

O STRATEGIZING NA VISÃO DA MÉDIA GERÊNCIA DAS SUPERINTENDÊNCIAS DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO DA REGIÃO SUL DO BRASIL

José Vladimir Da Silva Brito¹

Vilmar Antonio Gonçalves Tondolo²

Resumo

Este artigo resultou de um estudo de caso múltiplo, exploratório e qualitativo, onde se buscou compreender o *strategizing* concernente aos resultados do indicador Taxa de Crescimento da Arrecadação Patrimonial do Plano Plurianual 2008-2011, na visão da média gerência das três superintendências sulinas do Patrimônio da União. A pesquisa, submetida a testes de validação do caso, coletou dados em documentos e em entrevistas com seis gestores – dois em cada Estado – que, depois de transcritas, foram submetidas à análise de conteúdo por temas codificados e categorizados. Os resultados encontrados contribuem à teoria da Estratégia Como Prática (*strategy-as-practice*) pela aplicação junto à média gerência, pelo contexto regionalizado, pela aplicação no setor público e, secundariamente, para o questionamento do Plano Plurianual como instrumento norteador das estratégias governamentais.

Palavras-chave: Estratégia; Gerentes de Nível Médio; Administração Pública.

THE STRATEGIZING IN THE VISION OF THE MIDDLE MANAGERS OF THE SUPERINTENDENCIES OF THE UNION PATRIMONY IN SOUTHERN BRAZIL

Abstract

This article resulted from a multiple case study, exploratory and qualitative which sought to understand the *strategizing* regarding the results of the indicator of the Rate of Growth of Patrimonial Incoming of the Multi-Annual Plan 2008-2011, in the vision of the middle managers of the three southern superintendence of the Union Patrimony. The research, submitted to validation tests of the case, collected data in documents and in interviews with six managers – two in each State – which, once transcribed, were submitted to content analysis by themes codified and categorized. The results contribute to the theory of the Strategy As Practice (*strategy-as-practice*) by applying to the middle managers, by the regionalized context, by applying in the public sector and, secondly, for the questioning of the Multi-Year Plan as a guiding instrument of the governmental strategies.

Keywords: Strategy; Middle Managers; Public Administration.

¹ Mestre em Administração pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Especialista em Turismo e Meio Ambiente pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Bacharel em Turismo pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Endereço: Rua Trajano, 219, Centro, CEP: 88010 010, Florianópolis (SC). E-mail: vladbrito@hotmail.com

² Mestre e Doutor em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Introdução

Ao se estabelecerem estratégias, não somente sua formulação é importante, mas, sobretudo, importa o cuidado na implementação para que se alcancem resultados sólidos ao longo do tempo. Para se implementarem estratégias definidas, na maior parte das vezes, por exemplo, faz-se necessário mudanças tecnológicas, organizacionais e comportamentais que afetam a relação indivíduo-organização em um processo cíclico de mudança organizacional (FREEDMAN, 2003). Dessa forma, verifica-se que a implementação representa um ponto crítico para a consecução dos objetivos estratégicos pretendidos. Também se observa um necessário incrementalismo cíclico entre os momentos da formulação e da implementação, como um ajuste necessário face às circunstâncias encontradas no nível de execução (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Ao mesmo tempo, é relevante o aspecto social desempenhado pelos implementadores como fator essencial à realização das metas estabelecidas.

À luz desse cenário teórico, o caso empírico investigado diz respeito à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que é o órgão federal responsável pela administração do patrimônio imobiliário da União. A SPU, que faz parte da administração direta do poder executivo, é subordinada diretamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e estrutura-se em unidade central (Órgão Central - OC) e unidades descentralizadas (superintendências), totalizando 27 unidades em todo o país (BRASIL, 2011a). Na estrutura de cada superintendência, há um setor responsável pela arrecadação das receitas patrimoniais. Esses setores – no caso estudado, as Divisões de Receitas Patrimoniais (DIREPs) – são responsáveis, em conjunto, pelo atingimento das metas de arrecadação patrimonial da SPU, em especial, relativamente ao indicador do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011: Taxa de Crescimento da Arrecadação Patrimonial (TCAP) (BRASIL, 2005).

No quadriênio do PPA, a meta para o indicador TCAP foi definida em um incremento de 146,29 % de arrecadação para 2011, com base no índice aferido em 31 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2007). Mediante consulta ao Sistema de Suporte à Decisão/Data Warehouse (SSD/DW) da SPU, a tabela 1 apresenta as metas, os valores arrecadados e os percentuais consolidados em 2006 e 2011 pelas três superintendências sulinas para o indicador TCAP.

Tabela 1 – Resultados do indicador TCAP, em 2006 e 2011, relativos às superintendências na Região Sul

Exercício	Meta (milhões de R\$)	Arrecadação (milhões de R\$)	Percentual Consolidado
2006	-	29,03	100 %
2011	42,46	68,64	161,66 %

Fonte: Elaborado pelos autores

Almejando compreender o resultado de superação de meta sob a ótica estratégica, este estudo utilizou o enfoque adotado pela corrente de pesquisadores europeus que valoriza a abordagem sociológica nos estudos sobre estratégia, chamada Estratégia Como Prática (ECP) (*Strategy As Practice – S-A-S*). Segundo essa corrente, a estratégia é entendida como algo que as pessoas da organização fazem e não somente como algo que a organização possui e impõe (WHITTINGTON et al., 2007). Por conseguinte, a estratégia é concebida como uma interação social e compreendida mediante as microatividades concernentes à construção da mesma.

Sob essa concepção, os estudos de Whittington (2003) e Jarzabkowski (2005) conduziram à composição de um modelo teórico no qual o desenvolvimento de estratégias é o resultado da intersecção entre os praticantes, as práticas e a práxis, denominado de *strategizing*. Nesse modelo, os praticantes são os atores que participam e desenvolvem o processo estratégico; as práticas são relativas aos conceitos, às ideias e às tecnologias adotadas pelos estrategistas; e a práxis diz respeito ao que os estrategistas de fato fazem e aos efeitos decorrentes.

No que tange aos praticantes, a pesquisa desenvolvida limitou-se a investigar a média gerência, haja vista que a mesma é corresponsável pela tradução da estratégia em pequenas seções, facilitando, assim a implementação (PETERS; WATERMAN JUNIOR, 1988). Ademais, a média gerência conhece as especificidades e os detalhes das ações necessárias à gestão eficaz, visando aos objetivos pretendidos (NORDBLOM, 2006). Em específico, no *locus* investigado, ou seja, na SPU, a média gerência responsável pelo indicador TCAP é composta pelos superintendentes e chefes das DIREPs.

Dessa forma, sob o contexto empírico e teórico abordado, o objetivo central do presente artigo é apresentar os resultados de um estudo que buscou compreender, pela ótica da ECP, como se desenvolveu o *strategizing* nas superintendências sulinas do patrimônio da União, na visão da média gerência, ou seja, dos superintendentes e chefes das DIREPs, no que diz respeito aos resultados apresentados no indicador TCAP do PPA 2008-2011. Com esse propósito, foi desenvolvido um estudo de caso múltiplo, exploratório, com abordagem qualitativa. Além desta parte introdutória, o presente estudo apresenta o referencial teórico, a metodologia aplicada, a análise dos dados e resultados, finalizando com as considerações e referências.

2. Estratégia Como Prática (ECP)

Sob o viés processual, outra linha de pesquisadores buscou preencher a lacuna da corrente “conteudista”, aproximando o campo da estratégia ao dos estudos organizacionais. Entretanto, apesar de essa corrente enaltecer o processo de formação de estratégia com foco na análise do cotidiano organizacional, a principal crítica a essa vertente está na excessiva ênfase dada à visão macro da estratégia nas organizações. Entre os expoentes dessa linha, estão os trabalhos sobre dinâmica estratégica de Johnson (1987) e Pettigrew (1985), sobre emergência de planos de Mintzberg e Walters (1985), bem como de crítica ao planejamento estratégico de Mintzberg (1994).

