Sztompka (1991) de que práxis é uma síntese dialética entre o que está acontecendo na sociedade e o que as pessoas estão fazendo, indicando que a práxis pode ocorrer em mais de um nível.

Oliver (1991) enfatiza os comportamentos estratégicos que as organizações empregam em resposta direta aos processos institucionais que as afetam. A autora identifica diferentes respostas estratégicas que as organizações adotam como resultado das pressões institucionais e propõe que as respostas das organizações são ativas e não invariavelmente passivas e conformistas em todas as condições institucionais e que o comportamento organizacional pode variar de conformidade passiva à resistência ativa em resposta a pressões institucionais. O modelo desenvolvido por Oliver (1991) considera que a escolha organizacional é limitada pelo contexto externo e que suas ações dependem do poder e da disponibilidade de recursos para a ação, o que reforça a questão da capacidade de agência dos atores sociais. A "estratégia da ascensão" é caracterizada pela postura passiva, consciente ou não, de adotar e copiar as regras institucionais determinadas pelo meio, tal qual um processo puro de mimetismo. A "estratégia do compromisso" simboliza o início de uma resistência à mudança, porém, faz uso de táticas negociais buscando o compromisso e um movimento de ganha-ganha em que a organização tenta conseguir algumas concessões para defender os seus direitos. A "estratégia de evitar" busca anular a necessidade de conformidade, por meio de táticas de fuga, esquivando-se das pressões institucionais e em alguns casos até alterando os objetivos

organizacionais de forma a evitar conformar-se. A "estratégia do desafio" é a forma mais ativa de resistência ao processo institucional em que as organizações buscam despistar, desafiar ou mesmo atacar as forças institucionalizadoras. A "estratégia da manipulação" é a tentativa oportunista e propositada de participar e influenciar as pressões institucionais passando do processo de cooperação, para alcançar a legitimidade, pelo processo de influência, em que há direcionamento dos valores e crenças a serem institucionalizados, até o processo de controle, em que visa o domínio e poder sobre os agentes que emanaram as pressões institucionais.

Para Weber (1994) a vigência de uma ordem, para determinado círculo de pessoas, exprime-se no fato de sua violação precisar ser ocultada. Segundo Machado-da-Silva (2003), ao se depararem com pressões institucionais de natureza coercitiva, os atores sociais podem reagir de forma estratégica diferente às exigências, com base em seus valores e crenças.

Na sua concepção original, *decoupling* pode ser uma resposta racional às exigências de adaptação organizacional que são inconsistentes ou prejudiciais à organização. Ganhar legitimidade sem realmente se adaptar depende criticamente da lógica de confiança e boa-fé, ou seja, que as pessoas confiem que a organização faz o que anuncia que vai fazer.

De acordo com Meyer e Rowan (1991) o cumprimento de ritos cerimoniais é mais significante do que os seus resultados concretos. A conformidade com as regras institucionalizadas muitas vezes gera conflitos agudos em relação aos critérios de eficiência. Para manter a conformidade cerimonial e refletir regras institucionais, as organizações tendem a atenuar suas atividades técnicas, tornando-se flexíveis e proporcionando o estabelecimento de lacunas entre as estruturas formais e reais de atividades. O uso do termo cerimônia, ou cerimonialismo, é no sentido de aparência, onde aquilo que se supõe ser o principal resultado esperado pela ação empreendida não o é de fato.

Operacionalização: Buscar identificar as respostas estratégicas a partir da tipologia proposta por Oliver (1991), acrescida da subcategoria cerimonial.
Subcategorias: Ascensão, Compromisso, Evitar, Desafio, Manipulação e Cerimonial.

2.5.2 Modelo Teórico Preliminar

A partir da revisão da literatura sobre a abordagem da estratégia como prática e a teoria institucional, da análise das possibilidades integradoras entre estas perspectivas, das críticas dos autores sobre as limitações e restrições teórico-empíricas, lança-se mão de um modelo teórico preliminar, apresentado na Figura 5, a ser usado nesta investigação.

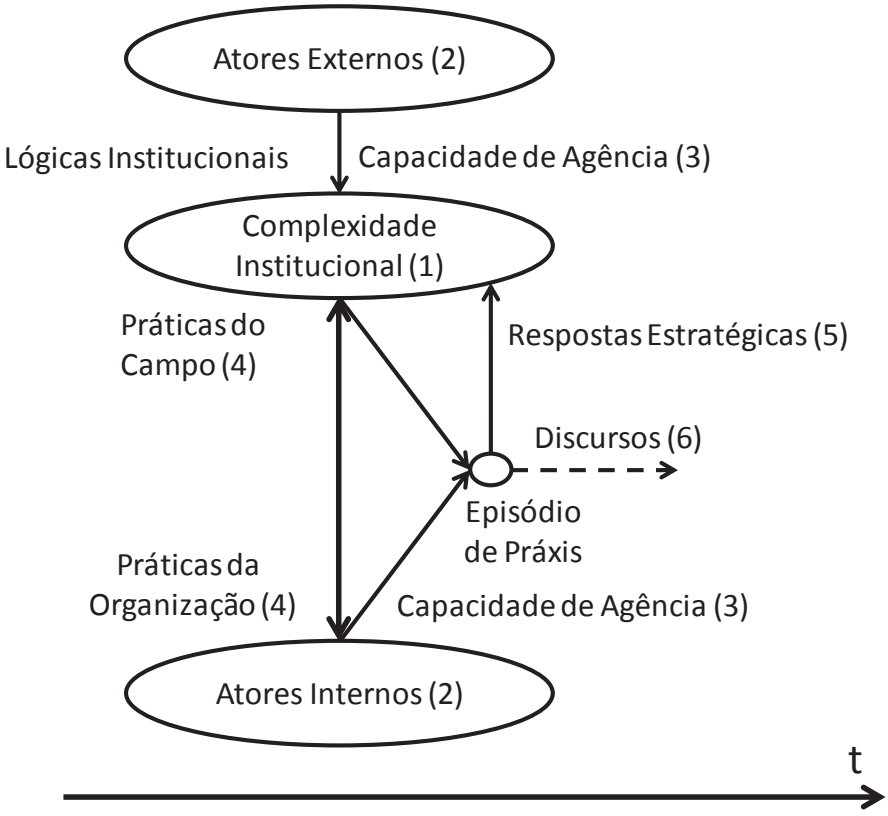

Figura 5. Modelo teórico preliminar - processo estratégico em uma prefeitura.
Fonte. O autor, 2015

O modelo apresentado na Figura 5 inclui as categorias analíticas propostas para a realização deste estudo e suas interelações em um contexto espaço-temporal. Entre as principais características do modelo podem ser citadas:

1. O uso da referência espaço-temporal, representado pela sinalização de episódio de práxis (pela linha pontilhada) e a linha temporal (t), que indica que as interelações do modelo são influenciadas pelas dimensões da localização e do contexto em termos de historicidade, passado, presente e futuro tanto da práxis, das práticas quanto dos diversos atores envolvidos em determinada complexidade institucional.

2. A complexidade institucional se caracteriza por um conjunto de lógicas institucionais e práticas sociais influenciadas por atores externos (seta para baixo), mas que também pode sofrer influências das organizações por meio de suas respostas estratégicas (seta para cima).

3. Foi considerada a pluralidade de atores como membros dos diversos grupos de atores sociais. Atores constituintes organizacionais são tanto os atores internos influentes e

os praticantes de estratégia, como os demais membros relacionados ao nível de análise do campo ou da organização.

4. São consideradas relações nos níveis de campo e da organização. No nível de campo estão presentes atores externos que podem influenciar as lógicas institucionais e práticas sociais constituindo assim a complexidade institucional. No nível organizacional estão os atores internos e suas capacidades de agência, além das práticas que podem ser as mesmas do campo ou práticas idiossincráticas da organização. A seta para baixo-cima indica a múltipla influência entre as práticas.

5. A capacidade de agência dos atores externos é tratada como a forma de influenciar a organização por meio das diferentes lógicas institucionais e as práticas associadas. A Capacidade de agência dos atores internos diante da complexidade institucional e das práticas da organização leva às respostas estratégicas.

6. As respostas estratégicas em determinados episódios de práticas são influenciadas pelas forças externas e internas à organização, pela complexidade institucional, suas lógicas, conflitos e práticas, assim como pelos interesses dos atores internos e suas capacidades de agência.

7. A apropriação de diferentes discursos busca legitimar a resposta estratégica adotada pela organização em determinado episódio de práxis.

O modelo teórico preliminar traz contribuições tanto da abordagem da estratégia como prática quanto da teoria institucional buscando superar algumas críticas apontadas pelos diversos autores apresentados neste capítulo. A próxima sessão descreve o caminho metodológico utilizado ao longo deste estudo.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os estudos envolvendo a abordagem da estratégia como prática como movimento de pesquisa não são caracterizados por uma ou outra teoria dominante, mas sim por uma agenda de investigação com possibilidades de contribuições de diversas teorias sociais e organizacionais. Estratégia como prática de pesquisa é por definição contextual, o foco da análise está nas atividades e práticas que constituem a estratégia e o *strategizing* em um dado contexto. Além dos estudos de elaboração de estratégias em organizações empresariais, é importante e interessante analisar a propagação da estratégia como um corpo de saberes e práticas a outros tipos de contextos, em particular em organizações públicas, tais como governo, municípios, universidades, hospitais ou creches (GOLSORKI, ROULEAU, SEIDL e VAARA, 2010).

A escolha da teoria institucional como contribuinte a esta investigação é reforçada por ser a gestão pública considerada uma área com elevado nível de institucionalização e por ter a teoria institucional características oportunas para a compreensão da resposta estratégica da prefeitura frente à complexidade institucional. Conforme salientam Johnson et al. (2007, p. 48) a perspectiva neoinstitucional poderia ampliar o apreço às diferentes justificativas para o processo estratégico e aprofundar a compreensão dos seus limites. A perspectiva institucionalista poderia oferecer uma estrutura útil para mais explorações de atividade estratégicas no nível micro. As práticas institucionalizadas de planejamento estratégico seriam vistas como potencialmente oferecendo regras, recursos, *scripts* ou discursos para a elaboração de estratégias locais (GIDDENS, 1984; JOHNSON, et al., 2000). Os resultados de episódios específicos de atividade estratégica poderiam ser interpretados de acordo com quão formal as práticas de planejamento são legitimadas, contestadas ou mesmo ausentes em arenas locais. Uma apreciação macro do planejamento estratégico como um conjunto de práticas institucionalizadas estaria diretamente informando a análise no nível micro da estratégica.

Diante das diferentes oportunidades de pesquisa este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos para o estudo a partir do embasamento teórico, considerando a declaração do problema de pesquisa, a proposição dos objetivos, a identificação das categorias analíticas e do modelo teórico preliminar, procurando descrever o delineamento da pesquisa e as técnicas de coleta e análise dos dados.

3.1 Definição do Problema de Pesquisa

Este estudo propõe compreender a resposta estratégica da prefeitura frente à complexidade institucional tendo como suporte teórico a abordagem da estratégia como prática e os conceitos da teoria institucional que foram integrados em um modelo teórico preliminar para responder o seguinte problema de pesquisa:

> Como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional?

3.2 Objetivos da Pesquisa

A pesquisa apresenta-se estruturada em objetivo geral e específicos:

O objetivo geral é:

> Compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional.

Os objetivos específicos apresentam-se como o desdobramento do objetivo geral do estudo, sendo separados de acordo com as categorias analíticas:

1. Identificar a complexidade institucional enfrentada pela prefeitura pesquisada.
2. Identificar os atores influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
3. Compreender a capacidade de agência dos atores influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
4. Identificar as práticas que influenciam no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
5. Identificar os discursos prevalentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.
6. Identificar as respostas estratégicas da prefeitura pesquisada diante da complexidade institucional.
7. Compreender o engajamento aos diferentes discursos como forma de legitimar as respostas estratégicas adotadas pela prefeitura pesquisada.

3.3 Delineamento da pesquisa

Postula Godoy (2006) que, a partir do seu interesse por um fenômeno em particular e de algumas ideias acerca do que poderá encontrar fruto da revisão teórica, o pesquisador deve imergir no caso, coletar cuidadosamente os dados e buscar compreender os significados dos mesmos. Desde a formulação inicial de um problema de pesquisa até a interpretação dos resultados existe uma permanente e flexível interação entre os dados e a teoria.

Esta pesquisa é qualitativa com caráter interpretativo que objetiva, além de uma pormenorizada descrição do fenômeno estudado, desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas apresentadas no referencial teórico e comparar com o modelo teórico preliminar. Trata-se de uma pesquisa longitudinal com secções transversais que busca descrever e explicar a resposta estratégica frente à complexidade de uma prefeitura de um município brasileiro.

3.3.1 Técnicas de coletas de dados

O estudo compreende distintos tipos de técnicas de coleta de dados, sendo eles: pesquisa bibliográfica, levantamento documental, entrevistas semiestruturadas, além de observação não participante. Nesse contexto são abordados os seguintes conceitos:

A pesquisa bibliográfica trabalhou com dados secundários, decorrentes de publicações em livros, mas especialmente artigos científicos. A pesquisa documental corresponde ao levantamento de documentos e registros relacionados à pesquisa, utilizando-se dos sites institucionais e a partir de documentos disponibilizados pelos pesquisados. Optou-se pelo uso de entrevista semiestruturada com os atores sociais selecionados pela pesquisa utilizando-se de um roteiro de entrevista visando obter informações detalhadas sobre os interesses da pesquisa.

De acordo com Silva et al. (2006) um ponto importante dentro da pesquisa qualitativa é a possibilidade de se adaptar os conteúdos durante o processo, ou seja, o pesquisador deve avaliar a necessidade de adaptar seu roteiro de entrevista diante de novos fatos e para auxiliar os respondentes no entendimento das questões de pesquisa. Os autores destacam ainda que o fundamental em uma entrevista é o entrevistado expressar-se a seu modo ante o estímulo do entrevistador, sem que a fragmentação ou ordem das perguntas prejudiquem essa expressão e que seja possível o entrevistador inserir outras perguntas ou participações no diálogo sempre que for oportuno, tendo em vista o objetivo geral da pesquisa.

Salienta-se a importância e o respeito aos acordos iniciais em que o pesquisador define inicialmente com seus entrevistados as regras do jogo, os motivos acadêmicos da pesquisa, a confidencialidade dos dados, e a permissão para a gravação da entrevista. Em alguns momentos o fato de desligar o gravador possibilitava uma contribuição adicional às questões apresentadas e alguns dos entrevistados se sentiam livres para ratificar ou mesmo retificar algumas de suas respostas. Esta prática foi adotada em conversas informais que foram integradas nos documentos da pesquisa e contribuíram para a identificação de diferentes discursos, além do que foi identificado nas observações e entrevistas. Os registros de campo consideraram estas nuances sem a identificação dos respondentes.

Conforme indica Bardin (2002):

> Qualquer pessoa que faça entrevistas conhece a riqueza desta fala, a sua singularidade individual, mas também a aparência, por vezes tortuosas, contraditórias, com buracos, com digressões incompreensíveis, negações incômodas, recuos, atalhos, saídas fugazes ou clarezas enganadoras (BARDIN, 2002, p. 89).

A observação não participante pretendeu observar a realidade social da forma como ela se processa e é constituída pelos atores sociais em suas atividades cotidianas. A importância das observações reside no fato de que a práxis somente pode ser comprovada por meio da observação, uma vez que entrevistas e narrativas somente tornam acessíveis os relatos sobre a práxis e não a própria práxis. A observação propicia ao pesquisador descobrir como algo efetivamente ocorre, o que pode resultar tanto na confirmação dos relatos dos entrevistados como na descoberta de desvios, ambiguidades, conflitos e discursos.

Para atuar como observador não participante, além das competências comunicativas, o pesquisador deve estar preparado para utilizar todos os seus sentidos. No método da observação não participante, o pesquisador abstém-se de qualquer intervenção e sua presença deve ser a mais neutra possível, como se o pesquisador não estivesse presente no campo. A observação não participante é utilizada com frequência como uma forma de triangulação das observações com outras fontes de dados, tais como entrevistas e documentos.

Cabe ressaltar que a atuação como observador não participante em um órgão público, mesmo com a ciência da maioria dos atores sociais, em determinados momentos, requer um afastamento do campo em termos temporais para evitar o engajamento do pesquisador como contribuinte em discussões e questões técnicas, operacionais ou mesmo estratégicas como aliado na solução de problemas. A reiteração do papel de observador não contribuinte, por si só não evita a consulta e a tentativa por parte do pesquisado em mudar de papel e em se

transformar em pesquisador. A frequência das observações não participante foi gradativamente sendo reduzida ao longo da pesquisa, ficando ao final restrito a eventos relacionados às discussões sobre o planejamento estratégico. Contudo, o acompanhamento de atividades rotineiras relacionadas ao planejamento estratégico perdurou por meio da contribuição de alguns informantes em contatos por telefone e trocas de e-mails, e os materiais compartilhados propiciaram ampliar o levantamento documental e o mapeamento histórico das atividades.

3.3.2 Técnica de análise de dados

Segundo indica Flick (2007, p. 14), "o processo de pesquisa qualitativa pode ser representado como sendo um caminho da teoria ao texto e outro do texto de volta à teoria". O cruzamento desses caminhos acontece na coleta de dados e na interpretação dos significados dentro de um projeto de pesquisa. Entre a coleta e a interpretação, a análise dos dados se torna chave para o sucesso de todo estudo científico. A análise dos dados levou em consideração o modelo de Gioia et. al. (2012) para o inter-relacionamento entre temas identificados, associados à cerca de 2.000 fragmentos de falas e a 20 memorandos, que depois foram reanalisados e reagrupados em subcategorias distintivas e finalmente em categorias analíticas, adotando também a técnica da análise do discurso.

Segundo Godoi (2006), a análise do discurso é um tipo de análise qualitativa constituindo-se em um complexo metodológico fragmentado em diversas escolas e suas consequentes tendências epistemológicas. O conceito de discursos não é unificado o que dificulta a definição de seu objeto. A análise dos discursos possui definições por demais variadas, como a "análise do uso da língua" (BROWN; YULE, 1993, p. 1), ou o "estudo do uso real da linguagem, por locutores reais em situações reais" (VAN DIJK, 1990, p. 15) ou ainda, como propõe Maingueneau (1997), a abrangência do domínio além da conversação no sentido estrito incluindo aspectos não verbais da comunicação, o que a tornaria uma "atividade fundamentalmente interacional" (GODOI, 2006, p. 376).

Van Dijk (1990) destaca como principais características da análise dos discursos: (i) a transdisciplinaridade estendendo-se da linguística às ciências sociais; (ii) a descrição textual e contextual em que a descrição textual é complementada com as dimensões cognitivas, sociais e culturais do uso da linguagem; (iii) interesse pela fala da cotidianidade sejam textos escritos, tipos orais e dialógicos da fala; (iv) interesse pela multiplicidade de gêneros do discurso, considerando conversação, relato, discurso oficial, entrevistas e publicidade; e (v) abertura da base teórica incluindo a gramática formal, a lógica e a inteligência artificial. Estas

características da análise do discurso oportunizam-na metodologicamente a ser utilizada no cenário dos estudos organizacionais (GODOI, 2006).

Alonso (1998) apresenta uma divisão epistemológica da análise dos discursos em três perspectivas: a informacional-quantitativa (análise de conteúdo), a estrutural-textual (análise semiótica) e a social-hermenêutica (interpretação social dos discursos). Segundo Godoi (2006, p. 378), a terceira dimensão merece especial destaque tendo em vista que possibilita uma "reconstrução dos sentidos dos discursos e dos interesses dos sujeitos na organização". Contudo, alerta que "por ser interpretativa, a prática da análise de discurso não pode ser reduzida a uma série de passos ou procedimentos técnicos aplicados mecanicamente" (BILLING, 1997, p. 39 apud GODOI, 2006, p. 378).

Para Godoi (2006) a análise do discurso em seus usos sociológicos trata de organizar a reconstrução dos sentidos dos discursos em sua situação micro e macrossocial de enunciação guiada pela fenomenologia, pela etnologia e pela teoria crítica procurando encontrar um modelo de representação e de compreensão do texto concreto em seu contexto social e na historicidade de suas proposições, desde a reconstrução dos interesses dos atores que estão implicados no discurso (ALONSO, 1998, p. 188).

A análise do discurso social-hermenêutica ou análise sociológica dos discursos tem interesse nas relações de produção de sentido, o estudo dos discursos e suas determinações e motivações (GODOI, 2006, p. 383). Trata-se de uma análise contextual, na qual os argumentos tomam sentido em relação aos atores que o anunciam (ALONSO, 1998, p. 212). A análise sociológica do discurso "desprende-se do texto e opera um deslocamento do objeto focalizado pela análise do discurso para a busca das regras de coerência que estruturam o universo dos discursos nas organizações" (GODOI, 2006, p. 383).

Para Alonso (1998, p. 201) os discursos não são mais que "linhas de coerência simbólica com as quais representamos, e nos representamos, nas diferentes posições sociais", da mesma forma ressalta Godoi (2006) que os discursos vazios são as falas vazias que se reduz ao enunciado e produz o apagamento do sujeito no discurso assim como nos discursos em que o sujeito busca esconder-se, sufocando a enunciação, ou seja, o ato de produzir um enunciado. Por isso, "a análise dos discursos faz sentir a necessidade de ir além do discurso manifesto, de considerar a possibilidade de que nem sempre o que as pessoas dizem é o que elas sentem e vivem" (GODOI, 2006, p. 384).

Para Godoi (2006) é premente a necessidade de se considerar o contexto como elemento interpretativo. A busca de compreender como é possível dizer algo mais do que é dito literalmente, o enunciado, e identificar o sujeito no discurso, a enunciação, requer apelar

às informações de fundo, às informações mutuamente compartilhadas pelos interlocutores sobre os fatos. O contexto torna-se o principal referencial do investigador na prática interpretativa.

Desta forma, mediante a incorporação da visão pragmática, a interpretação social dos discursos se interessa não pelo que os textos formalizam, mas por aquilo que os discursos fazem e de que são constituídos tais discursos. Não se trata de ocupar-se diretamente da sentença em si, da relação dos signos entre si ou o que eles designam, mas da localização pragmática da sentença, da produção e dos efeitos dos enunciados em um determinado contexto do discurso.

Segundo Godoi (2006, p. 387), "o que há no discurso não são regularidades, e sim dispersão, diferenças e descontinuidade dos planos de onde o sujeito fala". Complementa a autora indicando que, "além das irregularidades provenientes das características do sujeito e da produção do sentido, há ainda outras fontes referenciais de incertezas na análise dos discursos, oriundas do que se denomina contexto discursivo".

A importância atribuída ao contexto pelas análises do discurso de caráter pragmático amplia a possibilidade de interpretação do discurso (e a transformação do contexto), mas não garante o encontro de objetivação e regularidades, ao contrário, amplia o campo das incertezas. O contexto organizacional, marcado tanto por entradas subjetivas quanto institucionais e sociais, constitui o cenário intersubjetivo da conversação, que amarra os elementos definidos como embasadores da interpretação e assinala a diferença entre a interpretação social dos discursos e as demais perspectivas da análise do discurso.

A interpretação de um discurso como ato de fala (ou uma série de atos de fala) está embutida dentro de uma interpretação de todo o processo de interação entre os participantes da conversa (VAN DIJK, 2004, p 18). Segundo Godoi (2006), dada a complexidade e a pluralidade do discurso nos estudos organizacionais, a sua análise demanda a utilização de metodologias de pesquisa sofisticadas, buscando interpretar as mensagens explícitas e desvendar os sentidos ocultos, os silêncios, as omissões. Para a autora, a busca de significação oculta não implica a crença em um único sentido ou em uma única verdade. O foco de interesse está na construção de procedimentos capazes de transportar o olhar-leitor para compreensões menos óbvias, mais profundas, através da desconstrução do literal, do imediato (cf. CABRAL, 1999). Por isso, a análise do discurso desloca a atenção dos investigadores para a escuta das falas cotidianas nas organizações, o que reforça o indicado por Alonso (1998, p. 15), que diz que "a ferramenta fundamental da investigação passa a ser a capacidade interpretativa do investigador", e para o qual complementa Godoi (2006, p. 398) indicando

que “o aprofundamento da base metodológico-epistemológica da análise do discurso permite-nos ampliar a liberdade de construção dos elementos metodológico-técnicos, sem nos rendermos à ditadura do método” conforme discussão de Morin.

Neste estudo o emprego da análise do discurso busca evidenciar as múltiplas influências internas e externas sobre a resposta estratégica da prefeitura, levando em consideração que o discurso, muitas vezes pode estar sendo moldado pela presença ou ausência do poder de grupos ou coalizões que procuram tirar o foco dos reais motivos do emprego de determinada ação em certos contextos da gestão pública.

3.3.3 Pressupostos da pesquisa

Considerando os aspectos ontológicos, epistemológicos e metodológicos para esta investigação parte-se de uma posição ontológica de negação à realidade como dada (objetiva) e de uma posição epistemológica que considera a estratégia e seus processos como espaço-temporal socialmente construídos e reconstruídos por meio da interação social de diferentes agentes sugerindo explicitamente epistemologias construtivistas. A investigação da estratégia como uma prática social demanda uma abordagem que contemple a heterogeneidade de processos e atividades, a multiplicidade de atores e suas idiossincrasias, bem como as diferentes situações que envolvem a ação organizacional localizada considerando os contextos macro e microssocial. Neste sentido considera-se a necessidade da abordagem ser centrada na compreensão da realidade a partir da ótica dos atores sociais na dinâmica do processo estratégico enquanto uma prática social em construção ou reconstrução e na apropriação de discursos como elementos relevantes para a compreensão do fenômeno e para explicar a ação em dado contexto.

3.4 Delimitação da pesquisa

O acesso à prefeitura foi formalizado junto ao prefeito e vice-prefeito, porém o acesso a eventos que pudessem contribuir na coleta dos dados foi alcançado mediante um processo contínuo de solicitação de participação junto aos diversos atores sociais envolvidos. As observações não participantes foram conduzidas fundamentalmente na prefeitura do município foco deste estudo. O levantamento documental ocorreu ao longo da pesquisa a partir de dados ofertados por membros da prefeitura e atores externos, além de documentos disponíveis na página da prefeitura e do Tribunal de Contas do Estado. As entrevistas foram gravadas e a maioria delas transcritas literalmente por empresa especializada e totalizaram

256 páginas de transcrição com um total de 14 pessoas entrevistadas. As entrevistas gravadas e não transcritas foram ouvidas diversas vezes e os principais apontamentos foram incluídos como notas da pesquisa. Alguns atores foram entrevistados em diferentes momentos tanto para rever determinadas temáticas, quanto para levantar novos dados. Em várias situações, o gravador não foi utilizado, algumas a pedido do entrevistado ou contribuinte da pesquisa, outras em conversas informais. As observações não participantes, as participações em workshop, palestras e reuniões também não foram gravadas, mas as descobertas, impressões, dúvidas e questionamentos foram identificados como notas de pesquisa totalizando cerca de 50 páginas manuscritas. O levantamento documental contabilizou cerca de 450 páginas de materiais como informativos, notícias, documentação do planejamento estratégico e cópias de páginas dos sites institucionais. Além disso, também serviu de fonte de consulta vídeos, os documentos reacionados aos planos estratégicos, e diversos documentos legais como as peças orçamentárias.

A identificação de potenciais respondentes fora da prefeitura foi outro processo contínuo e aconteceu, principalmente, por indicações dos entrevistados ou por interesse despertado durante as entrevistas e observações não participantes. Foram entrevistados membros do TCE e de uma consultoria externa.

Na análise dos dados foram utilizados recursos oriundos da análise dos discursos em sua versão sociológica, conforme subdivisão proposta por Alonso (1998). Assim, o contexto se tornou o principal referencial no processo de interpretação do fenômeno pesquisado, e na compreensão do uso de diferentes discursos que são discutidos nesta tese.

Considerando que o momento de realização dessa pesquisa na Prefeitura do município coincidiu com a discussão e elaboração do Planejamento Estratégico (PE) para 2013-2017, este fato passou a ser parte relevante no processo para o desenvolvimento da pesquisa. As entrevistas e as observações foram realizadas no ano de 2013, mas o levantamento documental perdurou até a conclusão deste estudo.

A sessão seguinte apresenta e discute os dados buscando responder ao problema de pesquisa e atender o objetivo dessa investigação.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta pesquisa tem por objetivo compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional. Assim, a etapa de apresentação e análise dos dados fez uso de um cruzamento entre as categorias analíticas desenvolvidas a partir do referencial teórico, suas interelações indicadas no modelo teórico preliminar e os dados obtidos ao longo da pesquisa empírica, buscando atender aos objetivos específicos, alcançar o objetivo geral e responder ao problema de pesquisa.

A consecução entre coleta e a análise dos dados dessa pesquisa foi delineada considerando de forma interdependente e complementares as diversas fontes de coleta de dados por meio de entrevistas, levantamento documental e observações não participantes. A coleta de dados foi iniciada em junho de 2013 e perdurou até meados de 2015. Entre junho e dezembro de 2013 foram realizadas as entrevistas e as observações não participantes. O levantamento documental se estendeu até o ano de 2015, especialmente no acompanhamento das metas do planejamento estratégico.

A análise dos dados foi subdividida em três fases. A 1ª fase foi uma análise ampla e pouco estruturada em que a preocupação do pesquisador estava em identificar temas relevantes que pudessem contribuir para as análises subsequentes. A 2ª fase de análise utilizou-se de todos os dados coletados nas entrevistas, observações não participantes, conversas informais e levantamento documental e das descobertas oriundas da 1ª fase. Nesta fase os temas foram agrupados em subcategorias e estas relacionadas às categorias teóricas predefinidas a partir do referencial teórico. A 3ª fase levou em consideração todas as descobertas das etapas anteriores e buscou explicações sobre o fenômeno de interesse nesta tese, identificando cada uma das categorias analíticas e suas interelações de maneira a atender aos objetivos específicos e ao geral e responder ao problema de pesquisa que é como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional?

Identificação da organização a ser pesquisada

A pesquisa foi realizada na prefeitura da cidade de Rondonópolis-MT (210 KM da capital Cuiabá) está localizada ao sul do Estado e no entroncamento das Rodovias BR-163 e BR-364 considerada a ligação estratégica entre as regiões norte e sul do país. Por estas vias são transportadas parte da produção agrícola e industrial para os grandes centros

metropolitanos e portos do Brasil. Em 2013 foi inaugurado no município o maior terminal de cargas da América Latina como parte da expansão da Ferrovia Senador Vicente Vuolo (Ferronorte) com capacidade de 17 milhões de toneladas.

A cidade representa um relevante polo que atende mais de 30 municípios e cerca de 500 mil habitantes. Segundo estimativas do IBGE (2015), em 2014 a população seria de 211.718 habitantes (3ª maior cidade do Estado) e o produto interno bruto (PIB) de 3,4 bilhões (2º maior do Estado) o que representa 8% do PIB de MT. O PIB per capita é de R$ 29.107,26 e o município é responsável por 10,9% de todo valor exportado pelo Estado de Mato Grosso. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Rondonópolis foi calculado em 2010 em 0,755, sendo composto dos índices de Educação (0,698), Longevidade (0,823) e Renda (0,749). Rondonópolis ocupava a 453ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 452 (8,12%) municípios estão em situação melhor e 5.113 (91,88%) municípios estão em situação igual ou pior. Já em relação aos 141 municípios do Estado, Rondonópolis ocupa a 4ª posição no IDHM.

O orçamento previsto no PPA 2014-2017 é de R$ 2.623.586.843,00 e foi aprovado pela Lei nº 7.952 de 19 de dezembro de 2013, apresentada parcialmente na Figura 6.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
ESTADO DE MATO GROSSO

LEI N.º 7.952, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2013.

Dispõe sobre o PLANO PLURIANUAL do Município de RONDONÓPOLIS para o quadriênio de 2014/2017 e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS, ESTADO DE MATO GROSSO, no uso de suas atribuições legais...

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1° Esta lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017, em cumprimento ao disposto na Lei Orgânica Municipal e art. 16s, §. 1°, da Constituição Federal.

Art. 2° O Plano Plurianual foi elaborado segundo as seguintes diretrizes para ação do Governo Municipal:

I – implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social, orientada para o cidadão e com foco em resultados;

Figura 6. Lei Municipal que aprova e sanciona o PPA 2014-2017.
Fonte. Plano Plurianual 2014-2017, adaptado pelo autor.

Cabe destacar o 1º parágrafo do 2º artigo mencionando uma das diretrizes para atuação do governo municipal da adoção de uma nova gestão participativa, com controle social e focada na entrega de resultados aos cidadãos.

A prefeitura de Rondonópolis tem cerca de 6.000 servidores e uma estrutura subdividida em administração direta composta por 14 secretarias, controle interno e procuradoria, e administração indireta com autarquias e sociedade de economia mista.

Primeira fase da análise: Contextualização da pesquisa empírica

As transcrições literais das entrevistas e os demais dados coletados foram incluídos no software Nvivo 10. A primeira análise dos dados possibilitou a identificação de atores sociais relevantes e de práticas sociais, além de algumas atividades críticas relacionadas à gestão da prefeitura, o que propiciou uma compreensão do seu funcionamento em termos de problemas e desafios.

Nesse tópico, procura-se indicar elementos da dimensão espaço-tempo que contribuam para uma compreensão do momento vivenciado na gestão pública municipal da prefeitura foco deste estudo.

A importância do contexto é realçada por Coraiola, Mello e Jacometti (2012) que apresentam um conceito de estratégia salientando a necessidade de se compreendê-la *a fortiori*, aceitando sua constituição como conjunto de práticas espaço-temporalmente definido e delimitado, que adquire determinada configuração e apresenta-se aos pesquisadores e praticantes de maneira distinta, tendo em vista que se desdobra e se desenvolve como fluxo de ações contínuas e descontínuas (re)produzidas a partir de, e com base em, determinadas estruturas sociais e organizacionais. Além de condicionarem e serem condicionadas por estruturas de significação, dominação e legitimação, a reorientação que se sugere implica dizer que cada corte analítico espaço-temporal que se promova em determinada torrente de práticas estratégicas deve ser definido como estratégia naquele momento, e, na medida em que o pesquisador se distancia ou se aproxima no espaço e tempo, ele é capaz de perceber mais ou menos claramente a conexão daquelas práticas organizacionais com outros conjuntos de práticas que se desenvolvem simultaneamente no espaço ou possuem conexões temporais de precedência e sucessão (CORAIOLA, MELLO; JACOMETTI, 2012).

Dada à influência da dimensão espaço-temporal, este estudo faz uso de uma pesquisa longitudinal com secções transversais considerando que, a localização e a historicidade (passado, presente e futuro) tanto da práxis, das práticas quanto dos diversos atores

envolvidos são fatores importantes na compreensão do fenômeno estudado. Por isso, no roteiro de entrevista algumas das primeiras questões solicitavam aos respondentes dados gerais e históricos sobre o funcionamento da prefeitura, as mudanças entre as gestões, as dificuldades, além dos desafios da atual gestão.

Neste contexto, foi possível identificar algumas percepções sobre problemas e desafios que são compartilhadas por vários dos respondentes, e em especial houve a indicação de um programa elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) denominado Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) e que um de seus projetos é facilitar aos municípios a adoção de um planejamento estratégico. Esta informação direcionou a atenção do pesquisador, apesar de reconhecer que um processo de planejamento estratégico não ser o único elemento no desenvolvimento de estratégias em uma organização.

Assim, lança-se mão de um levantamento histórico sobre o PDI considerando desde a sua criação no TCE e dos elementos precedentes e consequentes ao processo de adoção por parte da prefeitura. Desta forma, conforme Figura 7, foram definidos 3 momentos denominados Pré-Adoção do PDI, Adoção do PDI e Pós-Adoção do PDI e a partir de seus elementos é apresentado o contexto espaço-tempo indicando eventos relevantes de práxis.

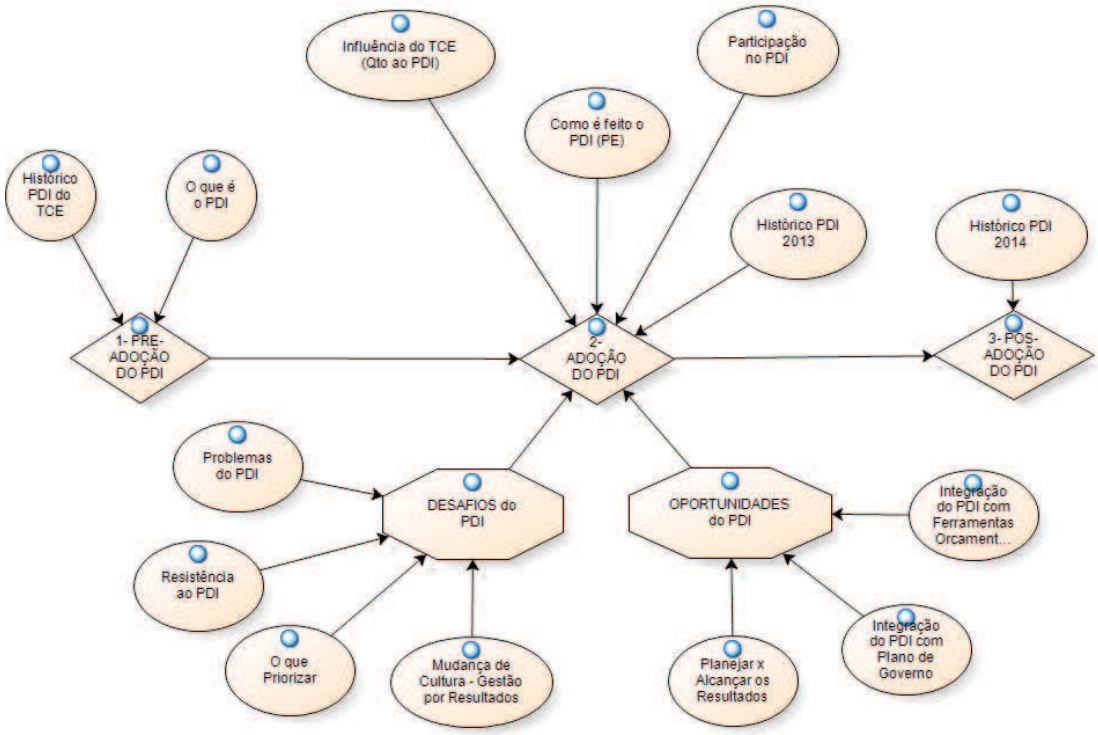

Figura 7. Mapa dos elementos do Contexto Espaço-Tempo.
Fonte. A pesquisa (2015)

Pré-adoção do PDI

O TCE vem se utilizando de Planejamento Estratégico e a gestão por resultados ao longo da última década e no ano de 2005 criou a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) com a missão de estimular o controle social sobre os resultados da gestão pública a partir da parceria com o controle externo. À medida que o TCE passou a realizar o plano de longo prazo, decidiu repassar e reforçar em forma de cartilha aos seus jurisdicionados a importância do planejar, contudo conforme um dos entrevistados "Isso não saiu do papel. Foi dai que tomou a decisão. Então nós vamos dar o apoio indo lá facilitar". Assim, como o TCE tem vencido os desafios propostos em seu plano estratégico, especialmente o desafio primário de julgar as contas dos jurisdicionados no ano seguinte a sua apresentação, decidiu pela estruturação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) com o objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, fomentando a adoção de um modelo de administração pública orientada a resultados para a sociedade. Em 2012 houve a proposição para os municípios mato-grossenses de maior economia para aderirem o PDI, tendo como prerrogativa a utilização da mesma consultoria que facilitou a adoção do planejamento estratégico no TCE para também atuar junto às prefeituras. Desta forma, em 2012 oito municípios aderiram, e a prefeitura foco deste estudo começou a elaborar o Planejamento Estratégico em junho de 2012.

> "[...] somos realmente muito inovadores e corajosos [...] começamos a fazer a nossa modernização [...] adotar planejamento estratégico voltado para resultado desde 2000 [...] em 2005 [...] começamos a institucionalizar a necessidade do pensar planejado, de metas, iniciativas e resultados, isso mudou todo o nosso modo de pensar". (CA)

O foco do PDI é o desenvolvimento integrado e permanente do TCE e de todas as instituições públicas fiscalizadas, a partir da transferência de conhecimento, tecnologias e boas práticas de gestão. O Programa foi planejado para ser instrumentalizado pelos seguintes projetos: (1) Apoio ao planejamento estratégico; (2) Incentivo ao acesso à informação e à consciência cidadã; (3) Orientação por meio de cursos presenciais e à distância (EAD); (4) Controle gerencial utilizando o sistema Geoobras; e (5) Modernização institucional.

Todos os projetos foram estruturados de forma transversal e integrada com a finalidade de otimizar a aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. A expectativa do TCE com a adoção do PDI é introduzir na administração pública e na sociedade de Mato Grosso as culturas do planejamento, da transparência, da educação continuada, da eficiência e da inovação, práticas essenciais para o desenvolvimento econômico e social (INFORME PDI, 2015).

Em 2012 aderiram ao PDI oito municípios (Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, Barra do Garças, Sinop, Sorriso, Cáceres e Tangará da Serra) que iniciaram a elaboração dos documentos a partir da assinatura do termo de adesão no dia 25 de junho de 2012.

Na prefeitura pesquisada a nova gestão eleita para o período 2013-2016 assumiu com um planejamento estratégico em fase final de elaboração pela gestão anterior, contudo pessimista quanto ao seu conteúdo o que levou a uma revisão em 2013.

