

A Estratégia como Prática Social: O Pensar e o Agir no Programa Terra Mais Igual em Vitória-ES

Autoria: Isabel Cristina Sampaio, Graziela Fortunato, Sergio Augusto Pereira Bastos

Resumo

Este artigo tem o objetivo de avaliar o processo de articulação das práticas sociais exercidas pelos sujeitos organizacionais das administrações públicas na realização de estratégias. Para apoiar a investigação, foram utilizadas as contribuições da teoria social de Certeau (1994) sobre as interações cotidianas do indivíduo em contextos sociais mais amplos. Além de Certeau (1994), as perspectivas clássica, processual, evolucionária e sistêmica organizadas por Whittington (2002) também contribuíram para a compreensão do que é conceber e fazer estratégia. As diversas perspectivas empregadas na gestão estratégica são baseadas em diferentes teorias e possuem uma base assentada em aspectos científicos gerais e quantitativos que acabam por evoluir para a prática. Essa evolução, segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), teve inspiração na perspectiva processual e enfoque nas habilidades dos estrategistas em suas práticas cotidianas. Johnson, Melin e Whittington (2003) e Chia e Mackay (2007) associa a estratégias às práticas cotidianas organizacionais e à prática social nas suas maneiras de pensar, sentir e agir. Os sujeitos organizacionais como foco do estudo, submetidos a contextos sociais reproduzem maneiras de fazer em contextos sociais mais específicos, no caso das organizações públicas. Com isso, a metodologia adotada foi o estudo de caso de uma organização pública, a Poligonal 2 do Programa Terra Mais Igual da Prefeitura de Vitória/ES com coleta de dados através de entrevistas com roteiro semi-estruturado, observação não-participante e pesquisa documental. A observação não-participante focou nas instâncias de gestão do Programa e na compreensão em profundidade das falas dos entrevistados. A pesquisa documental permitiu reconstituir os antecedentes históricos e capturar dados da experiência acumulada ao longo dos anos pelos atores que passaram e os que estão atualmente no exercício das atividades do Programa. A técnica de análise de conteúdo foi aplicada como recurso metodológico utilizando as seguintes categorias: tomada de decisão; socialização das equipes; práticas administrativas formais; comunicação, negociação e administração de conflitos; e aprendizagem nas ações cotidianas, conforme Johnson, Melin e Whittington (2003). Os resultados revelaram que tomada de decisão, comunicação, negociação, administração de conflitos são práticas mais críticas no impacto dos resultados estratégicos; a administração formal auxilia no controle desses resultados; a socialização e a aprendizagem ajudam na eficácia para atingir os objetivos. Foi possível identificar também uma visão positiva dos profissionais e das lideranças comunitárias sobre os resultados que vêm sendo obtidos no dia a dia do Programa em função da participação comunitária adotada como base de suas ações.

1. Introdução

O campo da estratégia vem desde a década de 60 produzindo diversos movimentos caracterizados principalmente por modelos prescritivos fundamentados no cientificismo em detrimento do engajamento prático (Whittington, 2004). Diversas correntes de estudo em estratégia buscaram explicar suas várias visões do que seria a estratégia e sua importância para as organizações.

Estas abordagens variam desde concepções mais estreitas e estáticas da realidade organizacional em sua interação com o ambiente externo até concepções mais amplas que consideram as organizações num complexo de interações mutuamente influenciáveis (Hendry, 2000; Johnson, Melin, & Whittington, 2003).

Essa multiplicidade de abordagens, entretanto, proporcionou reflexões acerca de suas contribuições e impulsionou uma corrente de pesquisadores a focarem seu objeto de interesse na compreensão de como os atores organizacionais interpretam o ambiente externo e o traduzem para o ambiente interno conforme seus referenciais de experiência de vida (Whittington, 1996; Hendry, 2000).

Em face dessa característica, e por ser um campo ainda em desenvolvimento, este estudo se justifica por contribuir para a pesquisa em estratégia, particularmente no cotidiano organizacional pela ótica do executor. Com o objetivo de compreender o processo de articulação das práticas exercidas pelos sujeitos organizacionais das administrações públicas em suas formas de fazer estratégia este estudo utilizou como referência a abordagem estratégica como prática social (Whittington, 2004; Wilson & Jarzabkowski, 2004; Jarzabkowski, 2002, 2004, 2005).

Para apoiar a investigação na descrição das práticas sociais do fazer estratégia dos sujeitos organizacionais, utilizou-se a concepção de Certeau (1994) sobre as interações cotidianas. Este autor procura explicar com base em táticas estratégicas e ações cotidianas as maneiras de atuação dos sujeitos sociais em suas múltiplas e constantes interações nos contextos em que estão inseridos.