Nesse meio tempo, desde a abordagem microeconômica proposta por Porter (1980), alguns pesquisadores sinalizaram a necessidade de aprofundamento nos aspectos micro da estratégia, no intuito de compreender as ligações concernentes ao desempenho e ao direcionamento das ações gerenciais (JOHNSON; MELIN; WHITTINGTON, 2003). Entre os argumentos, constam a pouca ênfase dada aos microprocessos que contribuem para o desenvolvimento das estratégias, tais como as atividades, as práticas e as ferramentas cotidianas utilizadas pelos praticantes da estratégia, bem como a omissão ao poder de agência desses profissionais, haja vista a excessiva ênfase na emergência e no processo da estratégia (JARZABKOWSKI, 2005, 2008; WHITTINGTON, 1996, 2006).

Em defesa desse entendimento, Whittington (2006, p.613) afirma que a estratégia tem sido vista como uma “propriedade das organizações”. Uma organização tem uma estratégia de algum tipo ou de

outro. Cada vez mais, no entanto, a estratégia está sendo vista, também, como uma prática: “A estratégia é algo que as pessoas fazem”. Sintonizada com essa compreensão, a ECP é uma vertente de estudos que assume a estratégia como prática social, em contraponto às abordagens de análise macroestratégica que dão menor ênfase aos atores e práticas cotidianas nas organizações.

Em outras palavras, entender a estratégia como prática social, admitindo-a como atividade situada e realizada socialmente, conduz à compreensão de que a mesma é construída mediante as ações, as interações, as microatividades e o compartilhamento de significados dos múltiplos atores envolvidos na realização da prática estratégica, quer estejam na formulação ou na execução da mesma (JARZABKOWSKI, 2005). Whittington, Johnson e Melin (2004) atribuem a três motivos para a abordagem da ECP valorizar o âmbito micro do desenvolvimento de estratégias: primeiro, aos resultados organizacionais aquém do esperado, devido à negligência quanto às microatividades; segundo, à afirmação de pesquisadores de que estão nos detalhes os fatores que dão origem à vantagem competitiva, e não nos aspectos macro e óbvios; e terceiro, ao aspecto de que são os gestores do nível micro os responsáveis de fato pela execução das atividades estratégicas (um dos argumentos para o presente estudo focar na média gerência).

De acordo com Jarzabkowski (2005) e Whittington (2006), um estudo sob a ótica da ECP deve focar interesse simultâneo nos praticantes, nas práticas e na práxis, bem como em suas mútuas conexões para compreensão da estratégia da organização. Da mesma forma, para Fenton e Langley (2011), a estratégia em ação é resultante da interação entre essas três dimensões. Sob essa ótica, Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007) apresentaram um modelo em que o processo da estratégia como prática ocorre justamente na sobreposição de três dimensões de análise: os praticantes, as práticas e a práxis, cuja intersecção forma o *strategizing*.

3. Os praticantes, as práticas e a práxis

Sob a abordagem da ECP, os praticantes são elemento fundamental para o entendimento do processo social de construção da estratégia. Tal relevância se deve à compreensão do seu significativo impacto sobre o desempenho e a sobrevivência da estratégia. Por conseguinte, faz-se necessário compreender as características pessoais dos praticantes, tais como o viés perceptivo do contexto, o modo como agem e de quais práticas fazem uso. O pressuposto é que a estratégia é algo que os praticantes “fazem” e não que as organizações “têm”, por conseguinte, a estratégia emerge mediante a atividade gerencial realizada por agentes de alto conhecimento, que se esforçam rotineiramente em algo analítico, formal e sistemático, e o fazem em um ciclo de planejamento estratégico (WHITTINGTON, 2003).

No estudo de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), no qual se defende que poucas (ou nenhuma) das estratégias são totalmente deliberadas, bem como são poucas as somente do tipo emergente, os autores ressaltam o papel desempenhado pelos estrategistas eficazes – os praticantes – pela adaptação das estratégias às condições existentes, notadamente se são capazes de antever o que pode ocorrer e reagirem em tempo em face dos eventos inesperados.

Sob essa perspectiva, o momento de implementação da estratégia se apresenta como uma fase crítica e, não raro, apresenta um expressivo percentual de insucesso na consecução dos objetivos estabelecidos na fase de formulação; por conseguinte, demanda atenção quanto às adaptações necessárias em virtude das

especificidades do contexto encontrado (CERTO; PETER, 2005; FREEDMAN, 2003; KAPLAN; NORTON, 2001). Ademais, a fase de implementação exige dos gestores a habilidade de coordenar um escopo amplo de aspectos para transformar intenções estratégicas em ação (HAMBRICK; CANELLA, 1989; HREBINIAK; JOYCE, 2005; SHAH, 2005). É nesse cenário que se encontram os gerentes da linha de frente da implementação da estratégia, os componentes da média gerência que, segundo Frohman e Johnson (1992), é amplamente formada pelos gestores que ocupam cargos entre o supervisor de primeiro nível e o nível dos executivos, abaixo daqueles que têm responsabilidade por toda a empresa.

Em síntese, são os praticantes que fazem uso das práticas para a ação e produção da práxis. São os atores que utilizam as práticas que prevalecem e estão em curso mediante a adaptação, combinação e coordenação em vista das necessidades de uso. Em consequência, essas práticas, formadas intencionalmente ou não, institucionalizam-se em novas práticas resultantes (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). No âmbito das práticas, Whittington (2006) destaca que essas dizem respeito às rotinas de comportamento compartilhadas e, nesse aspecto, também estão incluídas como práticas as normas, os procedimentos e as tradições no que se refere ao agir, ao pensar e ao utilizar “coisas”, em sentido amplo.

De forma geral, as pesquisas de ECP tendem a analisar as práticas mediante questionamentos, tais como: Quais práticas estão sendo utilizadas? Como essas práticas são aplicadas? Quais alterações ocorrem às práticas com seu uso? Como os padrões de uso das práticas afetam a formação da práxis, seja no nível macro (institucional e organizacional) ou no nível micro (nas atividades estratégicas cotidianas)? (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). Segundo Seidl (2003), a prática estratégica é, em essência, reducionista; e, de acordo com a definição de Saunders, Lewis e Thornhill (2009, p.599), representa “a idéia de que os problemas como um todo são mais bem compreendidos se forem reduzidos a elementos o mais simples possível”. Portanto, na prática estratégica, ocorre o mapeamento da complexidade do ambiente em modelos cognitivamente compreensíveis, mediante os quais é possível à organização adotar suas ações.

Devido a esse reducionismo, os praticantes findam por adotar as práticas estratégicas já estabelecidas nos ambientes no intuito de garantirem a legitimidade; com isso, buscam minimizar o risco de ceticismo e críticas. Todavia, Seidl (2003) destaca que, em cada oportunidade de aplicação dessas práticas, invariavelmente, o praticante estará criando novas práticas, pois sempre será preciso adaptá-las ao contexto pontual ao longo do tempo.

No que concerne à práxis, Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007) afirmam que essa diz respeito às interligações entre as instituições estabelecidas e às ações dos indivíduos e grupos, mesmo que estes estejam fisicamente dispersos. Cabe ressaltar que os indivíduos agem de acordo com as instituições, bem como contribuem diretamente para a institucionalização das ações. Dessa forma, os autores compreendem a práxis como fluxos de atividades contextualizados socialmente, de forma ampla, que afetam significativamente o direcionamento e a sobrevivência da organização ou de todo o setor no qual estão inseridos.

Contextualizando a pesquisa em estratégia, Whittington (2006) concebe a práxis como os reais trabalhos dos praticantes da estratégia, ou seja, como eles modificam, replicam e utilizam as práticas da estratégia. Assim, o presente estudo admitiu o pressuposto de que o *strategizing* é o resultado da intersecção entre a práxis, as práticas e os praticantes; no intuito de compreender, respectivamente, a partir do fluxo de atividades, das práticas e dos atores organizacionais, em especial sob a ótica da média gerência, como se

desenvolveu o *strategizing* nas superintendências sulinas do Brasil, sob o contexto dos resultados alcançados no indicador TCAP do PPA 2008-2011.