> [...] aquele trabalho que foi feito até o final do ano [...] estava todo mundo preocupado, "olha, tem que fazer o ajuste", provavelmente a participação foi prejudicada, os cabeças da prefeitura não participaram [...] delegaram para alguém que não tinha o que fazer nas secretarias [...]. (RS)

Cabe aqui uma importante observação entre o que os entrevistados entendem e como utilizam a sigla PDI. Para os entrevistados falar em PDI, em boa parte das vezes, é falar do planejamento estratégico (PE). Quando o significado de PDI estiver associado a ações mais amplas do que o PE (os demais projetos do PDI), será apontado neste relato.

Desta maneira, para efeito de análises vindouras, define-se aqui o 1º Evento de Práxis como a Adesão ao PDI.

Adoção do PDI

A adoção do PDI é descrita em influência do TCE, como é feito o PDI (PE), a participação no PDI, o histórico do PDI (2013), além de desafios e oportunidades.

Quanto à influência do TCE relacionada à adoção do PDI pode-se dizer que não está apenas circunscrita à atuação da prefeitura, mas, além disso, há certa influência sobre a câmara de vereadores, os conselhos municipais e até mesmo a sociedade como um todo o que será abordado na categoria complexidade institucional. Contudo, a influência sobre a prefeitura na adoção do PDI partiu desde o convite para participar indicando que o próprio TCE pagaria pela consultoria externa e que se tratava de uma adesão voluntária. Todavia, indiretamente o recado foi tal como apresentou um dos entrevistados dizendo "aproveitem que é uma oportunidade que vocês têm [...] aceitando ou não essa oportunidade, o Tribunal vai cobrar resultado de qualquer jeito, da mesma forma." Outro entrevistado ainda menciona que "aquele talvez que chegou a pensar, 'ah. Não vou fazer essa adesão'. Mas ele pensa, 'pera aí. O Tribunal de Contas vai começar a olhar as contas do ponto de vista [de] gestão estratégica" e salienta que a reprovação de uma conta traz como consequência um trabalho árduo depois.

Para alguns dos entrevistados além de possibilitar a adesão ao PDI, como o tribunal está preocupado com a qualidade do serviço público, a própria adesão poderá resultar em continuidade de ações que visem melhorar o atendimento aos munícipes. Outra influência reconhecida como positiva é que o TCE estaria atuando tanto na missão de fiscalizar quanto na de orientar não se restringindo apenas à prefeitura, mas também à Câmara e aos Conselhos Municipais, inclusive sobre necessidades legais relacionadas às peças orçamentárias municipais, conforme fragmentos a seguir:

> O Tribunal fez no dia 26 aqui em Cuiabá um encontro com todos os presidentes de Câmara. E disse [...] "oh. O PPA chegando pra ser analisado, ou mesmo aqueles que já foram analisados, os senhores têm que olhar, o planejamento estratégico tem que tá lá porque isso vai ser cobrado". (EL)

> Então nós fazemos eles [Conselhos] sentarem, discutirem quais são os problemas e priorizar 5 demandas pra sociedade em cada área desses grupos. (CA)

A indicação de quem participa e a descrição de como é feita a construção do PDI, especificamente a elaboração do Planejamento Estratégico (PE), são itens importantes para revelar aspectos da práxis estratégica, tanto com interferências favoráveis quanto desfavoráveis.

Primeiramente, desde a concepção de planejamento estratégico (PE) trazida pela consultoria externa, a função do prefeito é a de ser o patrocinador do projeto e sua presença é recomendada nas principais reuniões para que haja a clara indicação de que a liderança máxima da prefeitura apoia e incentiva o PE. A presença do Prefeito é reforçada como de motivação à participação dos secretários e de respaldo as ações aprovadas para que sejam priorizadas na sua gestão.

Um dos entrevistados indicou que houve a necessidade de reforçar, algumas vezes junto às lideranças, que para a elaboração do plano estratégico era preciso dedicação das equipes e apoio das lideranças para que as ações tivessem consequências e representassem as medidas propicias ao alcance das metas. Este mesmo entrevistado conta que a ausência do prefeito em determinados momentos era encarada negativamente e causava certo desapego à causa. Também indicou que a atuação de servidores temporários era desestimulada tendo em vista a possibilidade de descontinuidade da atuação em caso de exoneração. Contudo, em diversas situações, inclusive por resistência dos servidores de carreira, muitos servidores temporários atuaram no PE.

O processo de elaboração do PE em 2013, partindo-se do plano elaborado em 2012, foi tal que houve um realinhamento e uma redefinição das ações. Segundo os entrevistados, o desenvolvimento do planejamento estratégico respeita uma ordem, primeiro as equipes

técnicas, depois os secretários de gestão, e finalmente o colegiado presidido pelo vice-prefeito com a participação do prefeito. Cada secretaria apresentava as iniciativas de suas áreas e buscava-se uma integração entre as demais áreas. Salienta-se que este foi um processo de idas e vindas, muitas vezes conflituoso.

Foram utilizadas diversas metodologias e ferramentas administrativas para a elaboração do planejamento estratégico, tais como, identidade organizacional, missão, visão, valores, negócio, análises SWOT e de causa e efeito, levantamento de série histórica, aplicação de ciclo PDCA, BSC, relatórios de não conformidade, entre outras.

Quanto ao histórico de ações do PDI, especialmente relativas ao PE, nas entrevistas com os membros internos da prefeitura, uma das manifestações foi quanto ao momento de sua adoção ter sido antes do resultado eleitoral de outubro de 2012 e as consequências a partir desta adoção.

> [...] o PDI está sendo muito mais efetivo [onde] o prefeito que começou, ele foi reeleito e ele está dando continuidade [...] não houve uma ruptura, porque o PDI começou [...] ano passado 2012 antes da eleição [...] pegou os prefeitos preocupados em terminar o seu mandato, outros preocupados com a reeleição [...] aqui o processo foi muito, eu acho que foi muito prejudicado [...]. (RS)

> [...] teria sido mais efetivo [...] pegar os prefeitos recém-eleitos, ou reeleitos [...] fazer um processo cultural neles, influenciar a equipe, e agora, no começo da gestão ele está mais participando [...] esse cronograma não levou em conta o processo eleitoral [...] com os mesmos recursos eu acho que atingiria, seria muito mais efetivo". (RS)

Neste fragmento é possível identificar aspectos relevantes da dimensão espaço-tempo, a questão de o momento ser de continuidade ou ruptura, as diferenças de interesses no contexto antes e depois da eleição e a influência do contexto político considerando ter havido a reeleição ou não do prefeito em cada município. A visão é de que, no momento antecedente ao processo eleitoral, as pessoas que estavam envolvidas no PDI em cargos de liderança (de livre nomeação e exoneração) estavam preocupadas com o término do mandato do prefeito e que após o pleito, foram substituídas pelo novo prefeito e não deram a continuidade às ações.

> [...] e daí esse começo também é um período [...] que está todo mundo preocupado em tampar o buraco, nós aqui tivemos [...] uma participação pequena dos servidores de carreira [...] os cargos de livre nomeação que são os cargos estratégicos, todos, a maioria substituídos, e daí vem um pessoal e não sabe nem o que é, até eles saberem, eu acho que ficou muito prejudicado. (RS)

Expressões como "fazer o ajuste", "tampar o buraco" ou "esvaziar as gavetas" sinalizam para uma situação em que não há um processo definido e o que se faz depende totalmente de quem faz, ou seja, das pessoas que momentaneamente ocupam cargos de livre

nomeação e que não dão continuidade nas ações ao serem substituídas. Da ausência de um processo claro de planejamento resulta a descontinuidade de ações relacionadas a mudanças necessárias e como consequência a continuidade dos problemas.

Uma visão um pouco diferente é apresentada por quem participou desde o começo da construção do PE, indicando que o processo iniciado em 2012 teve continuidade em 2013 com alguns ajustes depois de um período de alinhamento do novo Governo. O entrevistado (TA) indicou que o prefeito à época, adotou o plano estratégico em junho de 2012 e as equipes participaram de oficinas para elaborarem as ações e que até meados de novembro de 2012 a estrutura do plano estratégico estava pronta. Segundo (TA), foram definidos os objetivos, as iniciativas, os indicadores e as metas, porém reforça que após a eleição "[...] deu uma parada, como mudou a gestão, nós demos uma retomada, uma revisada e agora que está fluindo, mas já tem um ano que nós estamos elaborando esse plano".

Quando perguntado sobre as mudanças entre os planos de 2012 e 2013, o entrevistado (TA) informou que os objetivos não foram alterados, mas sim algumas metas e diversas iniciativas, principalmente porque foi incluído o plano do novo governo e os anseios dos conselhos municipais. Segundo (TA), durante o ano de 2012 as participações nas oficinas do planejamento estratégico eram efetivas na maioria das secretarias, mas em 2013, com a mudança de gestão, as equipes técnicas foram alteradas e foi necessário um treinamento intensivo sobre planejamento estratégico em oficinas realizadas pelas consultoras externas contratadas pelo TCE. Mesmo assim, algumas secretarias não desenvolveram a contento, devido a mudanças de secretários ou pela equipe estar reduzida.

Quanto aos desafios do PDI são apresentados os principais problemas, a resistência à sua adoção, o *trade off* quanto ao que priorizar e a dificuldade inerente à mudança de cultura.

A adoção de um planejamento estratégico na prefeitura como parte do PDI é vista como uma reprise de outra iniciativa anterior proposta pelo Governo Federal denominada Gespública. Por isso, há a indicação de resistência por parte dos servidores de carreira por acreditarem ser mais uma iniciativa que não terá continuidade. Segundo os entrevistados, a adesão ao PDI feita pela alta gestão busca priorizar a participação do servidor de carreira por questões de continuidade, porém a mobilização desses servidores nem sempre é alcançada justamente pelas experiências anteriores resultando em falta de comprometimento.

Mesmo indicando haver resistência por parte dos servidores, os entrevistados percebem haver diferença na gestão atual comparada às anteriores salientando ser uma "administração visionária" e acreditam que seja necessário compreender a realidade atual, elaborar um planejamento, mas depois executá-lo, conforme fragmento a seguir:

> [...] eles [líderes] veem assim mais essa modernização [...] vamos fazer, quer fazer, só que assim, ainda vamos fazer é mais do que podemos fazer estabelecer um plano de ação, é tomar conhecimento, que a gente não consegue planejar sem ter conhecimento da realidade [...]. (RA)

Para (FE) as mudanças ocorridas nas últimas gestões, inclusive da 1ª gestão do atual prefeito foram muitas e hoje a realidade é de uma maior dificuldade para a administração pública. Segundo (FE):

> [...] o prefeito, ele tá meio decepcionado, que diz que as coisas estão muito difíceis, da época que ele foi prefeito, há 8 anos [...] ele achava que ia ser fácil, ele achava que ainda ia ser daquele jeito lá para trás. Como eu estava trabalhando, eu não saí, continuei [...] eu sabia que ele ia ter dificuldade [...] uma realidade totalmente diferente [...] os outros que entraram na sequência [...] ninguém fez, por isso que está tudo sucateado hoje [...] mas, a vantagem do prefeito é que ele deixa você, 'ah não, vamos melhorar aqui, vamos modernizar', ele tem mais facilidade. (FE)

Alguns dos entrevistados indicam a mudança de cultura como um problema vigente, especialmente quando se deve mudar a forma de trabalho e as rotinas executadas na prefeitura. O planejamento estratégico seria uma forma de mudança cultural e que se deveria investir na formação de um novo modelo mental, para uma cultura do pensar e agir estrategicamente, mas reconhecem que devem ser persistentes, pois esse processo é lento. O PDI por ser proposto pelo TCE e por haver a responsabilização do gestor é visto como um aditivo a esta mudança e que se utilizado de forma sustentável pode levar a um novo norte da administração pública nos anos vindouros com a incorporação de uma ferramenta para a gestão do município.

> Porque o PDI é proposto pelo Tribunal de Contas, que é um órgão de Controle Externo, e eu acredito que esse seja o grande diferencial. (JR)

> [...] secretários, alguns chegam bem motivados, acabam se motivando, mas quem de fato realiza as ações, são servidores, são pessoas [...] mudança de cultura [...]. (MC)

> E essa é uma coisa nova que ele traz, ele prevê uma responsabilização do gestor ao alcance das metas [...] PDI tem que começar devagar, porque é uma mudança de cultura [...] tem que ter alinhamento do prefeito e a última ponta para a gente mudar isso aí [...] e fazer de maneira sustentável. (RA)

> O importante não é o Prefeito entregar pro Tribunal. O importante é eles entenderem o PDI, que é uma ferramenta que deve nortear a Administração Pública nos próximos anos [...] eles precisam entender a ideia, que de fato é, de que o PDI é do Município. (VA)

Outro desafio destacado pelos entrevistados é sobre o que priorizar na elaboração do PDI. Alguns mencionam que as ações deveriam ser voltadas a projetos inovadores evitando-se de incluir atividades rotineiras como iniciativas a serem alcançadas. Por outro lado, como os processos internos e a forma de trabalho da prefeitura são criticados em termos de ineficiência, ações com metas desafiadoras para a melhoria do desempenho, mesmo em

atividades de rotina, são indicadas como necessárias. A coordenação e a transversalidade das ações entre as diferentes áreas são indicações de como produzir resultados favoráveis mesmo com as limitações orçamentária. Neste ponto, os entrevistados indicam que a priorização de ações, por serem decisões da cúpula administrativa da prefeitura, levam em consideração além das questões racionais as questões políticas. A política pode repriorizar as ações que foram priorizadas anteriormente independente da atuação dos servidores.

> O prefeito vai buscar o quê? Recursos pra projetos inovadores [...] o dia a dia que eu tô falando pra vocês é que reduzir mortalidade isso é rotina. A proficiência do ensino isso é rotina. (EL)
>
> [...] trabalhar dentro de um planejamento estratégico aí, é você assumir compromisso de melhorar os indicadores de todas as áreas [...] com as ações bem coordenadas [contudo] a decisão não é do funcionário efetivo [...] é da alta cúpula que é transitória. (FE)
>
> [Como] os recursos são escassos, a administração, ela não vai conseguir contemplar toda a demanda de forma 100% [...] vai ter que priorizar algumas áreas em detrimento de outras [...]. (MC)
>
> [...] uma forma de você otimizar a máquina é tentando fazer uma transversalidade de ação [...] nós podemos então otimizar os recursos, integrar as ações a alcançar então objetivos comuns, objetivo que é comum de todas as secretarias [mas] quando nós trabalhamos na administração pública, diferente da iniciativa privada, nós temos aí a questão política, que de sobremaneira ela afeta e influencia as decisões na administração. (MC)
>
> A restrição orçamentária ela existe, e às vezes ela acaba sendo, do jeito que as coisas são configuradas, ela acaba sendo determinante para alcançar seus objetivos que são traçados [...] você tem que escolher, ou você faz isso ou você faz aquilo, priorizar tudo não dá. (RA)

Quanto às oportunidades do PDI pode-se dizer que o momento vivenciado na gestão da prefeitura é de constrangimentos quanto a sua capacidade administrativa considerando que as últimas administrações não investiram nas atividades meio priorizando ações nas atividades fim e que por isso há o sucateamento de determinadas áreas que levam à ineficiência em sua operação e problemas na entrega de serviços de qualidade aos cidadãos. A prática de procrastinar a solução de problemas adotada nas administrações anteriores potencializaram novos problemas e desafios a serem enfrentados pela gestão 2013-2016. Assim, com o apoio do TCE na adoção do planejamento estratégico vinculado ao programa de desenvolvimento institucional (PDI), a inclusão do plano de governo e das demandas dos conselhos municipais, alguns dos entrevistados indicam que o PDI pode ser a oportunidade para a mudança na administração da prefeitura.

Para efeito de análises nas categorias subsequentes, define-se aqui o segundo Evento de Práxis identificado como Adoção ao PDI.

Pós-adoção do PDI

No final de 2013 foi encerrado o contrato do TCE com a consultoria externa que auxiliava a prefeitura no plano estratégico e, a partir disso, a área de Controle Interno da prefeitura passou a atuar em todas as frentes envolvendo capacitação, orientação, apoio na condução das ações estratégicas por parte das secretarias e na interação com o TCE. Assim, em 2014, o plano de ação das secretarias passou a ser discutido em reuniões individuais e as ações incluídas no sistema de gestão do planejamento estratégico (GPE) podem ser acompanhadas pelo TCE. As ações demandadas pelos Conselhos Municipais foram indicadas no PE com a sigla CPP (Conselhos de Políticas Públicas) para que sejam fiscalizadas e acompanhadas pela sociedade.

O acompanhamento das ações e metas do planejamento estratégico 2013-2016 foi uma das atividades da pesquisa e se deu por meio de levantamento documental nos documentos disponibilizados no site da prefeitura e por contatos por telefone e e-mail junto aos membros da prefeitura.

Para efeito de análises nas categorias subsequentes, define-se aqui o terceiro Evento de Práxis identificado como Controles do PDI.

A partir do levantamento documental, foi possível elaborar um resumo dos principais fatos históricos relacionados ao PDI e ao planejamento estratégico na prefeitura pesquisada, conforme indicação na Figura 8:

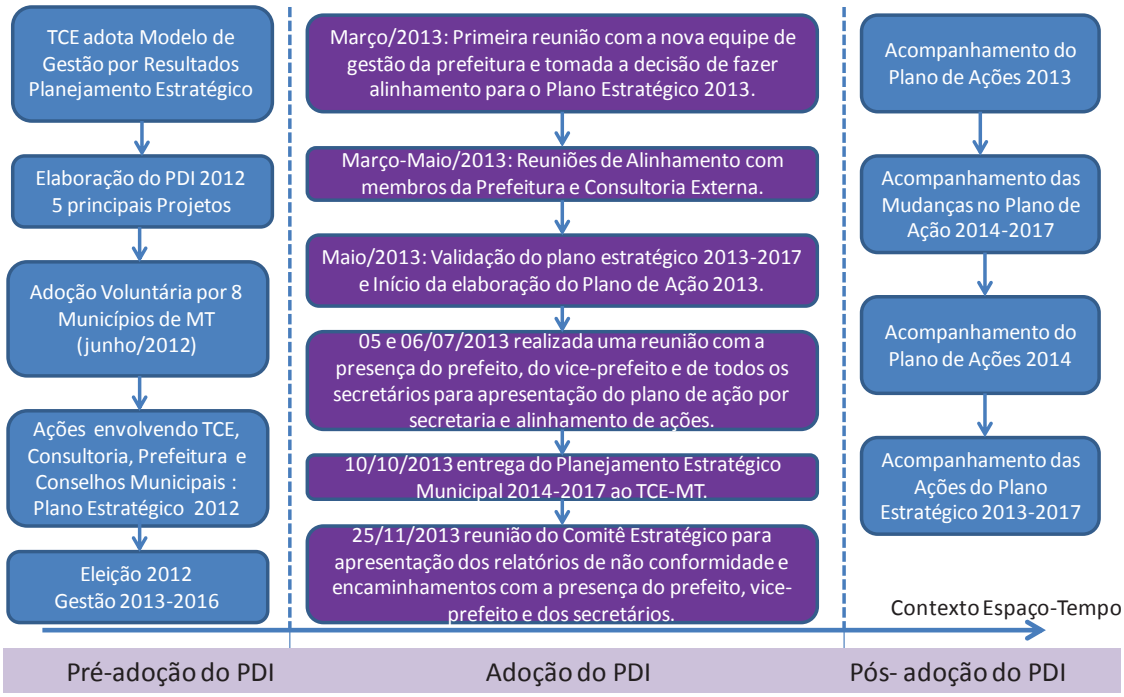

Figura 8. Fatos históricos relacionados ao PDI
Fonte. A pesquisa 2015

A partir da identificação de elementos do contexto espaço-tempo foi possível ter uma visão do momento vivenciado na gestão da prefeitura, o que foi utilizado na 2ª fase da análise.

Segunda fase da análise: Apresentação das categorias analíticas

Na 1ª fase da análise foram identificados 133 temas, associados à cerca de 2.000 fragmentos de falas e a 20 memorandos que foram reanalisados e reagrupados em subcategorias distintivas e depois em categorias (GIOIA et. al. 2012).

Utilizando-se de um cruzamento entre as categorias analíticas desenvolvidas a partir do referencial teórico com os dados obtidos ao longo da pesquisa empírica, busca-se atender aos objetivos específicos propostos anteriormente. Esta fase procurou identificar questões intrigantes, hipóteses e inconsistências discursivas relacionando-os às categorias analíticas oriundas do referencial teórico e indicadas no modelo teórico preliminar. Após a associação de fragmento das falas às subcategorias, procedeu-se com um processo de amarração e síntese das categorias analíticas oriundas do referencial teórico e inter-relacionadas no modelo teórico preliminar. A seguir são apresentadas cada um das categorias tendo como pano de fundo o contexto espaço-tempo vivido pela prefeitura pesquisada.

Categoria 1: Complexidade Institucional

Para alcançar o objetivo específico (1), que é de identificar a complexidade institucional enfrentada pela prefeitura, esta pesquisa procurou identificar as lógicas institucionais e as caracterizar identificando também as influências dos atores externos nas práticas da gestão da prefeitura.

Considerando a crítica de Coraiola, Adamoglu e Gonçalves (2012) sobre a abordagem da estratégia como prática pela excessiva ênfase no nível microssocial de análise desconsiderando a importância da dimensão institucional, esta pesquisa identifica tanto influências internas quanto externas. Assim, as perspectivas entre as abordagens da estratégia como prática e institucional apresentam pontos comuns que possibilitam efetuar fértil conversação com vistas à construção de pesquisas que superem uma série de dualismos teóricos (CORAIOLA, ADAMOGLU; GONÇALVES, 2012). Adicionalmente, Carter, Clegg e Kornberg (2008a) salientam que agendas de decisão estratégicas têm sido cada vez mais estabelecidas por agências políticas externas às organizações.

As organizações percebem a complexidade institucional sempre que enfrentam prescrições incompatíveis a partir de várias lógicas institucionais (GREENWOOD et al.,

2011). Para Greenwood et al. (2011) lógicas institucionais podem ser compreendidas como conjuntos abrangentes de princípios que prescrevem como uma determinada realidade organizacional deve ser interpretada e qual o comportamento adequado para conduzir tal organização ao sucesso (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). A pluralidade dessas diferentes lógicas no campo institucional prescreve diferentes práticas que por sua vez são interpretadas pelas organizações a partir de seus atributos possibilitando diversidade de respostas e caracterizando assim a complexidade institucional. Segundo Greenwood et al. (2011), ao seguir determinada lógica as organizações obteriam o endosso de audiências referências a partir de um meio de compreensão do mundo social e, portanto, um modo de agir com confiança dentro dele, contudo, normalmente, as organizações enfrentam múltiplas lógicas que podem ou não serem incompatíveis entre si (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). A medida de que prescrições e proscrições de diferentes lógicas são incompatíveis, ou que parecem ser, geram desafios e tensões para as organizações expostas a eles.

Para Greenwood et al. (2011) ao longo do tempo a complexidade institucional se apresenta e se reconstitui criando diferentes circunstâncias para as quais a organização deve responder. Ademais, além de a complexidade institucional estar em contínuo fluxo, as organizações a experimentam de forma e graus diferentes, pois a posição de uma organização dentro de um campo organizacional molda a maneira e a intensidade que tal organização experimentará a complexidade variando de uma exposição profunda às tensões das múltiplas lógicas a uma exposição superficial dependente de quão imersa no campo está tal organização. Ao longo do tempo, organizações entram no campo trazendo com elas novas ideias o que em determinadas circunstâncias pode habilitar interesses subordinados a mobilizarem e instalarem com sucesso novas lógicas ou repriorizarem outras.

A conceituação de complexidade institucional no nível do campo, apresentada por Greenwood et al. (2011) como algo com características permanente e consistente, tem despertado o interesse nas implicações em organizações individuais considerando duas linhas de exploração. A primeira busca entender as estratégias (OLIVER, 1991) adotadas pela organização frente às múltiplas lógicas e a segunda é como as múltiplas lógicas são refletidas nas estruturas e práticas buscando entender os diferentes tipos de organizações híbridas.

Nesta tese, busca-se trabalhar na 1ª linha de exploração de maneira a interpretar como a prefeitura responde estrategicamente à complexidade institucional. A identificação das lógicas institucionais para as quais a prefeitura pesquisada deve responder partiu da proposição de Meyer e Hammerschmid (2004) fazendo uso das dimensões racionalidade/legitimidade, missão, valores centrais, critérios de avaliação/foco de atenção,

modelo de governança e incluindo as dimensões "principais atores" e "envolvimento social" tendo em vista a relevância de se compreender as influências dos atores quanto ao consumo de práticas sociais oriundas das diferentes lógicas e da participação de atores como os conselhos e a sociedade no processo estratégico da prefeitura pesquisada. Assim, parte-se para a apresentação das lógicas identificadas ao longo deste estudo.

Lógica Política

A primeira lógica a ser caracterizada foi denominada lógica política. O contexto espaço-tempo e as influências dos atores externos indicam que a existência desta lógica tem sido a de maior longevidade e possui elementos de práticas incorporados por diversos dos entrevistados. Os principais atores externos que influenciam a lógica política são os Governos Estadual e Federal, o TCE e a Câmara de Vereadores. Os Conselhos Municipais e a Sociedade têm uma influência abrandada pela própria lógica considerando os aspectos burocráticos e legais definidos nas relações entre administração pública e cidadãos. Na análise dos dados foi possível identificar fragmentos que descrevem como se dá a influência na prefeitura, conforme a representação da Figura 9. As linhas pontilhadas indicam uma menor influência sobre a administração municipal quando comparadas com as linhas cheias.

Especialmente, quanto à determinação do curso de ação ou na tomada de decisões a urgência impera sobre a importância. De acordo com relatos, a prefeitura age muito mais no urgente "apagando fogo" e suas decisões são mais em função das pressões externas do que da capacidade de realização. Exemplos foram indicados por diversos respondentes, relacionando as atuações dos Governos que priorizam a alocação de recursos e a destinação de valores em função de decisões alheias à prefeitura, e que a partir disso a prefeitura fica pressionada em termos de prazos de entrega. Como a prefeitura tem capacidade de entrega inferior à demanda há atrasos nas entregas das obras o que retarda a prestação de serviços e gera ineficiência. Aos recursos oriundos de receita própria da prefeitura precisam ser adicionados os valores recebidos das outras esferas do Governo para atender aos gastos municipais, mas mesmo assim os relatos indicam baixa capacidade para novos investimentos.

> Que a nossa receita própria mesmo, ela não é suficiente se não tiver a receita das outras esferas [...] muitos objetivos são a expansão do serviço, se não tiver o alinhamento com as outras esferas desse objetivo, é um ponto contra a gente, que acaba sendo um planejamento fajuto, não tem muito sentido. (RA)

> [...] o governo federal lança muitos programas, da saúde, da educação, mas quem tem que operar esses programas é o município, e às vezes eles lançam a parte do governo federal um investimento, e depois não tem dinheiro para custeio. (RS)

> Tomando as decisões de começar a obra, muito mais em função das pressões externas do que da capacidade de fazer as obras [...] você contrata uma obra para fazer em 90 dias, e você leva 180 dias. Quanto custa essa obra? (RS)

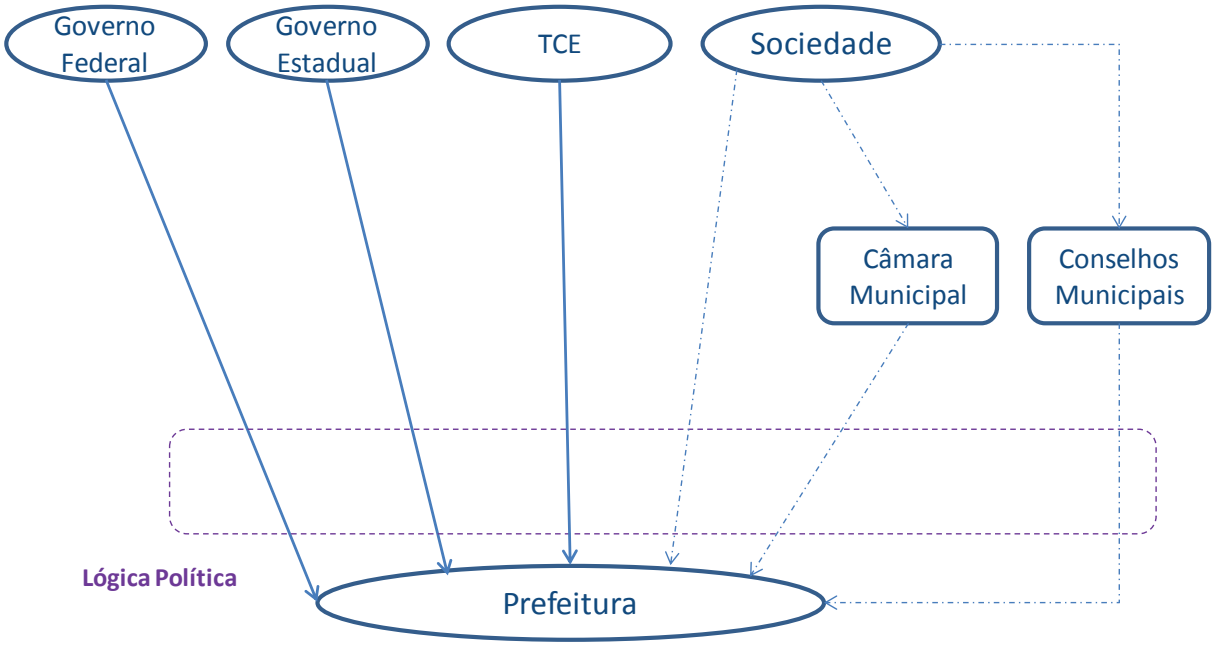

Figura 9. Lógica Política e seus principais influentes.
Fonte. A pesquisa.

A racionalidade dessa lógica está fundada em uma prática dos Governos Estadual e Federal de alocar ou destinar recursos públicos ao município a partir de planos de governos ou ministérios de forma a atender ou ampliar as políticas públicas municipais. O município, por sua vez, ao receber os recursos deve seguir os aspectos burocráticos determinados pelas demais esferas do governo e os aspectos legais que passam a ser fiscalizados pela Câmara dos Vereadores e pelo TCE. A decisão de gastos e investimento da receita própria deve respeitar as questões legais e ser aprovada pela Câmara de Vereadores, mas por vezes há pressões externas, conflito de interesses entre os envolvidos e falta de coordenação entre os Governos e as ações do município.

> [...] você chega à câmara, não interessa o quê que é, o que não é. Então, ele vai lá e faz emenda, tira recurso de lugar e coloca no outro, eles fazem aquelas emendas assim, às vezes até improdutivas mesmo. (RA)

A legitimidade da lógica política é alcançada por meio da ação de fiscalizadores da administração pública como a Câmara de Vereadores e os Conselhos Municipais e os gastos dos recursos públicos aprovados a cada ano pelo TCE, conferindo assim o aspecto da legalidade.

> [...] a câmara eu acho que é muito mais uma caixa de repercussão dessas demandas imediatas da sociedade [...] eu acho que ela é pouco crítica. (RS)

> [...] a câmara no início da gestão ela é muito complacente [mas] estamos começando a entrar nesse período em que a câmara vai começar a influenciar mais, cobrar mais eficiência da administração não é? (RS)

> Como o Tribunal é aquele que vai aprovar as contas do Prefeito e as minhas porque eu tenho despesas, eu tenho a folha de pagamento, eu não tenho nenhum problema em acatar as normas do Tribunal. (VA)

A missão da lógica política é a de atender as demandas de políticas públicas conforme determinações constitucionais e disponibilidade financeira oriundas das esferas de Governos e das receitas do município. A definição dessas políticas públicas decorre tanto de questões legais, de decisões dos governos, sejam elas técnicas ou políticas, quanto de necessidades particulares do município e de sua população. Os valores centrais se amparam em questões de eficácia relativa às entregas de obras e serviços e de legalidade que são comprovadas pela fiscalização por parte da Câmara dos Vereadores e pelo TCE e da aprovação de contas anualmente junto ao TCE. Quanto aos critérios de avaliação e foco de atenção da lógica política, o atendimento às leis é o ponto de maior atenção, assim como o atendimento aos compromissos políticos ou de campanha eleitoral e as obras entregues dentro do mandato para aumentar as chances de nova eleição. Os controles interno e externo são elementos chave e buscam combater a corrupção pela avaliação de contas que atendam ao critério da legalidade. No aspecto dos compromissos políticos ou eleitorais, os entrevistados indicaram a questão política como uma presença frequente nessa lógica. Desde a substituição de pessoal em cargos de livre nomeação por pessoas sem perfil técnico adequado, passando pela mudança de prioridade em objetivos e metas ao longo do governo e nas decisões voltadas aos processos eleitorais, fazem com que a influência política tenha um efeito negativo na administração da prefeitura. As questões políticas reforçam problemas considerados históricos e potencializam novos problemas devido a decisões não lógicas e conflitantes com uma gestão eficiente e efetiva, conforme fragmentos de entrevistas indicados a seguir:

> [...] muitas vezes eu vou lhe assegurar, foge à lógica algumas decisões. Porque existe a decisão política, existe a questão de cunho político partidária, que certamente gera aí interesses que muitas vezes fogem ao entendimento [...]. (MC)

> Tinha uns funcionários lá, [...] eficientes e tal, aí mudou a política e trocaram os funcionários todos [...] a secretária pediu as contas lá. (FE)

> [...] mudou a gestão, mudou o prefeito, aí é um fator político, eleitoral acabou com todo trabalho. (RA)

> [...] a política é uma coisa muito complicada [...] coisas que estão no ar, que não tomam forma e acontecem [...] uma sinuca de bico, porque você não tem o que fazer [...]. (RA)

Nessa lógica se evidencia o modelo de governança político-burocrático pautado nas leis e na aprovação de contas, com o aspecto político salientando os compromissos assumidos e cumpridos como forma de caracterizar a eficácia da administração. Os entrevistados indicam haver uma descontinuidade entre administrações, ou seja, ações iniciadas em uma gestão não são continuadas na seguinte, e a manutenção de uma administração ineficaz em seus processos internos com suas secretarias meio sendo sucateadas ao longo do tempo por falta de investimentos. Com o mau funcionamento das secretarias meio há deficiências em apoiar as secretaria fim o que as leva a serem também ineficientes porque a "máquina pública" não funciona. Além disso, na lógica política com a ampliação dos mecanismos de controles externos, a administração passa a criar controles internos adicionais para tentar com isso atender às exigências, dificultando a celeridade e eficiência dos processos que, potencializado pela questão política, leva novamente à ineficiência como um ciclo vicioso de gestão e isso acaba sendo visível para a população, conforme indicado nas falas a seguir:

> [...] planejamento estratégico, onde você estabelece [metas] você vai depender muito de decisão política. (FE)
>
> [...] no dia a dia para operacionalizar nós não conseguimos por culpa do próprio gestor [pela] parte política que ele deve atender [...] um peso muito grande no atingimento dessas metas e desses objetivos. (RA)
>
> [...] tudo isso aí é questão de decisão política também, porque não adianta [...] fazerem esses documentos, se depois você não tiver, se essas ações não forem priorizadas [...] faz você não ter capacidade de investimento, a população vai ficar contrariada, depois é perigoso você não ganhar a eleição. (FE)
>
> E isso vai aumentando essa concentração, essa ineficiência da atividade fim e o sucateamento da atividade meio. (RS)

Quanto ao envolvimento social, de uma forma geral, os entrevistados indicam a participação da sociedade como algo pontual e descoordenada muito mais para criticar a falta de eficiência da prefeitura do que para influenciar decisões. Os conselhos municipais foram indicados como uma forma coordenada de atuação, mas o envolvimento ainda pode ser considerado precário, com limitada atuação e reduzido poder de influência.

> [...] a pressão diminui no primeiro momento, ela começa a demorar, demorar, demorar [...] a sociedade começa a perceber que ali está jogando dinheiro fora [...] daí a pressão passa a ser quase que de indignação né? (RS)
>
> Os conselhos foram criados muito de cima para baixo, a maioria dos que existem [...] reclamam que não são remunerados, e que, eu acho que tem muito pouco de exercício de cidadania efetivamente dos conselhos. (RS)

A lógica política pode ser vista como um conjunto de práticas legais, administrativas e políticas indicadas pelos respondentes como recorrentes na administração da prefeitura e que

são consideradas ineficientes no atendimento às demandas de políticas públicas dos munícipes. Trata-se de uma administração autorreferenciada à própria burocracia que se internalizou, e que por isso precisa ser alterada por outra forma de gestão, conforme fragmento a seguir:

> Eu vejo uma gestão voltada para si mesmo, autorreferenciada, hoje muito mais preocupada em atender a burocracia interna do que atender aquilo que a sociedade precisa [...] a gente tem consciência que tem que mudar. (RS)

O *modus operandi* da administração da prefeitura sob o efeito da lógica política é criticado pelos respondentes que apontam os principais problemas na gestão da prefeitura, assim como possíveis soluções para a melhoria dessa gestão. Diversos dos gargalos e deficiências indicados são considerados históricos, mas ainda assim presentes na administração atual da prefeitura. A Figura 10 sumariza a indicação dos entrevistados.

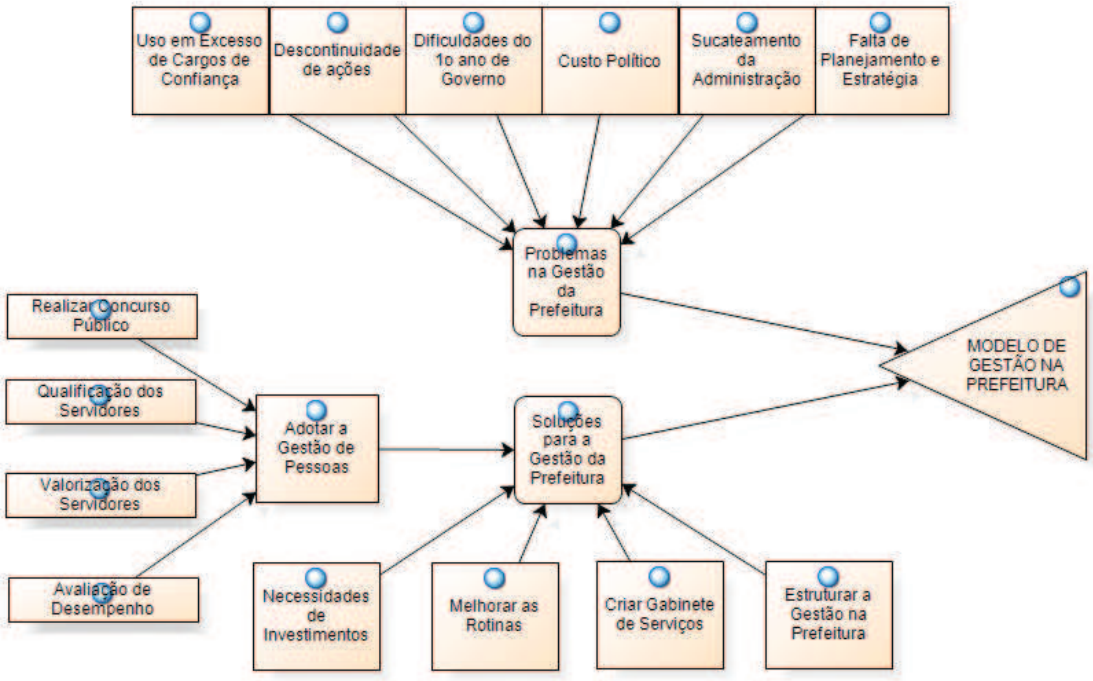

Figura 10. Problemas e Soluções para o modelo de gestão na prefeitura
Fonte. A pesquisa

Problemas na Gestão da Prefeitura

A partir das entrevistas e das conversas informais foi possível categorizar os principais problemas na gestão da prefeitura como sendo: (1) uso em excesso de cargos de confiança, (2) descontinuidade de ações, (3) dificuldades do 1º ano de uma nova gestão, (4) o custo político, (5) o sucateamento da administração e (6) a falta de planejamento e estratégia.

A prefeitura estudada possui cerca de 40% de seus servidores concursados e os demais possuem vínculos temporários, com contratos renováveis em atividades das áreas de saúde e

educação, e nas demais áreas como as secretarias de administração, planejamento, governo, entre outras, há pessoas nomeados como cargos de confiança. O principal argumento é que se trata de um problema histórico que vem sendo arrolado pelas últimas administrações e há pressões internas e externas conflitantes quanto à mudança ou a manutenção desta prática.

Os servidores nomeados em cargos de confiança podem ser exonerados a qualquer momento e o que se tornou uma prática é que ao término de uma gestão, todos os cargos são substituídos pelo novo gestor. Para os entrevistados a nomeação e a exoneração de pessoas em cargos de confiança possuem aspectos negativos, sendo os principais quanto à nomeação de pessoas sem o devido perfil e quanto à perda do conhecimento adquirido quando da exoneração por motivo político. Salientam também que a mudança dessa prática tem sido protelada pelas administrações por razões fundamentalmente políticas.

> [...] acham muito mais confortável, acham menos complicado ir postergando as decisões que são necessárias e não enfrentar nenhuma decisão. (RS)
>
> [...] uma dessas acomodações é aumentar o número de cargos de confiança [...] você não tem como resolver isso, logo que entra, aí você, vamos dizer, que nem agora, todos os cargos estão ocupados, e a ocupação ou foi por critério político, ou se transformou depois por critério político. (RS)
>
> [...] não há nada que restringe ele levar com ele, você começa tudo do zero se você não tiver servidor efetivo para dar continuidade. (RA)

Com isso surge o segundo problema quanto à descontinuidade de ações ao longo do tempo pela troca de servidores em cargos de livre nomeação, mas especialmente pela mudança de prioridades do gestor que assume quando não se tem uma reeleição.