A investigação empírica foi realizada no intuito de responder ao problema de pesquisa: **como as práticas sociais exercidas pelos sujeitos organizacionais das administrações públicas se articulam em suas formas de fazer estratégia?** Como metodologia, optou-se por um estudo de caso em uma organização pública, o Programa Terra Mais Igual da Prefeitura Municipal de Vitória/ES em uma área denominada de Poligonal 2. Esta abrange os bairros Forte São João, Cruzamento e Romão, próximos ao Centro de Vitória.

Os resultados obtidos, quando confrontados com o esquema conceitual baseado na teoria social e estratégica como prática social, revelaram cinco práticas sociais que compõem o fazer estratégia do Programa Terra Mais Igual. Estas práticas apresentam sutilezas particulares das equipes que atuam na Poligonal 2 nas suas formas de tomar decisão, socializar pessoas, adotar práticas administrativas formais, comunicar, negociar, administrar conflitos e aprender. Foi possível identificar também uma visão positiva dos profissionais e das lideranças comunitárias sobre os resultados que vêm sendo obtidos no dia a dia do Programa em função da participação comunitária adotada como base de suas ações.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: no segundo item é realizada a revisão de literatura pertinente e estabelecido o referencial teórico relevante para o desenvolvimento do estudo: estratégias organizacionais e estratégia como prática social. No terceiro item é apresentada a metodologia. Em seguida são analisados os resultados e, por fim, apresentadas as considerações finais.

2. Referencial Teórico

A administração estratégica é um campo bastante pesquisado possuindo uma vasta e crescente literatura e que recebe contribuições de outros campos interessados em compreender

o que é estratégia, envolvendo a conceituação, os termos, os modelos e o processo de fazer estratégia (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2000).

Tradicionalmente, a estratégia é vista como resultado de uma série de passos que a alta administração das organizações deve executar, tais como: alinhar as decisões segundo à missão e aos valores, abranger a análise dos ambientes externo e interno, definir cenários e, com base em reflexões analíticas e integradas, definir o curso de ações (posturas, objetivos e metas) para se atingir a visão de futuro projetada. O foco dessa abordagem consiste em estabelecer planos para alcançar resultados convergentes com o propósito e os objetivos da organização (Whright, 2000). O interesse na compreensão do que é conceber e realizar estratégias gerou uma profusão de abordagens, que Whittington (2002) organizou em 4 perspectivas, conforme sintetizado na Tabela 1:

Tabela 1: Perspectivas sobre Estratégia

| | Clássica | Processual | Evolucionária | Sistêmica |
|--------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Estratégia | Formal | Elaborada | Eficiente | Inserida |
| Justificativa | Maximização dos lucros | Vaga | Sobrevivência | Local |
| Foco | Interna (planos) | Interna (política/cognições) | Externa (mercados) | Externa (sociedade) |
| Processos | Analítica | Negociação/aprendizagem | Darwiniana | Social |
| Influências-chave | Economia /militarismo | Psicologia | Economia /biologia | Sociologia |
| Autores-chave | Chandler; Ansoff; Porter | Cyert & March; Mintzberg; Pettigrew | Hannan &Freeman; Williamson | Granovetter; Whitley |
| Surgimento | Anos 1960 | Anos 1970 | Anos 1980 | Anos 1990 |

Nota Fonte: Whittington, R. O que é estratégia. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002, p.46.

Como se pode observar na Tabela 1, as abordagens são menos divergentes do que complementares. Na perspectiva clássica, é adotada uma visão analítica do processo de concepção da estratégia, privilegiando o papel do estrategista e sua habilidade em estabelecer planos formalizados visando a maximização dos lucros consistentes com os propósitos organizacionais (Whittington, 2002). A abordagem é baseada na racionalidade que separa o pensamento da ação e que estabelece uma visão estática da realidade (Clegg, Carter, & Kornberger, 2004).

Na perspectiva processual, o processo de fazer estratégia torna-se falho quando se confia nos dados analíticos elaborados, na identificação de forças ambientais corretas e na possibilidade de calcular e comparar opções estratégicas. Os processualistas alegam que os sujeitos organizacionais responsáveis por estratégias são limitados em sua capacidade de lidar com muitos fatos ao mesmo tempo, como defendem os clássicos, e, por conseguinte reduzem a importância da análise racional e das chances de sucesso das estratégias. O foco dessa perspectiva é na negociação e na aprendizagem que o processo da estratégia traz para a organização, afastando-se de métodos prescritivos e considerando que a formulação da estratégia pode ser compreendida também como decisão política, com o objetivo de debater e escolher alternativas para os dilemas organizacionais (Pettigrew, 1977).