4. Plano Plurianual

O PPA foi uma das inovações instituídas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e surgiu em um contexto em que se buscava o reequilíbrio entre os poderes executivo, judiciário e legislativo, bem como um novo redirecionamento quanto ao aspecto fiscal e o controle sobre a atuação do poder executivo (PARES; VALLE, 2006). Entre outros propósitos, visava, principalmente, a orientar a execução dos orçamentos anuais aos objetivos de longo prazo, por meio do planejamento das políticas públicas em um horizonte de quatro anos, pois, segundo Paulo (2010, p.172-173), a “intenção do legislador constituinte foi a de reconhecer o planejamento como uma função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante”.

Sob essa perspectiva, o PPA é um instrumento mediador dos investimentos estratégicos no conjunto dos objetivos indicativos de Estado (longo prazo), as políticas de Governo (médio prazo) e os gastos orçamentários anuais (curto prazo).

Entretanto, outros planos com características estratégicas também foram apresentados em paralelo ao PPA 2008-2011: o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento e a Agenda Social (BRASIL, 2007). Para Paulo (2010), essas outras formas de definição e comunicação das metas e prioridades do governo – incluídas no PPA apenas em cumprimento ao rito burocrático – vêm reforçar o argumento de que o PPA se constitui em peça meramente burocrática para os planejadores e tomadores de decisão, servindo, principalmente, como instrumento de transparência aos órgãos de controle interno e externo do governo federal: a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

O mesmo autor acrescenta que “apesar da clareza das disposições constitucionais, o reconhecimento do caráter estratégico do PPA ainda encontra resistência, seja no âmbito da administração, seja entre estudiosos, parlamentares e especialistas” (Ibid, p.173). Em específico, Cavalcante (2007) observa que o desenho do PPA 2008-2011 apresenta elementos do modelo de orçamento por resultados ou desempenho, todavia, esse modelo resulta em poucos avanços no sentido de se conseguir a melhoria da efetividade e da eficiência nos gastos públicos.

Sob esse cenário, a pesquisa admitiu o PPA como plano estratégico para o alcance dos fins pretendidos pelo governo. Em consequência, pressupôs-se que, a partir das orientações especificadas em suas diretrizes, foram traçadas as ações implementadas pela média gerência nas superintendências sulinas do Patrimônio da União. Em especial, importou compreender o *strategizing* que contribuiu para o alcance e superação da meta estabelecida para o indicador Taxa de Crescimento da Arrecadação Patrimonial (TCAP).

5. Metodologia

Para atender ao objetivo pretendido no presente artigo, foi desenvolvido um estudo de caso múltiplo.

tiplo de abordagem qualitativa, haja vista que investiga dados não numéricos ou dados que não foram quantificados (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2009). Nos estudos qualitativos, as evidências são as bases da pesquisa que, no entanto, não são facilmente reduzidas a números (REMENYI et al., 2005). A pesquisa qualitativa também visa a compreender, por dentro, o evento ou fenômeno em estudo (FLICK, 2009). Além disso, a pesquisa qualitativa se justifica como mais adequada ao propósito contextual e interpretativo do *strategizing* (SPEE; JARZABKOWSKI, 2011).

Quanto aos objetivos, este estudo se caracteriza como exploratório, uma vez que pesquisas dessa natureza visam a descobrir o que está acontecendo, almeja novos conhecimentos, faz perguntas e analisa os fenômenos sob uma nova perspectiva (MARSHALL; ROSSMAN, 2011; SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2009). Especificamente, neste estudo - o *strategizing* na ótica de uma média gerência regional do setor público. Quanto à estratégia de pesquisa, classifica-se como estudo de caso porque tem foco na compreensão de fenômenos sociais complexos e contemporâneos, a forma da pergunta de pesquisa é do tipo “como?”, não exige que o pesquisador tenha controle sobre os comportamentos relevantes (YIN, 2005) e, adicionalmente, é múltiplo porque é realizado em três organizações distintas – as três superintendências na Região Sul. Cabe destacar que se classifica como estudo de caso múltiplo porque não explicita as diferenças entre as três superintendências, mas compreende-as como componentes de uma única regional.

O estudo de caso é a estratégia adequada quando se pretende investigar múltiplos aspectos que envolvem um problema, bem como identificar fatores relevantes em um cenário específico (CHIZZOTTI, 2006). Da mesma forma, permite a investigação empírica de um fenômeno particular dentro de seu contexto da vida real, utilizando-se múltiplas fontes de evidência (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2009). Ademais, o estudo de caso é a estratégia adequada quando se colocam questões do tipo “como?” e “por quê?”, quando se tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2005).

Referentemente à coleta de dados, Remenyi et al. (2005) afirmam que, antes, faz-se necessário observar a abordagem, a estratégia de estudo e o problema de pesquisa. De acordo com Marshall e Rossman (2011), a observação participante, as entrevistas com especialistas e as entrevistas em profundidade são as técnicas de coleta de dados indicadas a uma pesquisa exploratória. Concomitantemente, a entrevista semi-estruturada é um método usualmente utilizado na pesquisa qualitativa (REMENYI et al., 2005). Portanto, dado que o *strategizing* é socialmente contextualizado, a escolha pelo uso de entrevistas semi-estruturadas possibilitou uma maior flexibilidade para captar e aprofundar as especificidades encontradas.

Operacionalmente, as entrevistas foram estruturadas em um roteiro de 14 questões direcionadas pela teoria, que foi validado em pré-teste com um ex-chefe da DIREP de uma das superintendências. As questões foram divididas em três blocos, representando os três elementos constituintes do *strategizing*: os praticantes, as práticas e a práxis. O primeiro bloco, concernente aos praticantes, teve o propósito de caracterizar os praticantes da estratégia e seu papel no processo estratégico. O segundo bloco, relativo às práticas, teve o fim de analisar as práticas estratégicas relacionadas ao alcance dos resultados do indicador TCAP. O terceiro bloco, sobre a práxis, visava a compreender o desenvolvimento contextual das mesmas no que se refere ao crescimento da arrecadação nas superintendências.

Entretanto, foi permitido acrescentar questões emergentes, dependendo da situação ou do fluxo do

diálogo (NEVILLE, 2007). Ademais, com o intuito de contribuir para o anonimato dos entrevistados, os superintendentes foram codificados como superintendente X, superintendente Y e superintendente Z; os chefes das DIREPs como chefe 1, chefe 2 e chefe 3; e as superintendências como superintendência A, superintendência B e superintendência C.

Os seguintes pressupostos orientaram a estruturação do roteiro de entrevista: Para a compreensão da estratégia na organização, faz-se necessário entender o processo interativo entre pessoas, ambiente, organização e estratégia (WHITTINGTON, 2004); as pessoas envolvidas no processo são importantes, pois a estratégia é planejada, desenvolvida e implementada por elas (WHITTINGTON, 2004); deve-se dar ênfase às micro-atividades desenvolvidas pelos indivíduos (WHITTINGTON; JOHNSON; MELIN, 2004); os Praticantes, as Práticas e a Práxis compõem a estratégia da organização, bem como suas mútuas conexões (WHITTINGTON; 2006; JARZABKOWSKI, 2005); o *strategizing* ocorre justamente na sobreposição de três dimensões de análise: Os Praticantes, as Práticas e a Práxis. (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). De forma complementar, a estruturação do roteiro de entrevista também foi auxiliada por estudos anteriores, tais como: Maia (2010); Cardoso (2010); Lavarda e Cardoso (2010); Lavarda e Machado (2010) e Souza (2009). Ao total, foram realizadas seis entrevistas, totalizando 313 minutos de gravação.

Uma vez finalizada a coleta de dados primários, foi realizada a transcrição das entrevistas. Entre as diversas estratégias de análise, Flick (2009) apresenta a análise de conteúdo como um método utilizado, principalmente, na análise de pontos de vista subjetivos coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas, cuja seleção de materiais segue, em sua essência, critérios determinados antecipadamente, mas também pode prosseguir passo a passo. Para Minayo (2011), esse método diz respeito à análise de informações relativas ao comportamento humano – que, por isso, viabiliza aplicações múltiplas – e apresenta como principais funções checar hipóteses e/ou questões e a descoberta do que está oculto dos conteúdos manifestos.