> [...] a maior dificuldade da prefeitura é a descontinuidade [...] projetos que foram começados ano passado, e que agora, quem começou o projeto, tocou, já não está mais aqui. (RS)
>
> Então aqueles que tiveram alguma preocupação em melhorar a gestão, a falta da continuidade caiu por terra todo trabalho de qualificação do serviço público. (MC)
>
> [...] os problemas são os mesmos de 5 anos atrás, de 6 anos atrás, e tratam aquilo como se fosse algo novo, como se fosse uma novidade, né, e vira aquele círculo sem 'resolutividade'. (JR)
>
> [...] não existe uma prática de identificar o problema e resolver o problema da Prefeitura, então, os problemas vêm se acumulando ao longo do tempo. (RS)

A dificuldade do 1º ano de uma nova administração é salientada em termos orçamentários, considerando que o Plano Plurianual (PPA) de quatro anos é estabelecido pela gestão anterior e perpassa o 1º ano da nova administração, mas principalmente na acomodação das pressões internas e externas que a administração passa a receber. Alguns dos

entrevistados consideram o 1º ano da administração como o ano da acomodação, e que somente no 2º ano é que as ações são iniciadas, conforme fragmentos a seguir:

> Que estamos trabalhando pra promover uma acomodação na secretaria, não só da secretaria, no poder executivo como um todo, e adequando e preparando para realmente a implantação dessa proposta nesse segundo ano de governo. (AR)

> [...] pressão de dentro para fora e de fora para dentro é muito grande. Eu acho que isso prejudica demais a qualidade do serviço, se gasta um monte de energia no início da gestão até fazer a gestão andar, então, a começar a andar. (RS)

O problema categorizado neste estudo como custo político pode ser entendido como o desgaste político no enfrentamento de determinada situação ou a consequência que a falta de determinada decisão causa na administração da prefeitura. Ambas as situações são indicadas pelos respondentes salientando que não basta a intenção do gestor em mudar a situação, pois depende também de outras forças tanto internas quanto externas envolvendo práticas administrativas, legais e políticas.

> [...] aqueles que estão acomodados, a zona de conforto deles é atingida, eles acabam se sentindo incomodados né? (RS)

> De certo modo nós estamos tentando fazer isso. Mas só que aí tem um balanço político disso. Que limita, você, também tem todo um equilíbrio aí que às vezes é o desafio, você conseguir perceber isso. (RS)

> [...] na hora de implantar tem um custo político maior, eu tenho que ter um gestor que abre mão em tese do poder. (RS)

O sucateamento da administração é um problema que, segundo os entrevistados, vem de diversas administrações anteriores e da forma de trabalho envolvendo a prefeitura e os governos dentro da lógica política. Problemas com a infraestrutura tecnológica, processos de gestão de pessoas, ferramentas administrativas para realização do planejamento urbano, cadastro econômico e imobiliário, geoprocessamento são indicados como desatualizados e que não receberam investimentos ao longo dos anos. O patrimônio público municipal também tem sido sucateado pela dificuldade de se utilizar de investimentos em manutenção de ruas, praças, parques, entre outros.

Com isso os serviços prestados pelas secretarias meio fica prejudicado e se tornam ineficiente para apoiar as secretarias fim que por sua vez acabam atendendo mal os cidadãos. Os investimentos em infraestrutura foram preteridos ao longo do tempo para se investir em obras. A decisão de onde investir leva em consideração questões políticas, pois segundo os entrevistados, investimento em infraestrutura interna da prefeitura não é visto pela população

e por isso é preferível investir em obras que dão visibilidade ao gestor para concorrer a cargos eletivos e, assim, novamente eis o custo político, conforme fragmentos a seguir:

> [...] prática de procrastinar a solução dos problemas, então, eles vêm acumulando e eu acho que isso vem potencializando os problemas. (RS)
>
> Porque isso ninguém vê, aí você tem um fator político. Não é só você fazer, você tem que mostrar que você fez. Então, essa é a complicação. (RA)
>
> Tem que começar na parte estrutural, só que você tem um custo político muito grande você mexer na infraestrutura, ele vai tentar fazer isso? (RA)
>
> [...] a população sente diferença na hora que, na atividade na ponta mudou, ela não sente diferença enquanto a atividade meio está sendo priorizada. E aí esse é o preço político que tem que ser pago né? (RS)

A falta de planejamento e estratégia pode ser considerada tanto como causa quanto como reflexo dos problemas indicados anteriormente. Na visão dos entrevistados a prefeitura atua "apagando fogo" e sem um planejamento pré-determinado. Trata-se de um processo de tentativa e erro em que a ineficiência acaba sendo o resultado recorrente. Por ter tantos problemas e limitações a administração "acaba não priorizando" as questões de planejamento e "se concentra em apagar o fogo".

> [...] apagamos o fogo né, não era planejado. (RA)
>
> A prefeitura não sabe o que é a palavra planejamento. (MA)
>
> [...] eu acho que a prefeitura não tem estratégia [...] tem focos de estratégia [...] o prefeito tem uma determinada estratégia, mas é parcial [...]. (RS)
>
> [...] não está bem em todos os aspectos, em todos os aspectos que você imaginar em gestão pública não está legal. (FE)

Desconsiderar os problemas indicados anteriormente pode dificultar qualquer planejamento, mas um planejamento pode ser um meio para se resolver tais problemas. Por isso, além de indicaram os problemas os respondentes sugeriram oportunidades de melhoria na forma de trabalho da prefeitura e uma possibilidade de mudar a gestão.

Soluções para a Gestão da Prefeitura

Assim como na categorização dos problemas, foi possível identificar sugestões de para a melhoria da gestão da prefeitura indicadas pelos entrevistados, mas sem uma análise valorativa por parte dessa pesquisa. Foram identificadas as seguintes categorias: (1) necessidades de investimentos, (2) melhorar as rotinas, (3) criar gabinetes de serviços, (4) adotar a gestão de pessoas, e (5) estruturar a gestão na prefeitura.

Quanto aos investimentos são indicadas necessidades nas áreas de infraestrutura tecnológica e de recursos humanos. A infraestrutura requer aportes financeiros para atualização de sistemas, softwares e ferramentas necessários para recuperar a infraestrutura que deixou de ser atualizada nas últimas administrações. Na área de recursos humanos há necessidades tanto de recursos financeiros quanto em se adotar um modelo de gestão que será aprofundado oportunamente. A 2ª oportunidade categorizada como melhorar as rotinas foi consolidada com as indicações dos respondentes de ações para otimizar processos internos e formas de trabalho entre secretarias. Para eles a prefeitura precisa funcionar como uma engrenagem lubrificada, principalmente nas secretarias meio para darem o apoio às secretarias fim e com isso melhorarem a entrega do serviço público. Adicionalmente, os entrevistados entendem que a melhoria das rotinas de trabalho traz benefícios tanto para os servidores quanto para os gestores que passam a ter mais tempo para pensar estrategicamente.

> Na verdade, o Serviço Público é prestado, basicamente, pelas Secretarias de Saúde, de Educação, Assistência Social, Esporte, Cultura, Lazer etc., só que essas Secretarias Fins só conseguem atingir seu escopo, só conseguem atingir sua finalidade se as Secretarias Meio funcionarem bem. (VA)
>
> E precisa melhorar a rotina do dia a dia, que a rotina não deixa esses líderes pensarem estrategicamente. (EL)
>
> Sem deixar o avião cair, né? Você tem que fazer a manutenção do avião, mas você tem que ter a visão de que vai chegar [...]. (RS)

No tocante à criação de gabinetes de serviços, a ideia é melhorar a coordenação de atividades entre secretarias e com isso otimizar processos e resultados. Segundo os entrevistados, há algumas zonas de sombra de atuação entre as secretarias e por falta de trabalhos sincronizados, além de gerar certa confusão, há trabalhos sendo executados mais de uma vez e outros que ficam sem execução. Cada gabinete tem um líder que junto com o secretariado e as equipes se reúnem para tratar das demandas e tomar as decisões necessárias.

A categoria adotar a gestão de pessoas se subdivide em ações envolvendo (a) realizar concurso público, (b) qualificação dos servidores, (c) valorização dos servidores e (d) avaliação de desempenho e de alguma forma estão entrelaçadas.

A necessidade indicada de realização de concurso público tem tanto um caráter legal, pois exceto alguns casos, os cargos públicos devem ser ocupados mediante concurso público, quanto uma forma de correção dos problemas de excesso de cargos de livre nomeação e da descontinuidade de ações. A questão da qualificação dos servidores é referenciada por meio de treinamentos, planos de capacitação, formação continuada e incentivo à qualificação técnica e profissional. A valorização dos servidores, considerados a figura essencial em uma instituição prestadora de serviços públicos, seria alcançada por meio de um sistema de

meritocracia e planos de carreira, cargos e salários. A valorização dos servidores também passaria por melhorias na qualidade do ambiente de trabalho e no desenvolvimento de lideranças. Quanto à avaliação de desempenho a ideia é poder definir critérios e estabelecer metas em um instrumento de avaliação com caráter de estímulo à melhoria do desempenho, envolvendo e comprometendo os servidores para alcance das metas e dos resultados, o que seria uma responsabilidade das lideranças, conforme fragmentos a seguir:

> E a gestão de pessoas não vai nascer lá do servidor. Não vai nascer das pessoas que estão lá embaixo executando. É a liderança. (MC)

> No Serviço Público existe comando, existe adesão. É necessário que o Servidor tome aquilo como seu e faça a adesão [...] não tem lugar pra Chefe, só pra Líder. O (Líder) não manda, o (líder) faz na frente. É essa a diferença. (VA)

A última categoria nomeada "estruturar a gestão na prefeitura" pode ser entendida como um anseio premente pela mudança. Diante de todos os problemas elencados pelos respondentes e pela forma atual de administração da prefeitura ser considerada ineficiente, os entrevistados sinalizam para um processo de qualificação da gestão, de melhoria dos processos internos e na definição de papéis e responsabilidades entre as secretarias. Além disso, salientam a necessidade de se diagnosticar os problemas e estabelecer metas para a solução, e de parar com a gestão de "apagar o fogo" e realizar um planejamento de como atender as demandas da sociedade.

> [...] requer um pouco mais de cuidado no requisito de gestão [...] precisa melhorar, qualificar [...] as coisas acontecem, mas não tem a celeridade que a gente gostaria, a qualidade, [que] talvez o cidadão espera [...] e acaba resultando em desperdício de tempo, de recursos [...]. (MC)

> [...] as secretarias estão passando por grandes dificuldades para atender a demanda da sociedade. (MC)

> A prefeitura, se não enfrentar isso, a prefeitura vai continuar sendo ineficiente e a população quer que a prefeitura seja eficiente. (RS)

Os problemas e as possíveis soluções indicadas pelos respondentes e a análise das entrevistas evidencia a percepção dos atores internos da necessidade de mudança na forma de gestão o que abre espaço para a 2ª lógica identificada neste estudo.

Lógica Gerencial

Na categoria espaço-tempo foram apresentadas informações com respeito ao processo de adoção do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) formulado pelo TCE e que começou a ser trabalhado em 2012 pela prefeitura pesquisada. Esta é a base para a lógica institucional que aqui foi denominada de gerencial. A análise dos dados procurou identificar elementos que

descrevessem a lógica gerencial e a forma de influência na prefeitura, especialmente no período de adoção do PDI e na estruturação do Planejamento Estratégico.

> [...] essa administração ainda está apoiando o programa de desenvolvimento institucional, que é o PDI. (MC)
>
> [...] é uma situação nova que o Tribunal de Contas era visto exclusivamente como o algoz, né. Hoje, nós podemos ver o Tribunal de Contas como fiscalizador e parceiro. (AR)

A Figura 11 salienta a lógica gerencial e seus principais atores. As linhas pontilhadas indicam uma menor influência sobre a administração municipal quando comparadas com as linhas cheias.

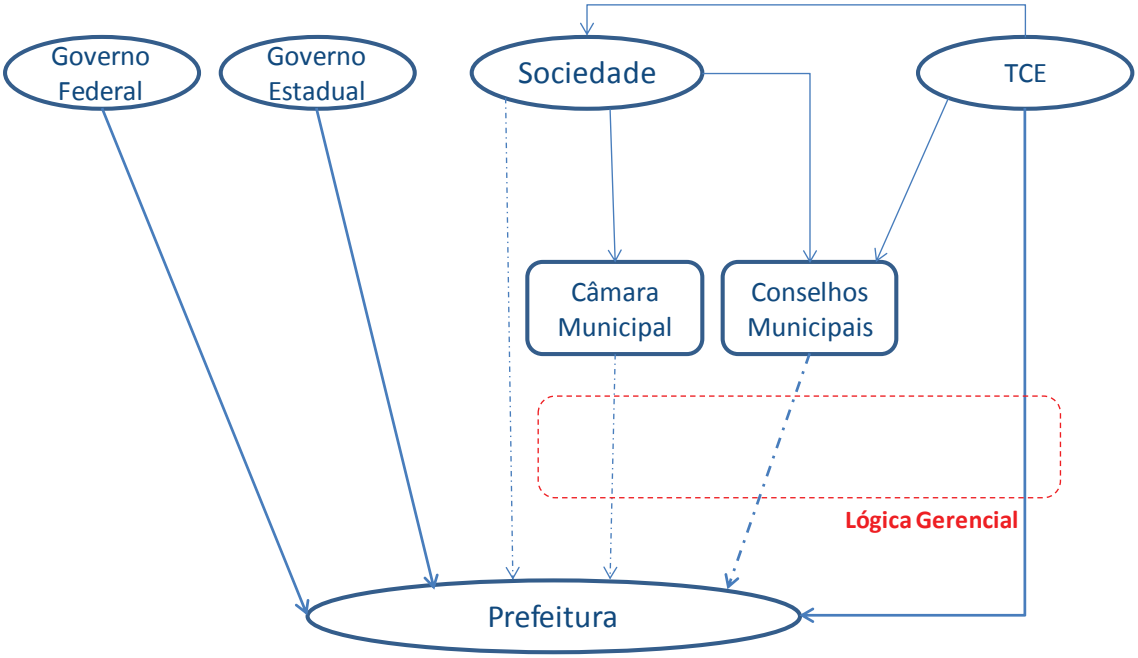

Figura 11. Lógica Gerencial e seus principais influentes.
Fonte. A pesquisa.

O principal ator na lógica gerencial é o Tribunal de Contas do Estado (TCE) que por meio do PDI e seus cinco projetos introduziu junto à prefeitura, aos conselhos municipais e à sociedade práticas diferentes daquelas presentes na lógica política. O PDI tem o objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, fomentando a adoção de um modelo de administração pública orientada a resultados para a sociedade. O TCE custeou uma consultoria externa para atuar junto à prefeitura e facilitar a construção do planejamento estratégico. A atuação de uma consultoria tem como principal razão a consecução passo a passo de uma metodologia que já é utilizada pelo TCE propiciando um alinhamento entre o plano e a estratégia.

Com isso, sem perder a sua característica constitucional, por meio de uma consultoria externa, o TCE procura influenciar a prefeitura na elaboração de um planejamento estratégico.

> [...] a iniciativa que ele [TCE] teve "preocupação em melhorar a qualidade dos serviços públicos", que passa por um planejamento [...] podemos dizer que o que mais tem influenciado assim de forma positiva, é o próprio Tribunal de Contas do Estado. (MC)

> A mesma consultoria que fez o nosso planejamento estratégico, nós contratamos para fazer para eles também [...] porque o PDI é para melhorar o tribunal e os fiscalizados [...] (CA).

> Ele [TCE] fala, "não, insiste. Sua a camisa lá". Porque eu [consultoria] posso [...] dizer assim, "você tem que colocar aqui". [...] é o nosso agente lá pra você tentar com argumentos convencer disso. (EL)

Além disso, dentro do PDI haviam iniciativas voltadas aos conselhos municipais e à sociedade, com a intenção de torná-los atuantes no planejamento das ações municipais e consumidores das informações sobre a qualidade dos serviços públicos municipais. Investimentos em capacitação dos membros dos conselhos municipais em oficinas e em cursos EAD apresentando conceitos chave da administração pública, e a criação de um portal de informações disponível a todos os cidadãos são exemplos de atuação do TCE junto aos conselhos e à sociedade.

O TCE envolveu a Câmara dos Vereadores sinalizando a necessidade de verificação do alinhamento entre o planejamento estratégico municipal e as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

A racionalidade da lógica gerencial é fundamentada em uma gestão pública com foco em resultados para o cidadão e que traz elementos de gestão em organizações privadas com práticas e ferramentas administrativas. A melhoria da administração pública seria alcançada com a adoção de um modelo de gestão com aplicação de ferramentas gerenciais que suportam a tomada de decisão e faz uso de um planejamento estratégico do município.

> O problema do Estado não é problema de dinheiro. Nossas contas tão tudo sendo aprovada. 94% dos municípios têm a conta aprovada [mas] nem 50% dos municípios tem a melhoria da qualidade do serviço [...] eles tão ficando *experts* em dar legalidade, em fazer a rotina das ações, dos gastos perfeitos perante a lei. (CA)

A legitimidade da lógica gerencial passa a focar na entrega de resultados de serviços públicos aos cidadãos com eficácia, eficiência e efetividade que devem ser avaliados pelos próprios cidadãos e aprovados a cada ano pelo TCE, conferindo também o aspecto da legalidade.

> Então o Tribunal tá é ajudando pra que vocês consigam esses resultados que o próprio Tribunal vai cobrar depois. (EL)

> Até acho que pela característica de julgar contas, ele tem um papel meio intimidador para as pessoas. O que o Tribunal fala é lei. (RA)

Alguns dos entrevistados indicam os benefícios do estabelecimento de um planejamento estratégico com ações de curto, médio e longo prazo que buscam garantir a efetividade de políticas públicas, promovendo o desenvolvimento sustentável, o exercício da cidadania, e a melhoria da qualidade de vida da população. A missão da lógica gerencial pode ser entendida como a garantia da efetividade de políticas públicas por meio de ações e metas definidas no planejamento estratégico que devem ser priorizadas na administração municipal e não sofrerem descontinuidade entre gestões. Os valores centrais se voltam para a eficácia, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos públicos, na transparência dos gastos públicos e no compromisso com desenvolvimento social.

> O tribunal chegou à conclusão que, chegou à conclusão que vir aqui só fiscalizar os processos, fiscalizar os processos não eram suficientes, não eram suficientes. Porque de repente "ah, vamos ver ali então o desvio de recurso ali, alguém superfaturou". Então, passou anos e anos e anos fazendo isso. Só que ele chegou à conclusão o seguinte, que a ineficiência, a gestão mal conduzida ela dá mais prejuízo do que qualquer processo de corrupção. E aí foi onde que eles ficaram o pé na questão do PDI com ênfase no planejamento estratégico. (FE)

Quanto aos critérios de avaliação e foco de atenção da lógica gerencial, o foco principal está na efetividade das políticas públicas e na entrega de resultados para o cidadão, dentro dos princípios legais. Os compromissos formais de campanha registrados no Tribunal Regional Eleitoral devem ser alinhados com o planejamento estratégico, com os anseios da sociedade e com as peças orçamentárias. A Câmara dos vereadores e os conselhos municipais devem ser atores participativos contribuindo para o alcance das metas e ações planejadas.

> [...] um plano que atenda os anseios da sociedade, que atenda o que o plano de Governo [...] e que atenda o que está no orçamento, que seja previsto no orçamento. Então, ele é para integrar os orçamentos mesmo e o anseio da sociedade. (TA)

> Não basta mais agora só ser bom na legalidade. É importantíssimo, senão não combate corrupção. Mas também tem que ser muito bom nos resultados que esse gasto retorna pra sociedade. (CA)

O modelo de governança da lógica gerencial busca atender as demandas de serviços públicos municipais por meio de práticas de gestão e ferramentas gerenciais com foco em resultados para o cidadão. O plano de governo, o planejamento estratégico e as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) precisam ser alinhados e a mudança de gestão na prefeitura não deve ser motivo de descontinuidade das ações planejadas. A sociedade em geral e os conselhos municipais em particular precisam ser atores ativos e participativos junto

à administração pública, inclusive atuando como controle social. Os órgãos de fiscalização e controle externo, como Câmara de Vereadores e TCE devem garantir a legalidade das ações, mas o TCE passa a aprovar as contas anualmente considerando também a eficácia, a eficiência e a efetividade do uso do recurso público.

> [...] eu acho que essa é a ideia do Tribunal de Contas, ele pressiona de um lado, faz daqui a pouco começa a mostrar, "olha, vocês não se envolveram o suficiente, tem que melhorar o envolvimento" cobrar, e tal, eu acho que o que eles querem é, "olha, façam alguma coisa" é muito melhor fazer alguma coisa que não fazer nada. (RS)

> [...] deixa de ter aquele papel apenas de controle e passa a ter um papel de consultor [...] ele quer o PDI para transformar a administração pública, ter uma característica mais gerencial. (JR)

> [...] todos os presidentes [das Câmaras de vereadores] já sabem que o Tribunal de Contas já está mudando o modelo de PPA. Que o modelo de PPA agora é com indicadores e metas a serem cumpridas. (EL)

A participação dos conselhos municipais na elaboração e controle do Planejamento Estratégico passa a ser um diferencial na lógica gerencial. O TCE por meio de iniciativas do PDI também tem realizado ações junto à Sociedade especialmente no tocante à transparência das ações públicas e na divulgação de informações em portais. Contudo o envolvimento social é visto como algo que ainda precisa ser desenvolvido e que aparece como a 3ª lógica identificada neste estudo.

> "Você quer saber sobre política da educação? Como que tá a educação no seu município? Entre nos indicadores. Clica lá no município". (CA)

> [...] acompanhar desde a elaboração dos planos, a votação dos planos aqui no Tribunal de Contas e principalmente os resultados de políticas públicas. (CA)

> [...] a experiência nos mostrou que agora a gente não quer mais se meter no município e falar pra ele [Conselho] somente isso. A gente quer que ele aprenda agora a construir estratégias, a ser proativo, a participar no momento da definição dessas estratégias políticas públicas. (CA)

Lógica do Controle Social

O ator chave na lógica denominada Controle Social é o cidadão. Contudo o ator principal na construção desta lógica é o Tribunal de Contas do Estado (TCE) por meio de um dos projetos do PDI (Consciência Cidadã) e de diversas ações junto aos conselhos municipais (Cursos presenciais e à distância) e a sociedade em geral (Portal da Transparência). Esta lógica se apropria da gerencial e amplia a participação da sociedade e dos conselhos municipais para atuarem como o Controle Social, conforme a Figura 12.

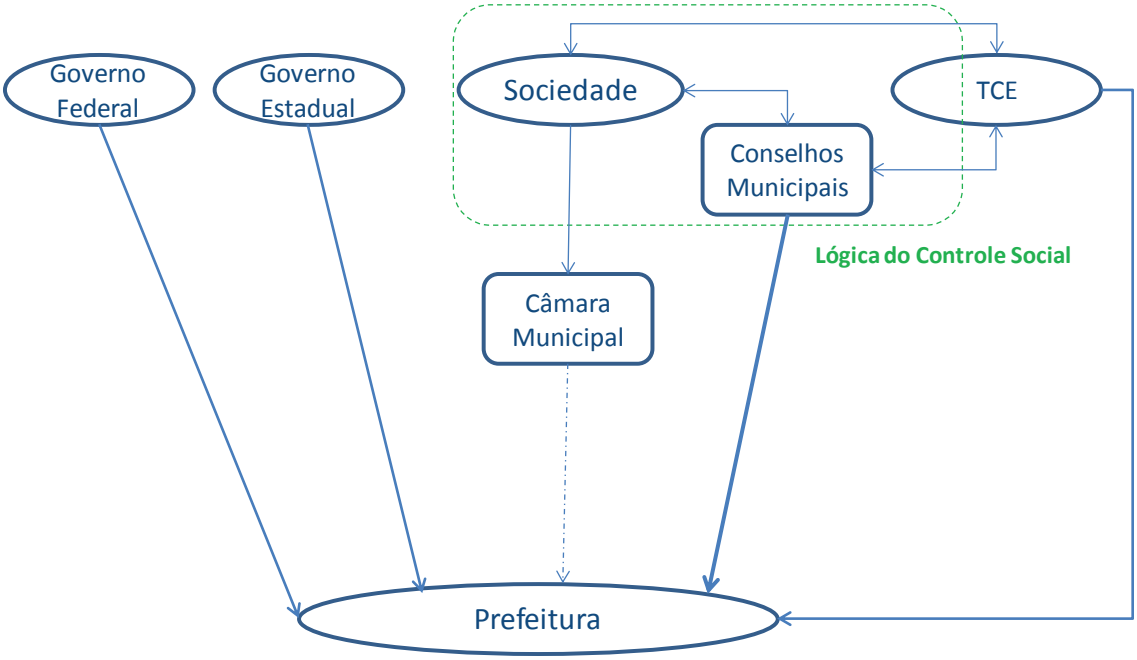

Figura 12. Lógica do Controle Social e seus principais influentes.
Fonte. A pesquisa.

Com isso o TCE tem procurado estabelecer diversos vínculos com escolas, universidades, ONGs, associações de classe, conselhos municipais e prefeituras multiplicando a ideia do controle social como uma das formas de controle da administração pública.

> Agora, o Tribunal de Contas na área de Controle Social deu um grande upgrade porque criou uma Secretaria de Articulação Institucional [SAI] que pensa 24 horas e está ligada, quando cria um produto [...] tem o módulo de auditor nosso aqui interno, tem um módulo dos fiscalizados, tem um módulo do cidadão, para o cidadão ver a mesma coisa [...]. (CA)

> [...] com o planejamento a longo prazo, entra gente, sai gente no comando, não muda o roteiro do que está sendo feito, porque o processo não é dele, ele é só o gestor [...] porque é um ponto estratégico, não pode sumir, o Tribunal de Contas não pode optar amanhã por não ter controle social, o Tribunal de Contas não pode optar amanhã por fechar a ouvidoria, não ir mais município fazer capacitação de gestores fiscalizados, isso são coisas que já tá internalizado [...] o plano passou a ser institucionalizado [...] o Tribunal já sabe o plano de 2012- 2017. (CA)

A racionalidade está amparada na ideia da atuação conjunta da administração pública gerencial (lógica gerencial) com o Controle Social, sendo este o agente-chave no aprimoramento da administração pública. Nesta lógica há uma atuação integrada entre o controle interno (prefeitura), o controle externo e o controle social.

> O tripé controle externo, social e interno [...] articulação dos controles e o controle social falando, o controle social tentando ter voz, o controle interno também dentro das suas unidades [...] é mais uma ação que a gente tentou nessas oficinas articular e mostrar "tem que consumir informação do Tribunal de Contas". "[Prefeito] o senhor tem que ter portal da transparência porque é lei". (CA)

A legitimidade se dá pela gestão profissional e participativa na administração pública municipal, na busca de soluções para alcançar as melhorias demandas pela sociedade em sua coletividade.

> Sempre no coletivo pra encontrar assim condições de serem realmente inseridas e transformadas em atividades [...] "vamos fazer uma ação pública", então são ações de governo com ações da sociedade no coletivo, porque é uma política pública, uma solução. (CA)

A missão é de proposição de ações de longo prazo com foco em resultados para o cidadão sendo administradas pelo prefeito eleito e os valores centrais seriam a legalidade, a eficácia, a eficiência, a efetividade, a transparência, o compromisso e a participação social.

> [...] na área pública tem que se transformar a estratégia em lei. Essas leis vão tá aonde? No PPA, LDO e LOA, que tem que sair de uma discussão numa audiência pública, com uma discussão com os atores tem que tá todo mundo no seu papel definido e com pró-atividade determinada naqueles assuntos, coisas que sejam factíveis, inovadoras, economicamente viáveis, que atinja a coletividade e que seja anseio da sociedade. (CA)

Os critérios de avaliação e foco de atenção se estabelecem na atuação conjunta dos controles interno, social e externo no atendimento às Leis, no atendimento ao plano estratégico municipal e na melhoria dos indicadores de desempenho definidos pelos cidadãos.

> A autocorreção dos processos é feita pelo controlador interno. Se o controle interno não der voz à sociedade, você junta tudo os papéis e manda pra mim. Só que eu sou o último. Não adianta eu do (Estado) interferir numa ação do local que demora muito mais do que a própria sociedade ir buscando informações e comparando, já dão condições do controlador interno se corrigir, de dar condições de governabilidade e de autocorreção dos processos internos de gestão das rotinas que são feitas dentro da gestão. (CA)

O modelo de governança seria o mesmo da lógica gerencial acrescida da participação social com foco nos resultados e na continuidade das ações estratégicas entre administrações. Com isso o envolvimento social se dá pela participação social atuante na tomada de decisões da administração pública e nas definições das políticas públicas municipais.

> Durante e até depois que entendeu essas ações, eles eram divididos em grupos [...] colocávamos todos os Conselhos [para falar sobre] transversalidade. Começaram a entender que todo mundo tava interligado. As características dessas oficinas era a universalidade e a transversalidade. Todos únicos, no mesmo local único, falando sobre as mesmas condições, sobre o mesmo plano [...]. Conseguimos inserir nos planos estratégicos [...] 5 demandas para sociedade em cada área desses grupos. (CA)

> Então eles começaram a fazer estratégias e começaram a enxergar que [na] prática vai funcionar uma vez que ela seja construída, desenvolvida dentro de uma sociedade que entenda que os papéis dos seus atores conjuntamente vão influenciar de forma conjunta a confecção, o resultado do plano e que essa estratégia tem que ser transversal pra todo mundo. (CA)

A síntese das lógicas identificadas neste estudo está apresentada no Quadro 2.

Quadro 2. Síntese das Lógicas Institucionais.

	Lógica Política	Lógica Gerencial	Lógica do Controle Social
1. Atores Principais	Governo Federal		
	Governo Estadual		
	TCE	TCE	TCE
	Câmara de Vereadores	Câmara de Vereadores	Câmara de Vereadores
	Conselhos Municipais	Conselhos Municipais	Conselhos Municipais
	Sociedade		Sociedade
2. Racionalidade	Política: - Alocação ou Destinação de Recursos: Obras de Programas de Governo e Ministérios. Burocrática e Legal: - Controle das Contas Públicas e Combate à Corrupção. - Aprovação Legal.	Gerencial: - Consultoria Externa - Uso de Ferramentas e Modelos Gerenciais - Foco nos Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade. - Conselhos Municipais: Envolvimento no PDI e acompanhamento das ações.	Gerencial com Controle Social: TCE atuando como incentivador do Papel do Controle Social como agente chave no aprimoramento da Administração Pública. Atuação integrada entre controles Interno, Externo e Social.
3. Legitimidade	Alocação do Recurso Público e aprovação das contas do governo. Aspectos de Legalidade.	Adoção do PDI: Ações envolvendo Prefeituras, Conselhos, Câmara de Vereadores e a Sociedade. Apectos de Eficiência e Efetividade.	Gestão Pública Profissional como forma de gestão participativa na Administração Pública Municipal. Aspectos de Conformidade Social.
4. Missão	Atendimento de Demandas de Políticas Públicas.	Planejamento Estratégico com foco em Resultados para os cidadãos.	Ações de Longo Prazo com Foco em Resultados para o Cidadão que possam ser Desenvolvidas pela Administração eleita no Pleito.
5. Valores	Legalidade e Eficácia	Legalidade, Eficácia, Eficiência, Efetividade, Transparência e compromisso com o cidadão.	Legalidade, Eficácia, Eficiência, Efetividade, Transparência, compromisso e participação social.
6. Critérios de Avaliação e Foco de Atenção	Atendimento às Leis. Compromissos políticos e obras entregues. Aprovação de Contas.	Atendimento às Leis, Atendimento ao Plano Estratégico Municipal. Indicadores de Desempenho.	Atendimento às Leis, Atendimento ao Plano Estratégico Municipal. Indicadores de Desempenho definidos pelos Cidadãos.
7. Modelo de Governança	Política: compromissos políticos Burocrática e Legal: pautada na Formalidade, nas Leis e na aprovação de contas (eficácia).	Gerencial: foco nos resultados e na continuidade das ações estratégicas entre administrações.	Gerencial e social: foco nos resultados e na continuidade das ações estratégicas entre administrações.
8. Envolvimento Social	Precário com a participação pontual de conselhos municipais.	Participação dos Conselhos no Planejamento Estratégico. Ações pontuais com foco no Controle Social.	Participação Social nas Tomadas de Decisões da administração pública.

Fonte. A pesquisa

A forma como estas lógicas influenciam as ações na prefeitura ressalta a complexidade institucional vivenciada pela prefeitura no contexto espaço-tempo. Segundo Greenwood e Hinings (1996), as organizações são recipientes de ideias prescritas sobre modelos apropriados de como se organizam, e cujos entendimentos podem mudar de tempo em tempo, como resposta às pressões em um ambiente institucionalizado e como função das dinâmicas intraorganizacionais, por meio de fatores exógenos e endógenos. Assim, concomitantemente às questões institucionais, entra em cena o elemento humano, suas interações sociais e as atividades na prática que podem ser considerados fundamentais para a compreensão de como uma prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional.

A identificação das lógicas institucionais e das diferenças entre as mesmas resulta na complexidade institucional relacionada ao contexto espaço-tempo deste estudo. Assim, buscar-se-á a identificação dos atores sociais participantes desta complexidade os diferenciando como internos e externos à prefeitura e suas respectivas capacidades de agência.

Categoria 2 e 3: Atores Sociais e Capacidade de Agência

Para efeito de categorização os atores sociais e as respectivas capacidades de agência foram classificados em categorias diferentes, porém para sua apresentação e discussão parece mais apropriado fazê-las concomitantemente. Assim, neste tópico busca-se atender a dois objetivos específicos: (2) identificar os atores sociais influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada e (3) compreender a capacidade de agência dos atores sociais influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Atores contribuintes em um processo estratégico estariam envolvidos em um tipo de aprendizagem gradual de como se tornar membros plenos desse grupo, absorvendo sua mistura particular de regras padrões e normas locais internalizadas. Quanto ao emprego de práticas, há tanto um caráter extraorganizacional com práticas interorganizacionais vindas de fora quanto intraorganizacional com práticas idiossincráticas e exclusivas da organização (WHITTINGTON, 2006).

Por isso, a classificação dos atores será em internos e externos. Os principais atores externos já foram indicados na categoria complexidade institucional considerando que, neste estudo, a capacidade de agência foi entendida como a influência dos atores externos sobre as lógicas institucionais e suas práticas. Desta maneira, nesta sessão a discussão sobre a capacidade de agência será direcionada para os atores internos entendendo que estes podem mudar o ingrediente de sua práxis, pois ao refletir sobre a experiência seriam capazes de

adaptar as práticas explorando a pluralidade, sintetizar novas práticas e introduzir novos praticantes e práticas ao mesmo tempo (GIDDENS, 1984).

Atores Externos

A Figura 13 apresenta os atores externos indicados pelos respondentes com alguma participação no processo estratégico da prefeitura foco desta pesquisa. Suas influências se dão por meio de práticas nas diferentes lógicas institucionais identificadas no estudo.

Particularmente, a mídia e as associações classistas são percebidas como atores pouco influentes no processo estratégico e suas influências estariam relacionadas a situações e interesses pontuais (associações e associados) e dependentes de interesses de outros atores (sociedade).

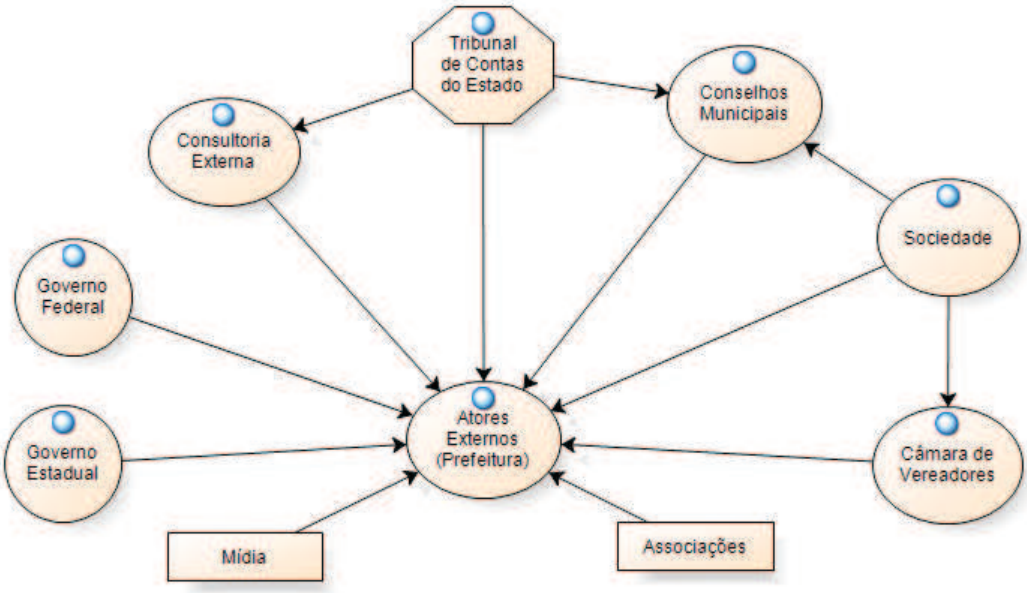

Figura 13. Atores Externos
Fonte. A pesquisa

Os entrevistados indicam que a mídia é o canal de cobrança da sociedade e também o canal de resposta da prefeitura para a sociedade, contudo sem capacidade crítica, ou seja, funciona apenas como um fluxo de questionamentos e explicações acerca da administração pública municipal. As associações são vistas como entidades com propósitos definidos e que atuam junto à prefeitura em momentos pontuais também em busca de algum de seus interesses.

> [...] a mídia [...] não faz associação de que essa ineficiência da gestão é que faz com que não tenha o asfalto na rua. A cobrança, ela não é muito qualificada. (RS)

> [...] os empresários mais individualmente eles reclamam assim quando a prefeitura incomoda, já a ACIR, CDL quando a prefeitura incomoda, e daí o pessoal pressiona

> eles [...] temos conversado com o pessoal da ACIR, fazer um planejamento de longo prazo [...] essas coisas acabam sendo pontuais, são demandas que aparecem e depois somem, e não se transformam em ações efetivas. (RS)

O papel da Câmara dos Vereadores é visto como uma caixa de repercussão das demandas imediatas e das pressões da sociedade. O papel do legislativo é salientado como o de legislar, fiscalizar e acompanhar as ações do executivo. Contudo, este papel está associado à lógica política e pela resposta dos entrevistados sendo considerada de pouco contribuição estratégica por não apresentar uma visão crítica.

A influência dos Governos é retratada como o atendimento aos interesses tanto políticos quanto sociais evidenciando a lógica política. Exemplos indicados foram a pressão do Governo do Estado para atender as demandas da Copa do Mundo de 2014 e a pressão dos ministérios em implementar projetos nas áreas de saúde, educação e assistência social, muitas vezes descoordenadas entre si e independentes da capacidade de entrega do município. Isso potencializa a ineficiência em cumprimentos de prazos, escopo e principalmente quanto aos custos planejados, conforme fragmentos a seguir:

> "tem a Copa né, aí eles têm pressão para que, a prioridade deles é expandir o aeroporto [...] não estão preocupados que a repercussão disso, para a sociedade local [...] cada ministério, tem a sua autonomia e tem lá os projetos [...] área de saúde, educação, saneamento [...] e o calendário deles é diferente [...] ano que vem eles tem eleição né? Então eles têm que melhorar a execução do PAC [...]". (RS)

> "[...] Tem 75 obras [...] um monte de obra que está parada, eu acho isso errado, é melhor ter 30 obras em andamento, termina essas 30, pega mais 30 [...] gasta menos por obra, e faz no menor tempo [...] está errada a maneira que está sendo". (RS)

O Governo Federal possui mecanismos de gestão em algumas áreas e influencia diretamente na gestão municipal. Por meio de indicadores, os ministérios podem definir um plano de ação para a melhoria dos serviços públicos municipais. Parece um contrassenso, entre ser contemplado com recursos do Governo Federal e se sentir pressionado para usar tal recurso, porém diante das limitações da gestão municipal sinalizadas pelos respondentes, é possível entender essa visão que está retratada no fragmento abaixo:

> "[...] o ministério da saúde, ele diz, 'olha está com uma baixa cobertura de PSFs', aí ele cria um programa de ter mais PSFs e disponibiliza sete, oito, e disponibilizou, a prefeitura tem um prazo para apresentar os projetos, para fazer a implantação, o negócio, se não fizer acaba [...] a sociedade toda fica sabendo que tinha disponibilizado, e cria pressão da sociedade, e depois eles criam mecanismos, 'olha vocês não pegaram o recurso para fazer esse PSF então nós vamos cortar o recurso'". (RS)

Quanto à influência da sociedade, ela se dá diretamente e indiretamente via Câmara de Vereadores e Conselhos Municipais. Mesmo que o cidadão esteja tendo mais acesso à

informação, a participação da sociedade é considerada limitada. Os respondentes reconhecem que está havendo um processo de conscientização sobre o papel da sociedade junto à gestão pública, contudo esse papel ainda está associado a questões burocráticas salientadas pela lógica política. A participação dos conselhos municipais é vista como crescente e os entrevistados indicam esta mudança citando um dos projetos do PDI (Consciência Cidadã), assim como as oficinas envolvendo prefeitura e conselhos municipais, ambas as ações conduzidas pelo TCE.

Na 1ª oficina, foi apresentada uma pesquisa conduzida pela Universidade Federal de Mato Grosso sobre a participação e o envolvimento dos Conselhos em cada município do Estado. Na 2ª oficina foram apresentados temas centrais e desses temas os membros dos conselhos sinalizaram suas demandas para inclusão na elaboração do planejamento estratégico municipal. Esta atuação pode ser associada à lógica gerencial, implicando em uma participação na construção de ações que visam os resultados para os cidadãos.