A perspectiva evolucionista considera que a maximização dos lucros é regulada pelos mercados e que só sobrevivem as organizações que são capazes de lidar com as adversidades, independentemente do método que utilizem (Whittington, 2002). Já na perspectiva sistêmica, os teóricos divergem dos evolucionistas e dos processualistas quanto à capacidade das empresas em lidar com o ambiente que as circunda. Estes defendem que a organização tem

capacidade suficiente para planejar e agir dentro de seus ambientes. O ponto de convergência entre estas abordagens está na crítica ao racionalismo clássico. Os sistêmicos alegam que há motivos subjacentes às estratégias que são próprios a determinados contextos sociológicos. Eles defendem que os tomadores de decisão “não são simplesmente indivíduos imparciais e calculistas que interagem em transações puramente econômicas, mas pessoas profundamente enraizadas em sistemas sociais densamente entrelaçados” (Whittington, 2002).

Deve-se estar atento para a relação entre a estratégia formulada (ou formada) e a estratégia realizada. É essencial, não apenas como aprendizado para decisões futuras, compreender o passado, mas comparar o que era pretendido, confrontando-o com o que foi realmente realizado. No entanto, estratégias formuladas podem ser total ou parcialmente implementadas, assim como há decisões de cunho estratégico que são tomadas sem constar do plano previamente estabelecido. Isso significa que tal comparação é uma das maiores armadilhas do campo da estratégia.

Há que destacar, também, outras características que nem sempre são decorrentes de processos estruturados e planejados de elaboração e de realização. Mintzberg e Waters (1985) propõem a classificação de estratégias deliberadas e emergentes: estratégias deliberadas decorrem de um processo controlado de formulação e implementação; estratégias emergentes são conscientes, a despeito de intenções divergentes ou mesmo de ausência de intenções.

As diversas perspectivas empregadas na gestão estratégica e os questionamentos gerados entre si contribuíram para a fragmentação do campo. O motivo é que estas perspectivas são baseadas em diferentes teorias e disciplinas-base. Em função destas observações, Volberda (2004) sugeriu uma síntese do campo da estratégia pela qual se pode oferecer integração entre as várias áreas do conhecimento como forma de solucionar os dilemas das organizações. Essa concepção, entretanto, possui sua base assentada em aspectos científicos, gerais e quantitativos em detrimento do engajamento prático, contextual e qualitativo (Whittington, 2004). Essa visão científica da estratégia impulsionou o movimento com foco na prática que teve como inspiração a perspectiva processual e seu enfoque nas habilidades dos estrategistas em lidar com o dinamismo do cotidiano organizacional (Mintzberg; Ahlstrand, & Lampel, 2000).

Estratégia de negócios e gestão estratégica tem sido vista por muito tempo como o conceito e o processo que ligam as organizações a seus ambientes (Camillus, 1997). No entanto, percebe-se a presença do reducionismo através das análises com dados simplistas do ambiente externo que não contribuem para revelar o que ocorre na organização em sua multiplicidade de interações (Jarzabkowski, 2005).

A estratégia como prática social considera que as estratégias e táticas organizacionais são combinações imbricadas de outras práticas provenientes das maneiras de pensar, sentir e de agir multidimensionais. Além disso, os sujeitos organizacionais submetidos a contextos sociais mais amplos e restritos reproduzem suas maneiras de agir em contextos sociais mais específicos, no caso as organizações públicas. Nessa suposição, os sujeitos organizacionais são considerados um complexo individual e que, em sua atuação na organização, refletem esses contextos sociais, interferindo nos resultados estratégicos (Brown & Duguid, 2001; Johnson, Melin & Whittington, 2003; Chia & Mackay, 2007).

Whittington (2004) defende que, na abordagem com foco na prática, os pesquisadores não precisam se afastar do seu objeto de estudo, ao contrário, podem estabelecer uma relação íntima com ele. Desta forma, a estratégia deixa de ser estudada como algo impessoal ou atributo organizacional e traz contribuições sobre o que as pessoas fazem. A abordagem da estratégia como prática social proporcionou o debate sobre uma perspectiva micro da estratégia. Além disso, insere o fazer estratégia como algo referente às práticas do cotidiano organizacional, que se refletem nos resultados estratégicos (Johnson, Melin, & Whittington, 2003; Chia & Mackay, 2007).

O enfoque na micro-atividade não descarta a estratégia projetiva, mas lança luz sobre o que acontece no processo estratégico com a organização e os indivíduos que nela trabalham. Este enfoque reconhece também que há impactos significativos, em função das interpretações que os sujeitos organizacionais fazem das interações que participam e como o traduzem na organização. Estes impactos são invisíveis às abordagens das estratégias tradicionais. Ao defenderem a perspectiva micro não se pretende abandonar as contribuições das abordagens tradicionais. A crítica a estas abordagens está concentrada no seu enfoque restrito ao nível macro, cujas construções sofisticadas não levam em conta a complexidade da gestão e da ação organizacional (Johnson, Melin, & Whittington, 2003). O enfoque da prática está no trabalho dos estrategistas (Whittington, 2004), mas há espaços para considerar que outros atores, supostamente não estrategistas, desenvolvem práticas que interferem nos resultados estratégicos. É o caso dos estudos apresentados por Orlikowski (2000) sobre os usuários do aplicativo Lótus Notes e de Jarzabkowski (2005) sobre um supervisor de manutenção dos carris do metrô de Londres.