Segundo Chizzotti (2006, p.98), “o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”. Acrescenta o autor que os sentidos e significados, sejam explícitos ou ocultos, podem ser compreendidos mediante a decomposição do conteúdo em fragmentos mais simples – tais como frases de relevância, palavras ou termos – que exponham as sutilezas presentes.

Dessa forma, foi utilizada a análise de conteúdo, com categorias pré-definidas, pela qual se decompôs o conteúdo das entrevistas mediante categorização e codificação que, por sua vez, tornaram possíveis e facilitadas as inferências e as interpretações (BARDIN, 2006). Flick (2009) corrobora com o exposto e destaca que a formalização do procedimento produz um esquema de categorias padronizadas, que facilitam a comparação de diferentes casos para os quais a categorização se aplica. Nessa etapa, Flick (2009) destaca que, frequentemente, as categorias são obtidas de modelos teóricos, que de início partiram dos três elementos constituintes do *strategizing*. Adicionalmente, o desenvolvimento das categorias se deu pelo método de grade mista para a determinação das mesmas, pois, de acordo com Vergara (2006), as categorias foram definidas *a priori* baseadas na literatura, porém, sendo mutáveis, todos os elementos identificados nos dados coletados foram considerados e integrados às categorias.

Para complementar os dados obtidos nas entrevistas, a obtenção de dados secundários é recomenda-

da em estudos qualitativos. Flick (2009) destaca que, na pesquisa qualitativa, os documentos e a análise dos mesmos podem ser utilizados como uma estratégia complementar às entrevistas.

Nesse sentido, inicialmente a pesquisa foi direcionada aos relatórios de gestão das superintendências de 2010, uma vez que eram os mais recentes – dado o horizonte transversal da investigação – e por serem os documentos oficiais que abordam o alcance das metas concernentes aos indicadores do PPA (BRASIL, 2011b, 2011c, 2011d). Entretanto, em meio à análise dos mesmos, foi observada uma sobreposição de instrumentos de gestão que utilizavam o mesmo parâmetro (a arrecadação patrimonial): O PPA e a apuração da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União (GIAPU). Tal sobreposição conduziu a uma hipótese – a ser apresentada na análise dos dados – que conduziu à pesquisa das metas GIAPU nos relatórios de gestão da SPU de 2008, 2009 e 2010 (BRASIL, 2009, 2010, 2011e).

Em nível macro, a condução do estudo de caso ocorreu por meio do protocolo de pesquisa proposto por Yin (2005) – um guia para o relatório de um estudo de caso –, que diz respeito à elaboração do esboço provisório relativo ao esquema básico do relatório; à formatação dos dados; à apresentação e indicação da quantidade de documentos utilizados; à relação de uma bibliografia comentada, se possível; e tudo com o propósito de facilitar a coleta de dados importantes e minimizar o risco de uma necessária revisita ao local de coleta. O protocolo foi estruturado com os seguintes itens: 1. Visão geral do estudo de caso; 2. Procedimentos adotados no trabalho de campo; 3. Questões do estudo de caso; 4. Roteiro de entrevista; 5. Análise de dados; e 6. Guia para o relatório do estudo de caso. Por fim, foram aplicados os critérios e táticas de validação de estudo de caso propostos por Yin (2005) e Remenyi et al. (2009), que perpassam pelos testes de caso, táticas de estudo e etapas de aplicação.

6. Apresentação e análise dos dados

Na pergunta relativa à contribuição da arrecadação patrimonial para a consecução dos objetivos do PPA, a média gerência destacou, em primeiro plano, que essa não é importante para os objetivos do PPA; em segundo plano, que tem valor em si mesma, contribui positivamente para o órgão, e que pode contribuir para os programas sociais; em terceiro plano, que a arrecadação não é prioridade no governo; na sequência, foi destacado que ela tem potencial para ser expressiva; e, no último plano, que a ação arrecadatória é mal vista pela sociedade e – discordando do destacado anteriormente – que sim, a arrecadação é importante para os objetivos do PPA. Portanto, em face do exposto, ficou destacado que a média gerência não observa correspondência entre os objetivos do PPA e a adoção do TCAP como indicador, conforme afirma Cavalcante (2007), sobre os indicadores serem ignorados no decorrer do Plano. Ademais, confirma a compreensão de Paulo (2010) de que o PPA se constitui em peça meramente burocrática para os planejadores e tomadores de decisão. O relato do chefe 2 expõe isso com clareza:

A arrecadação hoje dentro do Patrimônio da União, ela tá – eu vou usar um termo até pesado – disfuncional. Qual é o motivo de a gente tá tentando arrecadar, se o próprio mandatário não consegue ver esse pouco que a gente arrecada como fundamental?

Concernente à visão sobre o momento da implementação, a média gerência afirmou, em ordem decrescente de destaque, que são positivos o planejamento executivo, o conhecimento sobre o contexto, ter a estrutura adequada, o exercício do controle, obter o engajamento da equipe; que a arrogância da alta gerência é um aspecto negativo; que a busca por eficácia e eficiência é um fator positivo; que são neces-

sários o incrementalismo e a flexibilidade adaptativa; que são desfavoráveis as falhas no planejamento estratégico; e, por fim, que são positivas a qualificação e a proximidade com o nível operacional, bem como a experiência profissional.

Verifica-se, então, como defendido por Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007), que as práticas que prevalecem e estão em curso são devidas à adaptação, à combinação e à coordenação, em vista das necessidades de uso, bem como buscam a eficácia de suas ações quando combinam as estratégias de modo a se antever e reagir aos eventos, e se adaptarem às condições existentes (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). O relato do chefe 3 figura bem os principais aspectos destacados pela média gerência nesse aspecto, como se observa a seguir:

Primeira coisa é fazer um levantamento do que já tem. De onde é que nós vamos partir pra chegar nesse objetivo. O que nós temos construído, o que nós temos de história disso. O que já aconteceu a respeito do assunto, quais as informações que nós já temos catalogadas. Quem eu tenho à disposição para trabalhar com isso. O caminho que nós vamos ter que trilhar para ter esse objetivo.

Em relação ao processo comunicativo, foi destacada a ocorrência do envio *down-top*, porém inexistente interação; que há transparência nos procedimentos, mas a estrutura é centralizada; e que a ocorrência do retorno *top-down* é baixa em relação ao envio *down-top*. Observa-se que a média gerência procura contribuir com o conhecimento detalhado das atividades operacionais, colaborando para a estratégia ser realizável, bem como se empenha junto aos atores envolvidos, conforme afirma Nichol (1992); mas, no caso específico, junto à alta gerência, os praticantes pesquisados não vêm tendo sucesso nesse aspecto. O chefe 1 caracterizou esse processo em seu relato:

Hoje, já tem melhorado isso aí, em razão da própria busca mesmo pela regional. A gente já tem lutado, brigado por isso. Tem melhorado. O Órgão Central tem nos ouvido mais, mas ainda não está, ainda, do jeito que a regional realmente necessita. Não é nem que a regional necessita, mas os nossos usuários, nossos contribuintes, que necessitam de uma resposta mais urgente nossa, e às vezes a gente não tem, e a gente tem que recorrer justamente ao nosso Órgão Central, que às vezes deixa a desejar.

Quanto ao processo decisório, em maior grau foi destacado como aspecto negativo que as decisões são do tipo *top-down*; que a normatização é confusa; que é preciso a descentralização na tomada de decisões e uma proximidade com o nível operacional; que há advertência *down-top* sobre as restrições, mas as mesmas são desconsideradas; que é positiva a autonomia operativa, bem como é preciso um alinhamento com a missão institucional; no entanto, há arrogância por parte da alta gerência, os meios não são fornecidos, as estruturas são indefinidas, a despeito de uma advertência *top-down* sobre riscos. A precariedade no processo comunicativo encontra par no processo decisório.