A participação no Controle Social, entendida como a atuação coordenada entre conselhos municipais e sociedade junto ao ente público, é referida por alguns dos entrevistados como exigindo dos gestores públicos a prestação de contas, uma maior responsabilidade com o gasto público, fiscalizando e demandando serviços de melhor qualidade, além de participar das decisões sobre a priorização de ações de políticas públicas. Mesmo salientando a importância desse papel, o controle social ainda é percebido como algo em formação, mesmo assim já se apresentam alguns indícios da lógica do controle social.

O papel da consultoria externa atuando como facilitadora do processo é retratado como de articulação entre as metodologias e ferramentas e a sua implantação na prefeitura. É um papel referido como de isenção auxiliando as equipes e as lideranças a avancem na formulação e elaboração do plano. Por ser uma visão externa, é visto como favorável no convencimento, mas os entrevistados indicam que apesar disso é o papel das lideranças da prefeitura que determina o ritmo do processo. A atuação da consultoria externa está associada à lógica gerencial com foco em resultados a partir de modelos, práticas e ferramentas administrativas e de gestão.

Os papéis da Câmara de Vereadores e do TCE são vistos como complementares. A Câmara busca melhorias no curto prazo agindo como uma "caixa de repercussão" de demandas imediatas da sociedade. Já o TCE pressiona por melhorias no longo prazo, uma visão que antes era apenas de melhoria da atividade com conformidade e formalidade e que agora passa a pressionar também pela efetividade e eficiência na modernização da gestão, elementos que caracterizam a lógica gerencial.

A influência do TCE é notória sendo indicada por todos os entrevistados. Boa parte deles considera uma influência positiva contribuindo para a melhoria da gestão, porém alguns entrevistados, mesmo reconhecendo alguns benefícios, percebem a mudança de papel do TCE de auditor para um papel de quase ingerência na gestão pública sem descaracterizar seu papel original. O próprio TCE em seu planejamento estratégico reforça seu novo papel, conforme fragmento que diz que:

> "[...] por meio dos resultados obtidos até agora e dos objetivos propostos neste novo plano, pode-se perceber que o TCE-MT está se tornando útil à sociedade porque deixou de ser um órgão voltado a si mesmo e passou a atender o interesse público em primeiro lugar". (Plano Estratégico de Longo Prazo - 2012/2017).

A atuação do TCE junto às prefeituras na elaboração do PE pode ser analisada como um conflito entre lógicas política e gerencial. Alguns dos entrevistados salientam a tentativa do tribunal em vender a ideia dos benefícios da adoção de uma gestão por resultados, a capacitação dos servidores e o compartilhamento de ferramentas e sistemas de gestão, contudo indicam também uma pressão por padronização de indicadores desconsiderando as diferentes necessidades dos municípios. Além disso, as pessoas se intimidam quando há o envolvimento do tribunal e por vezes criam regras extras de controle interno para atender ao controle externo. Com isso, há um aumento da burocracia interna o que leva a ineficiência.

> [...] cada município tem uma característica diferente [...] algumas metas eles tentaram empurrar goela abaixo para padronizar para poder controlar melhor [...] por mais que se fale que o tribunal é um parceiro [...] pela característica de julgar contas, ele tem um papel meio intimidador para as pessoas. Mas é assim, acabou que o que tribunal fala é lei. (RA)

Assim, o TCE estaria atuado de maneira paradoxal, pois na tentativa de desburocratizar acaba burocratizando. A iniciativa da adoção do PDI como medida para transformar a administração pública, adotar uma característica gerencial, desburocratização conflitaria com a própria rigidez da aplicabilidade das leis e nas exigências de controles impostas para garantir a legalidade. Este paradoxo se justifica pelo conflito entre as lógicas gerencial e política, pois conquanto as práticas administrativas e gerenciais passam a ser consumidas ainda assim há o consumo de práticas políticas o que reforça a necessidade de controles.

A partir das entrevistas é possível depreender que a atuação do TCE tem sido estratégica com práticas envolvendo as lógicas: política, gerencial e do controle social. Fazendo uso de diversas iniciativas como parte do PDI, o TCE tem influenciado prefeituras, conselhos municipais, câmara de vereadores, além da sociedade em geral, seja pela adoção de um planejamento estratégico com foco em resultados, seja na inclusão deste plano nas

ferramentas orçamentárias para efeito legal, ou ainda na disponibilidade informacional e na tentativa de aumento da participação da sociedade e dos conselhos municipais proporcionando o controle social. Tudo isso sem descaracterizar seu papel de fiscalizador da legalidade. A busca em legitimar estas ações, por meio do convencimento dos envolvidos e no emprego de práticas já institucionalizadas tem sido uma estratégia do TCE no alcance de seus objetivos.

A ação estratégica está na tentativa de atores sociais em criar e manter mundos sociais estáveis, em que os interesses e identidades de grupos são criados e cujas visões ou modelos definem quais ações são legítimas e quais resultados são mais desejados. A base da habilidade social é a capacidade de se relacionar com a situação do outro, conquanto um determinado ator estratégico tenha interesses, mesmo assim deve considerar os interesses dos outros. Usar habilidade social requer conhecimento da condição atual dos diversos grupos no campo organizacional e os tipos de ações estratégicas que fazem sentido em um dado contexto (FLIGSTEIN, 1997).

Apresentados os atores externos e suas influências nas lógicas institucionais, discute-se a seguir os atores internos e suas respectivas capacidades de agência.

Atores internos

A Figura 14 indica os atores internos mencionados pelos entrevistados e identificados nas observações não participantes com alguma participação no processo estratégico da prefeitura foco desta pesquisa. Tais atores serão apresentados em termos de capacidade de agência, baseando-se na definição de Emirbayer e Mische (1998).

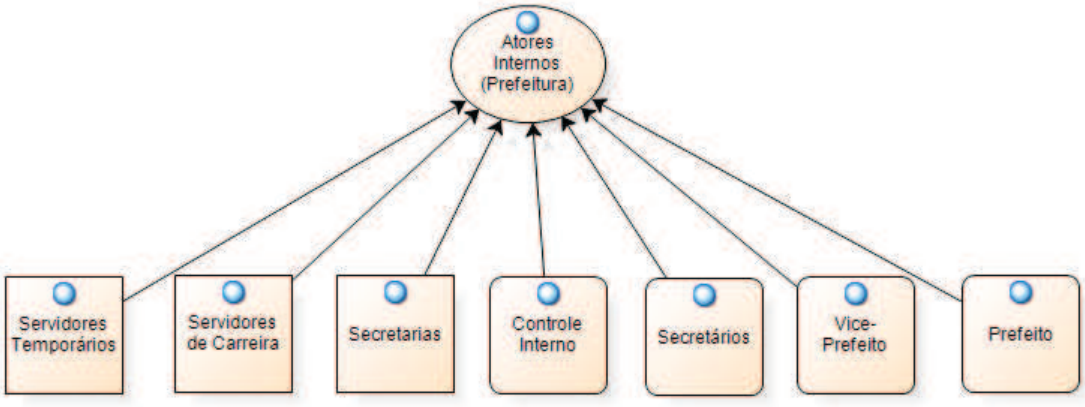

Figura 14. Atores Internos
Fonte. A pesquisa

Para Jarzabkowski (2005) a dimensão iterativa da agência trata da reprodução de modelos anteriores por parte de atores qualificados agindo sem pensamento consciente, porém

longe de ser impensado. É uma forma ativa da construção social na adoção de atividade rotineira. A dimensão projetiva da agência envolve o estrategista como um agente impondo a vontade individual a um futuro projetado, como sendo o ator condutor da mudança de atividade para o alcance do sucesso organizacional. A dimensão prática-avaliativa da agência está relacionada à sabedoria prática e envolve exercício localizado de julgamento do como fazer as coisas dentro das contingências particulares e exigências do aqui e agora (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). A agência prática-avaliativa envolve atores reflexivos, capazes de entender suas ações situadas dentro do contexto de ações do passado e aspirações futuras e mediar entre os dois formas que permitam a estabilização de prática existente, bem como o seu devir como prática futura (JARZABKOWSKI, 2004). Os atores foram associados à dimensão de agência com maior proeminência, considerando que possuem, concomitantemente, as três dimensões, mas que uma pode estar, momentaneamente, sendo mais utilizada, conforme Quadro 3.

Quadro 3. Relação entre Atores Internos, Capacidade de Agência e Lógicas Institucionais.

Atores Internos	Capacidade de Agência	Atividades	Eventos de Práxis	Práticas	Lógicas Institucionais
Servidores Temporários	Iterativa	Rotina das Atividades na Prefeitura e Adoção do PDI	Reuniões, Oficinas, Workshops, Consultoria Externa, Ciclo PDCA	Administrativas	Política e Gerencial
Servidores de Carreira	Iterativa	Rotina das Atividades na Prefeitura e Adoção do PDI	Reuniões, Oficinas, Workshops, Consultoria Externa, Ciclo PDCA	Administrativas	Política e Gerencial
Secretarias	Iterativa	Atividades de Rotina e a Adoção do PDI	Reuniões, Oficinas, Workshops, Consultoria Externa	Administrativas	Política e Gerencial
Controle Interno	Projetiva	Adoção do PDI	Identidade Organizacional, Reuniões Gerenciais, Consultoria Externa, Comitê de Acompanhamento, Ciclo PDCA, e Relatório de Não Conformidade	Administrativas e Legais	Política, Gerencial e Controle Interno
Secretários	Iterativa	Adoção do PDI	Identidade Organizacional, Reuniões Gerenciais, Consultoria Externa, e Comitê de Acompanhamento	Políticas e Administrativas	Política e Gerencial
Secretários	Projetiva	Gestão da Secretaria	Reuniões Gerenciais, e Gabinete de Serviços	Políticas e Administrativas	Política e Gerencial
Secretários	Projetiva	Adoção do PDI	Identidade Organizacional, Reuniões Gerenciais, Comitê de Acompanhamento, Ciclo PDCA, e Relatório de Não Conformidade	Administrativas, Políticas e Legais	Gerencial
Vice-Prefeito	Prática-Avaliativa	Gestão da Prefeitura	Gabinete de Serviços	Administrativas e Políticas	Gerencial
Vice-Prefeito	Projetiva	Adoção do PDI	Identidade Organizacional, Reuniões Gerenciais, Consultoria Externa, Comitê de Acompanhamento, Ciclo PDCA, e Relatório de Não Conformidade	Administrativas	Política e Gerencial
Prefeito	Prática-Avaliativa	Gestão da Prefeitura	Reuniões Políticas	Políticas	Política e Gerencial
Prefeito	Projetiva	Adoção do PDI	Reuniões Gerenciais, Comitê de Acompanhamento, e Relatório de Não Conformidade	Políticas e Legais	Política e Gerencial

Fonte. A pesquisa.

Os servidores temporários e os servidores de carreira foram identificados em subcategorias diferentes, porém ambos apresentam uma capacidade de agência mais iterativa com maior proeminência relacionada tanto às rotinas de seus trabalhos quanto à adoção do PDI. Os eventos de práxis em que foram observadas as ações dos servidores foram reuniões de equipe, oficinas e workshop com a consultoria externa, e discussões sobre plano de melhoria utilizando-se da ferramenta PDCA. Todas estas atividades, especialmente relacionada ao PDI, utilizavam de práticas administrativas muitas delas apresentadas pela consultoria e que depois passavam a ser elementos de consumo para o desenvolvimento do planejamento estratégico, indicando a presença da lógica gerencial. Os servidores envolvidos na elaboração do planejamento estratégico não se dedicavam, apenas, a esta atividade, quando estavam na rotina do dia a dia, esses servidores desempenhavam suas funções de acordo com o *modus operandi* da prefeitura, fazendo uso das práticas relacionadas à lógica política, inclusive sendo resistentes à mudança. A resistência do servidor de carreira levava à participação de servidores temporários, mesmo com menor conhecimento e com o risco de serem substituído e não dar continuidade às ações o que era criticado pelos respondentes.

> [...] tem muita gente participando do PDI, que eu não sei se daqui a um ano, dois anos vai estar aí, entendeu? Você arrisca de perder todo um trabalho [...]. (RA)

> [...] tem pessoas sem perfil. Como que elas vão participar de uma reunião, tomar decisão, sem que elas não conhecem nem mesmo a dinâmica dentro do órgão público, é difícil. (MC)

> [...] existe uma pressão interna por parte de carreira que em tese detém conhecimento da máquina, influencia muito, então, não querem que mudem nada [...] eu acho que as influências negativas são internas [...]. (RS)

> [Mas] existe uma certa acomodação, e às vezes a gente precisa quebrar esse paradigma de mudar as nossas rotinas. (MC)

Um ator interno agregado (JARZABKOWSKI; SPEE, 2009) participante do processo estratégico e que também foi identificado com capacidade de agência iterativa são as secretarias. As atividades principais são as rotineiras e a adoção do PDI e os eventos de práxis foram reuniões, oficinas e workshops conduzidos pela consultoria externa com práticas administrativas. No tocante à lógica institucional foi identificada a política relacionada a ambas as atividades tanto de rotina quanto à adoção do PDI para algumas secretarias e política e gerencial para outras secretarias. Segundo os respondentes, os motivos dessa diferenciação seriam o nível de influência do secretário e o tipo de secretaria ser estratégica ou operacional.

> Em determinado momento uma secretaria, ela tem uma atuação mais estratégica, ou menos estratégica. Fica muito mais na dependência do secretário. (RS)

> Tem Secretarias que precisavam mais envolvimento, mas eu acho que devido ao perfil de rotina operacional, eles não têm paciência para fazer plano. (TA)

> Acho que pontualmente tem Secretarias que têm pessoas que já têm uma noção boa de planejamento estratégico, [...] mas eu acho que nós estamos aprendendo esse molde de planejamento estratégico realmente. (TA)
> O prefeito não tem que fazer proposta. Você [secretaria] que tem que levar a proposta pra ele da melhoria. (EL)

Contudo, durante o processo de elaboração do planejamento estratégico foi possível identificar mudanças na atuação de secretarias passando a absorver as práticas da lógica gerencial.

> Nas últimas reuniões, nós estamos conseguindo essa motivação dos secretários, e essa maior aderência ao desenvolvimento desse planejamento estratégico. (MC)

A análise da capacidade de agência dos secretários considerou a gestão da secretaria e a adoção do PDI em momentos diferentes. Na gestão das secretarias os secretários apresentaram uma capacidade de agência projetiva como a de maior prevalência, indicando a forma de trabalho atual e as necessidades de mudança para o futuro, em termos de solução de problemas e oportunidades de melhoria, conforme apresentado na categoria 1. Os eventos de práxis utilizados foram reuniões gerenciais e o gabinete de serviços em que era possível identificar como os secretários se posicionavam frente a discussões e quais eram os argumentos utilizados.

Nas observações não participantes a postura dos secretários frente aos desafios e metas a serem perseguidas por suas respectivas secretarias em particular e pela prefeitura no geral, indicava o consumo de práticas políticas, quando havia a indicação de experiências anteriores em outros cargos eletivos, falas sobre o nível de alinhamento político com a visão do prefeito, o que indicava o grau de proximidade com o prefeito. Por outro lado, o consumo de práticas gerenciais citando modelos de gestão adotados por outros governos, além de ferramentas administrativas relacionadas a práticas legais atuais, indicava a presença da lógica gerencial.

> [...] todo e qualquer gestor, quando ele assume, ele procura dar no local de trabalho a sua personalidade associado às técnicas de gestão atuais [...] e, é lógico, também procurando seguir fielmente as orientações dos escalões superiores a prefeitura, às orientações do prefeito. (AR)

> [...] esses gargalos, eu apresentei ao Prefeito um Planejamento, um Plano de Trabalho. Construir com eles [servidores]. Mesmo quando eu tenho a solução, e, normalmente, tenho, é melhor construir com eles [...] prestar um serviço próximo do nível da excelência [...] ágil, mais transparente e com o rigor da Lei. (VA)

> Isso tem que ser feito, senão, o senhor vai travar aqui, aqui e acolá, o senhor pode ser comparado ao seu antecessor, o senhor pode ser ridicularizado. (VA)

Nas questões envolvendo a adoção do PDI foi possível identificar uma mudança na capacidade de agência de alguns secretários. Se num primeiro momento, a agência iterativa se manifestava como a mais influente foi identificada nos eventos de práxis (Identidade Organizacional, Reuniões Gerenciais, Consultoria Externa, e Comitê de Acompanhamento) em que tanto práticas administrativas quanto políticas estavam associadas às lógicas política e gerencial, em um segundo momento a agência foi identificada como projetiva com foco na lógica gerencial. Para os entrevistados um evento foi determinante para esta mudança. Trata-se de uma reunião de dois dias em que todos os secretários, prefeito, vice-prefeito e equipes participaram. Esta mudança pode ser associada a um maior envolvimento do prefeito e repercutiu nas atividades relacionadas ao Ciclo PDCA e ao Relatório de Não Conformidade em que os secretários apresentavam suas considerações e planos de ações para atender as metas estipuladas no planejamento estratégico. A qualidade do material apresentado por alguns secretários nessas reuniões evidenciam as mudanças aqui indicadas passando de práticas associadas à lógica política (questões de eficácia e legalidade) para práticas da lógica gerencial (foco em resultados com eficácia, eficiência e efetividade). Ressalva-se que nem todos os secretários apresentaram evidências de mudança na conduta de suas práticas.

> Teve uma reunião de 2 dias com todos os secretários para apresentar o seu plano de ação no intuito das Secretarias se envolverem, interagirem, porque até então estava muito assim, cada um com o seu nicho [...] depois dessa reunião eles perceberam a amplitude do programa e a importância dele. (TA)

> E teve secretários que participaram 1 dia, quando era a apresentação da secretaria deles, no outro dia não veio [...] não fomos eficientes o suficiente para vender a ideia [...] se é uma determinação do gabinete, vai ficar 2 dias lá trabalhando nisso, o resto tem que ser limpado da agenda. (RS)

A atuação do prefeito também foi analisada considerando a gestão da prefeitura e a adoção do PDI. A dimensão prática-avaliativa foi identificada como proeminente na forma como o prefeito atua na gestão da prefeitura considerando as reuniões como os elementos de práxis que por sua vez foram associadas às práticas políticas e às lógicas política e gerencial. Dentro da prefeitura, o próprio prefeito indica ter dois gestores, ele como gestor político e o vice-prefeito como gestor administrativo. Segundo os entrevistados, o prefeito tem uma característica de visionário que busca implementar uma gestão por resultados, mas o seu envolvimento é mais político, conforme fragmentos a seguir:

> [...] o prefeito demonstrou que ele quer implantar um planejamento estratégico [...] através de uma gestão que busca resultado. (MC)

> [...] de forma colegiada com os secretários de gestão, são feitas as deliberações. Ao passo que o prefeito ele dá o suporte, o apoio, mas o envolvimento dele mais é político. (MC)

> [...] eu vejo essa disposição, principalmente do prefeito fazer isso. Agora, para que essa reação seja mais efetiva, a máquina tem que ser mais eficiente. (RS)

> [...] o motivo é adequação à maneira de trabalhar do prefeito [se tem secretário com] dificuldade de trabalhar dentro daquela visão do prefeito, é natural que o prefeito [troque]. (RS)

Quanto à adoção do PDI, a atuação do prefeito estaria mais associada à dimensão projetiva com uma visão de futuro, participando em eventos de práxis como Reuniões Gerenciais, Comitê de Acompanhamento e Relatório de Não Conformidade, com práticas políticas, administrativas e legais associadas às lógicas política e gerencial.

> [...] o prefeito já tinha em mente o que ele ia fazer. Ele certamente analisou as gestões passadas, analisou o desempenho de algumas secretarias, então quando ele veio para o pleito, ele trouxe consigo já um plano de governo definido que ele queria fazer na administração [...]. (MC)

> [...] mas na hora de dizer assim, "é esse mesmo o objetivo. Eu valido. Eu compro a ideia"... por quê? Porque ele tem que depois demonstrar o esforço dele pra cumprir com aquele resultado. (EL)

> [...] Esse plano de governo tem as suas metas ali, os seus objetivos estabelecidos. Então o que o prefeito espera é que o (PDI) atenda as suas metas de governo, os seus objetivos de governo registrados no cartório eleitoral, bem como as políticas públicas demandadas pelos conselhos municipais. (MC)

O papel do prefeito é visto como fundamental para o processo do planejamento estratégico considerando a influência que sua participação pode causar na atuação dos secretários e no comprometimento dos demais componentes das equipes.

> Quando o prefeito, a liderança máxima, chama para si a responsabilidade de um planejamento estratégico, e ele demonstra, evidencia isso junto aos secretários, não há dúvida que os secretários eles vão abraçar a causa. Em primeiro lugar, ele tem que querer fazer o planejamento estratégico. E nós estamos percebendo que nas últimas reuniões, nós estamos conseguindo essa motivação dos secretários, e essa maior aderência ao desenvolvimento desse planejamento estratégico. (MC)

Apesar disso, o prefeito delegou ao vice-prefeito para cuidar da parte administrativa da gestão, incluindo o planejamento estratégico. Deste modo, a capacidade de agência do vice-prefeito também foi analisada considerando a gestão da prefeitura e a adoção do PDI. Quanto à gestão da prefeitura o vice-prefeito apresenta a dimensão prática-avaliativa como a prevalente, evidenciada pela atuação no gabinete de serviços com o uso de práticas administrativas, especialmente relacionadas a modelo de gestão por resultados e referências externas de como melhorar a gestão da prefeitura. Nas entrevistas com o vice-prefeito em diversas vezes a menção ao modelo do Choque de Gestão e de metodologias de trabalho para melhorar a qualidade dos serviços públicos e dar celeridade aos processos internos da prefeitura foram exemplificações que correspondem à lógica gerencial.

> [...] a estratégia adotada por essa administração [...] é que as questões de ordem técnica, administrativa, elas vão ser geridas pelo vice-prefeito. (MC)
>
> [...] ele [vice-prefeito] está muito preocupado em implantar uma metodologia de trabalho, que visa além de melhorar a qualidade, dar celeridade nos processos internos. (MC)
> [...] ele [vice-prefeito] é um bom conhecedor desse choque de gestão [...] entrou em contato com prefeituras de Minas Gerais, buscando um modelo, bem como no interior de São Paulo ele esteve visitando e buscando um modelo de gestão. (AR)

No tocante à adoção do PDI, a capacidade de agência do vice-prefeito pode ser indicada como projetiva considerando os diversos eventos de práxis em que atuava (Identidade Organizacional, Reuniões Gerenciais, Consultoria Externa, Comitê de Acompanhamento, Ciclo PDCA, e Relatório de Não Conformidade), o emprego de práticas administrativas, com aspectos de ambas as lógicas política e gerencial. Se por um lado, o vice-prefeito se diz favorável ao planejamento estratégico, algumas de suas ações remetem a amarras da lógica política em termos de preocupações sobre metas e aprovações futuras. O *modus operandi* da prefeitura tem no vice-prefeito seu maior crítico, e mesmo com o "*empowerment*" dado pelo prefeito para a condução das atividades do planejamento estratégico, em muitas das ocasiões suas ações foram comprometidas por questões políticas, especialmente quanto a prioridades. Além disso, as decisões sobre o PDI respeitavam uma forma colegiada junto com os secretários, em que após as deliberações o prefeito deveria dar o suporte.

> Ele solicitou essa reunião para dar uma animada, porque quando o secretário se afasta, a equipe não tem aquele gás [...] porque ele, na verdade, é o responsável, é presidente do Comitê de Acompanhamento e o Comitê de Acompanhamento são com todos os secretários. (TA)
>
> [...] um provocador é alguém que procura ajudar, mas que sempre está colocando o dedo na ferida [...] é muito mais de provocador né, porque eu tenho consciência que qualquer processo nesse sentido tem que ser liderado pelo prefeito. (RS)
>
> [...] hoje o fator determinante da estratégia são as pressões. [A Prefeitura] fica muito mais no urgente do que no importante. (RS)
>
> [...] ele já tem um perfil assim mais do medo, "ah. Mas tem que ver. Ah. Mas...". [...] teve metas que eu achei assim que podia ser mais arrojada [...] mas ele pondera muito, muito. E não pode ser assim. O planejamento assim ele tem que ter desafio factível. (EL)

A área de controle interno da prefeitura é a intermediadora entre as demais áreas e o TCE quanto à adoção do PDI. Esta responsabilidade que aparentemente deveria estar na secretaria de planejamento, não está, por isso, a área de controle interno da prefeitura é uma área relevante no processo estratégico e sua capacidade de agência também foi analisada. A dimensão projetiva é a que melhor descreve como esta área tem atuado e influenciado as

demais na adoção do PDI. Como atividades de práxis, o controle interno participava de todos os eventos dentro da prefeitura (Identidade Organizacional, Reuniões Gerenciais, Consultoria Externa, Comitê de Acompanhamento, Ciclo PDCA, e Relatório de Não Conformidade) e de alguns externos promovidos pelo TCE. As práticas utilizadas são administrativas, legais, do controle social associadas às lógicas política, gerencial e de controle social.

> A Controladoria [Interna] é o nosso Tribunal de Contas daqui. É ela que espalha na nossa Administração essa nota, esse tom de Tribunal de Contas. (VA)
>
> [...] conversamos com vários secretários, com prefeito, com vice, a importância da liderança máxima puxar para si essa responsabilidade, ele querer fazer.(RS)
>
> Agora, a parte de iniciativas alterou bastante, porque foi incluído o plano de Governo da gestão e os anseios dos Conselhos Municipais. (TA)
>
> [...] na medida em que eles acompanham, a gente observa aí o controle social vindo no seu papel institucional, que é acompanhar, fiscalizar, buscar saber o que está sendo realizado na administração. (MC)
>
> E o controle social, por outro lado, exige dos gestores através da prestação de contas, através da oferta de serviços, maior responsabilidade [...] tanto fiscalizando, como motivando os gestores na busca do serviço de melhor qualidade. (MC)

Concluída a identificação dos atores sociais e a compreensão de suas respectivas capacidade de agência, na próxima categoria buscar-se-á apresentar as principais práticas e seus exemplos em cada uma das lógicas institucionais que constituem a complexidade institucional experimentada pela prefeitura foco deste estudo.

Categoria 4 - Práticas Sociais

Para atingir o objetivo específico 4 que é de identificar as práticas sociais que influenciam no processo estratégico da prefeitura foram analisados os dados coletados por meio das entrevistas, observações não participante e levantamento documental buscando caracterizar o emprego de práticas relacionadas às lógicas institucionais no contexto espaço-temporal. As práticas sociais foram classificadas no nível do campo e da organização e o consumo por meio dos atores internos foi utilizado na tentativa de indicar alguma prevalência de determinada lógica institucional no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Para Whittington (2006) práticas são referidas como rotinas compartilhadas de comportamento, incluindo tradições, normas e procedimentos para pensar, agir e usar as coisas. Práticas estratégicas são multinível, podendo ser intraorganizacionais, incorporadas nas rotinas, procedimentos operacionais e culturas, assim como extraorganizacionais como as práticas decorrentes dos campos sociais ou sistemas maiores em que uma determinada organização está inserida.

Para Scott (2008) é essencial reconhecer que as instituições também sustentam e autorizam atividades e atores, fornecem guias e recursos para agir bem como proibições e pressões sobre a ação. Desta maneira, há tanto influências institucionais sobre as práticas organizacionais que levam à recursividade quanto há fatores contextuais localizados e idiossincrasias de uso que podem estar envolvidos na adaptação.

A pluralidade de diferentes lógicas no campo institucional prescreve diferentes práticas que por sua vez são interpretadas pelas organizações a partir de seus atributos possibilitando diversidade de respostas e caracterizando assim a complexidade institucional. (GREENWOOD et al., 2011)

Jarzabkowski (2004) foca nas práticas relacionadas às ferramentas e técnicas de gestão. Para a autora, estas práticas estão presentes em contextos macroinstitucionais e competitivos, decorrentes de coprodução dentro de diferentes comunidades de prática, ou seja, indústria, academia, consultoria, e imprensa, e cada um com alguns pontos em comum do discurso. Determinados tipos de práticas podem se tornar institucionalizadas em diferentes períodos de evolução social. Embora tais práticas possam parecer aparentemente racionais, o seu uso é social, interpretativo e subjetivo (HENDRY, 2000; KNIGHT; MORGAN, 1991). Ou seja, as práticas de gestão têm um componente técnico, analítico, que é orientado para o arranjo e coordenação dos recursos materiais. No entanto, tais práticas são também esquemas conceituais que auxiliam os estrategistas a gerar significado e impor sobre os seus arredores (JARZABKOWSKI, 2004).

Como o objetivo deste estudo é o de compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional, busca-se identificar o conjunto de práticas, além daquelas relacionadas à gestão estratégica, incluindo práticas administrativas, legais e políticas, pois suas influências podem tanto limitar quanto potencializar respostas estratégicas em um dado contexto espaço-tempo.

Para facilitar a análise serão apresentadas as práticas associadas a cada uma das lógicas institucionais evidenciando o consumo destas práticas considerando o contexto espaço-tempo. Foram identificadas 64 práticas no total, sendo que 6 práticas legais estão associadas a todas as lógicas, pois são constituídas de ferramentas legais e atendimentos às leis. Quanto às demais lógicas, foram associadas 21 práticas à lógica Política, 27 à lógica gerencial e 10 práticas à lógica do controle social. O Quadro 4 refere-se às práticas e suas correspondências às lógicas institucionais.

Quadro 4. Práticas e Lógicas Institucionais.

Práticas Sociais	Política	Gerencial	Controle Social	Todas	Total
Práticas Administrativas	**6**	**17**			**23**
Ferramentas administrativas		14			14
Forma de Trabalho		3			3
Problemas administrativos	6				6
Práticas de Gestão	**1**	**9**	**2**		**12**
Ferramentas de Gestão		4			4
Modelos de Gestão		5	2		7
Problemas de Gestão	1				1
Práticas Legais	**2**	**1**	**1**	**6**	**10**
Atendimento à Lei	2	1	1	3	7
Ferramentas Legais				3	3
Práticas para o Controle Social			**7**		**7**
Mobilização Social			3		3
Participação Social			4		4
Práticas Políticas	**12**				**12**
Decisões Políticas	5				5
Implicações Políticas	7				7
Total	**21**	**27**	**10**	**6**	**64**

Fonte. A pesquisa.

A partir das entrevistas e dos demais materiais levantados ao longo da pesquisa foi possível identificar que, das práticas associadas à lógica denominada aqui de Política, há problemas administrativos (6), problemas de gestão (1), atendimento à Lei (2), além de práticas políticas subdivididas em decisões políticas (5) e implicações políticas (7) cujo contexto também é de práticas consideradas negativas. Isso indica que na percepção dos entrevistados as práticas associadas à lógica Política são problemáticas para a administração da prefeitura o que já foi indicado na contextualização espaço-tempo da pesquisa.

> [...] são tantos os problemas, tantos os gargalos, tantas as deficiências em todas as áreas [...] e crescente cobrança da sociedade [...]. (MC)

Esta negatividade sobre o funcionamento da prefeitura, ensejado em suas diversas práticas administrativas, de gestão, legais e políticas abre espaço para uma mudança que, segundo alguns dos entrevistados, seria de interesse da atual administração.

> [...] a gente tem consciência que tem que mudar. A gente tem consciência que tem que mudar [...] a sociedade, o consenso é que tem que resolver isso. A prefeitura, se não enfrentar isso, a prefeitura vai continuar sendo ineficiente e a população quer que a prefeitura seja eficiente [...] Eu acho que o serviço público está tão ruim, aqui na prefeitura, você pode ver o tempo de esperança né? (RS)

Para uma melhor interpretação, as práticas foram subdivididas e apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5. Práticas detalhadas e Lógicas Institucionais.

Práticas da Lógica Política	#
Problemas administrativos	**6**
Atuar como apagador de fogo	1
Falta de definição clara de papéis e responsabilidade das secretarias	1
Falta de Planejamento e Estratégia	1
Não dar continuidade às ações	1
Não produzir indicadores históricos	1
Uso em excesso de Controles Internos	1
Decisões Políticas	**5**
Alocar Recursos Públicos	1
Decisão Política	1
Foco na eleição	1
Procrastinar decisões	1
Relegar investimentos em infraestrutura	1
Atendimento à Lei	**2**
Aprovar contas - Foco no Controle da Corrupção	1
Foco na prestação de contas e na legalidade	1
Implicações Políticas	**7**
Custo Político	1
Favorecer Compromissos políticos e de Campanha Eleitoral	1
Mudanças de Prioridade em objetivo e metas	1
Priorização política x técnica	1
Priorizar obras	1
Sucateamento da administração	1
Uso em excesso de Confiança (Livre Nomeação)	1
Problemas de Gestão	**1**
RH como departamento de pessoal	1
Total geral	**21**

Práticas da Lógica do Controle Social	#
Mobilização Social	**3**
Ações junto a Universidades e Escolas sobre Administração Pública	1
Incentivar o consumo de informações pelo cidadão	1
Treinamento EAD para os Conselhos Municipais	1
Modelos de Gestão	**2**
Desenvolvimento e Adoção do PDI	1
Investir no Controle Social	1
Atendimento à Lei	**1**
Criar Portal da Transparência	1
Participação Social	**4**
Criar canais dialógicos entre prefeitura e cidadãos	1
Oficinas de Trabalho	1
Participar de Audiências Públicas	1
Reuniões com a sociedade e representantes dos conselhos	1
Total geral	**10**

Práticas da Lógica Gerencial	#
Ferramentas administrativas	**14**
Definir Identidade Organizacional (Missão, Visão, Valores)	1
Gespública	1
Plano de Ação	1
Relação de Causalidade	1
Relatório de Causa-Efeito	1
Relatório de Não Conformidade	1
Relatórios Gerenciais	1
Uso da Ferramenta - 5W e 2H	1
Uso da Ferramenta - Análise SWOT	1
Uso da Ferramenta - Balanced Scorecard	1
Uso da Ferramenta - Ciclo PDCA	1
Uso da Ferramenta - Controles Gerenciais	1
Uso da Ferramenta - Levantamento de Série Histórica	1
Uso de critérios de eficácia, eficiência e efetividade	1
Ferramentas de Gestão	**4**
Adoção da Meritocracia	1
Adoção de Planejamento Estratégico	1
Implantar o Planejamento Estratégico Municipal	1
Plano de Carreira, Cargos e Salários - PCCS	1
Modelos de Gestão	**5**
Adoção da Gestão Por Resultados	1
Foco em Resultados	1
Gestão do Conhecimento	1
Modelo do Choque de Gestão	1
Referências Externas de Gestão	1
Atendimento à Lei	**1**
Aprovar contas - Foco na Eficácia-Eficiência-Efetividade	1
Forma de Trabalho	**3**
Comitê de Avaliação	1
Estruturar Gabinetes de Serviços	1
Facilitação com Consultoria Externa	1
Total geral	**27**

Práticas de Todas as Lógicas	#
Ferramentas Legais	**3**
Ata de Registro de Preço	1
PPA, LDO e LOA	1
Processos Licitatórios	1
Atendimento à Lei	**3**
Lei 8666	1
Lei de Acesso à Informação	1
LRF	1
Total geral	**6**

Fonte. A pesquisa.

O levantamento e a análise das práticas associadas à lógica gerencial não podem ser dissociadas do contexto da adoção do PDI, tendo em vista o momento da condução da pesquisa ter sido ao longo da adoção desse programa.

> [TCE] quer olhar é o resultado da aplicação do recurso público, não só regularidades, mas a eficiência do recurso público que é resultado 'pro' cidadão. Então essa é a história de nascimento desse projeto. (EL)

Entre as principais práticas associadas à lógica gerencial estão ferramentas administrativas (14) e forma de trabalho (3), ferramentas (4) e modelos de gestão (5) e práticas legais (1), totalizando 27 práticas. Entre as práticas associadas à lógica do controle

social têm-se modelos de gestão (2), atendimento à Lei (1), Mobilização (3) e participação social (4), totalizando 10 práticas.

Para Greenwood et al. (2011) ao longo do tempo a complexidade institucional se apresenta e se reconstitui criando diferentes circunstâncias para as quais a organização deve responder. Para os autores, além de a complexidade institucional estar em contínuo fluxo, as organizações a experimentam de forma e graus diferentes. A posição de uma organização dentro de um campo organizacional molda a maneira e a intensidade que tal organização experimentará a complexidade variando de uma exposição profunda às tensões das múltiplas lógicas a uma exposição superficial dependente de quão imersa no campo está tal organização. Ao longo do tempo, organizações entram no campo trazendo com elas novas ideias o que em determinadas circunstâncias pode habilitar interesses subordinados a mobilizarem e instalarem com sucesso novas lógicas ou repriorizarem outras (GREENWOOD, et al., 2011). Este parece ser o caso da atuação do TCE no desenvolvimento das ações relacionadas ao PDI que adicionou diferentes práticas junto aos seus jurisdicionados, os conselhos municipais e à sociedade abrindo espaço para as lógicas gerenciais e de controle social.

Na adoção do planejamento estratégico como um dos projetos do PDI é possível identificar as várias fases indicadas por Lounsbury e Crumley (2007) quando da criação de uma nova prática. A primeira fase inclui o surgimento de atividade anômala no momento em que os gestores municipais se tornam *experts* em dar legalidade as suas contas, mas sem atender ao critério de eficiência. A segunda fase é a problematização de práticas existentes dentro da lógica política em que a atuação do TCE como fiscalizador não atende às demandas da Constituição e da sociedade e que por isso passa a adotar a lógica gerencial baseando-se em resultados para o cidadão. A terceira fase é a busca do reconhecimento de uma inovação quando o próprio TCE utilizando-se da lógica gerencial tem superado seus desafios ao longo dos anos, inclusive da aprovação de contas no ano seguinte. Na quarta fase são salientados os processos políticos que envolvem resistência quanto à mudança, evidenciado pela crítica à adesão ao PDI na gestão anterior, pela percepção de ingerência sobre a gestão e pela resistência dos próprios servidores da prefeitura em participar das ações do planejamento estratégico. Há também as atividades de teorização quanto aos benefícios da adoção do PE dentro do PDI e de legitimação da nova prática a partir do respaldo legal, amparado pela inclusão do PE nas ferramentas orçamentárias, e o respaldo social com a participação dos conselhos em processos estratégicos da administração pública.

> Por que a esperança [...] porque esse plano tá sendo colocado o seguinte. Necessariamente eu vou engajar nos instrumentos de gestão. (EL)
>
> As pessoas não podem confundir, compreende? Isso aqui é do Município. Isso aqui é do Governo [do Prefeito]. Nisso aqui, o Governo não interfere, não mexe nisso aqui. Se houver essa ideia, o Prefeito entra pra história. Se não, vai ser só mais um bom Prefeito, só. (VA)

Em uma tentativa de explorar os dados e buscar por evidências de consumo de práticas durante o processo de adoção do PDI, cada uma das práticas das três lógicas foi analisada em termos de (a) atores envolvidos, (b) nível de origem da prática (multinível, campo ou organização), e (c) indicativo de uso com a adoção do PDI. Com isso, a ideia é identificar de todas as práticas aquelas que se evidenciam por meio das entrevistas, documentos levantados, observações não participantes e nos diversos eventos de práxis (reuniões, oficinas, workshop, atuação da consultoria, comitês, relatórios de não conformidade e ciclos PDCA).

Com isso, a análise resultou no conjunto de práticas que foram evidenciadas como sendo consumidas pelos atores internos no processo estratégico da prefeitura e outras que não foram evidenciadas. Assim, são identificadas aquelas práticas que sofreram alteração em termos de consumo, tendo o nível do campo como nível inicial e que no processo de adoção do PDI passam a ser consumidas pela prefeitura. Desta maneira, é possível indicar a atuação da lógica institucional corresponde, conforme Quadro 6.

Quadro 6. Práticas que passaram a ser consumidas na Prefeitura com a adoção do PDI.

Práticas	Lógica Associada	Atores Envolvidos
Adoção da Gestão Por Resultados	Gerencial	Prefeitura, Consultoria Externa e TCE
Adoção de Planejamento Estratégico	Gerencial	Prefeitura, Consultoria Externa e TCE
Comitê de Avaliação	Gerencial	Prefeitura
Definir Identidade Organizacional (Missão, Visão, Valores)	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Estruturar Gabinetes de Serviços	Gerencial	Prefeitura
Facilitação com Consultoria Externa	Gerencial	Prefeitura, Consultoria Externa e TCE
Foco em Resultados	Gerencial	Prefeitura, Consultoria Externa e TCE
Implantar o Planejamento Estratégico Municipal	Gerencial	Prefeitura
Plano de Ação	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Relação de Causalidade	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Relatório de Causa-Efeito	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Relatório de Não Conformidade	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Relatórios Gerenciais	Gerencial	Prefeitura, Consultoria Externa e TCE
Uso da Ferramenta - 5W e 2H	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Uso da Ferramenta - Análise SWOT	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Uso da Ferramenta - Balanced Scorecard	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Uso da Ferramenta - Ciclo PDCA	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Uso da Ferramenta - Controles Gerenciais	Gerencial	Prefeitura, Consultoria Externa e TCE
Uso da Ferramenta - Levantamento de Série Histórica	Gerencial	Prefeitura e Consultoria Externa
Uso de critérios de eficácia, eficiência e efetividade	Gerencial	Prefeitura, Consultoria Externa e TCE
Desenvolvimento e Adoção do PDI	Controle Social	Prefeitura, Consultoria Externa e TCE
Oficinas de Trabalho	Controle Social	Conselhos, Consultoria Externa e TCE
Participar de Audiências Públicas	Controle Social	TCE, Prefeitura e Conselhos Municipais
Portal da Transparência	Controle Social	Prefeitura e TCE
Reuniões com a sociedade e representantes dos conselhos	Controle Social	TCE, Prefeitura e Conselhos Municipais

Fonte. A pesquisa.