Em ambos os estudos, a forma com que os sujeitos organizacionais interpretam e manipulam recursos tem impactos significativos nos resultados organizacionais e podem passar despercebidos se o foco não se voltar para a prática. No caso de Orlikowski (2000) foi percebido que a prática utilizada pelos usuários de informática ao manipular o software é vital para os redesenhos e atualizações por parte dos produtores de tecnologia. Já no caso de Jarzabkowski (2005) foi possível descobrir as causas geradoras dos atrasos nos horários do metrô de Londres e perdas na rentabilidade da empresa oriundas da saída do supervisor que se aposentou e não orientou seu sucessor quanto à manutenção de peças críticas para o funcionamento do metrô.

Reforçando a importância da abordagem na micro atividade, Clegg, Carter e Kornberger (2004) remetem ao olhar do praticante como algo vivo e dinâmico, em permanente construção, tendo como desafios a compreensão da “dicotomia entre o processo e conteúdo, surgimento e intenção, pensar e agir” (Jarzabkowski, 2005). O estudo da prática é uma oportunidade para se compreender como os gestores traduzem a estratégia em suas atividades gerenciais. Por exemplo: como elaboram documentos, apresentações, falas, reuniões, dentre outras práticas (Whittington, 1996) e quais técnicas utilizam (Clegg, Carter, & Kornberger, 2004; Jarzabkowski, 2005). Importa saber como gestores e consultores se inter-relacionam, se retroalimentam e reduzem a distância entre teoria e prática (Whittington, 1996; Wilson & Jarzabkowski, 2004).

Em função de suas características, essa abordagem trata a prática como resultado das construções e reconstruções sociais nos quais os sujeitos organizacionais submetidos a contextos sociais reproduzem em suas práticas cotidianas no ambiente organizacional. Para apoiar as investigações da estratégia como prática social, a teoria se faz presente por considerar que os indivíduos são um complexo de experiências adquiridas nos sistemas coletivos nos quais realizam suas atividades no dia a dia.

Neste estudo, foram utilizadas as contribuições da teoria social de Certeau (1994). Para este autor, os sujeitos sociais desenvolvem suas práticas, ou seja, maneiras de agir no seu cotidiano, como ler, caminhar, falar, dentre outras práticas, que são imperceptíveis aos sistemas em que se desenvolvem, mas que são significativas para compreender como determinados fatos acontecem. O comportamento dos indivíduos é explicado em contextos sociais mais amplos, na forma de táticas estratégicas e ações cotidianas e são diferenciadas pela ótica do poder (Certeau, 1994). Assim, as ações cotidianas são apresentadas como “o cálculo das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito que manifesta vontade e poder é isolável de um ambiente” (Certeau, 1994). Visto dessa forma, estes sujeitos sociais constituem um lugar próprio (numa prefeitura, numa empresa, num canal de televisão) e desencadeiam reações ou táticas cotidianas, que são movimentos

astuciosos usados pelos sujeitos que não detém o poder e que vigiam as oportunidades para obter ganhos dentro desses ambientes, ou seja, desenvolvem um modo de usar a ordem dominante (Certeau, 1994; Silva, 2007).

A prática é então, um complexo processo social que envolve a interação dos indivíduos em vários contextos sociais e se reflete na forma com que indivíduos vêem o mundo e o mundo os vê. Isto não significa uma negação à integridade dos indivíduos, mas ressaltam o contexto social, o que aprendem nele e o que colocam em prática em função dessa aprendizagem, sendo importante olhar os indivíduos e o meio em que estão inseridos e a relação de troca entre eles (Brown & Duguid, 2001).

Diante disso, neste artigo, assume-se que as estratégias e táticas cotidianas de Certeau (1994) estão relacionadas com as estratégias organizacionais. Na relação com outros contextos sociais, externos à organização, os indivíduos desenvolvem práticas sociais que interferem nas estratégias organizacionais. Nessa suposição, os interesses dos indivíduos extrapolam os interesses organizacionais e desta forma as táticas estratégicas e ações cotidianas se imbricam nas estratégias organizacionais compondo a maneira de fazer a estratégia. Estratégias e táticas organizacionais se combinam, produzem e se reproduzem em outras combinações, geram novos produtos e interagem nos contextos sociais restritos e amplos num *continuum* onde um influencia o outro, em construções e reconstruções sociais permanentes (Certeau, 1994).