Conforme se evidencia nos temas levantados, as estratégias são, em sua maior parte, restritas à dimensão prática-avaliativa, conforme os estudos de Jarzabkowski e Wilson (2006), devido às contingências contextuais e aos aspectos de ambiguidade, conflito e incerteza. Um trecho da entrevista com o chefe 2 ressalta essas dificuldades elencadas pela média gerência:

O chão de fábrica espera de você respostas prontas, rápidas, onde você demonstre segurança; e muitas vezes você fica vendido porque você não tem essa resposta pronta. Quando você busca você não encontra; inexistente manualização; as rotinas são arcaicas; a estrutura é extremamente deficiente; o regimento está ultrapassado, não espelha a estrutura e nem os procedimentos da forma como são

executados. Então na realidade você tá fabricando a cada momento soluções.

No que tange às práticas, no segundo bloco de questões, foi dada ênfase, em ordem decrescente: à atualização do cadastro (de imóveis da União), à realização de transferências (mudança dos responsáveis pelos imóveis), à notificação direta (relativa aos débitos em aberto), à inscrição em Dívida Ativa da União - DAU (concernentes aos débitos inadimplidos), à grande emissão (notificação anual de débitos) e à iniciação de cobrança (por motivação administrativa ou judicial) e, em último plano, às orientações do órgão central, às fiscalizações nas áreas da União, à alienação de imóveis sem utilização e às permissões de uso. Essa enumeração de práticas responde um dos questionamentos propostos por Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007) para uma pesquisa em ECP, bem como para explicitar o nível de conhecimento técnico por parte dos praticantes. De forma concisa, o superintendente Y elencou as principais práticas identificadas:

Então ela vem ou muito pela vontade pessoal, que a gente vem pedir uma ocupação e passa a pagar; ou da rotina que é a transferência; ou da rotina que é o laudêmio; e as outras que a gente faz normalmente, quer dizer, é a notificação, é mandar para a dívida ativa.

No que diz respeito às práticas estarem sujeitas a alterações no momento da implementação, a média gerência destacou, em ordem decrescente: ser necessário o incrementalismo, o exercício do controle, que a inexistência de interação afeta negativamente esse processo, que falhas ocorrem devido à arrogância da alta gerência, que práticas de outras instituições afetam negativamente as práticas do órgão, que falhas no planejamento estratégico também afetam de forma negativa, que é necessário o retorno *down-top*, que é preciso proximidade com o nível operacional, mas ocorrem falhas por falta de qualificação dos mesmos, por falta de recursos, e por se desconsiderarem restrições; que são negativas as decisões somente do tipo *top-down* e, também, que é necessário o engajamento das chefias.

Evidencia-se, no incrementalismo controlado, conforme destacado pelos praticantes, a tradução da estratégia em pequenas seções a fim de facilitar a implementação – como Peters e Waterman Junior (1988) defendem. As críticas levantadas pela média gerência das superintendências comprovam o entendimento de Nordblom (2006), para quem o permanente contato com as atividades implementadoras permite àquela conhecer as especificidades e os detalhes das ações necessárias à gestão eficaz, visando aos objetivos estabelecidos. Na entrevista, o chefe 3 citou um exemplo com os principais aspectos destacados:

As transferências que acabam ocorrendo em alguns municípios, sem autorização da União, é outra alteração da prática, que na verdade já não é mais nem uma exceção, porque já se constitui a regra, porque são tantas, apesar de providências tenham sido tomadas a respeito, inclusive judiciais. Aparentemente, daqui pra frente, as coisas mudem, não se resolvam totalmente, mas pelo menos mudem. Comece a se criar uma cultura mais séria em relação à legislação, mas nós temos um passivo, um passado todo, de transferências feitas sem autorização que precisam ser regularizadas. Então isso foge à nossa prática e a gente precisa adequar a nossa estratégia a essa realidade.

Quando questionados sobre como as práticas afetam as atividades estratégicas cotidianas nas superintendências, a média gerência ressaltou, de forma decrescente: que a ausência de tempo hábil e se desconsiderarem as restrições são aspectos negativos nesse processo; que ocorrem falhas por falta de estrutura; que as decisões são somente do tipo *top-down*; que se recorrem às parcerias interinstitucionais para superar as restrições, e que as falhas no planejamento estratégico são um fator negativo; que as práticas intempestivas precisam ser temporárias; e, em último plano, que as práticas de outras instituições afetam negativamente as práticas do órgão e que se recorre a forças-tarefa externas para superar as restrições. As

respostas a esse questionamento relacionam diversos aspectos contextuais que caracterizam a dinâmica do *strategizing* desenvolvido nas SPUs, que, de acordo com Johnson, Melin e Whittington (2003), sinalizam a necessidade de aprofundamento nos aspectos micro da estratégia, no intuito de compreender as ligações relativas ao desempenho e ao direcionamento das ações gerenciais. O relato do superintendente Z figura os principais aspectos destacados:

Quando são práticas que não podem ser alteradas em relação ao prazo, por exemplo, a data limite para a grande emissão, muitas vezes temos que parar com todo o outro trabalho para atender aquela demanda, tendo em vista o número limitado de servidores. Outras vezes quando se pode minimamente alterar a ordem, estabelecemos prioridades para conseguir atender mesmo que destoe um pouco da ordem estabelecida pelo órgão central.

Em seu modelo institucional, caso precisassem incrementar a arrecadação patrimonial, a média gerência destacou, de forma decrescente: a necessidade de atualização do cadastro, seguido da estruturação do órgão; a necessidade de comissões mistas entre os setores, o exercício do controle e o aproveitamento das oportunidades contextuais do local; o engajamento do nível operacional e do órgão central, bem como o alinhamento com a missão institucional; e por fim, em último grau, que seria necessário reforçar a fiscalização nas áreas da União, e que se recorreria a forças-tarefa externas para superar as restrições. Esse modelo definido significa a prática estratégica em sua forma latente entre os praticantes, pois, de acordo com Seidl (2003), o mapeamento da complexidade do ambiente em modelos cognitivamente compreensíveis é o meio que torna possível à organização adotar suas ações. Adicionalmente, evidencia-se, conforme a definição de Floyd e Wooldridge (1992), que os praticantes são típicos implementadores da estratégia deliberada porque revisam, ajustam, implementam, adequam e motivam a equipe em prol dos fins pretendidos. Um trecho da entrevista com o chefe 1 elenca os principais aspectos do modelo pensado pela média gerência:

Outra questão é, a União hoje tem muitos imóveis que são da União e não são conhecidos pela União. Nós temos hoje no Brasil na faixa de 600 mil imóveis cadastrados, mas nós temos um potencial para chegar a mais de um milhão de imóveis. Isso pela deficiência das superintendências em termos de estrutura, em termos de qualificação dos servidores. Então, uma série de coisas que nos leva a não incrementar a nossa arrecadação, pelas nossas limitações, entende? Então, se nós pegássemos e fizéssemos um trabalho de recadastramento a nível Brasil, eu tenho certeza que a nossa arrecadação iria sofrer bastante aumento.

Em relação ao que ocorre quando as práticas se deparam com outras práticas estratégicas já estabelecidas nos ambientes, a média gerência elencou – em ordem decrescente de ênfase: o necessário engajamento do nível operacional, o exercício do controle, a necessidade de uma gestão *middle-up-down*, que a adaptação vem por uma análise e escolha racional-contextual, e que é preciso flexibilidade, rapidez e priorização para essa adaptação; e, em último plano, que as pessoas alheias ao órgão e as sem conhecimento aprofundado sobre o mesmo afetam negativamente esse processo, além de se admitir que ocorre conflito de paradigmas geracionais. As evidências corroboram os estudos de Certo e Peter (2005), Freedman (2003) e Kaplan e Norton (2001), em que afirmam que um momento de implementação e mudança demanda atenção quanto às adaptações necessárias em face das especificidades do contexto. Ademais, gestão *middle-up-down*, escolha racional-contextual e flexibilidade, nada mais são que aspectos defendidos por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), no que diz respeito ao incrementalismo cíclico entre os momentos de formulação e implementação. O chefe 3 destacou os principais aspectos em relação a esse

questionamento em seu relato:

Então, tem que ser feito um trabalho anterior para que o impacto não seja desorganizado. Tem que seguir e procurar adaptar as pessoas a essa nova realidade, e cabe a mim esse papel. Então, com as pessoas que trabalham diretamente comigo, eu procuro fazer dessa forma. Normalmente é o que acontece também em nível de superintendência. Nós ficamos sabendo das alterações e então temos tempo para nos adaptar a essa nova realidade. Claro que sempre existe alguma dificuldade na hora de colocar em prática... - Ah, me esqueci que não podia... E precisa ser refeito mas nada que se constitua um grande problema... são exceções.