Evidências do consumo dessas práticas foram identificadas em eventos de práxis, especialmente nas oficinas e workshop entre equipes e consultoria externa, além das reuniões, comitês de avaliação, apresentação e discussão dos relatórios de não conformidade. Nestas reuniões participavam membros das equipes de cada secretaria, secretários, representantes do controle interno, facilitadores da consultoria externa e vice-prefeito. O prefeito participava de reuniões chave, especialmente aquelas para a tomada de decisões.

> [O Prefeito] está muito preocupado em implantar uma metodologia de trabalho, que visa além de melhorar a qualidade, dar celeridade nos processos internos. (MC)
>
> O desenvolvimento do planejamento estratégico, desse programa, PDI ele passa por reuniões, por workshops, treinamentos, e mensalmente, então são programadas reuniões entre secretários e equipe técnica de cada secretário. (MC)
>
> [O vice-prefeito] pediu a reunião, porque ele, na verdade, é o responsável, é presidente do Comitê de Acompanhamento [...] final de semana teve uma reunião de 2 dias com todos os secretários para apresentar o seu plano de ação no intuito das Secretarias se envolverem, interagirem [...]. Depois dessa reunião eles perceberam a amplitude do programa e a importância dele. (TA)
>
> [...] foi incluído o plano de Governo da gestão e os anseios dos Conselhos Municipais. Então, essa parte de iniciativa foi a que mais teve alteração. (TA)
>
> O importante não é o Prefeito entregar pro Tribunal. O importante é eles entenderem o PDI, que é uma ferramenta que deve nortear a Administração Pública nos próximos anos, não tenha dúvida. (VA)

A interpretação do Quadro 6 deve ser tal que as práticas foram evidenciadas durante a realização deste estudo, sinalizando a influência das lógicas gerencial e do controle social sobre a prefeitura pesquisada. Evidências de uso das práticas de planejamento estratégico, da identidade organizacional e do *balanced scorecard* pode ser visualizado na Figura 15.

No plano estratégico da prefeitura constam 16 objetivos, 49 iniciativas e 160 ações, cada uma delas possui metas anuais até 2017. O acompanhamento é conduzido pela área de controle interno da prefeitura junto a cada secretaria responsável. As metas não atingidas são incluídas em um relatório de não conformidade e se devem apresentar as justificativas e o plano de ação para atingir a meta proposta, conforme exemplo na Figura 16.

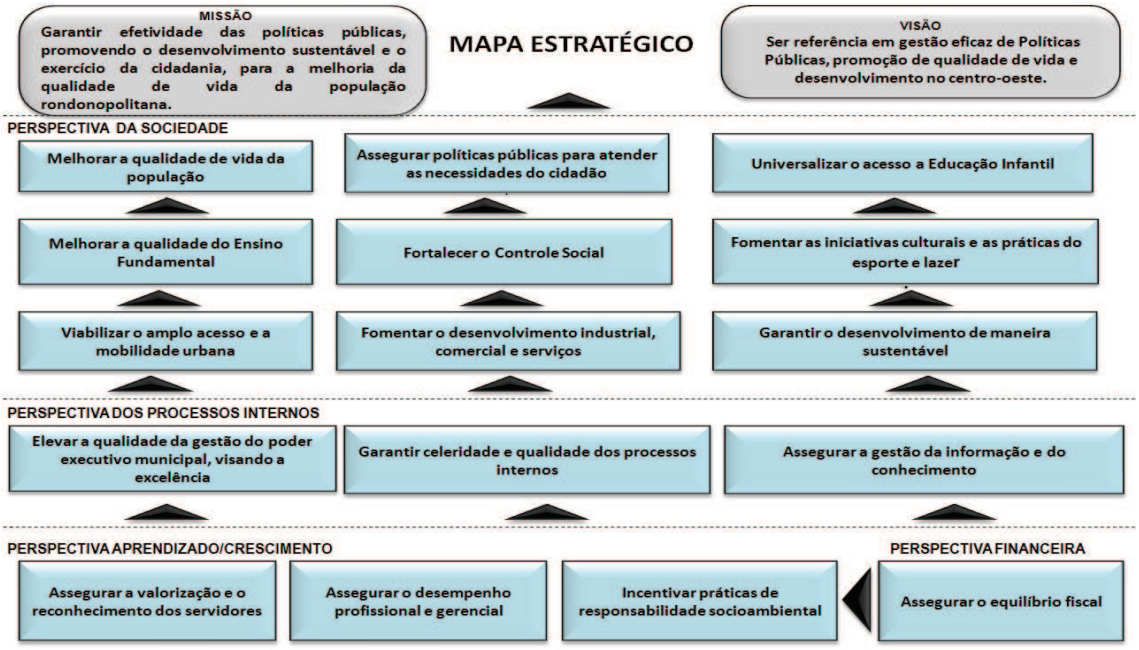

Figura 15. Mapa estratégico como evidência do uso de práticas da lógica gerencial.
Fonte. Planejamento Estratégico Municipal.

RELATÓRIO NÃO-CONFORMIDADE			
Identificação:SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS		**Período: Jan/Agosto 2013**	
Objetivo: Assegurar o Equilíbrio Fiscal		**Resp: Secretario de Finanças e Equipe.**	
Meta: Garantir prazo máximo de 45 dias para pagamentos das despesas liquidadas até Dezembro de 2013, por ordem cronológica.			
Situação da meta Planejado 50 dias - Alcançado - 55 dias			
Iniciativas que apresentam dificuldades		**Situação atual das ações que apresentam dificuldades**	
Não se aplica		• Não se aplica	
Análise das causas do problema: Sintonia ou seja, melhor articulação dos processos com as outras Secretarias.			
CAUSAS FUNDAMENTAIS	**PLANO DE AÇÃO**		
	Medidas adicionais	**Responsável**	**Prazo**
•Aumento das despesas Diminuição da Receita; •Variação de arrecadação a nível Estadual e Federal (Transferências Constitucionais)	•Elaborar um plano de Equalização entre Receita/Despesa com as Secretarias de Planejamento, Receita, Finanças e Sec. de Governo; •Constituir Comitê para analisar os repasses dos órgãos Estaduais e Federais.	Sec. Finanças	Até 20 de Outubro 2013

Figura 16. Exemplo de relatório de não conformidade.
Fonte. Relatórios gerenciais da prefeitura pesquisada.

Outras práticas, cuja identificação inicial foi no nível do campo organizacional, apesar de serem favoráveis à melhoria da administração da prefeitura, segundo indicação dos entrevistados, não foram evidenciadas como adotadas pela prefeitura no período da pesquisa, conforme indica o Quadro 7.

Quadro 7. Práticas não evidenciadas na prefeitura no período pesquisado.

Práticas	Lógica Associada	Atores Envolvidos	Nível de Origem
Plano de Carreira, Cargos e Salários - PCCS	Gerencial	Prefeitura	Campo
Gespública	Gerencial	Governos, Prefeitura e TCE	Campo
Gestão do Conhecimento	Gerencial	Prefeitura	Campo
Modelo do Choque de Gestão	Gerencial	Prefeitura	Campo
Adoção da Meritocracia	Gerencial	Prefeitura	Campo
Referências Externas de Gestão	Gerencial	Prefeitura	Campo
Incentivar o consumo de informações pelo cidadão	Controle Social	TCE, Prefeitura e Conselhos Municipai	Campo
Criar canais dialógicos entre prefeitura e cidadãos	Controle Social	TCE, Prefeitura e Conselhos Municipai	Campo
Investir no Controle Social	Controle Social	TCE, Prefeitura e Sociedade	Campo

Fonte. A pesquisa.

Segundo Greenwood et al. (2011), ao seguir determinada lógica as organizações obteriam o endosso de audiências referências a partir de um meio de compreensão do mundo social e, portanto, um modo de agir com confiança dentro dele, contudo, normalmente, as organizações enfrentam múltiplas lógicas que podem ou não serem incompatíveis entre si (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Assim, aquelas práticas associadas aos problemas e às deficiências de gestão da prefeitura (nível da organização) e que foram associadas à lógica política, seriam práticas a serem reduzidas ou descartadas pela prefeitura em função do conflito que causariam com as práticas oriundas das lógicas gerenciais e do controle social. O Quadro 8 apresenta estas práticas.

Quadro 8. Práticas da lógica Política conflitantes com as demais lógicas.

Práticas	Lógica Associada	Atores Envolvidos	Nível de Origem
Não dar continuidade às ações	Política	Prefeitura	Organização
Falta de Planejamento e Estratégia	Política	Prefeitura	Organização
Não produzir indicadores históricos	Política	Prefeitura	Organização
Foco na eleição	Política	Prefeitura	Organização
Foco na prestação de contas e na legalidade	Política	Prefeitura	Organização
Mudanças de Prioridade em objetivo e metas	Política	Prefeitura	Organização
Priorização política x técnica	Política	Prefeitura	Organização
Priorizar obras	Política	Prefeitura	Organização
Procrastinar decisões	Política	Prefeitura	Organização
Relegar investimentos em infraestrutura	Política	Prefeitura	Organização
Sucateamento da administração	Política	Prefeitura	Organização
Favorecer Compromissos políticos e de Campanha Eleitoral	Política	Prefeitura	Organização
Uso em excesso de Controles Internos	Política	Prefeitura	Organização
Falta de definição clara de papéis e responsabilidade das secretarias	Política	Prefeitura	Organização
Atuar como apagador de fogo	Política	Prefeitura	Organização
Custo Político	Política	Prefeitura	Organização
Decisão Política	Política	Prefeitura	Organização
RH como departamento de pessoal	Política	Prefeitura	Organização
Uso em excesso de Confiança (Livre Nomeação)	Política	Prefeitura	Organização

Fonte. A pesquisa.

Assim, na medida em que as prescrições e proscrições de diferentes lógicas são incompatíveis ou pelo menos parecem ser, inevitavelmente, geram desafios e tensões para as organizações expostas a eles (GREENWOOD, et al., 2011).

Desta forma, busca-se nas próximas categorias identificar os discursos e as respostas estratégicas relacionadas à complexidade institucional vivenciada pela prefeitura, por meio do consumo de práticas no contexto espaço-tempo.

Categoria 5 - Discursos

Nesta categoria busca-se atingir o objetivo específico (5) que é o de identificar os discursos proeminentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

A complexidade institucional com a presença de diferentes lógicas institucionais e a capacidade de agência dos atores podem ser consideradas, respectivamente, as forças externas e internas que a partir das práticas desempenham ações em episódios de práxis no contexto espaço-tempo formulando respostas estratégicas. Pretende-se compreender como os discursos explicam, ou não, e/ou justificam, ou não, essas respostas estratégicas.

Os discursos identificados foram associados às lógicas institucionais e estão sintetizados no Quadro 9.

Quadro 9. Os discursos identificados e suas lógicas correspondentes

Discursos	Síntese
NECESSIDADE DE QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO	Indicações de melhorias na administração pública em busca da eficiência.
MANOBRAS POLÍTICAS	Influências políticas que levam a decisões não racionais.
MUDANÇA DE PAPEL DO TCE	Nova forma de atuação do TCE com foco em resultados. Implicações para a administração pública.
MUDANÇA DA GESTÃO COM A ADOÇÃO DO PDI	O que muda na gestão da prefeitura a partir do PDI.
CONTINUIDADE DAS PRÁTICAS ALÉM DA GESTÃO	Mesmo com a mudança de gestão é esperada a continuidade de ações da gestão anterior.
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PDI	Mudanças na administração pública caso o PDI seja institucionalizado.
GESTOR PÚBLICO PROFISSIONAL	Lógica do controle social como prevalente.

Fonte. A pesquisa.

Dentro da lógica política foram identificados os discursos da necessidade de qualificação da gestão e das manobras políticas. Com a lógica gerencial aparecem os discursos da mudança de papel do TCE, da mudança da gestão com a adoção do PDI e da continuidade das práticas além da gestão. Na lógica do controle social foram identificados os discursos de institucionalização do PDI e do gestor público profissional. Em todas as lógicas foram identificados discursos cerimoniais.

DISCURSO DA NECESSIDADE DE QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO

Os entrevistados pontuam os principais problemas vivenciados pela prefeitura e salientam oportunidades de melhoria. Há um discurso sobre a necessidade de qualificação da gestão como sendo o caminho a ser percorrido pela administração da prefeitura para a racionalização dos processos e o aumento da eficiência da gestão.

Se por um lado, os entrevistados indicam a mudança como algo desejável, por outro lado, a questão da burocracia interna, denominada por um dos entrevistados como "burrocracia", apresenta-se como sendo um ciclo vicioso constituído pela ausência de correção de problemas, que potencializam novos problemas e que levam à ineficiência da prefeitura. A tentativa de enfrentamento de um problema é limitada ou anulada pela ineficiência da própria "máquina pública" que leva à continuidade dos problemas e ao abandono da iniciativa de mudança, muitas vezes com a adoção de medidas paliativas.

Segundo os entrevistados, o momento vivenciado na gestão da prefeitura é de constrangimentos quanto a sua capacidade administrativa considerando que as últimas administrações não investiram nas atividades meio priorizando ações nas atividades fim e que por isso há o sucateamento de determinadas áreas que levam à ineficiência em sua operação e problemas na entrega de serviços de qualidade aos cidadãos. A prática de procrastinar a solução de problemas adotada nas administrações anteriores potencializaram novos problemas e desafios a serem enfrentados pela gestão 2013-2016.

O discurso da necessidade de qualificação da gestão indica sinaliza para o emprego de um modelo de gestão já testado como uma legitimação para a mudança, porém novamente é indicada a questão da burocracia interna como um dos limitadores da ação de mudar incorrendo em um custo político. Esse discurso sinaliza para a necessidade de um balanço político, um equilíbrio entre as pressões e as mudanças necessárias para o alcance da eficiência.

Uma exemplificação de ineficiência de processos é a burocracia em excesso em controles relacionados a processos licitatórios que provoca atrasos até chegar a uma situação de emergência quando se paga o valor de quem se dispõe a fornecer o produto ou serviço. Este excesso de controles internos teve origem no controle externo do TCE e que para garantir atendimento aos requisitos se cria controles adicionais ainda mais rigorosos o que leva a atrasos no processo. Um processo que poderia trazer redução de custos se fosse conduzido dentro de um planejamento adequado, acaba gerando um sobrepreço, às vezes, até passando, por cima de aspectos de legalidade. Perguntado se essa burocracia em excesso poderia ser uma ação cerimonial que possibilitasse atos de corrupção, um dos entrevistados responde não acreditar, mas sinaliza tal possibilidade:

> [...] não parto desse pressuposto, mas que pode dar margem a essa de criar dificuldade para depois ter que atropelar o processo, isso com certeza pode dar, mas eu não estou dizendo que esse é o caso, mas pode ser, pode, que pode acontecer isso, pode [...] falta de previsão, de planejamento abre espaço para esse tipo de coisa. (RS)

Outra dificuldade para o processo de mudança em termos de qualificação da gestão é quanto à atuação da área de recursos humanos ser apenas como "folha de pagamento". Os entrevistados indicam a necessidade iminente de se aprimorar a gestão, incluindo-se práticas de gestão de pessoas para que a atuação do servidor público seja modificada. A acomodação, a resistência a mudanças e a desconfiança dos servidores quanto à adoção de uma nova ferramenta gerencial que possa modificar a realidade da gestão pública municipal são posturas indicadas como limitantes à qualificação da gestão.

A postura de acomodação e resistência por parte dos servidores pode levar à prática cerimonial tanto na definição de ações, indicadores e, principalmente, na definição de metas não contribuindo para a efetividade dos objetivos estratégicos definidos no plano estratégico. Trata-se de uma influência de dentro para dentro, realçando outra dificuldade vivenciada pela prefeitura quanto à ausência de gestão de pessoas.

Além disso, a falta de realização de concurso público para efetivar vagas que atualmente são ocupadas por temporários é um problema que se arrasta há tempos, conforme mencionam vários entrevistados. A não ocupação dos cargos por meio de concurso não propicia a continuidade das ações quando há uma mudança de gestão sendo um dos maiores problemas vivenciados na gestão municipal atual e que também leva à ineficiência.

Segundo os entrevistados, o prefeito tem a visão de modificar o *status quo* da administração municipal e melhorar a eficiência da gestão. Há disposição por sair da zona de conforto e acomodação para uma postura mais ativa, porém a própria burocracia interna e a

falta de resposta das áreas em não propor saídas e soluções aos problemas faz com que o prefeito se desgaste na tentativa de corrigir os problemas antigos. Um caminho de mudança seria estruturar as atividades meio utilizando-se de projetos estruturantes:

> [...] tem que passar um período ali não sei de quanto tempo, definindo que a prioridade é organizar a atividade meio, se não fizer isso, enfim, não vai resolver [...] a ideia do choque de gestão funciona, você definir alguns projetos estruturantes, de construção do futuro, mas criar as condições para que esses projetos possam ser executados. (RS)

O discurso da necessidade de qualificação da gestão contrasta com outro discurso aqui denominado aqui de manobras políticas constituído de práticas políticas e decisões voltadas para interesses políticos-eleitorais.

DISCURSO DAS MANOBRAS POLÍTICAS

As pressões político-partidárias são indicadas como um custo político por vários dos entrevistados, especialmente na descontinuidade de projetos iniciados em administrações anteriores de partidos não aliados e no processo de nomeação de pessoas indicadas sem que tenham o perfil adequado o que leva à ineficiência da administração. Há um custo político que a gestão sofre pela própria máquina, mesmo que esteja empenhada em mudar. São tantas as pressões que acabam por limitar a atuação do gestor. A nomeação de pessoas indicadas é parte da cultura do modelo de administração pública no Brasil, contudo a falta de critério para as nomeações amarra, engessa e compromete a qualidade do serviço, pois as pessoas que não têm perfil técnico não conseguem desempenhar o papel esperado.

Segundo os entrevistados, o problema envolvendo os cargos de livre nomeação e temporários vem se arrastando de gestão em gestão sempre com a opção de fazer processos seletivos "só para inglês ver" como práticas cerimoniais. A decisão do atual prefeito foi a de realização de um concurso público mesmo sabendo das dificuldades e do alto custo político, contudo o concurso não aconteceu até a conclusão dessa pesquisa.

> [...] para fazer, selecionar 2.000 pessoas, se gasta uma energia enorme, [...] de repente ele não passa no processo seletivo, todo aquele conhecimento que ele adquiriu nesses 10 anos [...]. (RS)

> O mesmo cara que não tem padrinho, depois de 1 mês ele arruma padrinho né? E daí agora você vai corrigir isso, você tem custo político, você, desagrada a gente. Isso aí é inevitável. (RS)

Outro aspecto relacionado às manobras políticas é sobre o tempo político e as decisões envolvidas ao longo de uma gestão. O primeiro ano de uma nova gestão é para "arrumar a casa" e os três anos seguintes seriam para "atuar de maneira estratégica". Assim, surge outro

tema recorrente nas entrevistas quanto à capacidade de ação do gestor ser limitada pelo tempo de gestão e influenciada pelas suas fases. Segundo um dos entrevistados, toda nova gestão pode ser dividida em três momentos. O 1º ano é utilizado para tomar pé da situação e é o momento em que se pretende revolucionar a gestão, mudar tudo que tem sido feito ou fazer o que se tenha deixado de ser feito pelas gestões anteriores, contudo pouco se faz principalmente pelas restrições orçamentárias. O 3º momento é o último ano que antecede ao novo pleito quando as ações sofrem as influências político-partidárias para se preparar para o processo eleitoral, onde se busca fazer "tudo" que não foi possível nos primeiros anos. O 2º momento é onde há uma desconexão entre os 1º e 3º momentos, que é agravado pelos problemas vivenciados pela prefeitura e é quando a gestão passa cerca de dois anos tentando a realização de suas propostas.

> [...] a pessoa entra e ela toma pé, que ela quer fazer uma revolução no primeiro ano, todos são assim [...] eles esbarram na restrição orçamentária [...] e o último ano, o ano eleitoral que você tem. Então, você tem um vácuo, dos quatro anos, do período eleitoral, você passou dois anos em que você toma pé da situação, o que eu vou fazer, até executar é eleição já. (RA)

Desta forma, a influência política de onde se investir novamente traz à tona o discurso das manobras políticas. Se por um lado, para melhorar a eficiência da prefeitura é preciso investir na infraestrutura e nas secretarias meio, por outro, a sociedade não percebe diretamente estes investimentos, então se tem um custo político em decidir investir onde é realmente necessário e confrontar as influências, ou utilizar-se de manobras políticas de maneira a acomodar as pressões.

> [...] ele vai tentar fazer isso? Porque isso ninguém vê, aí você tem um fator político. Não é só você fazer, você tem que mostrar que você fez. [...] é muito difícil, você excluir a politicagem [...] até porque a pessoa precisa disso à frente [...] ela tem que usar essa ferramenta. (RA)

Desta maneira aparece outro componente do discurso das manobras políticas, a questão da independência da gestão. O ponto chave é quão independente uma gestão pode ser especialmente quanto aos compromissos junto aos cidadãos e ao dinheiro investido em obras e melhorias iniciadas na gestão anterior. As pressões políticas sobre o que priorizar de certa forma busca a independência da gestão, mesmo que haja descontinuidade de ações e desperdício do dinheiro público. As manobras políticas buscam favorecer as decisões da nova gestão desqualificando as decisões tomadas na gestão anterior.

> Tomando as decisões de começar a obra, muito mais em função das pressões externas do que da capacidade de fazer as obras. (RS)

> *Trade off* na prefeitura, como todo o lugar, você tem que escolher, ou você faz isso ou você faz aquilo, priorizar tudo não da né. (RA)

> [...] o pessoal também gosta de fazer obra você entendeu? Só que eles procuram fazer uma coisa mais equilibrada né? (FE)

A visão dos entrevistados quanto à influência do TCE na gestão da prefeitura, especialmente com a adoção do PDI, varia desde a ingenuidade em não perceber qualquer influência até a convicção de ingerência. As justificativas são várias, contudo em alguns pontos os entrevistados concordam, principalmente de que com a adoção de um modelo de gestão por resultados, de práticas e ferramentas gerenciais e o uso de sistemas de controle, tende-se a ter uma melhoria da gestão na prefeitura.

A questão da independência da gestão, apesar das influências e pressões, é apresentada por um dos entrevistados utilizando o exemplo do próprio PDI. Segundo ele, a pressão existe sempre, porque há uma fiscalização, porém o PDI, por ser uma orientação do TCE, proporcionou o direcionamento desse trabalho, deixando de ser exclusivamente punitivo e passando a fazer uma orientação dos caminhos a serem seguidos. Outro entrevistado menciona que o Tribunal de Contas da União já utilizava o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) e, depois, o Tribunal de Contas do Estado passou a requerer que cada obra pública contratada obedeça a esses critérios. Isso caracteriza as influências institucionais sobre a gestão municipal. Por outro lado, esse entrevistado afirma que não tem nenhum problema em acatar as normas do TCE, pois se trata do órgão que fiscaliza as contas da prefeitura, sendo coerente segui-las evitando assim problemas na aprovação.

> E, muito importante, temos aqui a controladoria interna. A controladoria é o nosso Tribunal de Contas daqui. É ela que espalha na nossa administração essa nota, esse tom de Tribunal de Contas. Então, não tem problema. A Prefeitura hoje trabalha nos padrões estabelecidos pelo Tribunal de Contas. Porque o Tribunal não dirige a sua ação, ele não faz isso, ele só prima pela transparência e pela legalidade. (VA)

Mesmo com o consumo de práticas gerenciais com a adoção do PDI, os entrevistados sinalizam que tudo passa por uma questão de decisão política, pois se as ações não forem priorizadas dificilmente os resultados serão atingidos, por isso tem que haver um comprometimento, principalmente do prefeito. Uma nova gestão poderá repriorizar todas as ações, pois haveria independência nas decisões de priorizar isso ou aquilo, pois a alta cúpula é transitória. Por isso reforçam que a continuidade de um planejamento estratégico vai depender muito de decisão política. Isso exemplifica o discurso das manobras políticas em que os interesses e compromissos políticos sobressaem às decisões racionais planejadas.

Há um contraponto a essa visão, indicando ao menos uma continuidade temporária, pois o planejamento estratégico municipal leva em conta três anos do governo que o propõe e

o primeiro ano do próximo governo, assim como tem sido realizado com o PPA. Contudo, novamente a ação cerimonial pode ser uma resposta da organização com a inclusão de ações rotineiras no plano estratégico ou de metas consideradas frágeis no alcance de resultados, além da permissividade em se alterar, bloquear, ou mesmo cancelar determinadas ações como forma de ajustar o plano de ação ao tempo do mandato com a aproximação da eleição, resultando novamente em uma manobra política e em ações cerimoniais.

> Então essa é uma variável, que ela acaba sendo, tendo um peso muito grande, a parte política, um peso muito grande no atingimento dessas metas e desses objetivos. (RA)

Outros discursos foram identificados e relacionados com a lógica gerencial e suas práticas, como os discursos da mudança do papel do TCE, da mudança da gestão com a adoção do PDI e da continuidade das práticas, além da gestão.

DISCURSO DA MUDANÇA DE PAPEL DO TCE

Para Whittington (2006) os estudos considerando a abordagem da estratégica como prática devem fazer uso de uma estrutura capaz de construir uma compreensão mais integrada da prática estratégia, tanto como uma atividade dentro das organizações como um fenômeno que se estende para fora das organizações com potencial influência sobre as sociedades inteiras. Por isso, esta pesquisa procurou compreender o papel do TCE e sua forma de atuação junto aos jurisdicionados e com isso foi possível identificar o discurso da mudança de papel do TCE. A decisão de influenciar na obtenção de eficácia, eficiência e efetividade, sem uma direta interferência na gestão, teve como primazia a ideia da adoção e do apoio na construção do planejamento estratégico municipal.

Segundo (EL), não é papel do TCE interferir na gestão, por isso optou-se por dar o apoio, oferecendo de graça o trabalho de facilitar o planejamento estratégico para que percebam a importância. Contudo, salienta que o TCE vai reprovar as contas se não tiverem eficiência na aplicação do recurso.

A mudança na forma de atuação do TCE é justificada considerando que na aprovação de uma conta tudo pode estar regular e dentro da lei, porém sem eficiência. Desta maneira, a mudança de foco do TCE busca evidenciar o resultado para o cidadão e não apenas a questão de regularidade das contas. Com isso, há uma modificação na relação com as prefeituras em termos de controle levando em consideração questões de eficácia, eficiência e efetividade.

Segundo (CA), o problema do Estado não é falta de dinheiro. As contas dos municípios estão sendo em sua maioria todas aprovadas, mas isso não tem resultado em

melhoria da qualidade de serviço ao cidadão, pois os gestores estão ficando *experts* em dar legalidade às ações e apresentar os gastos dentro da lei. Desta forma (CA) enfatiza que:

> [...] não basta mais agora só ser bom na legalidade. É importantíssimo, senão não combate a corrupção. Mas também tem que ser muito bom nos resultados que esse gasto retorna 'pra' sociedade. (CA)

A adesão ao PDI foi espontânea a partir de um convite do TCE, mas implicitamente soa mais como uma convocação gerando ações cerimoniais, conforme fragmento a seguir:

> [...] O presidente [do TCE] convida. Ele não obriga. E ele diz claramente, 'nós nem podemos obrigar. Nós estamos convidando' [...] os prefeitos não mostraram resistência. Vieram e assinaram. Porém, contudo, todavia, entretanto, a hora que a gente chega pra fazer o trabalho [...] encontramos prefeitos muito receptivo que vem, participa efetivamente. Encontramos prefeito que delega para o vice-prefeito [...] Só que na hora de validar ele valida. (EL)

> [...] Agora por que todos vieram? Todos vieram por que também tem essa questão. Aquele talvez que chegou a pensar, 'ah. Não vou fazer essa adesão'. Mas ele pensa, 'pera aí. O Tribunal de Contas vai começar a olhar as contas do ponto de vista [...] 'de' gestão estratégica [...] com planejamento, com rumo, com direção, com coerência e resultado. (EL)

Para a consultoria externa o TCE já está começando a agir com foco na fiscalização por resultados. Exemplo disso é que uma conta do Estado foi reprovada não por irregularidade, mas por que o relator considerou incoerente o valor aplicado com o resultado alcançado. Conforme o entrevistado, o TCE não vai fazer isso drasticamente, mas está preparando o ambiente e logo aumentará o ritmo das cobranças. Aponta que os jurisdicionados sabem que quando da reprovação de uma conta há um desgaste significativo e, como o TCE está com este novo olhar, precisam modificar a forma de gerir os recursos públicos, pois "[...] quando fala, 'é o (Tribunal)', há um respeito muito grande".

Outro exemplo que evidencia a mudança do papel do TCE é indicado por (EL) citando que o planejamento estratégico segue a metodologia do *balanced scorecard* (BSC) que também é adotada pelo TCU e por todos os Tribunais de Conta do Brasil. Assim as prefeituras passam a usar um modelo já conhecido e em utilização pelos órgãos de controle. Segundo (EL), o uso da metodologia BSC propicia uma relação de causalidade entre atividades meio e fim, estruturando os resultados para a sociedade a partir dos processos internos, trabalhando com a gestão de pessoas e com o aprendizado, lastreados pelos recursos financeiros. A gestão dos indicadores passa por duas outras ferramentas administrativas que são o ciclo PDCA e os relatórios de não conformidade. Deve-se ressaltar que todas essas ferramentas já são utilizadas pelo TCE e estão sendo inseridas na gestão municipal da prefeitura foco deste estudo. Outras influências do TCE na administração da prefeitura, além da adoção de práticas gerenciais já utilizadas pelo tribunal, são o uso de instrumentos de

controle e sistemas de informação compartilhados como é o caso da ferramenta de Gestão do Planejamento Estratégico (GPE) que fica hospedada nos servidores do TCE e passa a ser utilizada pela prefeitura.

O papel do TCE, prestando uma consultoria junto às prefeituras, tem um entorno e um claro significado de que a depois dessa consultoria para o desenvolvimento do PE a cobrança será por resultados. O exemplo dado quanto à reprovação da conta mesmo estando legalmente regular é significativo. Quando perguntado se fica perceptível para os prefeitos de que a partir desse momento a regra do jogo muda e que por isso poderia haver um processo cerimonial por parte das prefeituras em propor metas de fácil atendimento para não terem suas ações questionadas, (EL) sinaliza como o TCE está se preparando para atuar:

> [...] vou te dar um exemplo que diz o seguinte, 'não. nós não podemos focar essa meta com esse valor porque se a gente não atingir essa meta? E aí o Tribunal?'. Ai a consultoria entra com o argumento, 'mas o Tribunal não vai olhar a árvore. Eles vão olhar a floresta. O que o Tribunal tá dando é uma oportunidade pra que vocês consigam trabalhar cada árvore pra que formem a floresta. Vamos supor que vocês coloquem uma meta ousada. Se vocês não atingirem a meta, o que o Tribunal nesse caso pode olhar é o seguinte. Mas vocês cresceram. Pode não ter conseguido dar o passo do tamanho quanto vocês desejariam. Agora o inverso pode ser complicado [...] quando eu olhar o resultado que tá abaixo e olhar a meta sub de vocês, subestimaram a meta, aí que pode ser complicado [...]. (EL)

> [...] realmente eles têm claro isso e têm medo, medo assim, tem temor, 'os prefeitos' têm essa preocupação. (EL)

Desta maneira foi identificado outro discurso relacionado com a percepção da mudança da gestão da prefeitura a partir da adoção do PDI. Este discurso possui elementos da lógica gerencial e de suas principais práticas sendo consumidas pela prefeitura na construção do planejamento estratégico.

DISCURSO DA MUDANÇA DA GESTÃO COM A ADOÇÃO DO PDI

O modelo de planejamento estratégico com a gestão voltada para os resultados pode ser destacado como um movimento de mudança das práticas administrativas da prefeitura em que antes o foco estava na alocação de recursos e no atendimento à legalidade e que agora visaria resultados para os cidadãos. A modelagem é indicativa de uma mudança em busca da eficácia, eficiência e efetividade e também com um maior envolvimento social, mas a execução na prática só poderá ser avaliada futuramente, especialmente quanto à continuidade do planejamento estratégico em mandatos subsequentes.

A gestão pública no Brasil tem passado nas últimas décadas por significativas mudanças com a finalidade de aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados por

meio da adoção de práticas diferentes às utilizadas nos modelos patrimonial e burocrático de administração pública (ABREU; GOMES, 2010) o que resultou em reformas gerenciais dos estados (BRESSER-PEREIRA, 1996), e em uma busca pela maior participação e controle social (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Com essas reformas houve uma maior abertura à participação do público e um maior envolvimento de escalões inferiores do funcionalismo público, especialmente com a adoção dos estilos de gestão da *New Public Management* (NPM) e da governança (PETERS, 2008). A NPM foca na eficiência e efetividade que aproxima a gestão pública à privada, e a governança enfatiza o papel de atores sociais em elaborar e adotar políticas e, principalmente, destacam o papel das redes e estruturas no processo de gestão.

A proposta do TCE com o PDI apresenta elementos tanto da NPM quanto da governança, pois prioriza a entrega de resultados e aproxima os atores sociais para participarem do processo estratégico da prefeitura.

Contudo, o discurso da mudança da gestão com adoção do PDI apresenta um distanciamento entre a intenção de adotar um planejamento estratégico e a prática de sua implementação ao longo do processo estratégico. Se por um lado, os documentos levantados nesta pesquisa e que foram formalizados junto ao TCE dão conta de que houve um processo de elaboração, iniciando-se com as questões relacionadas à identidade organizacional como missão, visão, valores e definição de negócio e a proposição de objetivos, indicadores, metas e iniciativas, por outro lado observa-se no discurso que tal planejamento ainda carece de aprimoramento e que os envolvidos estariam em processo de apropriação dos conceitos. Assim, pode-se entender que a mudança esperada com a adoção e implementação do PDI é *a posteriori* e ainda dependerá de fatores como a continuidade e comprometimento dos envolvidos em dar prosseguimento às ações estratégicas. Outrossim, alguns entrevistados indicaram fragilidades no processo, especialmente na definição de ações rotineiras ou de metas que não garantiriam o atendimento dos objetivos, revelando exemplos de cerimonialismos. Complementarmente, alguns entrevistados veem um cenário mais amplo em que a atuação dos controles interno, externo, incluindo o social, no processo de planejamento e consecução estratégicos, produziria a maior alteração no modelo de gestão municipal pelo compartilhamento do poder, na abertura ao diálogo e na tomada de decisões compartilhadas.

Diante disso, a expectativa sobre as consequências da adoção do PDI já se enseja positiva, e de acordo com os entrevistados o PDI pode ser a principal mudança na gestão pública municipal nos últimos tempos. Assim, foi identificado o discurso da continuidade das práticas além da gestão, apresentado a seguir.

DISCURSO DA CONTINUIDADE DAS PRÁTICAS ALÉM DA GESTÃO

Considerando que o planejamento estratégico devidamente formalizado nas ferramentas orçamentárias (PPA, LDO e LOA) possui objetivos, iniciativas, ações, indicadores e metas que perpassam de uma gestão para outra se pode entender estar sendo criado um vínculo de continuidade entre duas diferentes gestões. Contudo, esta continuidade pode não ser evidenciada considerando o que mencionam alguns entrevistados quanto ao processo de acomodação no 1º ano de uma nova gestão em que os planos (PPA e PE) teriam sido formulados pela gestão anterior e que a partir do 2º ano, com a formulação dos novos planos é que se começaria a verdadeira atuação estratégica da gestão à frente da prefeitura.

Ademais, o controle externo com a atuação do TCE e o controle social por meio dos conselhos municipais são elementos importantes para também estimular a continuidade das ações. Apesar dessas influências, o cerimonialismo pode ser uma das respostas de uma nova gestão frente ao plano elaborado na gestão anterior. Como caberá à nova gestão elaborar um novo planejamento estratégico, caso está prática proposta pelo TCE seja institucionalizada, propiciará tanto a manutenção quanto a alteração de ações e prioridades consideradas estratégicas por este novo governo.

> [...] ele [TCE] quer o PDI para transformar a administração pública, ter uma característica mais gerencial. (RS)

> [...] e se dá atenção no que é acessório daquilo que é realmente obrigação fazer, PDI não é obrigação fazer, é aceito ou não. Agora, o PPA, LDO e outros são obrigações que você tem que fazer. Então, você fazer esse link né, que é o complicado. (RA)

> E daí agora nós já passamos para o PPA também que foi uma grande sacada da União [...] então você já vai encontrar agora PPA totalmente de planejamento, peças, planos plurianuais e planejamentos, onde o foco é conversar, dialogar, conversar com a sociedade, saber exatamente quais são os serviços que vão ser entregues pro cidadão, em que prazo, em que ano e por quem. (CA)

De toda sorte, independente do nível de continuidade das ações pode-se dizer que há uma mudança no processo estratégico municipal considerando a presença da lógica gerencial no contexto deste estudo.

Dentro da lógica do controle social foram identificados os discursos da institucionalização do PDI e do gestor público profissional.

DISCURSO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PDI

A mudança de uma prática do TCE, alterando o papel de fiscalizador para fiscalizador-consultor, está causando uma mudança da práxis da gestão da prefeitura, considerando a

mudança do modelo de gestão de foco na alocação de recursos para o de entrega de resultados, a partir da adoção de uma prática de planejamento estratégico. Com isso pode haver uma mudança na prática do próprio TCE quanto ao controle e às aprovações das contas da prefeitura considerando parâmetros de eficácia, eficiência e efetividade nos resultados entregues aos munícipes.

Para Seo e Creed (2002) a mudança institucional é compreendida como um resultado das interações dinâmicas entre as contradições institucionais e a práxis humana. Em particular, os autores retratam a práxis como uma força motriz essencial para a mudança institucional. Instituições têm sido definidas como "sistemas de regras ou programa de rotinas construídas e reproduzidas socialmente" (JEPPERSON, 1991, p. 149) e "padrões supraorganizacionais de atividade humana pelo qual indivíduos e organizações produzem e reproduzem sua substância material e organizam o tempo e o espaço" (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 243).

Assim, a atuação do TCE junto à prefeitura e a interação entre suas práticas e sua práxis ajudam a responder às questões de como é que as novas instituições são criadas ou como as já existentes são mudadas ao longo do tempo (SEO; CREED, 2002) e como atores podem mudar as instituições se suas ações, intenções e racionalidade são todas condicionadas pela própria instituição que desejam mudar. (HOLM, 1995)

Com a elaboração de um planejamento estratégico, envolvendo a participação dos conselhos municipais, os municípios devem incluir suas ações nas ferramentas legais orçamentárias (PPA, LDO, LOA) para garantir a consecução das ações planejadas. A obrigatoriedade na inclusão do PE no PPA pode servir como elemento para começar a institucionalização da prática do planejamento estratégico municipal.

Por isso mais uma vez o TCE tomou medidas tanto de estímulo à participação dos conselhos municipais quanto para que a inclusão do PE no PPA fosse salvaguardada pela Câmara dos Vereadores de cada município, conforme fragmento a seguir:

> Necessariamente ele tem que entrar no PPA que é o Plano Plurianual. Se ele não entrar no plano plurianual ele não tá institucionalizado, ele não tá formalizado, ele não entrou na lei. Precisa não. Eu não vou dizer que ele precisa. Ele tem que entrar [...] o Tribunal fez um encontro com todos os presidentes de Câmara. E disse 'pros' presidentes de Câmara exatamente isso, 'oh. O PPA chegando pra ser analisado, ou mesmo aqueles que já foram analisados, os senhores têm que olhar, o planejamento estratégico tem que tá lá porque isso vai ser cobrado'. (EL)

Outra questão apontada por (EL) é que o PPA foi atualizado no âmbito do Governo Federal e o TCE já está adotando esta nova versão. O PPA hoje tem que ter metas indicativas dos resultados para a população citando, por exemplo, de que antes poderia haver uma meta

indicando a construção de certo número de escolas e que agora se deve indicar a melhoria do IDEB. Desta forma, a Câmara dos Vereadores foi informada que o TCE já está mudando o modelo de PPA para incluir indicadores e metas a serem cumpridas e que a aprovação do legislativo deve levar em consideração esta mudança que se trata de uma inovação na gestão pública municipal.

Adicionalmente, segundo (CA), a expectativa do TCE quanto ao controle social, especialmente a partir da atuação dos conselhos municipais, foi ampliada, pois:

> A gente quer que ele [conselho] aprenda agora a construir estratégias, a ser proativo, a participar no momento da definição dessas estratégias políticas públicas para depois que acompanharem a execução e finalmente acompanhar, medir o resultado e comparar se aquilo foi planejado, é o que foi consumido, e saber se isso aí realmente foi com qualidade, se melhorou a qualidade dos serviços, a entrega do serviço público. (CA)

Com todas as medidas do TCE junto aos municípios envolvendo o executivo, o legislativo e os conselhos municipais, há uma expectativa de que a mudança na gestão pública comece a ser observada nos municípios que aderiram ao PDI o que reforça a importância do planejamento estratégico.