As “maneiras de fazer” (Certeau, 1994) dos sujeitos sociais se constroem neste intrincado relacionamento e se constituem no objetivo desse artigo, cujo foco é compreender a articulação dos gestores e equipes multidisciplinares que atuam no Programa Terra Mais Igual, particularmente na interação com fornecedores e a comunidade. O foco se concentra também nos resultados obtidos nessas construções sociais dinâmicas, tornando as estratégias do Programa Terra Mais Igual, algo vivo e em permanente construção (Jarzabkowski, 2005).

Em suma, as práticas sociais, que configuraram as unidades de análise, foram organizadas em 5 categorias de análise: (i) tomada de decisão, (ii) socialização das equipes, (iii) práticas administrativas formais, (iv) comunicação, negociação e administração de conflitos e (v) aprendizagem (Certeau, 1994; Hendry, 2000; Brown & Duguid, 2001; Clegg, Carter & Kornberger, 2004; Jarzabkowski, 2002, 2004, 2005; Wilson & Jarzabkowski, 2004; Johnson, Melin & Whittington, 2003).

3. Metodologia

Para compreender os fenômenos que envolvem a questão de pesquisa objeto deste artigo, será adotado o método de estudo de caso no contexto específico de experiências vividas pelos participantes do Programa Terra Mais Igual da Prefeitura de Vitória/ES. A definição do *locus* de pesquisa foi a busca por uma organização pública com projeto de interação com comunidades e níveis hierárquicos estratégicos, táticos e operacionais, a fim de que fosse permitido analisar as maneiras de fazer estratégia em todos os níveis. A unidade de análise são as práticas sociais dos sujeitos na forma de decidir, planejar, controlar, negociar, comunicar e aprender.

O processo de urbanização de favelas teve início em 1990 com o Projeto de São Pedro, localizado na baía noroeste do município de Vitória. Em sua formulação foram considerados dois eixos prioritários de ações: desenvolvimento humano e desenvolvimento urbano, tendo como princípio norteador a participação comunitária em todas as fases, desde a elaboração do projeto até a execução das obras, convencionada de pré-urbanização e urbanização. Essa experiência, com duração de 7 anos, proporcionou as bases para a estruturação do Projeto Terra. Os dois eixos anteriores foram mantidos, com a integração das várias secretarias como forma de otimização de recursos, melhoria dos focos de atuação e principalmente, a centralização das ações no ser humano, colocando a urbanização e outros aspectos como meio

de qualificação do espaço físico (Prefeitura Municipal de Vitória, 2007). O Projeto Terra teve início oficializado pelo Decreto 10.131 de 14 de janeiro de 1998, e na gestão de 2010 houve uma revisão metodológica alterando de Projeto Terra para Programa Terra Mais Igual.

O Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda (Programa Terra Mais Igual) tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida desse público, através de um conjunto de intervenções para viabilizar as condições de acesso a bens e serviços às demais áreas do município (Prefeitura Municipal de Vitória, 2008). O Programa abrange cerca de 15 bairros definido por meio de áreas geográficas intituladas de poligonais. Em face das inúmeras possibilidades existentes para estudá-lo, optou-se por delimitar o estudo em uma de suas áreas de intervenção denominada de Poligonal 2. Essa Poligonal abrange os bairros Forte São João, Cruzamento e Romão, que estão concentrados próximos ao Centro de Vitória.

Para coletar os dados, três fontes foram utilizadas: entrevista com roteiro semi-estruturado, observação não-participante e pesquisa documental. Para as entrevistas, a seleção de sujeitos foi intencional, ou seja, não probabilística (Triviños, 1987), seguindo os seguintes critérios: (i) quanto à função - tomadores de decisão estratégica e de destinação de recursos; gestores de equipes de campo de nível tático e técnicos de nível operacional; (ii) quanto ao tempo - desde 1999 até os dias atuais; (iii) quanto à participação – criadores do Programa, mas que se desligaram da Prefeitura; (iv) quanto ao envolvimento - fornecedores atuais de obras e as lideranças comunitárias com atuação representativa dos cidadãos da área em questão. Com base nos critérios citados, foram selecionados 24 sujeitos de pesquisa, número adequado pelo critério de saturação (Bauer & Gaskell, 2008). Esta constatação foi evidenciada em função da estruturação do Programa onde os atores participam de atividades repetitivas e integradas e desta forma os temas passaram a ser recorrentes levando o pesquisador a identificar a saturação (Bauer & Gaskell, 2008) e finalizar as entrevistas. A Tabela 2 apresenta os sujeitos selecionados para a pesquisa e será útil como referencial nos trechos das entrevistas.