No terceiro e último bloco de questões, concernente à práxis, em especial sobre o porquê de as coisas serem feitas do jeito que “são”, a média gerência destacou, em primeiro plano, que é devido à estrutura determinística e que há uma cultura de descompromisso com a eficiência; em segundo plano, ao engajamento do nível operacional; em terceiro, que há um conflito de paradigmas geracionais; em quarto, pelo necessário alinhamento com a missão institucional e o exercício do controle; em quinto, que é devido às falhas no planejamento estratégico bem como à legislação desatualizada; em sexto, ao engajamento das chefias; e, em último plano, que a longevidade do comando contribui de forma positiva nesse processo. O rol de práxis levantadas pelos entrevistados corresponde ao que Whittington (2003) define como o real trabalho. Similar ao questionamento sobre como as práticas afetam as atividades estratégicas cotidianas nas superintendências, aqui a média gerência expõe, sob sua ótica, essas mesmas práticas já estabelecidas, contextualizadas e adaptadas conforme a dinâmica do *strategizing* consolidado. Em relação a esse aspecto abordado, o superintendente Y elencou as principais características destacadas:

Bom, primeiro [quero] dizer que há uma cultura ainda arraigada do serviço público, de um serviço que necessariamente não precisa ser eficiente. Uma cultura que se traz de muito tempo. Segundo, a característica do Patrimônio da União é muito ainda [...] cartorial, e essa característica cartorial... foi justamente nessa área do serviço público que mais conservadorismo se teve, [quanto] à eficiência do trabalho. Segundo, a questão, claro, do jeito como se faz; [...] outra questão: A legislação também não nos permite ter muitas formas outras, a não ser as que a legislação coloca. Terceiro, a disponibilidade de pessoal que você tem, realmente, às vezes não te permite fazer de uma outra forma, que poderia ser melhor.

Quanto à relação entre a forma local de fazer as coisas e a superintendência como instituição, a média gerência destacou – em ordem decrescente de ênfase: que as falhas no planejamento estratégico afetam negativamente esse processo e que a estrutura é determinística; que a autonomia é somente operativa e que os encontros regionais são positivos; que há um conflito de paradigmas geracionais, que a desvalorização do órgão e a rotatividade de pessoal são fatores negativos, em contraponto a uma forte interação com o órgão central afetar positivamente; por fim, em último grau, que a atuação dos órgãos de controle é positiva, mas as pessoas alheias ao órgão, bem como as em funções provisórias, são fatores negativos. Esse questionamento visou a captar como os indivíduos agem frente à instituição, bem como observam e contribuem para a institucionalização das ações estratégicas (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). Dessa forma, corroborando os estudos de Currie, Procte e Orne (1999), evidenciou-se que os praticantes não detêm o *empowerment* necessário à tomada de decisões estratégicas contextuais, ficando o campo de atuação nesse aspecto restrito às decisões inerentes a algumas tarefas específicas. O trecho destacado da entrevista com o chefe 2 figura essa relação caracterizada pela média gerência:

Então no caso específico, eu acho que o grande problema do Patrimônio da União é essa falta de

regimento. Vou mais longe, a gente não tem uma estrutura séria, bem definida, você tem uma [...] e que portanto, deveriam ter uma estrutura “igual” que permitisse você fazer uma qualificação dos serviços de todas elas. Você poder julgá-las de forma equânime, até mesmo porque você tem servidores em todas essas superintendências, e [para] você avaliar esse servidores, você tem que ser justo nessa [avaliação].

Por último, apresentam-se, em ordem decrescente de destaque, as ações que mais contribuem para os resultados de crescimento da arrecadação patrimonial, segundo a média gerência: a atualização do cadastro, o exercício do controle, a realização de transferências, o engajamento das chefias, a estrutura adequada; o planejamento executivo, a atualização da legislação e o recurso a forças-tarefa externas para superarem as restrições; e em último plano, o engajamento e a qualificação do nível operacional e a especulação imobiliária, apesar de esta ação ser relativa ao ambiente externo à instituição. O relato do superintendente X destaca as principais ações elencadas:

Então a atualização da Planta [cadastro de imóveis], o recadastramento que você possa fazer, mesmo que em quantidade pequena, mas é muito importante. Essas são algumas ações locais que eu destaco: as transferências rápidas, o recadastramento de dois municípios, dos nossos três municípios que têm praias. Dois já foram recadastrados. Então eu acho que essas são as ações locais que devem dar resultado para qualquer superintendência.

No que diz respeito à pesquisa documental, os relatórios de gestão de 2010 das superintendências foram analisados visando a complementar as evidências observadas nas entrevistas. Entretanto, foi verificado que as informações contidas nos relatórios se apresentaram inviáveis à aplicação da análise de conteúdo pelos seguintes motivos: a expressiva replicação de dados originados não nas superintendências, mas no órgão central; ao aspecto destacado de prestação de contas, que tornou os documentos demasiadamente quantitativos; e à dificuldade de adotar, sob o mesmo contexto, as categorias levantadas a partir da análise de conteúdo das entrevistas. Todavia, comparadas as informações coletadas nos relatórios com as obtidas mediante as entrevistas, verificou-se que as mesmas reforçam a visão da média gerência em seus pontos principais, notadamente quanto às restrições estruturais, aos aspectos contextuais e às atividades desempenhadas. Assim, os elementos de destaque subsidiam as evidências obtidas nas entrevistas, apurados a partir dos relatórios de gestão de 2010 da Região Sul.

As análises que conduziram aos elementos de destaque nº 3, 4 e 5 do quadro 1, revelaram uma constatação relevante à investigação: Que os resultados de arrecadação apresentados pelas superintendências não estavam sendo guiados pelas metas do PPA e, sim, pelas metas da GIAPU.

Quadro 1 - Elementos de destaque nos relatórios de gestão 2010 da Região Sul

Elementos de destaque nos relatórios de gestão 2010 da Região Sul
1. É elaborado, em grande parte, com reprodução de informações padronizadas da SPU – Órgão Central.
2. É produzido com ênfase nas informações quantitativas como prestação de contas aos órgãos de controle.
3. A apuração da GIAPU é um instrumento de gestão concorrente ao PPA.
4. A metodologia empregada na GIAPU é diversa da utilizada no PPA, a despeito de utilizar o mesmo indicador (a arrecadação patrimonial).
5. Diferentemente do PPA, a GIAPU tem repercussão na remuneração dos servidores.
6. Ações implementadas têm consequências que não se limitam ao exercício em curso, mas têm repercussões de longo prazo nas atividades cotidianas.

7. Ocorre o registro das soluções contextuais implementadas, bem como a proposição e reivindicação de melhorias nas atividades e estruturas existentes.
8. Os relatos sobre limitações na estrutura, deficiências no quadro colaborativo, bem como as precariedades na legislação, indicam que a eficácia e a eficiência do órgão ficam aquém do que poderiam apresentar.
9. Devido às limitações na estrutura, recorre-se à realocação do esforço colaborativo e ao uso de forças-tarefa como alternativas paliativas de contornar tais restrições, no entanto, outras atividades ficam se acumulando em um passivo crescente.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, em busca de mais evidências que subsidiassem essa observação, foram pesquisados os relatórios de gestão da SPU de 2008, 2009 e 2010 relativo a esse aspecto. Especificamente, em relação às metas de arrecadação definidas para a GIAPU, foram encontrados valores diversos dos especificados para o PPA. A tabela 2 apresenta comparativamente as evidências encontradas.