> [Prefeitos] já entenderam que não vai ter como retroceder, não porque o Tribunal queira, porque a sociedade não vai aceitar [...] isso não volta mais, esse é um grande ganho, a compreensão do prefeito que tem que fazer um plano estratégico foi muito importante [...]. (CA)

A visão do TCE é de que a estratégia deve ser construída como uma prática de desenvolvimento e envolvimento dos atores sociais, e que o TCE é o ator que começou a estimular esta mudança. Para que o planejamento estratégico seja efetivo cada um dos controles interno, externo e social tem que ser instrumento de aproximação de um circulo virtuoso de controle. Por isso, o TCE tem se dedicado a desenvolver o controle social como componente relevante nas definições das políticas públicas municipais, desde a proposição de iniciativas, na elaboração e votação dos planos e, principalmente no acompanhamento dos resultados dessas políticas públicas, conforme fragmentos a seguir:

> [...] nós fazemos a pergunta, quem ganha com isso? Todos ganham [...] o poder executivo, com a abertura de canais democráticos, sendo mais democrático e transparente, criando espaço de diálogo com a sociedade, ganha o legislativo, legitimando as suas decisões junto à sociedade, se aproximando mais dos seus representantes, ganha a sociedade criando vínculo e espaço de debate, de diálogo continuado, ganha com a sociedade participando e ocupando espaços que são conferidos a ela, ganha o Tribunal de Contas, se tornando, realmente, instrumento de cidadania, fazendo com que a articulação, controle interno e controle externo, social realmente aconteça e o final ganha todo o Estado melhorando o serviço público, a qualidade do serviço público [...] (CA)

Assim, cabe ressaltar mais um discurso identificado nesta pesquisa: o discurso do gestor público profissional elemento da lógica do controle social.

DISCURSO DO GESTOR PÚBLICO PROFISSIONAL

Para alguns dos entrevistados as ferramentas gerenciais, as orçamentárias, a legislação e a atuação dos controles interno, externo e social estariam estabelecendo mecanismos que visam garantir a continuidade das ações estratégicas incluídas no planejamento estratégico municipal, independente da mudança de gestão. No limite, o papel do gestor público passaria a ser de um gerente eleito para comandar uma série de ações definidas pelos diversos atores em um processo totalmente democrático de gestão. Seria o oposto da visão de personificação da gestão com o "fazer do meu jeito" em que a continuidade de ações entre gestões estaria comprometida por decisões eminentemente políticas e pouco racionais.

Apesar do discurso do gestor público profissional não ser unânime, pode-se inferir que a adoção do PDI a partir de uma proposição do TCE é vista como importante ferramenta para a continuidade das ações estratégicas da prefeitura. As ações do PDI envolvendo prefeitura, conselhos municipais, câmara dos vereadores e sociedade podem resultar em um maior alinhamento entre os controles interno, externo e social que possibilite a condução de mudanças na administração pública. Assim, pode-se entender que a adoção do PE na prefeitura pesquisada, como um projeto do PDI, seja um elemento novo que se apresenta como uma oportunidade de se modificar o processo estratégico da prefeitura ou ser mais um condicionante à permanência do *status quo* por meio de ações cerimoniais.

Assim, no discurso do gestor público profissional, a administração de curto prazo, do imediatismo, do populismo e da priorização de questões eleitorais daria lugar a uma gestão impessoal com foco em atender objetivos de médio e longo prazo definidos pela sociedade. O amadorismo daria lugar ao gerencialismo, amparado por práticas legais e instrumentos de controle interno e externo, inclusive o controle social.

> [...] Então tem que ser assim, passou, viu, 'vou fazer isso aqui, vou chegar lá na prefeitura e esse daqui vai ser um projeto meu para eu executar nos próximos 2 anos'. Aí vai estar dentro do orçamento, eu negociei os recursos, eu priorizei aquele percentual de receita própria que eu deixei para investimento, eu priorizei aquele projeto, mas dentro de uma programação [...]. (FE)

Na visão de (VA), com o PDI há a possibilidade de uma mudança futura na prática da administração pública de alto impacto, pois se está caminhando para um processo de qualificação do gestor público municipal passando a ser um gestor profissional, alguém que a sociedade escolheria para gerenciar uma cidade a partir de um plano elaborado.

> Porque o governante é só o gerente. É passageiro. Nós não temos esse nível de maturidade política e cívica. Nós precisamos ter, a sociedade precisa ter. O que nós queremos? Nós queremos mexer no asfalto. Então, tá, quem é o governante que vai fazer isso? Nós queremos ter um hospital da criança. Então, quem é que vai fazer isso? A sociedade precisa dizer. (VA)

O entrevistado (CA) reforça a visão de uma possível mudança também nas práticas dos conselhos municipais participando ativamente e influenciando a gestão, pois poderão encontrar os objetivos estratégicos no PPA, as iniciativas vão ser priorizadas na LDO, e o plano de ação na LOA vai ser exatamente o desdobramento das iniciativas ligadas aos programas de melhorias. Com isso os conselhos ganham mecanismos e ferramentas para exercer o controle social.

> [...] tanto é que as iniciativas estão identificadas com a sigla, por exemplo, está utilizado CPP - conselhos de política pública [...] (TA)

O próximo passo desta pesquisa é o de identificar as respostas estratégicas diante da complexidade institucional em determinados eventos de práxis. Especialmente, há o interesse em evidenciar a resposta da prefeitura diante dos conflitos entre as diversas lógicas e suas práticas no processo estratégico relacionado ao PDI.

Categoria 6: Respostas Estratégicas

Nesta categoria busca-se atingir o objetivo específico (6) que visa identificar as respostas estratégicas da prefeitura pesquisada diante da complexidade institucional.

Em contraste com as visões tradicionais de rotinas que enfatizam a estrutura, Feldman e Pentland (2003) enfatizam a agência, e, portanto, trazem de volta à cena a subjetividade e o poder. Agência envolve a capacidade de lembrar o passado, imaginar o futuro e responder às circunstâncias atuais (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). Enquanto rotinas organizacionais são comumente percebidas como reencenando o passado, o desempenho de rotinas também pode envolver a adaptação a contextos que requerem mudanças idiossincráticas.

A adoção estruturada de um planejamento estratégico, utilizando-se de métodos e ferramentas em busca de um modelo gerencial com foco em resultados, propicia a alteração de rotinas e possibilita um novo modelo mental de como atingir os resultados em políticas públicas. O quadro analítico de Feldman e Pentland (2003) é coerente com as perspectivas atuais de agência (EMIRBAYER; MISCHE, 1998) que enfatizam a participação ativa dos indivíduos em práticas cotidianas e a interpenetração de agência com várias formas de estrutura. Uma teoria de rotinas organizacionais que inclui agência, e, portanto, subjetividade

e poder, permite ampliar a compreensão sobre a dinâmica das rotinas organizacionais e como estas se relacionam com a estabilidade, flexibilidade e mudança nas organizações.

No nível organizacional o problema da recursividade é ilustrado na dependência do caminho, rotinas organizacionais persistentes, e memória organizacional. As rotinas estratégicas e operacionais de uma organização têm propriedades genéticas que a predispõe a agir de determinadas maneiras e, mais importante, definem as opções possíveis que pode adotar (NELSON; WINTER, 1982).

Segundo Jarzabkowski (2004), há dois tipos de práticas, as recursivas e as adaptativas. Práticas recursivas são aquelas reproduzidas socialmente porque os atores envolvidos possuem um senso negociado e fazem uso de um código de práticas ou de melhores práticas aceitas de como agir em determinada situação. Práticas adaptativas indicam mudança em diferentes graus daquelas práticas ora em curso.

Segundo Machado-da-Silva (2003), ao se depararem com pressões institucionais de natureza coercitiva, os atores sociais podem reagir de forma estratégica diferente às exigências, com base em seus valores e crenças. Entre as possibilidades de respostas estratégicas, conforme modelo de Oliver (2001), pode haver comportamentos que variam de conformidade passiva à resistência ativa.

A complexidade institucional com a presença de diferentes lógicas institucionais (categoria 1) e a capacidade de agência (categoria 3) dos atores (categoria 2) podem ser consideradas, respectivamente, as forças externas e internas que a partir das práticas (categoria 4) desempenham ações em episódios de práxis no contexto espaço-tempo que serão identificadas como sendo respostas estratégicas (categoria 5).

Se as práticas associadas à lógica política são percebidas como problemáticas, por estarem institucionalizadas, mesmo que as práticas das lógicas gerencial ou do controle social sejam consideradas o melhor curso de ação, há de se esperar certo conflito na adoção das últimas e na eliminação das primeiras. Buscar-se-á evidências destes conflitos e como a organização responde a estes conflitos. Assim, foram identificados eventos de práxis em que as respostas estratégicas serão utilizadas nesta tese como subsídios para responder ao problema de pesquisa proposto.

Eventos de práxis

Segundo Jarzabkowski e Spee (2009), o conceito de práxis refere-se ao fluxo de atividade ao longo do tempo em que a estratégia é realizada e que interliga as ações micro de indivíduos e grupos com as instituições mais amplas em que essas ações são localizadas e

para as quais contribuem. Esta definição é apoiada na proposição de Sztompka (1991) de que a práxis é uma síntese dialética entre o que está acontecendo na sociedade e o que as pessoas estão fazendo e pode ocorrer em mais de um nível. Inspirando-se nesta definição, Jarzabkowski e Spee (2009) distinguiram três níveis dentro da literatura, micro, meso e macro. Os estudos relacionados ao nível micro procuram explicar a práxis estratégica em níveis de experiência individual ou de grupo relacionada a episódios específicos. No nível meso os estudos buscam explicar a práxis estratégia no nível organizacional ou suborganizacional como um programa de mudança, um processo estratégico ou ainda um padrão de ações estratégicas. Já os estudos relacionados ao nível macro são aqueles que exploram e tentam explicar a práxis estratégia a nível institucional, que é mais comumente associada à explicação de padrões de ação dentro de uma indústria específica (LOUNDSBURY; CRUMLEY, 2007).

A mudança da práxis do TCE como órgão fiscalizador a partir do uso de novas práticas está influenciando mudanças na práxis dos seus jurisdicionados por meio da adoção de práticas, entre elas o planejamento estratégico. Este fenômeno pode ser descrito como uma tentativa de institucionalização de uma nova prática na gestão pública municipal do Estado de Mato Grosso. Esta mudança, fruto da interação de micro e macrocontextos, passa por um processo contínuo de devir social em uma cadeia de eventos tendo a agência destacada importância na adaptação intraorganizacional em relação aos contextos sociais ambientais ou externos (SZTOMPKA, 1991).

Pode-se entender que a resposta estratégica está na priorização de ações envolvendo a gestão da prefeitura e a adoção do PDI considerando que os recursos são escassos e há pressões e influências internas e externas ao longo do processo.

Na identificação do contexto espaço-tempo que caracteriza essa pesquisa foram identificados três eventos de práxis que serão trabalhados nesta categoria. São eles: (1) Adesão ao PDI; (2) Adoção do PDI; e (3) Controles do PDI. Para esses eventos, busca-se identificar as respostas estratégicas considerando que a escolha organizacional é limitada pelo contexto externo e que suas ações dependem do poder e da disponibilidade de recursos para a ação (OLIVER, 1991), reforçando a questão da capacidade de agência dos atores sociais sendo influenciados pelas lógicas institucionais. Busca-se também identificar a presença de discursos presentes na organização que possam estar relacionados às respostas estratégicas.

Evento 1: Adesão ao PDI

O processo de adesão ao PDI, iniciado em 2012 e que se estendeu até início de 2013, pode ser caracterizado como um período de aversão à iniciativa do TCE. Com a entrada da nova gestão eleita em outubro de 2012, foi iniciada uma composição das equipes tendo em vista a substituição de muitos servidores que ocupavam cargos de confiança e de livre nomeação. Algumas das secretarias tiveram seus quadros de servidores quase completamente substituídos, e muitas das pessoas que participaram da montagem do PE 2012 não permaneceram na prefeitura. O início de uma gestão é apontado por diversos respondentes como um momento crítico e de busca de acomodação. Devido aos diversos gargalos e problemas, a falta de lubrificação da "máquina pública", causada pelo sucateamento de secretarias meio e a ausência de planejamento e estratégia, levava a administração a "apagar o fogo", com a descontinuidade de ações que resultavam em ineficiências operacionais. A lógica política e o conjunto de práticas relacionadas aos aspectos burocráticos e de decisões políticas se apresentavam como o quadro prevalecente da administração pública municipal.

Nas entrevistas, as lideranças indicavam que a construção do PE em 2012 havia sido um processo inoportuno em tempo e equivocado em conteúdo alegando que os envolvidos na sua elaboração não mais estavam na prefeitura. A visão era de que seria mais um controle burocrático a ser adotado na prefeitura para prestar contas de sua administração ao TCE.

> [...] aqueles que estavam saindo estavam preocupados em limpar as gavetas né? Estava todo mundo preocupado, "olha, tem que fazer o ajuste", provavelmente a participação foi prejudicada, os cabeças da prefeitura não participaram. (RS)

> [...] uma imposição do Tribunal de Contas, mais uma burocracia, entendo muito mais assim do que como uma ferramenta de gestão efetivamente. De dar rumo para a equipe, a equipe de 6 mil pessoas, se não tem um rumo bem claro, acontece o que eu falei que está acontecendo aqui agora. Cada um faz a sua estratégia. (RS)

Por outro lado, a questão política também influenciou a adesão ao PDI, pois por mais que o TCE tenha "feito o convite", por ser o órgão de controle externo, uma resposta contrária à participação poderia ser politicamente incorreta, representando um custo político, e acarretar mais complicações do que uma resposta favorável.

> Aquele talvez que chegou a pensar, 'ah. Não vou fazer essa adesão'. Mas ele pensa, 'pera aí. O Tribunal de Contas vai começar a olhar as contas do ponto de vista [de] gestão estratégica'. (EL)

Sobre a adesão ao PDI os atores internos sinalizavam para as diversas implicações negativas, salientando as práticas da lógica política e suas ineficiências como limitadoras para um processo de planejamento de longo prazo. Uma das principais argumentações era a de que

as ações propostas pela administração anterior não seriam adequadas para a nova administração, e algumas das ações eram consideradas "frágeis" para o alcance das metas, o que também produzia um sentimento de "cumprir tabela" e que o processo não seria internalizado. A visão de alguns dos entrevistados é que a forma como o PDI estava sendo proposto pelo TCE não propiciaria a internalização da necessidade da continuidade do planejamento estratégico, em termos de mudança de cultura. Assim, com a mudança de gestão não haveria a continuidade dessa iniciativa resultando em mais uma burocracia a ser cumprida. Contudo, esta visão de que uma nova gestão deve impor sua marca e pode deixar de realizar algo iniciado na gestão anterior não era compartilhada pelos entrevistados.

> Agir estrategicamente, coordenar estrategicamente é cultura né? Não é simplesmente fazer algumas reuniões [...] ele vai produzir algum resultado, mas eu acho que ele devia de, eu acho que em muitos casos ele vai ser mais uma burocracia [...] o pessoal ainda entende muito o PDI, por exemplo, como um documento, que tem que ser feito que o Tribunal de Contas exige. (RS)

> Porque, geralmente, o Programa depende de uma adesão do Chefe do Executivo, aí, geralmente, o outro que entra acha que as ações que estavam sendo feitas não são as mais adequadas, querem criar a sua marca, né? O que é uma visão equivocada, né? (JR)

Do ponto de vista de alguns membros da organização pesquisada, imersos na lógica política e enfrentando os problemas de uma administração ineficiente, a adesão ao PDI seria apenas outro encargo burocrático a ser cumprido, que não teria o comprometimento e o engajamento das lideranças, e que a continuidade das ações estaria ameaçada por decisões políticas e na repriorização de ações.

> [...] a gente houve de forma corriqueira, 'é mais um Programa que não vai ter continuidade'. (JR)

> [...] é muito difícil eles pararem para se concentrar na elaboração do planejamento estratégico. (MC)

> [...] ele atua pouco demais assim na formação da cúpula de gente da prefeitura, no sentido de passar, o que é a estratégia [...] ele devia ser um exercício feito junto com a administração, o que eu falei, passou a eleição, definiu quem vai ser o próximo gestor, já ter quase que, fazer um *coaching* com o prefeito eleito. (RS)

> [...] o prefeito ou o gestor máximo, ele acata a ideia do PDI. Eu vou fazer o PDI certo, se acorda com o tribunal de contas, que na hora que nós entramos no dia a dia para operacionalizar nós não conseguimos por culpa do próprio gestor entendeu? Por causa da parte política que ele deve atender. (RA)

Os atores externos, especialmente o TCE e a consultoria que facilitava o processo atuavam em diversas iniciativas pró-PDI reconhecendo em certa medida a necessidade de realizar ajustes no processo de elaboração do planejamento estratégico. A adesão ao PDI fazia

parte de um programa mais amplo de construção de uma nova forma de administração pública com o foco nos resultados para os cidadãos, com a participação social e na busca de superar os problemas conhecidos e que levam à ineficiência da administração pública municipal. Um dos ajustes foi denominado de realinhamento estratégico em que a consultoria externa se reuniu com as equipes da nova gestão e, partindo do PE 2012, reajustaram-no para compor o PE 2013 e aprová-lo junto à cúpula da prefeitura. Contudo a visão era de que o trabalho realizado em 2012 não fora perdido.

> Mas nós fizemos o retrabalho. Nós fizemos o realinhamento na nova gestão nós fizemos lá no final. Mas aí o documento tava praticamente [...] tava pronto. (EL)

A prefeitura, por meio do vice-prefeito, conseguiu uma concessão junto ao TCE quanto à ampliação de prazo de atuação da consultoria externa para um processo revisional do planejamento estratégico ao longo do ano de 2013.

Assim, a resposta da nova gestão à adesão do PDI foi iminentemente contrária, desconsiderando, a princípio, os benefícios desta prática se pautando na lógica política de que seria mais uma burocracia a que a prefeitura deveria se sujeitar e que por decisões políticas as ações logo seriam descontinuadas. Contudo, pode-se indicar que a estratégia adotada foi a de compromisso (OLIVER, 1991) simbolizada por uma resistência inicial à mudança, mas que por meio de táticas negociais buscou o compromisso em uma relação mútua de ganho. O custeio por parte do TCE de uma consultoria externa para atuar junto à prefeitura ao longo do ano de 2013 foi entendido como uma possibilidade de se estruturar algo que realmente trouxesse resultados para a organização.

> Aí eu tomei a iniciativa, e fui no tribunal, e falei, "olha, não adianta, vamos fazer", a gente pediu, inclusive eles concederam, prorrogar um pouco, a minha ideia era exatamente essa. Eu acho que aí é a questão também de metodologia né? Aí tem que ser uma metodologia muito menos preocupada com prazos de entregar relatório, e muito mais com prazos de produzir resultados dentro da organização. (RS)

Assim, pode-se indicar que no evento da adesão ao PDI a lógica institucional prevalente é a lógica política com a lógica gerencial ainda no nível do campo. As principais práticas identificadas são as decisões e implicações políticas, além dos problemas administrativos e a resposta da prefeitura frente à complexidade institucional foi a estratégica do compromisso.

Após a ampliação de prazo junto ao TCE, a nova gestão optou por rever o PE 2012 completamente em reuniões que começaram em março de 2013, o que será analisado a seguir como o segundo evento.

Evento 2: Adoção do PDI

A prefeitura pesquisada passou por uma reordenação a partir de janeiro de 2013. No início de uma nova gestão há um processo de acomodação entre os que estão saindo e aqueles que estão entrando. Algumas secretarias tiveram quase todos os servidores substituídos em uma prática recorrente, pois se tratavam de cargos de livre nomeação. Muitos dos envolvidos no planejamento estratégico elaborado em 2012 não permaneceram na prefeitura o que comprometeu a participação no processo de realinhamento para o plano 2013.

As pessoas que assumiram no início da gestão e que foram indicadas para participar do realinhamento precisaram ser treinadas, assim como as lideranças (secretários e gerentes) que em sua maioria foram nomeadas pelo novo prefeito. Porém, a prioridade para estes gestores era conduzir suas respectivas áreas de responsabilidade, tomando conhecimento da situação, dos problemas e buscando dar conta das demandas mesmo que isso representasse a continuidade da atuação de "apagar o fogo".

Esse ajuste na prefeitura com tantas mudanças de pessoas trouxe consequências negativas para a continuidade de ações e na consecução de um planejamento amplo como se enseja um planejamento estratégico organizacional. Participar do PDI não era prioridade, por isso somente em março foram iniciadas as reuniões de realinhamento.

Os entrevistados indicaram que consideravam fundamental a mudança do modelo de administração da prefeitura para que se alcançasse a eficiência, com melhoria dos processos internos e para atender às demandas sociais de políticas públicas. Assim, consideravam positiva a adoção de um planejamento estratégico para efetivar as mudanças necessárias para que as secretarias deixassem de somente tratar o emergencial. Por outro lado, sinalizavam haver inúmeros problemas, gargalos e deficiências em todas as áreas, de recursos humanos, de tecnologia, de estrutura, e como havia uma crescente cobrança da sociedade, as secretarias não conseguiam parar e fazer um planejamento.

Apesar de membros das equipes perceberem este processo como uma oportunidade de dar continuidade às ações, especialmente por ter o lastro do TCE como agente fiscalizador e órgão de controle e aprovação de contas da prefeitura, não houve uma participação e nem um envolvimento destacado das lideranças e dos servidores de carreira.

> [...] planejamento estratégico [...] ou internaliza na organização, ou não funciona [...] da maneira que foi conduzido, não fez internalizar [...]. (RS)

Os problemas de cada área acabavam direcionando ações pontuais e emergenciais com uma atuação focando o urgente e não o importante e limitando o tempo para uma atuação

mais estratégica por parte dos líderes. Os servidores de carreira, por outro lado, resistiam em participar do PDI em razão do histórico de descontinuidade de projetos nas gestões anteriores. Assim, o servidor nomeado em cargo de confiança acabava sendo escalado como representante de sua respectiva secretaria para participar do PE 2013. Segundo os entrevistados, alguns desses servidores não conheciam o funcionamento da prefeitura o que reduzia a capacidade de contribuição.

Desta forma, pode-se indicar um conflito entre a lógica política e a gerencial, evidenciado pela necessidade de mudança e correção dos problemas, mas que são suplantados pelas práticas da lógica política em sua conotação negativa de burocracia. Os interesses e decisões políticas se sobrepõem no dia a dia da gestão e dificultam as mudanças. A busca da eficiência esbarra nas decisões e implicações relacionadas às práticas políticas como a indicação de representante para participar da elaboração do PE, independente de sua capacidade de contribuição, o que diferencia a questão da eficácia (indicar alguém) e da eficiência (indicar alguém que tenha condições de contribuir). Assim, percebe-se uma resposta cerimonial por parte de alguns envolvidos de maneira a atender sem se comprometer utilizando-se de discursos enfatizando que os problemas da administração seriam o motivo de não se tratar a causa desses mesmos problemas, de que questões emergenciais sejam priorizadas ao invés daquelas vistas como importantes, o que reforça a não solução dos problemas e a manutenção do *status quo* dentro da lógica política.

> [...] o planejamento estratégico você tem que gastar tempo, você tem que dispor o seu tempo. Você tem que, olha, quando está na fase de formulação, tem que se dispor a gastar um dia por semana para entender o que está fazendo e formular o negócio e tal, eu acho que não houve [...] não conseguimos vender essa ideia. (RS)

O prefeito nomeou o vice-prefeito como presidente do comitê do planejamento estratégico e com isso esperava-se uma maior participação e contribuição dos secretários e lideranças buscando uma integração das ações e não ações individuais por secretaria. Além disso, o controle interno da prefeitura, que desde 2012 havia participado do PE, permaneceu coordenando as ações entre secretarias, consultoria e TCE. A secretaria de planejamento prestava apoio quando necessário, mas não assumiu a responsabilidade pelo PE indicando que "eles estão tocando por lá e, quando precisam, nós apoiamos".

Conforme relatos do Controle Interno foram diversas ações para motivar a participação das lideranças e dos servidores, algumas foram bem sucedidas o que fazia o trabalho avançar, mas por conta da dinâmica da prefeitura, o próprio dia a dia acabava

consumindo o tempo e a dedicação necessária ao planejamento e suas ações precisavam ser repriorizadas e adiadas.

> Esse é o grande desafio que nós passamos. Motivar, sensibilizar as secretarias para uma participação mais significativa na elaboração do PDI. (MC)
>
> E precisa melhorar a rotina do dia a dia, que a rotina não deixa esses líderes pensarem estrategicamente. (EL)

Diante deste cenário e frente ao compromisso assinado com o TCE na adesão ao PDI e ainda considerando que o apoio da consultoria seria até final de 2013, a área de Controle Interno da prefeitura deu continuidade a sua atuação no PDI procurando coordenar ações envolvendo as diversas secretarias, consultoria e TCE no alinhamento entre PE 2012 e PE 2013 com a inclusão do plano de governo do prefeito eleito e as demandas dos conselhos municipais.

A consultoria externa contratada pelo TCE esteve presente em todas as etapas do que foi chamado de realinhamento. Assim, desde a definição da identidade organizacional (missão, visão, negócio e valores), passando pelo uso de diversas ferramentas administrativas e gerenciais, este processo indica a presença da lógica gerencial e das práticas associadas.

As principais atividades eram oficinas, workshop, reuniões onde as ferramentas administrativas e as práticas gerenciais foram sendo apresentadas e trabalhadas pelas equipes na montagem do PE 2013, contudo com pouca participação das lideranças o processo não avançava. Segundo relatos, quando o prefeito se fazia presente a participação dos secretários era mais efetiva, e o contrário era verdadeiro, sem a participação do prefeito os secretários priorizavam outras atividades.

Mesmo com adoção de práticas associadas à lógica gerencial, a lógica política permanecia presente, onde a busca por eficiência por meio de um planejamento, apesar de ser esperada, por vezes, era relegada a segundo plano com respostas cerimoniais e uso de práticas relacionadas à lógica política.

> [...] pelo menos na parte de gestão, se você tiver a política nós vamos estar à mercê disso, sempre. Pode ser claro ou mascarado, mas ela sempre vai estar presente não tem como fugir disso (RA).

Este período pode ser compreendido como um momento em que a lógica gerencial e suas práticas administrativas e de gestão começam a ser consumidas pela prefeitura, porém a força da lógica política e suas práticas ainda é prevalente e o próprio *modus operandi* no dia a dia da prefeitura se apresenta como um conflito quanto às necessidades urgentes e importantes que os atores internos precisam priorizar.

Apesar da destacada importância dada ao PDI, a gestão da prefeitura e de cada uma de suas secretarias acabava sendo prioridade, ou seja, havia uma prevalência entre a lógica política com suas práticas burocráticas sobre a lógica gerencial com práticas que buscavam a melhoria da gestão. A resposta estratégica pode ser entendida como a de evitar em que a busca é por anular a necessidade de conformidade, por meio de táticas de fuga, esquivando-se das pressões institucionais e em alguns casos até alterando seu curso de ação por meio de ações cerimoniais.

> [...] acaba designando esse trabalho para aqueles que não têm o que fazer na secretaria, que influenciam muito pouco. (RS)

> [...] o dia-a-dia vai te mostrando que as coisas não são lindas assim, bonitas, plano de desenvolvimento estratégico, não sei o que lá. Eu nem sei se foi qualificado direito [...] corrigimos na mão muitas coisas, informações. (RA)

> [...] a equipe que, junto com o Tribunal de Contas formatou os indicadores, não é a equipe estratégica da prefeitura. O pessoal vinha muito, reúne alguns funcionários lá para vir participar do planejamento estratégico [...] pouco envolvimento da cúpula mesmo, e eu, a minha visão, o planejamento estratégico só existe se a equipe estratégica da organização se envolver efetivamente né? (RS)

O conflito entre as lógicas política e gerencial passa a ser intensificado a partir de uma reunião de 2 dias com a participação do prefeito, vice-prefeito, secretários e representantes das equipes de cada secretaria.

Esta reunião é destacada por diversos dos entrevistados com visões compartilhadas e algumas impressões individuais. Compartilham que a partir desta reunião houve um entendimento da necessidade de montar um planejamento estratégico único, onde as áreas deveriam propor ações transversais às demais áreas e que os objetivos definidos deveriam ser perseguidos por todos em ações sincronizadas. Também indicaram a tomada de consciência de que a atuação da consultoria não substituía a participação de membros de cada área e que o envolvimento dos líderes reforçava a importância da dedicação dos membros das equipes em priorizar o planejamento estratégico.

Quanto às impressões individuais, para um dos entrevistados mesmo com todo o alinhamento, algumas secretarias não transmitiam confiança de que as ações propostas seriam efetivas. Outro entrevistado indicou que foram incluídas ações rotineiras no PE e que não foram consideradas as questões orçamentárias. Um terceiro entrevistado ao falar da mesma reunião mencionou que mesmo com a determinação de ficarem 2 dias reunidos para elaborar as ações do PE, enquanto o prefeito esteve presente, os secretários também estiveram, mas depois da saída do prefeito, alguns dos secretários deixaram seus assessores e só voltaram no momento de suas apresentações, o que indica novamente a presença de ações cerimoniais.

> [Cada um] cuidando do seu, isso mesmo. Depois dessa reunião, eu percebi que as Secretarias começaram a se envolver mais. Depois dessa reunião eles perceberam a amplitude do programa e a importância dele. (TA).

> [...] até teve discussão, 'não, mas para a assistência social atingir o que ela propôs, ela precisa da saúde'. Então, quer dizer, elas começaram a enxergar como um todo e não como o meu, estava muito assim, 'não, a minha meta é essa, eu vou trabalhar nisso', mas eles perceberam que não, que precisa, sim, de uma intervenção entre eles. (TA)

> [...] se é uma determinação do gabinete, vai ficar 2 dias lá trabalhando nisso, o resto tem que ser limpado da agenda [...] teve secretários que participaram 1 dia, quando era a apresentação da secretaria deles, no outro dia não veio. Eu acho que isso é equivocado. (RS)

Após esta reunião foram realizadas diversas atividades envolvendo as equipes, os secretários, o vice-prefeito e em algumas reuniões até o prefeito. Os entrevistados apontaram que a participação do prefeito é política, não se envolvendo em questões operacionais, e que a condução do PE foi definida desde o início como uma atribuição do secretariado e de suas equipes coordenada pelo vice-prefeito. A equipe atuante no planejamento estratégico deveria aliar as ações do plano de governo (protocolada no TRE) com as demandas dos conselhos, conforme orientação do TCE.

Como a atuação dos conselhos municipais tem sido limitada, o TCE tem intensificado ações conjuntas entre os conselhos e as prefeituras para uma coparticipação. O TCE, por meio das diversas oficinas, tem focado no desenvolvimento e no incentivo à participação dos membros dos conselhos como agentes ativos no processo estratégico da gestão municipal, conforme fragmento a seguir:

> [...] fazemos eles discutirem quais são os problemas e priorizar 5 demandas pra sociedade em cada área desses grupos [...] não conseguimos muito progresso [...] que eles entendessem princípios como a transversalidade e como pensar no resultado [...]. (CA)

Contudo, a importância da participação dos conselhos municipais na administração pública está longe de ser algo compartilhado. Apesar de nesse primeiro planejamento terem sido solicitadas apenas 5 demandas dos conselhos, segundo um dos entrevistados, houve uma postura reativa da gestão da prefeitura em aceitar as contribuições dos conselhos sendo necessária a intervenção da consultoria, citando o seguinte episódio:

> [...] teve um pedido assim de implantar, que tem que implantar a Secretaria de Cultura. Foi aí que pegou. Quando ele leu a lista, 'não tem que impor à gestão'[...] aí houve a intervenção da consultoria indicando que 'o senhor não tem que implantar [...] mas eles estão sentindo a necessidade dos serviços da área de cultura'. (EL)

Este é mais um exemplo de conflito entre lógicas. Se na lógica política a participação social é quase de expectadora, a prerrogativa da lógica gerencial é aprimorar a participação dos conselhos, especialmente na proposição de ações e na fiscalização das mesmas. Na lógica do controle social o papel dos conselhos é ampliado para uma atuação estratégica, passando para uma influência direta nas decisões estratégicas. As diferentes práticas não estão no mesmo nível de consumo e aceitação, por isso concordar e incentivar que os conselhos possam ter um papel de destaque requer uma mudança mais profunda nas práticas da administração pública imersa historicamente na lógica política.

Segundo um dos entrevistados, havia a intenção de publicar em uma cartilha o planejamento estratégico municipal e divulgá-lo à sociedade e aos conselhos, contudo, esta iniciativa foi cancelada a poucos dias da sua impressão, sem maiores justificativas.

> E o que aumenta a responsabilidade é que esse é um material que vai ser publicado, então, a sociedade vai cobrar [...] Então, até nós já estávamos assim, quase entregando para imprimir, depois dessa reunião deu uma segurada [...]. (TA)

Assim, pode-se indicar novamente a estratégia de evitar buscando minimizar a necessidade de conformidade, por meio de táticas de fuga, esquivando-se das pressões oriundas das lógicas institucionais, por exemplo, à necessidade da participação dos conselhos.

Neste ponto tem-se a presença das lógicas política e gerencial e um conflito entre o que priorizar, entre as necessidades urgentes e as importantes. Estão presentes as práticas políticas em termos de decisões e implicações, além dos problemas administrativos e começam as ser consumidas as ferramentas administrativas e de gestão e a resposta foi a estratégia de evitar.

O processo de realinhamento do planejamento estratégico resultou em 16 objetivos estratégicos nas dimensões do BSC, para os quais foram identificados 49 indicadores e 160 iniciativas, conforme Quadro 10. Foram poucas as alterações na identidade organizacional e nos objetivos estratégicos quando comparados aos propostos em 2012, porém as ações foram adequadas e forma definidas metas anualizadas até 2017.

A partir da análise SWOT elaborada pela equipe do PE, e apresentada no Quadro 11, foi identificada como oportunidade a adoção do programa PDI. Isto reforça a relevância e sinaliza que as ações relacionadas ao PDI seriam prioridades para que a prefeitura capitaneasse essa oportunidade nesse momento de gestão, enfrentando as ameaças apontadas como a falta de alinhamento das políticas públicas em todos os âmbitos de governo e especialmente a inexistência de um plano estratégico de desenvolvimento do município.

Quadro 10. BSC do Planejamento estratégico da prefeitura pesquisada.

Dimensões	Nr.	Objetivos PE 2013	Indicadores	Iniciativas	Bloqueadas
Sociedade	1	Melhorar a Qualidade de vida da população	6	23	
	2	Assegurar Políticas Públicas para atender as necessidades do Cidadão	6	29	1
	3	Ampliar o acesso à educação infantil	2	6	
	4	Melhorar a qualidade do Ensino Fundamental da Rede Pública municipal	3	10	
	5	Fortalecer o controle social	1	2	
	6	Fomentar as iniciativas culturais e as práticas do esporte e lazer	2	8	
	7	Viabilizar o amplo acesso e a mobilidade urbana	2	9	
	8	Fomentar o desenvolvimento industrial, comercial e de serviços	1	6	1
	9	Garantir o desenvolvimento de maneira sustentável	7	14	
Processos Internos	10	Elevar a qualidade da gestão do poder executivo municipal, visando a excelência	3	6	3
	11	Garantir celeridade e qualidade dos processos internos	3	7	1
	12	Assegurar a gestão da informação e do conhecimento	1	2	
Aprendizagem e Crescimento	13	Assegurar a valorização e o reconhecimento dos servidores	4	14	4
	14	Assegurar o desempenho profissional e gerencial	1	2	1
	15	Incentivar práticas de responsabilidade socioambiental	2	5	
Financeira	16	Assegurar o equilíbrio fiscal	5	17	1
		Total	49	160	12

Fonte. PE da prefeitura pesquisada, adaptado pelo pesquisador.

Quadro 11. Análise SWOT 2013 da prefeitura pesquisada.

Oportunidades	Ameaças	Forças	Fraquezas
Programa PDI-TCE	Falta de alinhamento das políticas públicas em todos os âmbitos de governo	Boa articulação junto aos órgãos da administração direta e indireta	Falta de qualificação continuada dos servidores
Crescimento populacional	Crescimento desordenado do muncípio	Transparência conforme exigências do TCU	Falta de servidores efetivos
Crescimento econômico da cidade	Crise econômica mundial	Busca por melhorias da gestão pública	Falta de sistema de informática adequado as atuais necessidades
Localização geográfica do município	Falta de mão de obra qualificada de prestadores de serviços	Qualificação do grupo de trabalho do PDI com fundamentos de planejamento estratégico	Falta de comunicação entre os setores/secretarias
Investimentos do Governo Federal e Estadual no município	Sobrecarga tributária	Ouvidoria atuante	Falta de publicidade ao usuário/contribuinte
Aperfeiçoamento e racionalização dos sistemas administrativos, inclusive a área de informática	Inexistência de um plano estratégico de desenvolvimento do município	Estrutura organizacional	Ineficiência da gestão das informações e conhecimento
Realização da Copa do Mundo 2014	Falta de programas de integralização do Estado com os Municípios	Servidores qualificados com diversas formações	Insuficiência de estrutura física tecnológica
Eventos em geral	Segurança Pública nos grandes eventos		Falta de autonomia administrativa e financeira das secretarias

Fonte. PE da prefeitura pesquisada, adaptado pelo pesquisador.

Nos pontos fortes identificados, novamente há relações com o PDI como a capacitação em fundamentos de planejamento estratégico e a busca por melhoria da gestão pública. Já

quanto aos pontos fracos da prefeitura, envolvem os problemas com pessoal (falta de qualificação continuada e falta de servidores efetivos), infraestrutura (falta de sistema de informática, insuficiência tecnológica e falta de gestão das informações), pessoal/infraestrutura (gestão do conhecimento) e falta de publicidade com o contribuinte.

Uma prática comum na adoção de planejamento estratégico é utilizar, entre as diversas ferramentas administrativas, a análise SWOT e a partir dela propor ações para potencializar as oportunidades, evitar as ameaças, preservar as fortalezas e suplantar as fraquezas. Com isso, há de se esperar ações no planejamento estratégico 2013 que tratem dos pontos fracos relacionados ao pessoal e à gestão. Cruzando as informações da análise SWOT e do PE 2013, foram propostos 12 indicadores e 31 iniciativas relacionadas às fraquezas com pessoal e com a gestão.

Assim, neste processo pode ser indicada a resposta "estratégia da ascensão" que é caracterizada pela postura de adotar e copiar as regras institucionais e determinadas pelo meio, fazendo uso de melhores práticas. Apesar da influência da lógica política e suas práticas, a adoção do PDI por parte da prefeitura indica a influência da lógica gerencial e o consumo de diversas de suas práticas como as ferramentas administrativas e as gerenciais, além de propiciar algumas mudanças na forma de trabalho das equipes, a partir da apropriação de conceitos e a aplicação na prática.

Após o processo de realinhamento, o Planejamento Estratégico 2013-2017 foi formalizado junto ao TCE em 10/10/2013 e isso possibilita a análise do 3º evento de práxis.

Evento 3: Controles do PDI

A partir da elaboração do plano de ação 2013 as ações começaram a ser mensuradas pelas secretarias, acompanhadas pela área do controle interno da prefeitura, e apresentadas em reuniões com o uso de ferramentas administrativas como o relatório de não conformidade. Cada ação fora de sua meta deveria ser discutida em termos de correção de plano a fim de garantir o retorno em direção à meta proposta.

Nas reuniões de não conformidade participavam os membros das equipes, secretários, controle interno, vice-prefeito, consultoria externa e, em algumas delas, o prefeito. As não conformidades eram apresentadas pelo secretário responsável pela ação e discutidas por todos. As ações, as metas, o alcance e as ações corretivas eram consolidados pela área de controle interno da prefeitura e incluídos em um sistema de gerenciamento do planejamento estratégico, disponibilizado pelo TCE.

> Então planejou, nós vamos pra execução, pro DO. Vamos fazer mesmo. Mas o CHECK que é o que nós vamos fazer agora, daí nós vamos verificar os resultados das metas e vamos propor as ações corretivas. E vamos replanejar as ações. Então esse giro do PDCA é uma outra ferramenta fundamental. (EL)

Contudo, algumas das secretarias não atualizavam as informações em tempo o que dificultava a produção de relatórios completos sobre o status do planejamento estratégico municipal. Novamente, a explicação era de dificuldades no dia a dia que levavam a outras prioridades e ações emergenciais. Em outras palavras, a atuação "apagar o fogo" continuava em curso.

Dos 49 indicadores, ao término de 2013, 24 alcançaram a meta anualizada, 18 não alcançaram e 7 foram postergados, além disso, 12 iniciativas propostas foram bloqueadas pela gestão, sendo 10 delas relacionadas justamente a pessoal e gestão (vide Quadro 10).

> [...] o problema é que nós abrimos um leque e não conseguimos concentrar aquele vento em um lugar só. Aí abrir um leque, abanamos só que o vento não está sendo forte em lugar nenhum, assim refresca, mas refresca pouco. Então, é mais ou menos por aí. (RA)

> [...] agora a dificuldade vai ser gerenciar realmente, porque nós não estamos acostumados, digo nós servidores, não estamos acostumados com o plano estratégico, estamos acostumados a apagar o fogo. (TA)

Um exemplo de atuação da prefeitura no enfrentamento de problemas pode ser destacado como uma forma estratégica de responder à complexidade institucional. O custo político associado ao uso inadequado de cargos de confiança (nomeação por indicação) e a falta de realização de concurso público para efetivar vagas que atualmente são ocupadas por temporários é um problema que se arrasta há anos, conforme mencionam vários entrevistados. Para tratar este problema, foi incluída no planejamento estratégico uma ação para a realização de concurso público.

Comentando sobre as possíveis mudanças dentro da atual gestão, para o vice-prefeito é necessário definir regras claras do jogo o que minimizaria os custos políticos. Na hora de implantar teria um custo político maior, e é preciso ter um gestor que abra mão do poder, referenciando-se à livre nomeação e exoneração de pessoal por indicação sem concurso público. Salienta o vice-prefeito que desta maneira, depois de adotada essa mudança, elimina-se um pouco do custo político e a sociedade começa a ter mais clareza do que a administração pode, do que não pode, e de como melhorar a eficiência do governo.