Tabela 2: Sujeitos da Pesquisa

| Equipe da Prefeitura de Vitória | Qtde | Qtde | |
|---|-------------|------------------------------------|----|
| Núcleo Gestor (Interna) | | Escritório Local | |
| Assessor Especial Geral do Programa | 01 | Gerente Local | 01 |
| Assessor Adjunto | 01 | Técnicos em Urbanismo de Campo | 04 |
| Assessor Técnico do Núcleo Gestor | 02 | Assistentes Sociais | 04 |
| Coord. de Referência e Assessor de Urbanismo | 01 | Assistente Administrativo | 01 |
| Técnico de Urbanismo | 01 | | |
| Subsecretaria de Urbanização | | Lideranças | |
| Subsecretária de Urbanização | 01 | Lideranças Comunitárias | 02 |
| Gerente de Obras | 01 | Profissional Desligado do Programa | |
| Engenheiro Fiscal | 01 | Gestor do Progr. em fase anterior | 01 |
| Interface com Escritório Local | | Agente Financeiro | |
| Pedagoga Ambiental | 01 | Técnico | 01 |
| Fornecedores | | | |
| Engenheiro residente de fornecedores de obras | 01 | | |

Os sujeitos de pesquisa foram codificados da seguinte forma: G para gerentes, TEC para técnicos e EXT para fornecedores e lideranças. A cada código foi acrescentado um número seqüencial em ordem crescente. Nos fragmentos apresentados na Análise dos Resultados esses códigos são indicados.

A observação não-participante focou nas instâncias de gestão do Programa e na compreensão em profundidade das falas dos entrevistados. A pesquisa documental permitiu reconstituir os antecedentes históricos e capturar dados da experiência acumulada ao longo dos anos pelos atores que passaram e os que estão atualmente no exercício das atividades do Programa. A técnica de análise de conteúdo foi aplicada como recurso metodológico.

A análise da estratégia como prática social no Programa Terra Mais Igual constituiu na execução de processos e práticas do cotidiano organizacional (Johnson, Melin & Whittington, 2003) utilizando as seguintes categorias: tomada de decisão; socialização das equipes no Programa; práticas administrativas formais; comunicação, negociação e administração de conflitos; e aprendizagem nas ações cotidianas.

4. Análise dos Resultados

O processo de articulação das práticas exercidas pelos sujeitos organizacionais das administrações públicas em suas formas de fazer estratégia foi analisado segundo os grandes temas que permeiam a prática social, conforme abordado no Referencial Teórico.

4.1 Tomada de Decisão

Os dados obtidos revelaram que existe uma estrutura de gestão que abrange os níveis estratégico, tático e operacional e atua no ambiente externo por meio das comunidades dos três bairros, cuja instância máxima é intitulada de Conselho Comunitário. O estudo concentrou-se em quatro instâncias, na Comissão Gestora, no Núcleo Gestor, no Escritório Local e no Conselho Comunitário. As reuniões para tomada de decisões no âmbito do Programa ocorrem com regularidade semanal, quinzenal e mensal conforme a instância, mas podem ocorrer reuniões extraordinárias dependendo do assunto que precisa ser tratado.

Nas instâncias de decisão privilegia-se a participação de todos os envolvidos, num processo de interação face a face que desafia os gestores. O planejamento, orientação e controle compõem as atividades em que estes atores se vêem envolvidos e que demandam um grau de formalidade significativo, pois são decisões que envolvem cumprimento das metas estratégicas do Programa. As decisões são documentadas em relatórios de reuniões que lhes permitem controlar a partilha de tarefas, prazos e responsáveis envolvidos. O fragmento 1 evidencia a situação:

1. *“Mas quando eu venho pra cá, eu abro o meu email e sempre distribuo as tarefas e não desligo. Porque eu fico preocupada com o prazo que tem para entregar e as pessoas têm dúvidas se vão me entregar. Porque já ocorreu demais aqui. Mas a gente faz o exercício do controle.” (G03)*

Apesar disso, observou-se que o pensamento e a ação são dinâmicos e entrelaçados, não lineares e as oscilações entre um e outro são decorrentes das influências dos contextos que envolvem e interagem no Programa (Wilson & Jarzabkowski, 2004). Quando se trata da autoridade para tomar decisões, os secretários, subsecretários e gerentes têm um lugar reservado onde se exerce o poder. Essas decisões são de caráter mais estratégico e tático do ponto de vista organizacional e se configuram na tradução das diretrizes de governo para a realidade do Programa. Estas são percebidas pelos profissionais do escritório local como espaço do “lá”, ou seja, lá se decide o que “nós temos que fazer na ponta”, como é a linguagem utilizada por estes profissionais. Nessas instâncias, as habilidades dos gestores em negociação são significativas, posto que há atores internos que precisam constantemente serem convencidos a cumprir etapas e há atores externos vigilantes quanto aos acordos estabelecidos. Os dados revelaram os momentos em que estratégias e táticas cotidianas (Certeau, 1994) se sobrepõem com as estratégias organizacionais. O fragmento 2 apresenta um desses momentos:

2. “[...] Como o Terra é um Programa integrado, você depende também da decisão daquela secretaria, daquele secretário, mas quando não há consenso nisso a gente recorre ao prefeito.” (G06)

O conteúdo desta fala traz à estratégia cotidiana o poder do prefeito para induzir acordos e traz à tática cotidiana o modo de usar a ordem dominante, recorrendo ao prefeito, quando necessário para desembaraçar questões que afetem resultados estratégicos. Nestas instâncias, a visão relacional dos contextos macro e micro ficam aparentes e se apresentam bidirecionadas, de forma que as atividades que ocorrem no âmbito do Programa relacionam um contexto com o outro (Wilson & Jarzabkowski, 2004). No fragmento 3 pode-se observar relação entre os contextos macro e micro:

3. “[...] Igual teve uma via, 2,15m a largura dela. Só que isto foi há tempos atrás que foi assinado o projeto, tudo em parceria com a comunidade. A comunidade assinou em baixo. É isto que vai ser feito. Tá bom assim? Ai uma via que tinha 2,15m eles queriam maior. Porque ninguém tinha carro, um exemplo. Hoje eles querem que o carrinho deles chegue à porta. Então este tipo de coisa realmente acontece. Atrapalha um pouco, porque eles falam, tem que parar a obra e de certa forma, pára mesmo. Ai tem que ter uma reunião para esclarecer o que está se passando, oh..., foi proposto isto naquela época, vocês assinaram, não tem como, tem que ser daquela forma e depois volta ao ritmo normal.” (TEC08)

No fragmento 3, pode-se observar, conforme Chia e Mackay (2007), que as estratégias são construídas no calor do momento, ou seja, há uma demanda, interpretada no nível micro, para negociar a possibilidade de ser atendida e desta forma a atividade estratégica é construída nas interações (Jarzabkowski, 2005).

O esforço de criação das instâncias de decisão no Programa Terra Mais Igual tem por objetivo facilitar as ações do Programa nos territórios de sua atuação. A experiência de atuar em rede é um desafio permanente, mas tem gerado um aprendizado para todas as partes e se mostrado um fator determinante no sucesso da atuação dos atores. Juntos, gestores, técnicos, lideranças e fornecedores procuram atuar em apoio mútuo, numa relação aberta, contributiva e difícil. Os fragmentos 4 a 6 ilustram a situação:

4. “É um negócio meio complicado, sabe? É difícil mesmo de ser feito. Mas está lá, eu vejo o pessoal tentando, o pessoal brigando para que as coisas aconteçam. (EXT01).

5. “[...] Nós temos o Conselho Comunitário, entre Romão, Cruzamento e Forte São João. Temos ainda, a Comissão de Acompanhamento de Obras. A gente acompanha a obra passa a passo, a gente visita a obra.” (EXT02)

6. “[...] Por isto é que este gerenciamento é matricial. A gente faz um processo de animação da rede, nós, por exemplo, na desapropriação nós precisamos definir as prioridades, mas quem define as prioridades é quem tá tocando obra.” (G04)

Pelo exposto, observa-se que a estratégia envolve múltiplos atores para decisão sobre as ações a serem realizadas na Poligonal 2, o que exige destes atores habilidades administrativas, técnicas e comportamentais, face às características específicas de fundamentação metodológica do Programa e respectivos contextos envolvidos.

4.2 Socialização

A socialização das equipes no Programa envolve práticas formais e informais. Este processo é considerado chave, pois capacita as pessoas para atuação nas atividades do

Programa. O processo formal é padronizado e consiste nas práticas de utilização do Manual de Normas e Procedimentos. O treinamento dos procedimentos de rotina é realizado no próprio trabalho pelos gestores e pelos profissionais com mais experiência.

Mas este processo é variável, não necessariamente padronizado para todas as equipes que atuam na Poligonal 2. Os dados revelaram que os profissionais que atuam com mais desenvoltura são os que recebem mais informações referentes à filosofia do Programa. Outros profissionais enfrentam mais dificuldades para entrar no ritmo imposto pelo dia a dia porque há uma diferença no processo de socialização. Os fragmentos 7 e 8 ilustram as percepções dos profissionais sobre a integração nas atividades do Programa:

7. “[...] Então logo a princípio eu tava me preparando porque eu ficava lendo teoricamente o que estava sendo proposto e dando parecer e ao mesmo tempo, conhecendo tudo. [...] então isto pra mim foi fundamental.” (G07)

8. “[...] Então, eu senti sim, uma falta de treinamento pra fazer uma execução maior na equipe pra não ser aquela questão de só urbanístico, só social, quando eu entrei. Hoje eu já vejo pela minha experiência, pelo tempo que eu fiquei, eu já consigo lidar com algumas situações sociais de uma forma diferenciada, mas quando eu entrei não, eu sentia muita dificuldade.” (TEC09)

Pelo exposto nestes fragmentos, a socialização formal é vista pelos profissionais como vantajosa, sendo um meio de formação de identidade (Brown & Duguid, 2001) com as premissas do Programa, já que as rotinas lhes são transmitidas (Chia & Mackay, 2007) conferindo-lhes segurança para atuação em suas atividades (Jarzabkowski, 2002, 2004).