Tabela 2 – Comparativo entre as metas da GIAPU e do PPA de 2008 a 2010

Comparativo entre as metas da GIAPU e do PPA de 2008 a 2010					
Exercício	Consolidado (em milhões de R\$)	Consolidado (superação em relação à meta GIAPU)	Consolidado (superação em relação à meta PPA)	Meta GIAPU (em milhões de R\$)	Meta PPA (em milhões de R\$)
2010	635,94	42,98 %	77,40 %	444,77	358,47
2009	459,23	5,01 %	37,39 %	437,32	334,25
2008	437,32	3,50 %	41,05 %	422,53	310,03

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além dos valores divergentes entre as duas metas, observa-se, por meio dos percentuais, que a meta da GIAPU foi superada com mais aproximação do que a do PPA (à exceção do atípico ano de 2010). Esse indicativo, de que os valores consolidados estariam orientados pelas metas da GIAPU e não pelas metas do PPA, foi confirmado mediante análise do relatório de gestão de 2010 da SPU, que apresenta, de forma clara, tal orientação, bem como explica o resultado atípico em 2010:

[...] tem-se verificado sucessivo incremento nominal na arrecadação de R\$ 635,94 milhões, em 2010 (42,96 % acima da meta física estabelecida de R\$ 444,85 milhões). Com relação ao ano de 2009 houve um crescimento de 38,48 % na arrecadação. Cabe atentar que esse resultado tem influência da incorporação da Rede Ferroviária federal – RFFSA com uma arrecadação extraordinária de R\$ 73.759.533,99 (R\$ 71,5 milhões em outras receitas (código 2102), e R\$ 2,2 milhões em alienação de domínio pleno (código 4327)), sem o efeito estoque da RFFSA o valor arrecadado foi de R\$ 562,18 milhões na arrecadação, um aumento de 26,38 % com relação à meta física de R\$ 444,85 milhões.

Dessa forma, assim como constatado na entrevista relativa à contribuição da arrecadação patrimonial para a consecução dos objetivos do PPA, as evidências corroboraram a afirmação de Cavalcante (2007), segundo o qual os indicadores do PPA são ignorados não somente no decorrer do Plano, como também considerados irrelevantes nas tomadas de decisão. Sobre o mesmo tema, também foi confirmada a compreensão de Paulo (2010) de que o PPA se constitui em peça meramente burocrática para os planejadores e tomadores de decisão, servindo assim, principalmente, como instrumento de transparência aos órgãos de controle.

A compreensão de “como” se desenvolve o *strategizing* em relação ao indicador TCAP nas superintendências possibilitou, adicionalmente, o seguinte entendimento sobre o papel desempenhado pela média gerência: ela assume, conforme define Mantere (2008), o papel de “cidadãos”, uma vez que é leal à estratégia, e em parte ao processo, porém verifica-se que não apresenta um alto nível de entusiasmo – justificado pelas restrições de contexto. Por outro lado, foi constatado que a alta gerência atribui à média gerência o papel de “batalhão de soldados” – de acordo com Vogler (2005) – pois a restringe a cumprir e implementar a estratégia determinada pela mesma. Essa diferença nas perspectivas estratégicas, conforme Parnell (2005), ocorre pela alta gerência tender a visualizar a estratégia como uma ciência, com seus produtos a serem implementados mediante um processo *top-down*, enquanto a média gerência tende a observar a estratégia como uma arte, ou seja, carregada de certo grau de consistência e originada mediante um processo *bottom-up*. Todavia, assim como defende Andersen (2000), é de se esperar que, uma vez utilizadas as habilidades da média gerência na tomada de decisões, de forma independente, se contribua para a sensibilidade necessária à implementação de estratégias nas organizações.

Considerações finais

Este artigo apresentou os resultados da pesquisa que buscou compreender como se desenvolveu o *strategizing* relativo ao indicador TCAP do PPA 2008-2011, segundo a média gerência do Patrimônio da União da Região Sul do Brasil. Os resultados da pesquisa expuseram o papel central da prática na implementação da estratégia, bem como a necessidade de adaptação constante da mesma, considerando os aspectos contextuais. Assim, percebe-se a ocorrência de um processo de ajuste, instigando o pensar, o adaptar e o agir.

A análise das entrevistas e dos documentos permitiu identificar que a média gerência tanto não observa correspondência entre o indicador TCAP e os objetivos do PPA quanto os relega a um papel meramente burocrático (em face dos órgãos de controle) em prol das metas estabelecidas para a apuração da GIAPU (que têm repercussão nos vencimentos dos servidores). Sendo assim, os resultados levam a concluir que o PPA é desconsiderado nas superintendências como instrumento norteador das estratégias governamentais.

Relativamente à compreensão do *strategizing*, o modelo composto pelos elementos praticantes, práticas e práxis apresentou-se apropriado ao entendimento de como se desenvolveu o processo estratégico nas SPUs, notadamente, por revelar a dinâmica das múltiplas interações entre os três fatores, aprofundar-se nos aspectos complexos da relação formulação-implementação, bem como pelo foco nos aspectos micro e socialmente contextualizados das estratégias organizacionais. Por conseguinte, verifica-se que a abordagem da ECP ressalta o poder de agência dos praticantes para o alcance dos objetivos pretendidos, pondo em xeque as concepções prescritivas de conteúdo das estratégias.

Pelo exposto, o caso analisado permite supor que um modelo de gestão pública que comporte a adoção da abordagem da ECP, tendo foco nas microatividades desenvolvidas pelos estrategistas, enfatizando o processo interativo entre pessoas, ambiente, organização e a estratégia; atuando sob um planejamento estratégico mais próximo do nível operacional e acompanhado das estruturas necessárias à implementação, pode auxiliar o processo de desenvolvimento e implementação das estratégias governamentais pretendidas no planejamento plurianual das políticas públicas.

Relativamente ao aspecto metodológico, que, a despeito da maioria das pesquisas em ECP estarem utilizando a *grounded theory* como técnica principal de análise de dados – conforme pesquisa de Walter e Augusto (2012) –, neste estudo verificou-se que a aplicação da análise de conteúdo categórica por temas, aplicada nas transcrições das entrevistas, contribuiu de forma eficaz para que fosse revelada ao pesquisador a ênfase dos pontos de vista coletados. Entretanto, cabe destacar que, operacionalmente, a codificação é trabalhosa, a interpretação dos temas é complexa, demanda coerência devido à subjetividade envolvida, bem como exige rigor metodológico, principalmente em estudos multicaso como o presente, com extensa transcrição de entrevistas.

Entre as limitações do estudo, o horizonte transversal da investigação deixou de abranger algumas ações em exercícios anteriores que têm repercussões no longo prazo e poderiam explicar o contexto atual. Outra limitação diz respeito ao tamanho da média gerência investigada, sendo um aspecto que potencialmente colabora para a ocorrência de possíveis vieses indesejáveis. As propostas para trabalhos futuros são: realizar uma pesquisa com horizonte longitudinal que permita investigar as microatividades estratégicas no longo prazo; desenvolver a investigação em outros Estados, de forma a aumentar o número de casos pesquisados, minimizando assim o viés regional; dar início a uma pesquisa do tipo *survey* em todas as superintendências, tomando como base os temas observados nesta pesquisa; e a realização de uma pesquisa comparativa em outros órgãos da esfera pública, bem como em organizações privadas.

REFERÊNCIAS

ANDERSEN, Torben J. Strategic planning, autonomous actions and corporate performance. **Long range planning**, v. 33, n. 2, p. 184-200, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL. Portaria nº 232, de 3 de agosto de 2005. Anexo XII. **Regimento Interno da Secretaria do Patrimônio da União**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 150, n. 60, p. 60-62, 5 ago. 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: Projeto de Lei. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. **Estrutura organizacional**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=344&cat=73&sec=9>>. Acesso em 30 jul. 2011a.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. **Relatório de gestão 2008**. Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. **Relatório de gestão 2009**. Brasília, DF, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. **Relatório**

de gestão 2010. Brasília, DF, 2011e.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Superintendência do Patrimônio da União no Paraná. **Relatório de gestão 2010**. Curitiba, 2011b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Superintendência do Patrimônio da União no Rio Grande do Sul. **Relatório de gestão 2010**. Porto Alegre, 2011c.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina. **Relatório de gestão 2010**. Florianópolis, 2011d.