Contudo, na condução desta iniciativa - realização de concurso público - foi necessária a elaboração de planos de carreira, cargos e salários (PCCS) da saúde, educação e instrumental (demais áreas), ação esta que durou cerca de dois anos. Assim, em março de

2015 foi entregue à câmara e ao sindicato dos servidores públicos os PCCSs para discussões e aprovação.

A resposta é aqui identificada como "estratégia do desafio" buscando modificar uma prática política arraigada na administração pública da prefeitura pesquisada, indo contra a lógica dominante e suas forças sinalizando para um caminho de mudança em estruturar as atividades meio e que são as de maior ineficiência da prefeitura.

> [...] tem que passar um período ali não sei de quanto tempo, definindo que a prioridade é organizar a atividade meio, se não fizer isso, enfim, não vai resolver [...] você definir alguns projetos estruturantes, de construção do futuro, mas criar as condições para que esses projetos possam ser executados. (RS)

> [...] ao longo dos anos, todos os prefeitos que antecederam aqui, eles investiram muito mais nas áreas fins do que na área meio [...]. (FE)

Por outro lado, o controle externo, cujo papel chave tem sido do TCE, também tem comedido suas cobranças, pois entende estar em um processo gradual de mudança e que o próprio processo de planejar, executar, verificar e agir traz aos envolvidos apropriação da prática para seu consumo subsequente. O papel do TCE mudou e tem sido o de procura orientar o gestor, pois não adianta ser somente punitivo, é preciso capacitar os gestores, e capacitando os gestores busca-se a gestão eficaz, assim o TCE procura minimizar o problema da legalidade sem eficiência:

> [...] não é reprovada a conta, mas também não melhora o serviço público, então, tem alguma coisa que é a gestão, o processo [...] melhorando a gestão, a partir da LRF [...] 'governo bom é aquele governo que consegue alcançar resultados, e resultados mensurados pelo cidadão' [...] a reforma gerencial para tornar o Estado eficiente voltado a ter resultados mensuráveis e de impacto para o cidadão. (CA)

> Ai a consultoria entra com o argumento: realmente o Tribunal vai olhar, mas o Tribunal não vai olhar a árvore. Eles vão olhar a floresta. O que o Tribunal tá dando é uma oportunidade pra que vocês consigam trabalhar cada árvore pra que forme a floresta. (EL)

> Então o Tribunal começa a fazer isso. Ele não vai fazer isso drasticamente e rapidamente [...] o (Tribunal) tá é ajudando pra que vocês consiga esses resultados que o próprio Tribunal vai cobrar depois. (EL)

Contudo, um exemplo de início de mudança na forma de atuação do TCE quanto à aprovação de contas públicas foi o parecer prévio favorável, mas com recomendações de melhorias nos indicadores de educação do município da prefeitura pesquisada. No parecer datado de 27/06/2014 apesar do % de investimento para a educação estar acima do mínimo definido constitucionalmente (legalidade), segundo o parecer do TCE, verifica-se que alguns indicadores continuam precisando de melhorias em políticas públicas e por isso recomenda-se ao Legislativo para que cobre o Executivo por melhorias nesses indicadores.

A atuação do TCE busca o fortalecimento do controle social, especialmente com ações envolvendo os conselhos municipais o que modifica sua atuação e influência junto à prefeitura. Na visão do TCE o papel dos conselhos municipais deveria ser de maior participação e influência na gestão pública e que os conselhos deveriam propor estratégias de políticas públicas para os gestores e atuar no controle da gestão. Conforme a Constituição Federal de 1988, os conselhos municipais são instrumentos de democratização dos espaços não institucionais dentro do município, representantes diretos da sociedade e parte não governamental perante o poder local para proporem estratégias de políticas públicas.

Além disso, de acordo com a LRF art. 48 e seguintes, todos os planos, projetos têm que ser elaborados e discutidos com a sociedade e quem fiscaliza o cumprimento da LRF é o TCE, conferindo as audiências públicas. Então, o TCE passou também a ser fiscal do cumprimento dessa legislação relacionada a discussões dos processos orçamentários.

> [...] tanto é que as iniciativas estão identificadas com a sigla, por exemplo, está utilizado (CPP - 'conselhos de política pública'), então, tem essa sigla que eles já vão saber, 'CPP foi daquela oficina'. (TA)

> Então vai ficar muito mais fácil pros conselhos. Eles vão encontrar lá, objetivos estratégicos. Vão encontrar lá as iniciativas [...] na área pública tem que se transformar a estratégia em lei [...] no PPA, LDO e LOA, que tem que sair de uma discussão numa audiência pública [...] com pró-atividade [...] coisas que sejam factíveis, inovadoras, economicamente viáveis, que atinja a coletividade e que seja anseio da sociedade. (CA)

A resposta da prefeitura é aqui identificada como uma "estratégia da ascensão", sendo que as três lógicas estão presentes e suas respectivas práticas, mas deve-se reforçar a inclusão do planejamento estratégico nas ferramentas orçamentárias e a por terem sido contempladas ações do controle social no planejamento estratégico como forma de contribuir para a participação social.

Por outro lado, o TCE está tendo um entendimento recente de fiscalizar, inclusive, o cumprimento da transparência, porque se está na lei que todos podem ter acesso à informação sobre orçamento, sobre a gestão, então, além de orientar, o TCE tem que fazer com que o gestor se capacite e crie os canais de disseminação de informações como o portal da transparência e os canais dialógicos com a sociedade. Todos os sistemas de informações utilizados pelo TCE buscam módulos que possam informar o próprio TCE, os fiscalizados e os cidadãos proporcionando transparência e acesso à informação e reforçando uma aproximação entre os controles interno, externo e social. Por exemplo, o mesmo sistema de gerenciamento do plano estratégico usado pelo TCE foi disponibilizado para as prefeituras, sem custo algum.

> [...] o TCE-MT teve essa visão, sim, ele deve isso em grande parte à adoção desse modelo gerencial de resultado [...] e enxergar nessa possibilidade da LRF e da Constituição Federal oportunidades de melhoria no seu próprio processo. (CA)

> [...] com o planejamento a longo prazo, entra gente, sai gente no comando, não muda o roteiro do que está sendo feito, porque o processo não é dele, ele é só o gestor, as rotinas continuam as mesmas [...] isso está sob norma, porque é um ponto estratégico [...] já tá internalizado [...] foi o grande diferencial talvez TCE-MT, foi esse comprometimento da alta hierarquia da gestão [...] o plano passou a ser institucionalizado [...] o Tribunal já sabe o plano de 2012- 2017. (CA)

Para outro entrevistado com a adoção do PDI há um reforço na ideia de continuidade e que algumas coisas não são do Governo (prefeito) e sim do Estado (município), e que as ações do Estado não deveriam sofrer alterações dos Governos que se sucedem. O que remete a conflitos entre as lógicas política, gerencial e do controle social

> Não importa os Governos que se sucedem [...] acho que se nós fizermos essa dissociação entre o que é da prefeitura e o que é do município, essa é a grande tarefa do prefeito. É isso que ele precisa fazer. Eu acho que o PDI ainda é colocado pelos secretários como algo do Governo dele. Eu acho que eles precisam entender a ideia, que de fato é, de que o PDI é do município. (VA)

Contudo, o planejamento estratégico da prefeitura formalizado junto ao TCE não está disponível para o cidadão, nem tão pouco o acompanhamento das metas anualizadas o que dificulta qualquer controle por parte dos conselhos e da sociedade. Pode-se indicar novamente uma resposta cerimonial evitando escrutínio e se esquivando de cobranças e controles de outras partes.

Para um dos entrevistados o desafio da prefeitura está no balanço político, modificar a estrutura interna nas atividades meio e entregar resultados na ponta nas atividades fim. Se por um lado a sociedade e a Câmara de Vereadores cobram por resultados imediatos, relacionados às atividades fim, o TCE faz pressão para modernização da gestão, principalmente as atividades meio. O que remete a conflitos entre as três lógicas.

A partir da análise dos eventos em suas características espaço-tempo é possível sintetizar as diferentes respostas estratégicas adotadas pela prefeitura foco deste estudo considerando a complexidade institucional, as diferentes lógicas e as práticas correspondentes, conforme o Quadro 12.

Quadro 12. Respostas estratégicas da prefeitura frente à complexidade institucional

Eventos	Lógicas	Conflito	Práticas	Respostas
Adesão ao PDI	Política	Prevalência da lógica política. Lógica gerencial ainda no nível do campo.	Decisões e implicações políticas. Problemas administrativos.	Estratégia do Compromisso
Adoção do PDI	Política	Lógica gerencial sendo introduzida na organização. Conflito quanto às necessidades urgentes e importantes. Definição do que priorizar.	Decisões e implicações políticas. Problemas administrativos.	Estratégia de Evitar
	Gerencial		Ferramentas administrativas. Ferramentas de gestão.	
	Gerencial	Arrefecimento do conflito, incorporação de práticas da lógica gerencial. Continuidade das práticas políticas.	Ferramentas administrativas. Ferramentas de gestão. Modelos de Gestão.	Estratégia de Ascensão
	Política		Decisões e implicações políticas. Problemas administrativos.	
Controles do PDI	Gerencial	Lógica gerencial como correção de problemas administrativos oriundos da lógica política (estruturar as atividades meio - ineficiência da prefeitura).	Ferramentas administrativas. Ferramentas de gestão. Modelos de Gestão. Práticas Legais.	Estratégia do Desafio
	Política		Decisões e implicações políticas. Problemas administrativos.	
	Controle Social		Participação social.	
	Gerencial	Atuação de 3 lógicas. Inclusão do Planejamento Estratégico nas ferramentas orçamentárias. Ações do PE contemplando Controle Social.	Ferramentas administrativas. Ferramentas de gestão. Modelos de Gestão. Práticas Legais.	Estratégia de Ascensão
	Política		Decisões e implicações políticas. Problemas administrativos.	
	Controle Social		Participação e Mobilização Social. Práticas Legais	

Fonte. A pesquisa.

A presença da lógica política perdura em todos os eventos analisados, mas com diferentes práticas influenciando as ações da prefeitura. No evento "Adesão ao PDI", as práticas indicam a presença hegemônica da lógica política no contexto das ações da prefeitura. A resposta da prefeitura foi a do compromisso, negociando a adesão ao PDI de maneira a atender suas questões internas fundadas na lógica política. Com a lógica gerencial surgindo no campo por meio das ações do TCE quanto ao PDI, sua presença passa a influenciar as ações da prefeitura, especialmente em razão dos conflitos gerados com a lógica política no processo de priorizar ações. A lógica política permanece como a lógica preponderante e mesmo com as práticas advindas da lógica gerencial começarem a ser consumidas na prefeitura, a resposta da prefeitura foi a de evitar, buscando anular a necessidade de conformidade, por meio de táticas de fuga e procurando se esquivar das novas

influências. Alem disso, percebe-se uma resposta cerimonial por parte de alguns envolvidos de maneira a atender sem se comprometer utilizando-se de discursos vazios que buscam justificar que questões emergenciais sejam priorizadas ao invés daquelas consideradas importantes, o que leva a não solução de problemas mantendo o *status quo* da lógica política.

Contudo, na continuidade das ações relacionadas à adoção do PDI, mais especificamente a elaboração do planejamento estratégico, as práticas administrativas e de gestão e os modelos de gestão passam a influenciar a prefeitura arrefecendo o conflito com as práticas políticas, e com isso a resposta estratégica da prefeitura foi identificada como de "ascensão", adotando regras institucionalizadas, exemplificadas por práticas consideradas como "*best practices*".

No evento controles do PDI, além das lógicas política e gerencial, elementos da lógica do controle social que antes se limitavam ao campo, começam a aparecer nas práticas da prefeitura. Com o uso das ferramentas administrativas e gerenciais, modelos de gestão e práticas legais, a lógica gerencial se apresentava para a correção de problemas administrativos oriundos da lógica política. A resposta da prefeitura seria a de "desafio" considerando o rompimento com a lógica ora dominante e a indicação de um caminho de mudança em estruturar as atividades meio que são as de maior ineficiência da prefeitura. Além disso, com a incorporação de práticas vinculadas à lógica do controle social, há um reforço em ações envolvendo os controles interno (prefeitura), externo e social com ações voltadas ao controle social e a inclusão do planejamento estratégico nas ferramentas orçamentárias, reforçando assim as práticas legais. A resposta estratégica da prefeitura é indicada como a de "ascensão" conformando-se a questões legais como o portal da transparência e a orientações dadas pelo TCE. Por outro lado, a não divulgação do planejamento estratégico e do acompanhamento das metas indica uma resposta cerimonial evitando o escrutínio quanto às ações planejadas. No evento dos controles do PDI foi possível identificar a atuação das três lógicas política, gerencial e social com práticas políticas e problemas administrativos perdendo força pelas respostas da prefeitura à complexidade institucional, porém ainda presentes.

Para uma discussão mais aprofundada, busca-se relacionar os diferentes discursos identificados nesta pesquisa a fim de compreender como a apropriação e o engajamento a esses discursos legitima determinada ação estratégica atendendo assim o objetivo específico (7). Esta discussão passa pela apresentação de um modelo teórico-empírico representativo das categorias teóricas discutidas nesta tese e das suas interelações que explicam como uma prefeitura responde estrategicamente à complexidade institucional.

Modelo Teórico-Empírico

Considerando a proposição de Coraiola, Mello e Jacometti (2012) estratégia seria um conjunto de práticas organizacionais que são adjetivadas dessa maneira em razão do impacto e da influência que exercem na trajetória da organização e nas questões de continuidade e mudança. Assim, este estudo procurou identificar, no contexto espaço-tempo, eventos relacionados à resposta estratégica como sendo ações, ou ausência de ações, decisões ou ausência de decisões que possam ser compreendidas por meio dos discursos que são apropriados pelos diferentes atores (HENDRY, 2000). A complexidade institucional vivenciada pela prefeitura pesquisada foi identificada em termos das lógicas institucionais e os conflitos entre suas práticas (GREENWOOD et al., 2011). Os atores sociais foram identificados assim como suas influências sobre a complexidade institucional (atores externos) e sobre as decisões em termos da capacidade de agência (atores internos).

Desta forma, este estudo considera ambos os contextos micro e macrossocial, de maneira que o contexto macrossocial indica o que está acontecendo no campo e o microssocial a construção localizada da práxis idiossincrática como atividade real dos atores na organização (SZTOMPKA, 1991). A mudança da práxis ocorre pela interação entre micro e macrocontextos, em um processo contínuo de devir social (SZTOMPKA, 1991) por meio de uma cadeia de eventos envolvendo a agência dos atores internos e a influência dos atores externos. Tanto a complexidade institucional (GREENWOOD et al., 2011) quanto a capacidade de agência (EMIRBAYER; MISCHE, 1998) são elementos que podem levar à mudança ou à manutenção das práticas (JARZABKOWSKI, 2004).

A complexidade institucional se apresenta e se reconstitui em contínuo fluxo e as organizações a experimentam de forma e graus diferentes, dependendo da posição da organização no campo organizacional. Ao longo do tempo, organizações entram no campo trazendo com elas novas ideias o que em determinadas circunstâncias pode habilitar interesses subordinados a mobilizarem e instalarem novas lógicas ou repriorizarem as existentes (GREENWOOD, et al., 2011). Ademais, atores são intencionais no uso das práticas e por meio da sua capacidade de agência podem não cumprir com o propósito objetivo de uma determinada prática, por exemplo, por meio do cerimonialismo. Desta forma, salienta-se que uma possível resposta é a ação cerimonial, com o uso de discursos vazios que servem como uma cortina de fumaça e tendo no *decoupling* uma resposta racional às exigências de adaptação organizacional, evitando assim o escrutínio (BOXENBAUM; JONSSON, 2008) e mantendo a organização momentaneamente legitimada.

Assim pode-se considerar uma disposição contextual envolvendo elementos do campo como atores extremos, a complexidade institucional com suas lógicas e práticas (GREENWOOD, et al., 2011) e elementos da organização como atores internos, a capacidade de agência, as práticas e a práxis (EMIRBAYER; MISCHE, 1998) aqui entendida como respostas estratégicas e que podem ser compreendidas a partir da análise dos discursos utilizados pelos diferentes atores.

Assim, volta-se à proposição de Carter, Clegg e Kornberg (2008b) de que, o objeto estratégia não existe como um ponto de partida e que seu estudo deveria ocorrer pela análise projetiva das práticas que produzam "algo" suportável ou recorrente que eventualmente possa ser tratado como estratégia. A partir desta perspectiva, no estudo das práticas faz-se necessário incluir algumas questões-chave, tais como: (i) que rotinas fazem uma ação ou um evento estratégico; (ii) que artefatos e símbolos estão envolvidos na criação e legitimação de estratégia; (iii) que jogos de linguagem performativas são implantados na criação de estratégia (CARTER, CLEGG; KORNBERG, 2008b).

Segundo Carter, Clegg e Kornberg (2008b), por vezes, o que não é dito é mais importante do que aquilo que é cuidadosamente articulado, o que é dito e os silêncios dos discursos ambos são significativos a sua compreensão. Por isso, a análise dos símbolos, artefatos e linguagem da estratégia seria crítico para a compreensão da estratégia como prática. Estratégia é sempre um trabalho em processo, a indeterminação de estratégias, no entanto, é uma peça de construção social que surge em um espaço já estruturado de significações, privilégios e práticas.

Esta tese, a partir das categorias teóricas, do modelo teórico preliminar e do estudo empírico, propõe um modelo teórico-empírico incluindo o elemento discursivo como parte relevante para se compreender a resposta estratégica da organização pesquisada, conforme Figura 17.

Neste modelo estão presentes as categorias teóricas discutidas ao longo desta tese e, a partir dos dados empíricos, foi possível verificar as interelações entre as mesmas que são discutidas a seguir.

O contexto espaço-tempo está representado pela linha do tempo e pelos eventos de práxis como fluxos de atividades organizacionais. A categoria 1 "complexidade institucional" também é entendida como continuamente em fluxo e está indicada como um retângulo tracejado simbolizando as diversas lógicas e suas práticas influenciando as organizações presentes no campo em um dado contexto.

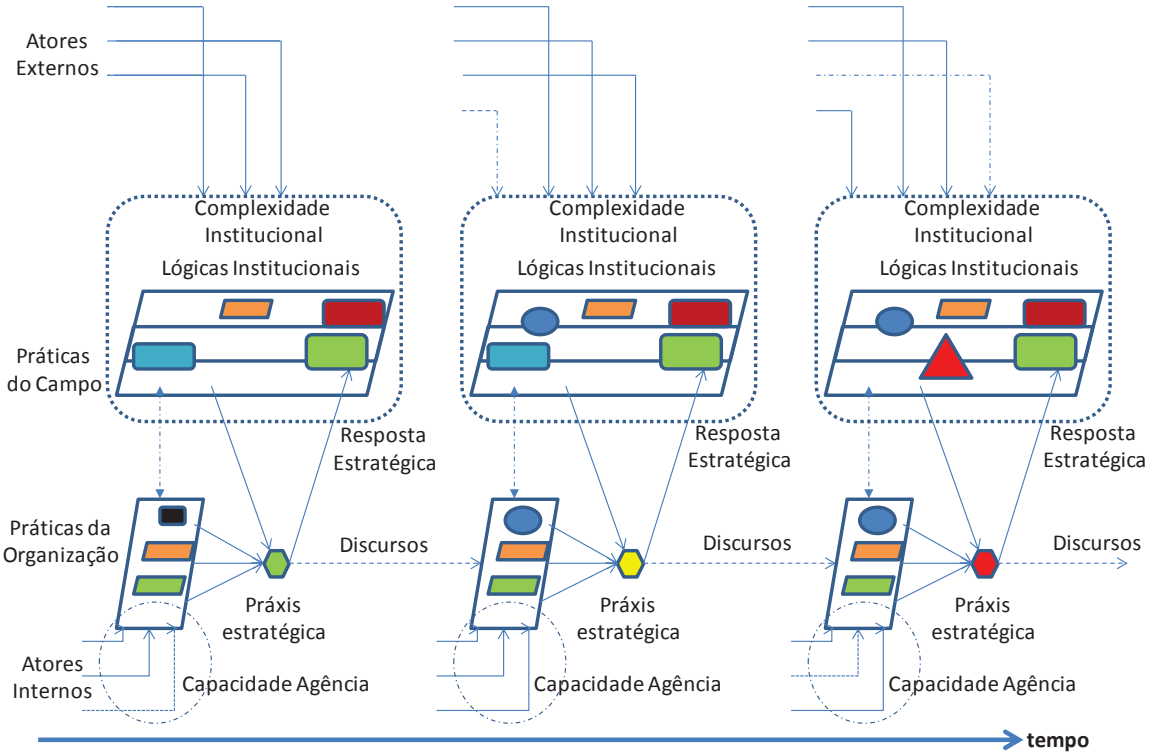

Figura 17. Modelo Teórico-Empírico Proposto
Fonte. A pesquisa.

A categoria 2 “atores sociais” está diferenciada em atores externos e internos. Em ambos os casos, pode-se ter tanto entradas quanto saídas de atores em termos de influência ou agência, conforme indicação das linhas pontilhadas. A categoria 3 “capacidade de agência”, tratada nesta tese como interna à organização, também está retradada no modelo sinalizando que os diferentes atores e suas respectivas agências interagem socialmente nos eventos de práxis influenciando as respostas estratégicas.

A categoria 4 “práticas sociais” foi subdividida em práticas do campo e práticas da organização. Estas práticas podem ser similares como as simbolizadas pelas formas geométricas na mesma cor ou diferentes como indicadas com formas geométricas com cores diferentes.

A categoria 5 “discursos” se apresenta como um elemento a ser usado na compreensão da resposta estratégica. Assim, a apropriação de discursos por parte dos atores ajudaria a explicar, ou não, e/ou justificar, ou não, as respostas estratégicas em um dado contexto. Considera-se ainda que os discursos e suas prevalências possam mudar ao longo do tempo em função tanto das influências externas quanto internas.

A categoria 6 “respostas estratégicas” está representada no modelo como a práxis organizacional resultante de todas as influências externas (complexidade institucional) e

internas (agência) que reflete tanto nas práticas do campo (seta para cima) quanto nas práticas organizacionais indicada como seta para o próximo evento de práxis. As mudanças nas práticas sejam por adaptação ou pelo surgimento de novas práticas também são indicadas pelas formas geométricas e suas cores, por exemplo, o triângulo vermelho que surge apenas no 3º evento seria a indicação de práticas relacionadas a uma nova lógica.

Uma análise das respostas estratégicas adotadas pela prefeitura em determinados eventos de práxis pode ser realizada a partir dos discursos identificados em cada lógica institucional. Os discursos da necessidade de qualificação da gestão e das manobras políticas parecem endereçar a problemática quanto à limitação da ação vivenciada pelas últimas gestões da prefeitura e cujos efeitos permanecem nos tempos atuais. São discursos que se alimentam das práticas e elementos componentes da lógica política.

Se por um lado o discurso da necessidade de qualificação da gestão indica o que se deve melhorar, o discurso das manobras políticas indica o cenário que limita e dificulta as mudanças, especialmente por atenderem a interesse políticos e vinculados a processos eleitorais. Estes discursos estariam associados primordialmente à dimensão iterativa da agência em que há a reprodução de modelos anteriores por parte de atores qualificados agindo sem pensamento consciente. Contudo, segundo Emirbayer e Mische (1998), esta iteração é uma forma ativa da construção social, que envolve habilidade, intenção e conhecimento no reconhecimento seletivo e na adoção de atividade rotineira. Esses movimentos são importantes heurísticas que permitem que os estrategistas qualificados façam trabalhos de estratégia rotineiros como parte do processo de estabilização da atividade ou predisposição para o caminho da inércia (EMIRBAYER; MISCHE, 1998).

Por outro lado, conforme indicam Carter, Clegg e Kornberg (2008a) não é a estratégia tanto como prática que é importante, mas a estratégia como aquilo que não é praticado, não mobilizado. A estratégia é feita não só por fazer, mas também por não fazer as coisas, pois deve ser considerada acima de tudo como política, sendo assim são tanto as não práticas quanto as práticas que fazem a diferença.

De acordo com Seo e Creed (2002) indivíduos e organizações estão cada vez mais expostos a múltiplos e contraditórios, ainda que interligados, arranjos e prescrições institucionais, todos dos quais são subprodutos inevitáveis da construção social em curso dessas instituições. Segundo Lounsbury e Crumley (2007), embora o estudo das práticas dentro das organizações tem produzido importantes *insights*, há uma oportunidade para expandir a pesquisa prática intraorganizacional de uma forma que mais bem valorize a relação entre as dinâmicas organizacional e institucional e prover uma melhor conceituação de

agência que representa como os atores são limitados por teorias mais amplas e sistemas de crenças que não somente fornecem sentido à atividade, mas prescrevem papéis para os atores.

O discurso das manobras políticas também pode ser incluído na dimensão projetiva considerando que a tomada de decisão em tratar os problemas da prefeitura é restringida pelas diversas pressões internas e externas levando a um processo de conformação e abandono da tentativa de mudança. A indicação que não se trata de uma questão política e sim uma questão de decisão pode ser interpretada como um discurso vazio ou uma cortina de fumaça quanto à questão central que é não abrir mão do poder. A resposta estratégica da prefeitura no evento "Adesão ao PDI" é influenciada pela lógica política e pode ser compreendida por meio da prevalência do discurso das manobras políticas frente ao discurso da necessidade de qualificação da gestão. Por questões políticas seria preferível negar o PE 2012 realizado na gestão anterior, o que possibilitaria uma decisão futura de usá-lo ou não como referência para estruturar o PE 2013. A estratégia do compromisso em alargar os prazos e continuar com a consultoria externa possibilitaria maior controle do processo, além de incluir as prioridades da nova gestão baseadas em seus compromissos políticos. A resposta estratégica no evento da "Adesão do PDI" está indicada na Figura 18, realçando em vermelho as descobertas.

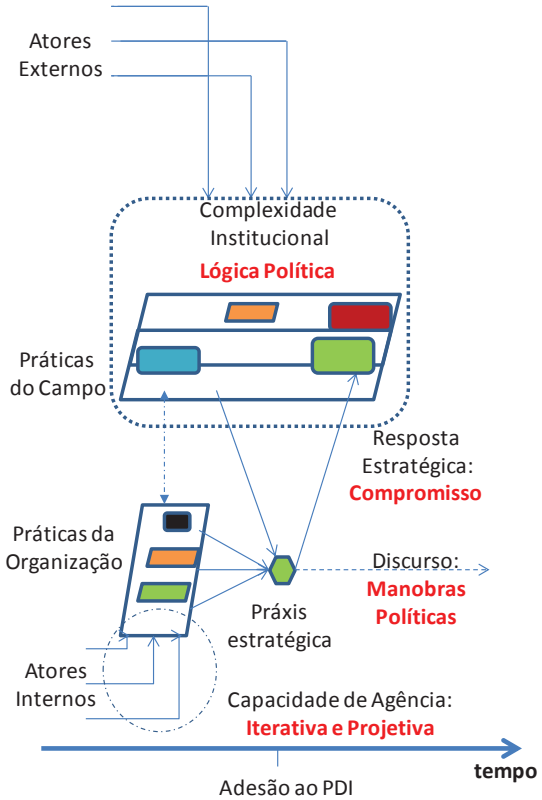

Figura 18. Análise dos discursos - resposta estratégica na Adesão ao PDI.
Fonte. A pesquisa

No evento da "Adoção do PDI", além da lógica política entra em cena a gerencial. A estratégia de evitar usada em primeiro momento pode ser analisada pelos discursos identificados. Os discursos da necessidade de qualificação da gestão e das manobras políticas são quase totalmente contrastantes em termos de mudar ou manter. Além disso, os discursos gerenciais da mudança do papel do TCE e da mudança da gestão com a adoção do PDI se apresentam como um reforço à disputa entre os discursos da lógica política, tendendo a se alinhar à necessidade de qualificação da gestão. Os discursos da mudança do papel do TCE e da mudança da gestão com a adoção do PDI são todos ensejados na lógica gerencial e em suas respectivas práticas. Os atores que se apropriam destes discursos o fazem frente a certa ambiguidade, incerteza e até conflito entre lógicas e em qual curso de ação tomar suas decisões. A capacidade de agência envolve análises, acordos e compromissos e pode ser associada à dimensão prática-avaliativa envolvendo exercício localizado de julgamento em tempo real com a capacidade de fazer as coisas dentro das contingências particulares e exigências daquela situação, contudo as práticas de gestão têm componentes técnico, analítico e social interpretativo e subjetivo e servem como esquemas conceituais que auxiliam os estrategistas a gerar significado e incorporarem ou não em sua práxis (HENDRY, 2000; KNIGHT; MORGAN, 1991).

A estratégia de evitar como resposta da prefeitura emprega táticas de se esquivar da conformação às práticas gerenciais. O cerimonialismo também é evidenciado como elemento da dimensão iterativa na seleção de atividades de rotina no processo estratégico como forma de estabilização e inércia (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). O uso do termo cerimônia, ou cerimonialismo, é no sentido de aparência, onde aquilo que se supõe ser o principal resultado esperado pela ação empreendida não o é de fato. O cerimonialismo se revela quando uma ação se desloca ou se desassocia da ação esperada em determinado contexto.

Segundo (MC), especialmente, o vice-prefeito a quem o prefeito delegou para cuidar do comitê de gestão está muito preocupado em implantar uma metodologia de trabalho, buscando melhorar a qualidade dos serviços e dar celeridade nos processos internos. Indica ter havido contato com prefeituras de Minas Gerais e São Paulo, buscando um modelo de gestão que possa ser aplicado na prefeitura, ou seja, trata-se de outra influência de fora para dentro. O mesmo entrevistado indica que a administração está apoiando o PDI e que foram feitas várias reuniões com os gestores, as lideranças, o prefeito, o vice e os secretários municipais, onde o prefeito demonstrou a intenção de implantar um planejamento estratégico com foco nos resultados. Para ele:

> [...] o prefeito, quando se candidatou, ele tinha um plano de governo. Esse plano de governo tem as suas metas ali, os seus objetivos estabelecidos. Então o que o prefeito espera é que o PDI atenda as suas metas de governo, os seus objetivos de governo registrados no cartório eleitoral, bem como as políticas públicas demandadas pelos conselhos municipais. (MC)

Aqui o cerimonialismo pode estar vinculado a usar o PDI como ferramenta legítima para a condução do plano de governo e de seus objetivos, sem realmente estabelecer um planejamento estratégico, pois se é o planejamento estratégico que deve atender as metas de governo já definidas, aparentemente a estratégia já foi definida. Pode-se observar a existência de um discurso velado quanto ao atendimento das ações propostas no PE sem um alinhamento com a estratégia do prefeito, reforçando um aspecto cerimonial de atender sem se comprometer.

Outro exemplo remete a como os entrevistados apontam alguns aspectos relevantes do processo estratégico com certo ceticismo, como ter sido elaborado sem a participação da cúpula da prefeitura e com a falta de comprometimento dos servidores envolvidos por não acreditarem em mais uma tentativa de adotar uma ferramenta de gestão por resultados. Para muitas das ações propostas no PE não se tinham dados históricos, assim a definição das metas ficou comprometida e há certa insegurança sobre a credibilidade desse processo. Pelo receio em se comprometer com algo de difícil alcance, há a tendência em propor metas pouco desafiadoras. A indicação de que atividades de rotina foram incluídas como ações no plano estratégico reforça a crítica sobre o emprego cerimonial de metas de fácil atendimento para evitar pressões sobre uma secretaria ou a própria prefeitura.

> [...] a gente está em elaboração 'do PPA' para mandar para a câmara em agosto, setembro. Então, é um contrassenso, é o que está acontecendo [...] o dia-a-dia vai te mostrando que as coisas não são lindas assim [...] nem sei se foi qualificado direito [...] medirmos aí estabelecemos as metas, aí pactuamos iniciativa para melhora [...] eu desconfio que essas metas não vão cumprir, porque o dia-a-dia se mostra totalmente contra as ações de planejamento. (RA)

Em um segundo momento, os discursos da lógica gerencial conseguem com que a resposta estratégica da prefeitura passe à "ascensão" e a conformação e uso das ferramentas administrativas e de gestão de maneira a construir um modelo de gestão para a prefeitura a partir da elaboração do planejamento estratégico.

O reforço das práticas relacionadas à lógica gerencial, por meio da apropriação e uso dos discursos da mudança da gestão com a adoção do PDI e da continuidade das práticas além da gestão propiciou uma resposta de ascensão como vozes que não puderam ser ouvidas por

algum tempo, mas que passam a fazer parte da agenda em outro momento (CARTER, CLEGG; KORNBERG, 2008b).

Contudo, os discursos identificados nesta pesquisa sobre a mudança com a adoção de práticas gerenciais, evidenciado a partir do consumo das ferramentas administrativas e gerenciais não podem ser analisados sem o componente cerimonial, em que se busca atender sem se comprometer. Estratégia é sempre um trabalho em processo, a indeterminação de estratégias, no entanto, é uma peça de construção social que surge em um espaço já estruturado de significações, privilégios e práticas. Deve-se salientar que mesmo assim, pode-se indicar a presença do cerimonialismo agora associado à lógica gerencial, exemplificado pela desistência de publicação do planejamento estratégico em formato de livro e a consequente entrega aos conselhos.

> [...] essa participação do Conselho no programa na nossa parte aqui de elaboração do planejamento estratégico [...] eu acredito que eles vão acompanhar mais depois que publicar esse livro, que tornar ele mais palpável, os Conselhos vão, provavelmente, estar cobrando mais [...] então, até nós já estávamos assim, quase entregando para imprimir, depois dessa reunião deu uma segurada. (TA)

As respostas estratégicas quanto à "Adoção do PDI" estão indicadas na Figura 19.

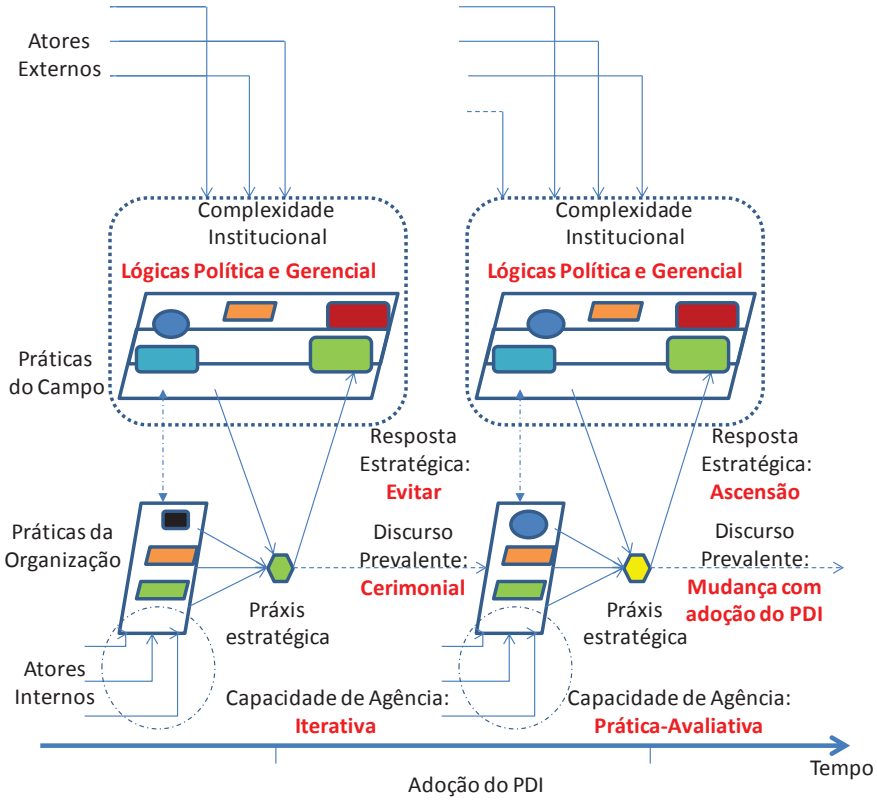

Figura 19. Análise dos discursos - respostas estratégicas na Adoção do PDI.
Fonte. A pesquisa.

A mudança no consumo das práticas na organização está destacada em que as práticas (ferramentas administrativas, forma de trabalho, ferramentas e modelos de gestão, e práticas legais) que estavam no nível do campo passam a ser consumidas pela prefeitura pesquisada, conforme indicação do círculo azul.

No evento "Controles do PDI" são identificas práticas relacionadas às três lógicas. Com um fortalecimento da lógica gerencial a partir da adoção do PDI, o discurso da continuidade das práticas além da gestão se apresenta em destaque sendo amparado por ações que visam à correção de problemas administrativos oriundos da lógica política combatendo sua ineficiência.

Procopiuck et al. (2007) indicam que a hierarquização e integração dos instrumentos PPA, LDO e LOA é um marco na evolução do orçamento tradicional brasileiro em direção à institucionalização de práticas mais modernas na busca de soluções capazes de manter equilíbrio fiscal e melhorar, de maneira sustentável, a prestação de serviços públicos com padrões de qualidade. Por outro lado, os autores consideram que o contexto da administração pública, mais que a sua composição interna, é que determina o seu funcionamento e seus potenciais de inovação e transformação. Para eles, é a incidência de forças econômicas, sociais e políticas externas que define as premissas para as estruturas técnicas internas, que balizarão, num primeiro momento, a formulação de modelos e metodologias de planejamento e, posteriormente, a elaboração e a execução de planos e orçamentos governamentais conforme as circunstâncias políticas vigentes em cada momento histórico.

Corroborando com o que indicam Procopiuck et al. (2007) a partir da mudança de uma prática (adoção do planejamento estratégico) na prefeitura pesquisa "estimulada" pela mudança de papel de um órgão de controle (TCE) pode-se ter consequentes mudanças nas práticas internas da prefeitura e nas práticas relacionadas aos controles interno, externo e social fazendo uso de ferramentas orçamentárias alinhadas com os objetivos estratégicos para a melhoria das políticas públicas municipais em determinado contexto espaço-tempo.

Surge também, o discurso da institucionalização do PDI como uma prática que proporcionaria significativa mudança na administração pública municipal (atendendo o discurso da necessidade de qualificação da gestão) com a incorporação do foco nos resultados para os cidadãos. Com isso, a resposta da prefeitura como a estratégia do desafio, apresenta-se como uma ação contra as práticas da lógica política e no fortalecimento da lógica gerencial. Esta ação pode ser relacionada à proeminência da dimensão prática-avaliativa envolvendo julgamento em tempo real com a capacidade de fazer as coisas dentro das contingências

particulares e exigências do contexto em que as práticas associadas à lógica gerencial estão em evidência e potencializam as ações na práxis.

Em um segundo momento, com a adoção de práticas relacionadas ao controle social, como as ações do planejamento estratégico contemplando o desenvolvimento do controle social e pelo alinhamento do planejamento estratégico com as ferramentas orçamentárias (PPA, LDO e LOA) conforme disposição do TCE, a resposta estratégica da prefeitura foi a da "ascensão" confirmando as práticas de participação e mobilização do controle social. Assim, os discursos da institucionalização do PDI o do gestor público profissional podem ser analisados tendo como dimensão proeminente a projetiva que é a mais comumente considerada como agência, pois envolve o estrategista como um agente impondo a vontade individual a um futuro projetado (EMIRBAYER; MISCHE, 1998).

Por outro lado, a não divulgação do planejamento estratégico e do acompanhamento das metas indica uma resposta cerimonial evitando o escrutínio quanto às ações planejadas. Assim, deve-se destaca que no evento "Controles do PDI" a lógica política se faz presente especialmente com o discurso das manobras políticas, tendo em vista que as demandas do discurso da necessidade de qualificação da gestão, de certa forma, têm sido atendidas pelas lógicas gerencial e do controle social, mas o que pode dificultar o engajamento no discurso do gestor público profissional, dificultando a adoção de práticas do controle social ao longo do tempo. As respostas estratégicas no evento "Controles do PDI" estão na Figura 20.

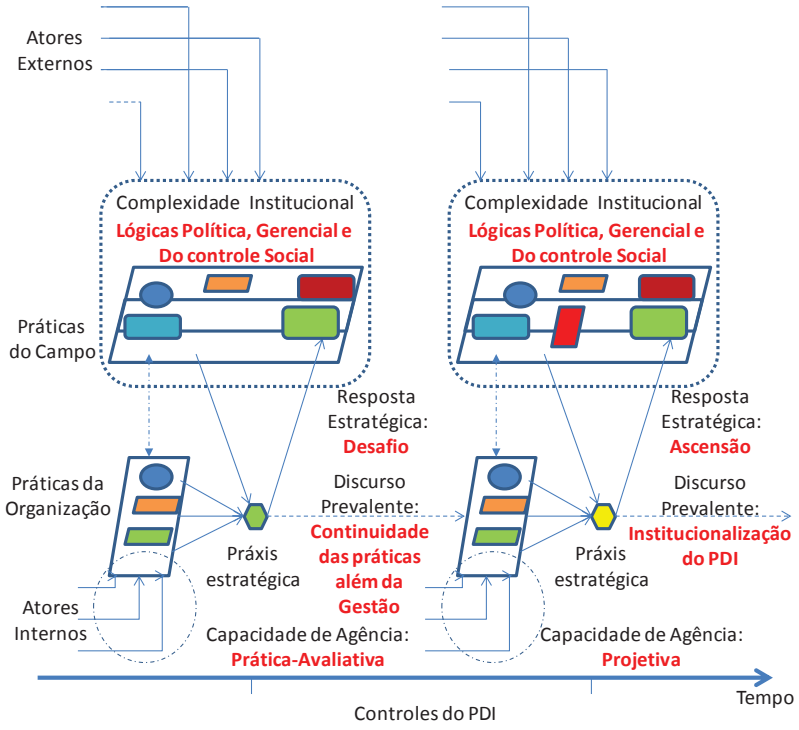

Figura 20. Análise dos discursos - respostas estratégicas nos Controles do PDI
Fonte. A pesquisa.