CARDOSO, Fernando E. **Perspectiva da estratégia-como-prática e o processo de formação da estratégia articulada pelo middle manager**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Regional de Blumenau, 2010.

CAVALCANTE, Pedro L. O Plano Plurianual: Resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 171-187, 2007.

CERTO, Samuel C.; PETER, John P. **Administração estratégica: Planejamento e implantação da estratégia**. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CURRIE, Graeme; PROCTER, Stephen; ORNE, Helen. The empowerment of middle managers in a community health trust: Structure, responsibility and culture. **Personnel Review**, v. 28, n. 3, p. 242-257, 1999.

FENTON, Christopher; LANGLEY, Ann. Strategy as practice and the narrative turn. **Organization Studies**, v. 32, n. 9, p. 1171-1197, 2011.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Armed, 2009.

FLOYD, Steven W.; WOOLDRIDGE, Bill. Middle management involvement in strategy and its association with strategy type: A research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, p. 153-167, 1992.

FREEDMAN, Mike. The genius is in the implementation. **Journal of Business Strategy**. v. 24, n. 2, p. 26-31, 2003.

FROHMAN, Alan L.; JOHNSON, Leonard W. **The middle management challenge: Moving from crisis to empowerment**. New York: McGraw-Hill, 1992.

HAMBRICK, Donald C.; CANELLA JUNIOR, Albert A. Strategy implementation as substance and selling. **Academy of Management Executive**, v. 3, n. 4, p. 278-285, 1989.

HREBINIAK, Lawrence G.; JOYCE, William F. Implementing strategy: Appraisal and agenda for future research. In: HITT, Michael A.; FREEMAN, Richard E.; HARRISSON, Jeffrey S. (Eds.). **The blackwell handbook of strategic management**. 2. ed. New York: J. Wiley, p. 602-626, 2005.

JARZABKOWSKI, Paula. **Strategy as practice: An activity-based approach**. California: Sage, 2005.

_____. Shaping strategy as structuration process. **Academy of Management Journal**. v. 51, n. 4, p. 621-650, 2008.

_____; BALOGUN, Julia; SEIDL, David. Strategizing: The challenges of a practice perspective. **Human Relations**, v. 60, n. 1, p. 5-27, 2007.

_____; WILSON, David C. Actionable strategy knowledge: A practice perspective. **European Management Journal**, v. 24, n. 5, p. 348-367, 2006.

JOHNSON, Gerry. **Strategic change and the management process**. Oxford: Blackwell business, 1987.

_____; MELIN, Leif; WHITTINGTON, Richard. Micro-strategy and strategizing: Towards an activity-based view. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 1, p. 3–22, 2003.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **The strategy-focused organization**: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment. Boston: Harvard Business Press, 2001.

LAVARDA, Rosalia A. B.; CARDOSO, Fernando E. Processo de formação da estratégia deliberado e o strategizing: Considerando a perspectiva da estratégia como prática. In: XIII SEMEAD - SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, São Paulo, **Anais**,..., 2010.

_____; MACHADO, Jacqueline A. A influência do middle manager na formulação e implementação da estratégia de uma instituição de ensino superior privada em Boa Vista - RR. In: XIII SEMEAD - SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, São Paulo, **Anais**,..., 2010.

MAIA, Jonas L. **O processo estratégico no contexto de redes de empresas**: Perspectivas, ferramentas de análise e a proposição de um modelo. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

MANTERE, Saku. Role expectations and middle manager strategic agency. **Journal of Management Studies**, v. 45, n. 2, p. 294-316, 2008.

MARSHALL, Catherine; ROSSMAN, Gretchen B. **Designing qualitative research**. 5. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2011.

MARTINSUO, Miia; IKÄVALKO, Heini. Strategizing through projects: Practices and strategy realization in single projects and project portfolios. In: 22TH EUROPEAN GROUP FOR ORGANIZATIONAL STUDIES (EGOS) COLLOQUIUM, **Anais**,..., Bergen, Norway, 2006.

MINAYO, Maria C. S. (Org). **Pesquisa social**: Teoria, método e criatividade. 30. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**. New York: The Free Press, 1994.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**: Um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry; WALTERS, James A. Of strategies, deliberate and emergent. **Strategic Management Journal**, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

- NEVILLE, Colin. **Introduction to research and research methods**. Bradford: Effective Learning Service, 2007.
- NICHOL, Ronald L. Get middle managers involved in the planning process. **Journal of business strategy**, v. 13, n. 3, p. 26-32, 1992.
- NORDBLOM, Charlie. Involving middle managers in strategy at Volvo Group. **Strategic Communication Management**, v. 10, n. 2, p. 26-29, 2006.
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (Org). **Planejamento e orçamento governamental**. coletânea. Brasília: ENAP, v. 1, p. 229-270, 2006.
- PARNELL, John A. Strategic philosophy and management level. **Management decision**, v. 43, n. 2, p. 157-170, 2005.
- PAULO, Luiz F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 2, n. 61, p. 171-187, 2010.
- PETERS, Tom J.; WATERMAN JUNIOR, Robert H. **In search of excellence**. New York: Harper & Row, 1988.
- PORTER, Michael E. **Competitive strategy**. New York: Free Press, 1980.
- REMENYI, Dan; WILLIAMS, Brian; MONEY, Arthur; SWARTZ, Ethne. **Doing research in business and management: An introduction to process and method**. London: Sage, 2005.
- SAUNDERS, Mark N. K.; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research methods for business students**. 5. ed. Harlow: Financial Times Prentice Hall, 2009.
- SEIDL, David. The role of general strategy concepts in the practice of strategy. **Munich Business Research**, n. 10, 2003.
- SHAH, Abdul M. The foundations of successful strategy implementation: Overcoming the obstacles. **Global Business Review**, v. 6, n. 2, p. 293-302, 2005.
- SOUZA, Caio M. L. **Planejamento estratégico como prática: Um estudo de caso em uma empresa organizada por projetos**. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SPEE, Andreas P.; JARZABKOWSKI, Paula. Strategic planning as a communicative process. **Organization Studies**. v. 32, n. 9, p. 1217-1245, 2011.
- VERGARA, Sylvia C. **Métodos de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- VOGLER, Eric. Frontline and middle management in service firms: Micro-strategizing locally and running a strategic conversation with the corporate level. In: 21TH EUROPEAN GROUP FOR ORGANIZATIONAL STUDIES (EGOS) COLLOQUIUM, **Anais....**, Berlin, Germany, 2005.

WALTER, Silvana A.; AUGUSTO, Paulo O. M. Prática estratégica e strategizing: Mapeamento dos delineamentos metodológicos empregados em estratégia como prática. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 11, n. 1, p. 131-142, 2012.

WHITTINGTON, Richard. Strategy as practice. **Long Range Planning**, v. 29, n. 5, p. 731-735, 1996.

WHITTINGTON, Richard.. The work of strategizing and organizing: For a practice perspective. **Strategic Organization**, v. 1, n. 1, p. 117-125, 2003.

WHITTINGTON, Richard.. Strategy after modernism: Recovering practice. **European Management Review**, v. 1, n. 1, p. 62-68. 2004.

WHITTINGTON, Richard.. Completing the practice turn in strategy research. **Organization Studies**, v. 27, n. 5, p. 613-634, 2006.

WHITTINGTON, Richard.; JOHNSON, Gerry; MELIN, Leif. The emerging field of strategy practice: Some links, a trap, a choice and a confusion. In: 20TH EUROPEAN GROUP FOR ORGANIZATIONAL STUDIES (EGOS) COLLOQUIUM, **Anais,...**, Ljubljana, Slovenia, 2004.

WHITTINGTON, Richard.; JOHNSON, Gerry; MELIN, Leif; LANGLEY, Ann. **Strategy as practice: Research directions and resources**. New York: Cambridge University Press, 2007.

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