Em ambos os discursos, associados à lógica do controle social, pode-se observar indicativos de amplas mudanças na administração pública municipal potencializando práticas inovadoras de gestão e compartilhamento de responsabilidades. Especialmente, o discurso do Gestor Público Profissional pode ser visto como relacionado a uma nova prática (trapézio vermelho na Figura 20) existente no campo, mas que ainda não é consumida pela organização. O Quadro 13 apresenta uma síntese envolvendo eventos, lógicas, respostas e discursos relacionados.

Quadro 13. Análise dos discursos na compreensão das respostas estratégicas.

Eventos	Lógicas	Respostas	Discursos
Adesão ao PDI	Política	Estratégia do Compromisso	Manobras Políticas.
Adoção do PDI	Política	Estratégia de Evitar	Necessidade de Qualificação da Gestão, Manobras Políticas.
	Gerencial		Mudança de Papel do TCE, Mudança da Gestão com a Adoção do PDI.
	Gerencial	Estratégia de Ascensão	Mudança da Gestão com a Adoção do PDI, Continuidade das Práticas além da Gestão.
	Política		Necessidade de Qualificação da Gestão, Manobras Políticas.
Controles do PDI	Gerencial	Estratégia do Desafio	Continuidade das Práticas além da Gestão.
	Política		Necessidade de Qualificação da Gestão, Manobras Políticas.
	Controle Social		Institucionalização do PDI.
	Gerencial	Estratégia de Ascensão	Continuidade das Práticas além da Gestão.
	Política		Manobras Políticas.
	Controle Social		Institucionalização do PDI, Gestor Público Profissional.

Fonte. A pesquisa.

Santos, Bitarello e Pedde (2008) apresentaram uma discussão sobre os fatores que influenciariam as práticas de governos considerando as instituições políticas e a cultura de seus cidadãos lastreada pelo capital social. A hipótese considerava que as reformas políticas não se pautariam apenas na qualidade das leis, instituições e capacidade dos governantes, mas

também na qualidade do tecido social, ou seja, a melhoria dos serviços públicos seria influenciada pelo aprimoramento das instituições políticas e pela melhoria das dotações de capital social.

O alcance de um patamar de institucionalização do PDI e da atuação de gestor público profissional alterariam profundamente as práticas institucionais políticas e a cultura das decisões sociais em políticas públicas. Pode-se inferir que ambos contribuiriam para as reformas políticas, seja pelo desenvolvimento de novas práticas políticas, quanto no desenvolvimento do capital social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional em um dado contexto espaço-tempo. O emprego da abordagem da estratégica como prática e de conceitos da teoria institucional propiciou uma análise mais ampla do fenômeno resposta estratégica observando suas influências externas e internas, macro e microssociais. A administração pública é referendada como repleta de elementos institucionais e amplamente influenciada por pressões externas, mas que também seus atores internos possuem capacidade de agência o que aumenta o interesse em descobrir como as decisões são influenciadas e legitimadas em um contexto espaço-tempo. Assim, para a consecução deste estudo, foram identificadas categorias analíticas que auxiliassem na estruturação teórica da pesquisa e em sua condução empírica.

Primeiramente, deve-se salientar a importância do elemento contextual espaço-tempo vivenciado pela prefeitura estudada. Considerando que estratégia deve ser compreendida a *fortiori*, aceitando sua constituição como conjunto de práticas espaço-temporalmente definido e delimitado, uma determinada configuração contextual se apresenta ao pesquisador de maneira distinta, tendo em vista que se desdobra e se desenvolve como fluxo de ações contínuas e descontínuas (re)produzidas a partir de, e com base em, determinadas estruturas sociais e organizacionais (CORAIOLA, MELLO; JACOMELLI, 2012).

Há tanto modificações nas influências internas quanto nas influências externas ao longo do tempo, assim como há alterações dos atores participantes e influentes, por isso a necessidade de se realizar um estudo longitudinal com recortes transversais e sempre caracterizando os eventos de práxis. Neste estudo foram identificados três eventos que foram utilizados como elementos descritivos e interpretativos sobre o fenômeno estudado. Esses eventos se relacionavam a um programa elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) denominado Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) e que um de seus projetos é facilitar aos municípios a adoção de um planejamento estratégico. Assim, os eventos de práxis escolhidos para a análise foram pré-adesão ao PDI, adoção do PDI e controles do PDI.

A partir do modelo teórico preliminar que indicou possíveis interelações entre as categorias, para a condução da pesquisa empírica foram lançados os objetivos específicos que são resgatados a seguir.

O primeiro objetivo foi o de identificar a complexidade institucional enfrentada pela prefeitura pesquisada. Com isso foram utilizados os conceitos de complexidade institucional e

de lógicas institucionais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; GREENWOOD, et al., 2011). Para Greenwood et al. (2011) lógicas institucionais podem ser compreendidas como conjuntos abrangentes de princípios que prescrevem como uma determinada realidade organizacional deve ser interpretada e qual o comportamento adequado para conduzir tal organização ao sucesso (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). A pluralidade dessas diferentes lógicas no campo institucional prescreve diferentes práticas que por sua vez são interpretadas pelas organizações a partir de seus atributos possibilitando diversidade de respostas e caracterizando assim a complexidade institucional.

Este estudo fez uso da proposição de Meyer e Hammerschmid (2004) e identificou três lógicas institucionais. A primeira lógica é a que possui maior uma maior longevidade e foi denominada como lógica política e cujos principais atores externos influentes são os Governos Estadual e Federal, o TCE e a Câmara de Vereadores. A racionalidade dessa lógica está fundada na prática de alocar ou destinar recursos públicos ao município a partir de planos de governos ou ministérios de forma a atender ou ampliar as políticas públicas municipais. Há pressões externas, conflito de interesses entre os envolvidos e falta de coordenação entre os Governos e as ações do município e a legitimidade é alcançada por meio da prestação de contas e sua aprovação garantindo o aspecto da legalidade. Quanto à governança da lógica política, deve-se destacar os compromissos políticos, e o atendimento às questões Burocrática e Legal, pautada na formalidade, no cumprimento das Leis e na busca pela aprovação de contas indicativo de eficácia. O envolvimento social desta lógica é precário com a participação pontual dos conselhos municipais. A lógica política está relacionada ao *modus operandi* da administração da prefeitura que é criticado pelos respondentes apontando problemas considerados históricos.

A segunda lógica identificada é a denominada gerencial. O principal ator na lógica gerencial é o Tribunal de Contas do Estado (TCE) que por meio do PDI e seus cinco projetos introduziu junto à prefeitura, aos conselhos municipais e à sociedade práticas diferentes daquelas presentes na lógica política.

A racionalidade da lógica gerencial é fundamentada em uma gestão pública com foco em resultados para o cidadão com a adoção de um modelo de gestão com aplicação de ferramentas gerenciais que suportam a tomada de decisão e faz uso de um planejamento estratégico do município. A legitimidade da lógica gerencial passa a focar na entrega de resultados de serviços públicos aos cidadãos com eficácia, eficiência e efetividade que devem ser avaliados pelos próprios cidadãos e aprovados a cada ano pelo TCE, conferindo também o aspecto da legalidade. A governança adota o controle gerencial com foco nos resultados e na

continuidade das ações estratégicas entre administrações e o envolvimento social busca maior participação dos Conselhos no Planejamento Estratégico e em iniciar ações pontuais com foco no Controle Social.

Nesta lógica o plano de governo, o planejamento estratégico e as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) precisam ser alinhados e a mudança de gestão na prefeitura não deve ser motivo de descontinuidade das ações planejadas. A sociedade em geral e os conselhos municipais em particular precisam ser atores ativos e participativos junto à administração pública, inclusive atuando como controle social.

A terceira lógica identificada foi denominada de lógica do controle social. O ator central é o cidadão, mas o ator principal na construção desta lógica também é o Tribunal de Contas do Estado (TCE). A racionalidade está amparada na ideia da atuação conjunta da administração pública gerencial (lógica gerencial) com o Controle Social, sendo este o agente-chave no aprimoramento da administração pública. Nesta lógica há uma atuação integrada entre o controle interno (prefeitura), o controle externo e o controle social. A legitimidade se dá pela gestão profissional e participativa na administração pública municipal, na busca de soluções para alcançar as melhorias demandas pela sociedade em sua coletividade. O modelo de governança seria o mesmo da lógica gerencial acrescida da participação social e o envolvimento social se dá pela participação social atuante na tomada de decisões da administração pública e nas definições das políticas públicas municipais.

A identificação das lógicas institucionais e das diferenças entre as mesmas resulta na complexidade institucional relacionada ao contexto espaço-tempo deste estudo.

O segundo e terceiro objetivos deste estudo foi o de identificar os atores sociais influentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada e compreender a capacidade de agência desses atores no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

A identificação dos atores externos levou em consideração que os principais influentes eram os atores indicados dentro da categoria complexidade institucional e depois disso cada um dos atores internos influentes foram descritos acerca das dimensões da capacidade de agência (EMIRBAYER; MISCHE, 1998). Também foram identificas as lógicas institucionais associadas a atividades desempenhadas por estes atores, especialmente atividade de rotinas, gestão e adoção do PDI.

A descoberta aqui reside no fato de que um mesmo ator pode ter diferentes capacidades de agência em diferentes contextos de práxis considerando as influências das lógicas institucionais. Apesar de reconhecer que as dimensões de capacidade de agência

estariam presentes, este estudo procurou identificar a dimensão com maior proeminência diante das demais.

Se por um lado, tanto os servidores quanto as secretarias apresentam características de maior prevalência da agência em sua dimensão iterativa em que há a reprodução de modelos anteriores agindo sem pensamento consciente, porém longe de ser impensado. É uma forma ativa da construção social na adoção de atividade rotineira. Por outro lado, foi evidenciada diferença entre as dimensões de agência entre os secretários, vice-prefeito e prefeito de acordo com as atividades analisadas e das lógicas institucionais relacionadas. Assim, dependente das lógicas e dos conflitos entre elas, pode-se observar a prevalência da dimensão iterativa, prático-avaliativa e projetiva. Como exemplo, tem-se que nas questões envolvendo a adoção do PDI foi possível identificar uma mudança na capacidade de agência de alguns secretários. Se num primeiro momento, a agência iterativa se manifestava como a mais influente foi identificada nos eventos de práxis (Identidade Organizacional, Reuniões Gerenciais, Consultoria Externa, e Comitê de Acompanhamento) em que tanto práticas administrativas quanto políticas estavam associadas às lógicas política e gerencial, em um segundo momento a agência foi identificada como projetiva com foco na lógica gerencial.

A atuação do prefeito também foi analisada considerando a gestão da prefeitura e a adoção do PDI. A dimensão prática-avaliativa foi identificada como proeminente na forma como o prefeito atua na gestão da prefeitura. Quanto à adoção do PDI, a atuação do prefeito estaria mais associada à dimensão projetiva com uma visão de futuro, participando em alguns eventos de práxis associadas às lógicas política e gerencial.

Quanto à gestão da prefeitura o vice-prefeito apresenta a dimensão prática-avaliativa como a prevalente, evidenciada pela atuação no gabinete de serviços com o uso de práticas administrativas, especialmente relacionadas a modelo de gestão por resultados e referências externas de como melhorar a gestão da prefeitura. No tocante à adoção do PDI, a capacidade de agência do vice-prefeito pode ser indicada como projetiva considerando os diversos eventos de práxis em que atuava e no emprego de práticas administrativas, com aspectos de ambas as lógicas política e gerencial.

A partir da identificação dos atores e da compreensão de suas capacidades de agências, buscou-se atender ao quarto objetivo específico de identificar as práticas sociais que influenciam no processo estratégico da prefeitura pesquisada.

Assim, buscou-se caracterizar o emprego de práticas relacionadas às lógicas institucionais e identificar o conjunto de práticas de gestão, administrativas, legais e políticas, pois suas influências podem tanto limitar quanto potencializar respostas estratégicas em um

dado contexto espaço-tempo. As práticas sociais foram classificadas no nível do campo e da organização e o consumo por meio dos atores internos foi utilizado na tentativa de indicar alguma prevalência de determinada lógica institucional no processo estratégico da prefeitura pesquisada. Foram identificadas 64 práticas no total, sendo que 6 práticas legais estão associadas a todas as lógicas, pois são constituídas de ferramentas legais e atendimentos às leis. Quanto às demais lógicas, foram associadas 21 práticas à lógica Política, 27 à lógica gerencial e 10 práticas à lógica do controle social (apresentadas nos Quadros 4 e 5).

As práticas associadas à lógica denominada aqui de Política, há problemas administrativos (6), problemas de gestão (1), atendimento à Lei (2), além de práticas políticas subdivididas em decisões políticas (5) e implicações políticas (7) cujo contexto também é de práticas consideradas negativas. Isso indica que na percepção dos entrevistados as práticas associadas à lógica Política são problemáticas para a administração da prefeitura o que já foi indicado na contextualização espaço-tempo da pesquisa. Entre as principais práticas associadas à lógica gerencial estão ferramentas administrativas (14) e forma de trabalho (3), ferramentas (4) e modelos de gestão (5) e práticas legais (1), totalizando 27 práticas. Entre as práticas associadas à lógica do controle social têm-se modelos de gestão (2), atendimento à Lei (1), Mobilização (3) e participação social (4), totalizando 10 práticas.

Uma descoberta é quanto a criação de uma nova prática com a adoção do planejamento estratégico como um dos projetos do PDI em que é possível identificar as várias fases indicadas por Lounsbury e Crumley (2007).

Em uma tentativa de explorar os dados e buscar por evidências de consumo de práticas durante o processo de adoção do PDI, cada uma das práticas das três lógicas foi analisada em termos de (a) atores envolvidos, (b) nível de origem da prática (multinível, campo ou organização), e (c) indicativo de uso com a adoção do PDI. Com isso, a análise resultou no conjunto de práticas que foram evidenciadas como sendo consumidas pelos atores internos no processo estratégico da prefeitura e outras que não foram evidenciadas.

Assim, na medida em que as prescrições e proscrições de diferentes lógicas são incompatíveis, ou pelo menos parecem ser, inevitavelmente geram desafios e tensões para as organizações expostas a eles (GREENWOOD, et al., 2011) e o consumo de suas práticas podem levar a diferentes respostas organizacionais.

O quinto objetivo deste estudo foi o de identificar os discursos proeminentes no processo estratégico da prefeitura pesquisada. Os discursos identificados foram associados às lógicas institucionais e estão sintetizados a seguir.

Dois discursos estão associados à lógica política. O discurso da necessidade de qualificação da gestão é tal em que indica o caminho a ser percorrido pela administração da prefeitura para a racionalização dos processos e o aumento da eficiência da gestão. Esse é um discurso de oposição ao segundo discurso das manobras políticas em que as influências políticas é que levam às decisões. As manobras políticas são salientadas como o atendimento aos interesses e compromissos políticos que se sobressaem às decisões racionais planejadas. Os problemas identificados no discurso da necessidade de qualificação da gestão, por questões de decisão políticas e de suas implicações, não seriam devidamente tratados e por isso haveria uma continuidade histórica.

Na lógica gerencial foram identificados três discursos. O discurso da mudança de papel do TCE indica uma nova forma de atuação com o foco em resultados para o cidadão. Neste discurso são exemplificadas as mudança promovidas pelo TCE junto às prefeituras, à câmara dos vereadores, aos conselhos municipais, e à sociedade. O PDI como um programa possui diversas iniciativas que foram relacionadas tanto à lógica gerencial quanto à do controle social. Especialmente, relacionada à prefeitura a alteração de foco da eficácia para a eficácia, eficiência e efetividade passa a ser a principal mudança de papel do TCE.

O discurso da mudança da gestão com a adoção do PDI salienta as mudanças na gestão da prefeitura a partir do PDI, o que incluiria elementos tanto da NPM quanto da governança, pois prioriza a entrega de resultados e aproxima os atores sociais para participarem do processo estratégico da prefeitura.

O discurso da continuidade das práticas além da gestão remete à continuidade de ações entre gestões, pois considerando que o planejamento estratégico está formalizado nas ferramentas orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e que possui objetivos, iniciativas, ações, indicadores e metas que perpassam de uma gestão para outra se pode entender estar sendo criado um vínculo de continuidade entre duas diferentes gestões.

São dois discursos relacionados à lógica do controle social. O discurso da institucionalização do PDI salienta as mudanças na administração pública caso o PDI seja institucionalizado, e o discurso do gestor público profissional expõe a lógica do controle social como a prevalente diante das demais lógicas, especialmente a política. São discursos indicativos de mudanças futuras e que estão presentes mais no âmbito do campo do que sendo consumidos pelos atores internos.

Outra descoberta deste estudo está na identificação de ações cerimoniais relacionadas às três lógicas institucionais e a seus discursos. O uso de discursos vazios serve como uma cortina de fumaça evitando o compartilhamento do poder e comprometendo-se sem se

comprometer. Além de ser utilizado em eventos em que a lógica política é a prevalente, também se observa que mesmo com as demais lógicas e o consumo de suas práticas, ainda assim o cerimonial se faz presente em ações veladas e no uso do *decoulping*.

Após a identificação dos discursos, buscou-se atender ao sexto objetivo deste estudo de identificar as respostas estratégicas diante da complexidade institucional em determinados eventos de práxis. Buscou-se evidenciar a resposta da prefeitura diante dos conflitos entre as diversas lógicas e suas práticas no processo estratégico relacionado ao PDI e, além disso, atender ao sétimo objetivo específico deste estudo de compreender o engajamento aos diferentes discursos como forma de legitimar as respostas estratégicas adotadas pela prefeitura pesquisada.

A resposta estratégica da prefeitura no evento "Adesão ao PDI" tem no discurso das manobras políticas sua principal explicação. Por questões políticas seria preferível negar o PE 2012 realizado na gestão anterior, pois possibilitaria uma decisão futura de usá-lo ou não como referência para estruturar o PE 2013. A estratégia do compromisso em alargar os prazos e continuar com a consultoria externa possibilitaria maior controle do processo, além de incluir as prioridades da nova gestão baseadas em seus compromissos políticos ou não.

No evento da "Adoção do PDI", além da lógica política entra em cena a gerencial. A estratégia de evitar usada em primeiro momento pode ser analisada pelos discursos identificados. Os discursos da necessidade de qualificação da gestão e das manobras políticas são quase totalmente contrastantes em termos de mudar ou manter. Além disso, os discursos gerenciais da mudança do papel do TCE e da mudança da gestão com a adoção ao PDI se apresentam como um reforço à disputa entre os discursos da lógica política, tendendo a se alinhar à necessidade de qualificação da gestão. A estratégia de evitar como resposta da prefeitura faz uso do discurso cerimonial em que a lógica política emprega como tática se esquivar da conformação. Em um segundo momento, os discursos da lógica gerencial conseguem com que a resposta estratégica da prefeitura passe à "ascensão" e a conformação e uso das ferramentas administrativas e de gestão de maneira a criar um modelo de gestão na prefeitura com a elaboração de um planejamento estratégico. Deve-se salientar que mesmo assim, pode-se indicar o cerimonialismo associado agora à lógica gerencial, exemplificado pela desistência de publicação do planejamento estratégico em formato de livro.

No evento "Controles do PDI" são identificas práticas relacionadas às três lógicas. Com um fortalecimento da lógica gerencial a partir da adoção do PDI, o discurso da continuidade das práticas além da gestão se apresenta em destaque sendo amparado por ações que visam a correção de problemas administrativos oriundos da lógica política combatendo

sua ineficiência. Surge também, o discurso da institucionalização do PDI como uma prática que proporcionaria significativa mudança na administração pública municipal (atendendo o discurso da necessidade de qualificação da gestão) com a incorporação do foco nos resultados para os cidadãos. Com isso, a resposta da prefeitura com uma estratégia do desafio apresenta-se como uma ação contra as práticas da lógica política e no fortalecimento da lógica gerencial. Em um segundo momento, com a adoção de práticas relacionadas ao controle social, como as ações do planejamento estratégico contemplando o desenvolvimento do controle social e pelo alinhamento do planejamento estratégico com as ferramentas orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a resposta estratégica da prefeitura é indicada como a de "ascensão" conformando-se a questões legais como o portal da transparência e a orientações dadas pelo TCE. Por outro lado, a não divulgação do planejamento estratégico e do acompanhamento das metas indica uma resposta cerimonial evitando o escrutínio quanto às ações planejadas. Com a resposta estratégica de "ascensão" confirmando as práticas de participação e mobilização do controle social, isso sinaliza, mesmo que ainda embrionariamente para a adoção dos discursos da institucionalização do PDI e do gestor público profissional. Deve-se destacar que, no evento "Controles do PDI" a lógica política se faz presente especialmente com o discurso das manobras políticas, tendo em vista que as demandas do discurso da necessidade de qualificação da gestão, de certa forma, têm sido atendidas pelas lógicas gerencial e do controle social. Assim, foi possível identificar a atuação das três lógicas política, gerencial e social com práticas políticas e problemas administrativos perdendo força pelas respostas da prefeitura à complexidade institucional, porém ainda presentes. A apresentação das respostas estratégicas em cada momento analisado por meio do modelo teórico-empírico procura ilustrar como a prefeitura responde estrategicamente à complexidade institucional, respondendo assim ao problema de pesquisa proposto.

Contribuições do Estudo

Este estudo fazendo uso das categorias analíticas complexidade institucional, atores, capacidade de agência, práticas, discursos e respostas estratégicas buscou compreender como a prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional em um dado contexto espaço-tempo.

A influência do TCE sobre a prefeitura pesquisada é evidente e reforça que a atores poderosos podem fazer uso da autoridade e do poder coercitivo para legitimar um quadro normativo que tanto apoia quanto restringe o comportamento social, como exemplo, tem-se o

Estado, as agências reguladoras, as leis, os tribunais (SCOTT, 1987). Contudo só é possível compreender a legitimidade das organizações se a localizarmos na sociedade como um todo (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Mesmo com as diferentes lógicas institucionais, seus conflitos e suas práticas, deve-se considerar que a legitimidade também é socialmente construída por atores locais em situações locais acerca de sua própria interpretação. Nessa perspectiva, isso não quer dizer que sistemas societários e campos organizacionais sejam desacoplados, mas que são frouxamente acoplados (MEYER; SCOTT, 1983; SCOTT, 2008) e que as lógicas institucionais fornecem os princípios mestres da sociedade e orientam a ação social (GREENWOOD et al., 2011), contudo os atores internos possuem capacidade de agência em priorizar o atendimento a determinada lógica (GREENWOOD et al., 2011).

Ademais, a habilidade organizacional em simbolicamente ou substantivamente atender às expectativas externas, cuidadosamente enquadrando ou misturando estruturas e práticas, é potencializada, especialmente quando estão presentes lógicas institucionais ambíguas carentes de especificações. Este parece ser o caso deste estudo, em que a lógica política hegemônica passa a ser desafiada por outras lógicas ingressantes no campo tendo como ator principal um órgão fiscalizador com autoridade para legitimar suas ações.

Desta maneira, as possíveis respostas à complexidade levam em consideração a legitimidade social e inevitavelmente a priorização de interesses dos atores internos que fazem uso de discursos em diferentes lógicas institucionais buscando legitimar as decisões organizacionais. Os atores que trazem ao processo decisório suas interpretações de prioridades e resultados preferíveis dão voz às lógicas institucionais do campo permitindo que estas adentrem à organização (GREENWOOD et al., 2011).

A resposta de uma organização a lógicas competitivas será parcialmente uma função de como são dadas vozes às lógicas dentro da organização, e a habilidade da voz ser ouvida está ligada à influência dos proponentes daquela lógica no nível do campo sobre os recursos que eles controlam, incluindo a legitimidade (GREENWOOD et al., 2011). Assim, a estrutura organizacional importa, seja na modelagem de como as organizações experimentam a complexidade, ou em determinar o repertório de respostas disponíveis em um dado momento. Membros organizacionais criam sentido, interpretam e adotam prescrições institucionais e por isso é fundamental compreender as relações entre os atores organizacionais e aqueles no campo institucional, especialmente organizações públicas, em que a resposta à complexidade institucional tende a ser problemática por causa das dificuldades em garantir cooperação e consenso generalizado (GREENWOOD et al., 2011).

Ademais, deve-se considerar ainda que as ações estratégicas podem ser tanto retrospectivas quanto prospectivas. Do mesmo modo que legitimam as ações passadas e dão sentido a elas, direcionam as atividades futuras da organização (HENDRY, 2000; WEICK, 1979). Assim, cada corte analítico espaço-temporal, em que uma coletânea de práticas se faça presente, deve ser definido como estratégia naquele momento, pois na medida em que o pesquisador se distancia ou se aproxima no espaço e tempo, ele é capaz de perceber mais ou menos claramente a conexão daquelas práticas organizacionais com outros conjuntos de práticas que se desenvolvem simultaneamente no espaço ou possuem conexões temporais de precedência e sucessão (CORAIOLA, MELLO; JACOMETTI, 2012). Além disso, a análise dos discursos ajudou a compreender as interelações entre as influências internas e externas nas respostas estratégicas da prefeitura. A perspectiva social-hermenêutica (ALONSO, 1998) busca uma interpretação social dos discursos construídos pelos atores considerando os contextos macro e microssocial modelando uma compreensão social e historicidade e de como esses discursos são utilizados ou não em determinados eventos de práxis.

Considerando que a abordagem da estratégia como prática é contextual com foco de análise nas atividades, práticas e praticantes de estratégia em um determinado contexto social, a aplicação em uma organização pública municipal propicia uma ampliação em termos de contribuição teórica. Além disso, o modelo teórico-empírico aqui discutido pode ser indicado como a principal contribuição desta tese, incluindo-se a análise discursiva tanto como metodologia quanto como os discursos como uma categoria teórica.

Além disso, a análise de discursos revela algo a mais na compreensão das respostas da prefeitura frente à complexidade institucional. A estratégia se mostrou tanto no consumo das práticas como no não consumo e no cerimonial relacionado a isso. Assim, salienta-se neste estudo a importância dos discursos sendo apropriados pelos diferentes atores envolvidos no processo estratégico em que seu uso explica, ou não, e/ou justifica ou não determinada ação tomada. Se a complexidade institucional é considerada em fluxo (GREENWOOD, et al., 2011) pode-se dizer o mesmo quanto ao uso de discursos em processos de construção de estratégias, especialmente no tocante ao cerimonialismo e na forma como são apropriados ou não pelos atores no consumo de diferentes práticas, o que pode ser incorporado em estudos envolvendo a estratégia como prática.

Limitações

Este estudo propôs compreender como uma prefeitura de um município brasileiro responde estrategicamente à complexidade institucional. Para dar conta deste propósito, foram entrelaçados conceitos da abordagem da estratégica como prática e da teoria institucional buscando evitar limitações indicadas por outros pesquisadores. Contudo, qualquer recorte teórico faz com que a interpretação do fenômeno seja parcial. Além disso, o delineamento da pesquisa em termos de escolha da unidade de análise, dos métodos de coleta e análise dos dados e do contexto espaço-tempo define limites para os quais os resultados desta pesquisa possam ser analisados. Finalmente, a análise dos dados utilizando-se de análise de discurso inclui o elemento pesquisador como agente interpretador da realidade e que mesmo se utilizando de métodos não o eximem de utilizar de suas experiências, vivências e reflexões idiossincráticas na apresentação das descobertas.

Sugestões de estudos futuros

Como possibilidade de estudos futuros, pode-se indicar o emprego do modelo teórico-empírico em organizações privadas e comparar com os resultados aqui obtidos. Além disso, como a iniciativa de adoção de um planejamento estratégico municipal pode ocorrer sem a atuação de um órgão fiscalizado, como é o caso em Mato Grosso, pode-se empregar a mesma metodologia e modelagem teórica para realizar um estudo em outro município e comparar a partir das diferentes lógicas institucionais as respostas estratégicas. Pode-se ainda realizar o mesmo estudo em diferentes municípios que estão adotando o PDI e comparar com os resultados aqui indicados.

Como destacado neste estudo, as ações cerimoniais perpassam as lógicas institucionais, assim um estudo mais aprofundado dos discursos vazios e do cerimonialismo poderia lançar luz sobre os processos não racionais e que moldam a realidade da administração pública.

Finalmente, poder-se-ia realizar um estudo sobre a percepção dos atores externos quanto às respostas estratégicas dos municípios frente à complexidade institucional.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M. de; GOMES, R. C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. Revista do Serviço Público Brasília 61 (3): 269-286, Jul/Set. 2010.

ABRUCIO, F. L.; V. M. F. COSTA. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Pesquisas, v. 12, p. 1 - 187, 1998.

ALONSO, L.H. La mirada cualitativa en sociología. Madrid: Fundamentos, 1998.

ALVES, M. A. Análise crítica dos discursos: Exploração da temática. Relatório 01/2006.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004.

BALOGUN, J.; HUFF, A. S.; JOHNSON, P. 'Three responses to the methodological challenges of studying strategizing', Journal of Management Studies, 40: 197–224. 2003.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edição 2002.

BENSON, J, K. Organizations: A dialectic view. Administrative Science Quarterly. 22: 1-21. 1977.

BOURDIEU, P. The logic of practice. Cambridge: Polity Press, 1990.

BOXENBAUM, E.; JONSSON, S. Isomorphism, diffusion and decoupling. In: GREENWOOD, R. et al. (Eds.). The Sage handbook of organizational institutionalism. London: Sage Publications, p. 78-98, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, jan./abr. 1996.

_____.Nação, Sociedade Civil, Estado e Estado-Nação: Uma Perspectiva Histórica. Textos para Discussão, v. 189, jun. 2009.

BROWN, G.; YULE, G. Análisis del discurso. Madrid: Visor Libros, 1993

CABRAL, A.C.A. A análise de discurso como estratégia de pesquisa no campo da administração: um olhar inicial. In. XXIII Encontro da Anpad. Anais... Foz do Iguaçu, 1999.

CARTER, C.; CLEGG, S. R.; KORNBERGER, M. S-A-P zapping the field. Strategic Organization, v. 6, n. 1, p. 107-112, February 1, 2008a.

_____.Strategy as practice? Strategic Organization, v. 6, n. 1, p. 83-99, February 1, 2008b.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 45(6): p.1781-1804, nov./dez. 2011.

CORAIOLA, D. M.; ADAMOGLU, O. S.; GONÇALVES, S. A. Se a estratégia é prática, quem são seus praticantes? REBRAE. Revista Brasileira de Estratégia, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 231-242, set./dez. 2012.

CORAIOLA, D. M.; MELLO, C. M. D.; JACOMETTI, M. Estruturação da estratégia como prática organizacional: possibilidades analíticas a partir do institucionalismo organizacional. Revista de Administração Mackenzie, v. 13, n. 5, set./out., 2012.

DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. G. (Ed.). Institutional patterns and organizations: culture and environment. Cambridge, MA: Ballinger, p. 3-21, 1988.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, v. 48, n. 2, p. 147-169, 1983.

_____.Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Orgs.) Teoria das organizações. São Paulo: Atlas, p. 117-142, 2007.

ELENKOV, D. S. ´Strategic uncertainty and environmental scanning: The case for institutional influences on scanning behaviour'. Strategic Management Journal 8/4: 287–302. 1997.

EMIRBAYER, M.; MISCHE, A. What is agency? American Journal of Sociology. 103(4), 962-1023, 1998.

FELDMAN, M.; PENTLAND, B. ' Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change' , Administrative Science Quarterly , 48/1 : 94 –118, 2003.

FLICK, U. Uma introdução à pesquisa qualitativa. 3ª. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FLIGSTEIN, N. The transformation of corporate control. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1990.

_____. Social skill and institutional theory. American Behavioral Scientist, 40: 387-405, 1997.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, p. 232-263, 1991.

GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão, n. 726, IPEA, Brasília, mai. de 2000.

GARFINKEL, H. Studies in ethnomethodology. Cambridge, MA : Blackwell. 1967.

GIDDENS, A. A Constituição da sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

_____.´Marx´s correct view on everything´. Theory and Society, 15, 67-74, 1985.

_____.Modernity and self-identity. Cambridge: Polity Press. 1991.

_____.A constituição da sociedade. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GIOIA, D.A.; CORLEY, K.G.; HAMILTON, A. Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia Methodology. Organizational Research Methods, 16(1) 15-31, 2012

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. B. da; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, p.115-146, 2006.

GOLSORKHI, D.; ROULEAU, L.; SEIDL, D.; VAARA, E. Introduction: What is Strategy as Practice? In GOLSORKHI, D.; ROULEAU, L.; SEIDL, D.; VAARA, E (Eds). Cambridge Handbook of Strategy as Practice: 1-20. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GREENWOOD, R.; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. Academy of Management Review, v. 21, n. 4, p. 1022-1054, 1996.

GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. Introduction. In.: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (Eds). The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, p. 1-46, 2008.

GREENWOOD, R.; DIAZ, A.M.; LI, S.X.; LORENTE, J.C. The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. Organization Science, 21(2), p. 521–539, 2010.

GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; EVELYN, R. M.; LOUNSBURY, M. Institutional Complexity and Organizational Responses. The Academy of Management Annals, 5:1, 317-371, 2011.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. H. The population ecology of organizations. American Journal of Sociology 82:929-64. 1977.

HENDERSON, R. M.; CLARK, K. B. 'Architectural innovation: The reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms'. Administrative Science Quarterly 35: 9–30. 1990.

HENDRY, J. Strategic decision making, discourse, and strategy as social practice. Journal of Management Studies, 37(7), 955-977. 2000.

HININGS, C. R.; THIBAULT, L.; SLACK, T.; KIKULIS, L. M. Values and organizational structure. Human Relations, 49, 885–916, 1996.

HODGSON, G. M. 'What are Institutions?'Journal of Economic Issues, 40: 1–25, 2006.

HOLM, P. The dynamics of institutionalization: transformation processes in Norwegian fisheries. Administrative Science Quarterly, v. 40, p. 398-422, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores Municipais. Disponível em: <http:// http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 15 jul. 2015.

IMMERGUT, E. Institutional constraints on policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert (Ed.). The Oxford handbook of public policy. Oxford: Oxford University Press, p. 557-571, 2006.

JARZABKOWSKI, P. Strategic Practices: An Activity Theory Perspective on Continuity and Change. Journal of Management Studies. 40(1), p. 23-55, 2003.

_____.Strategy as practice: Recursiveness, adaptation and practices-in-use. Organization Studies, 24, p. 529–60, 2004.

_____.Strategy as practice: an activity-based approach. London: Sage. 2005.

JARZABKOWSKI, P.; BALOGUN, J.; SEIDL, D. Strategizing: The challenges of a practice perspective. Human Relations, (60)5, p. 5-27, 2007.

JARZABKOWSKI, P.; SPEE, A. P. Strategy-as-practice: a review and future directions for the field. International Journal of Management Reviews, v. 11, p. 69-95, 2009.

JARZABKOWSKI, P.; WHITTINGTON, R. Hard to disagree, mostly. Strategic Organization, v. 6, n. 1, p. 101-106, 2008.

JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, p. 143-163, 1991.

JOHNSON, G.; LANGLEY, A.; MELIN, L.; WHITTINGTON, R. Strategy as Practice: research directions and resources. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

JOHNSON, G.; MELIN, L.; WHITTINGTON, R. Micro strategy and strategizing: towards an activity-based view. Journal of Management Studies. (40)1, p. 3-22, 2003.

JOHNSON, G.; SMITH, S.; CODLING, B. 'Micro processes of institutional change in the context of privatization'. Academy of Management Review, Special Topic Forum, 25, 3, 572-580. 2000.

KNIGHTS, D.; MORGAN, G. 'Corporate strategy, organizations and the subject: A critique'. Organization Studies 12/2, p. 251–273, 1991.

KRAATZ, M.S.; BLOCK, E.S. Organizational implications of institutional pluralism. IN GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN,K.; SUDDABY, R. (Eds.). The SAGE handbook of organizational institutionalism (pp. 243–275). London: Sage, 2008.

LOUNSBURY, M.; CRUMLEY E. T. New practice creation: An institutional perspective on innovation. Organization Studies, 28(7), 993-1012, 2007.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. Respostas estratégicas da administração e contabilidade ao sistema de avaliação da CAPES. Organizações & Sociedade, v. 10, n. 28, p. 63-77, 2003.

MACIEL, C. O. Teoria da Dotação Social Estratégica: Uma Explicação Sobre a Construção Social de Estratégias e Seus Praticantes em Setores Emergentes da Internet. Defesa de Tese. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. 2011.

MAINGUENEAU, D. Os termos chaves da análise do discurso. Lisboa: Gradativa, 1997.

MARCELINO, G. O Estado no Brasil e as Reformas administrativas Planejadas. Revista de Administração, São Paulo, 23(4), p. 9-15, out./dez. 1988.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

_____. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Ed.). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MEYER, J. W.; SCOTT, R. W. Organizational Environments: Ritual and Rationality. Beverly Hills, CA: Sage. 1983.

MEYER, R.E.; HAMMERSCHMID, G. Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. American Behavioural Scientist, 49(7), 1000–1014, 2006.

MILLER, D. The Icarus paradox: How exceptional companies bring about their own downfall. New York: Harper Collins. 1992.

_____. 'The architecture of simplicity'. Academy of Management Review 18/1: 116–138. 1993.

MILLER, D.; FRIESEN, P. Organizations: A quantum view. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 1984.

NELSON, R.; WINTER, S. An evolutionary theory of economic change. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1982

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. Academy of Management Review, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

OWEN-SMITH, J.; POWELL, W. W. "Networks & Institutions." Forthcoming in Greenwood, R. et al. (eds.) The Handbook of Organizational Institutionalism. New York: Sage. 2008.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. Revista do Serviço Público Brasília 59 (3): 289-307 Jul/Set 2008.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective, Harper & Row, New York. 1978.

PHILLIPS, N.; HARDY, C. Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Construction. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, p. 232-263, 1991.

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; BESSA, F. L. B. N. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Revista do Serviço Público Brasília 58 (4): 397-415 Out./Dez, 2007.

REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Alinhamento, contribuições e relações da tecnologia da informação com planos e planejamentos municipais: survey em prefeituras Brasileiras. Revista de Administração da USP. R.Adm., São Paulo, v.42, n.4, p.454-467, out./nov./dez. 2007.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SANTOS, E.; BITARELLO, J.; PEDDE, V. Determinantes do desempenho institucional: um esboço teórico. Revista do Serviço Público Brasília 59 (4): 441-454, Out/Dez, 2008.

SCHATZKI, T. R.; CETINA, K. K.; von SAVIGNY, E. The practice turn in contemporary theory. London: Routledge, 2001.

SCOTT, W. R. Organizations: Rational. natural and open systems. (2nd ed.) Englewood Cliffs, NT: Prentice-Hall, 114, 1987.

_____. Institutions and organizations. Thousand Oaks, CA: Sage. 1995.

_____.Institutions and organizations. Sage Publications, 2001.

_____.Institutional theory: Contributing to a theoretical research program. In Great Minds in Management: The Process of Theory Development, edited by Ken G. Smith and Michael A. Hitt (pp. 460 -484). Oxford: Oxford University Press. 2005.

_____. Institutions and organizations: Ideas and interests. Standfors University. Sage Publications. 2008

SCOTT, W. R.; RUEF, M.; MENDEL, P. J.; CARONNA, C. A. Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care. Chicago: University of Chicago Press. 2000.

SEO, M. G.; CREED, W. E. D. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. The Academy of Management Review, v. 27, n. 2, p. 222-247, 2002.

SICSÚ, J. Planejamento Estratégico do Desenvolvimento e as Políticas Macroeconômicas. Texto para Discussão, n. 1346, IPEA, Brasília, ago. de 2008.

SILVA, A. B. da; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

SZTOMPKA, P. Society in action: The theory of social becoming. Cambridge: Polity Press. 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. INFORME PDI. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br> acesso em 27 mar.2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Plano Estratégico de Longo Prazo - 2012/2017. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br> acesso em 27 mar.2015.

VAN DIJK, T. Critical Discourse Analysis. In SCHIFFRIN, Deborah; TANNEN, Deborah; HAMILTON, Heidi E.(Eds.), The Handbook of Discourse Analysis. Oxford: Blackwell, 2001.

_____.Cognição, discurso e interação. São Paulo: Contexto. 2004.

WALTER, S. A.; AUGUSTO, P. O. M.; FONSECA, V. S. D. O campo organizacional e a adoção de práticas estratégicas: revisitando o modelo de Whittington. Cadernos EBAPE.BR, v. 9, n. 2, p. 282-298, 2011.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasilia, 1994.

WEICK, K. E. The Social Psychology of Organizing. New York: McGraw-Hill. 1979.

WHITTINGTON, R. Putting Giddens into action: social systems and managerial agency. Journal of Management Studies, v. 26, n. 6, p. 693-712, 1992.

_____. Strategy as practice. Long Range Planning, 29(5), p. 731-735, 1996.

_____. 'Learning to strategise: Problems of practice'. SKOPE Research Paper 20. Oxford: University of Oxford. 2001.

_____.'Practice perspectives on strategy: Unifying and developing a field'. Academy of Management Conference Proceedings, Denver, CO, August. 2002.

_____. Completing the practice turn in strategy research. Organization Studies, 27(5), p. 613-634, 2006.

WOOTEN, M.; HOFFMAN, A. J. Organizational fields: past, present and future. In: GREENWOOD, R. et al. (Eds.). The Sage handbook of organizational institutionalism. London: Sage Publications, p. 130-147, 2008.

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. American Sociological Review, v. 42, n. 5, p. 726-743, 1977.