Os dados revelaram também que há uma flexibilidade para os gestores integrarem suas equipes em função das circunstâncias. Se o momento for de muita emergência, as práticas são adaptadas para atender às contingências que estes momentos impõem, ficando para outro momento conhecer a história e os planos, dentre outros artefatos criados para orientar as ações do Programa, conforme ilustrado nos fragmentos 9 e 10.

9. “[...] Olha só, nós não tivemos muito tempo de fazer essa análise porque chegamos com um caminhão de coisas para fazer. Era entrar avaliando rápido o que tava acontecendo, mudando algumas pessoas, avaliando o perfil de cada profissional que estava atuando na área, trocando de posição... [...] Na verdade foi o que a gente pode fazer de melhor.” (G03)

10. “[...] porque você vai ler, mas chega aqui, a prática você é envolvida com um monte de coisa que só vai conhecer a lei, você não conhece o todo. Antes de vir para cá eu deveria conhecer o PDLI, isto até hoje a gente não conhece. A gente lê, pedaços, mas até hoje, nestes seis meses, não foi passado para a gente como é, quais foram as metas, quem chegou aqui, até hoje, não visualizou, entendeu?” (TEC03)

Pode-se constatar que o que emerge como estratégico na prática da socialização das equipes do Programa Terra Mais Igual é a importância que se dá à vivência, à capacitação para o trabalho, utilizando-se de métodos formais validados e o acompanhamento de profissionais mais experientes, como forma de garantir que as atividades se desenvolvam dentro do esperado. Mas isto não é totalmente taxativo e racional, ao contrário, valorizam-se as várias construções possíveis que caibam dentro de determinada realidade que se tem que lidar.

4.3 Práticas Administrativas Formais

As práticas administrativas formais utilizadas no Programa Terra Mais Igual estão representadas pelos documentos que são gerados para as atividades. Estes são decretos, leis, termos de referências para contratação de obras e serviços, projetos, metodologia de condução do Programa, relatório de reuniões, relatórios mensais de atividades, fluxograma dos processos de trabalho, planejamentos, cronogramas, modelos padrões para registro de medições, comunicações internas, ofícios, diagnósticos sociais, visita sociais, dentre outros documentos que emergem no dia a dia vivenciado pelas equipes (Prefeitura Municipal de Vitória, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

As práticas administrativas formais são caracterizadas como parte da estratégia processual (Jarzabkowski, 2005). No caso do Programa Terra Mais Igual, estas práticas, por sua formalidade, não se configuram como um fator de pouca atenção da gestão. Ao contrário, todas as instâncias criadas têm por objetivo planejar, executar, monitorar e avaliar as ações do Programa, numa rotina regular. As práticas são reportadas por Jarzabkowski (2004) como algo repetitivo, que foi validado no cotidiano das atividades, construídas por meio do conhecimento tácito e que funcionam como um elemento de reforço e manutenção das estruturas sociais. No Programa Terra Mais Igual observa-se que o efeito das práticas administrativas formais não se limita ao contexto organizacional. Em função dos contextos sociais nos quais o Programa está inserido, as práticas formais se estendem para atender as necessidades oriundas das contratações feitas entre os atores. Os fragmentos 11 a13 ilustram a situações:

11. *“[...] a gente leva pra lá (comunidade) qual é o cronograma da obra de dois meses e depois a gente faz o acompanhamento daquele cronograma quinzenalmente... , [...] porque com a comunidade a questão que eu vejo maior, é a questão da informação (G01).*

12. *“Porque tudo que a gente faz, a gente faz questão de construir relatórios. Porque à medida que você toma determinadas decisões, você toma decisões a partir de alguns parâmetros, a partir de determinados critérios, quando surgir situações semelhantes, você sabe naquela situação que você tomou determinadas decisões por causa daqueles parâmetros e para essa situação vamos usar os mesmos parâmetros. [...] Mas a gente tem sempre o cuidado de recuperar dos relatórios e fazer as cobranças.” (G06)*

13. *“Elas fazem em toda reunião que tem, toda atividade que elas participam a gerente pede pra elas o relatório, registro fotográfico e lista de presença. Todas as reuniões que elas participam têm que ter.” (TEC13)*

As práticas administrativas formais, por suas características recursivas, podem contribuir para o deslocamento de metas (Jarzabkowski, 2005). No fragmento 14 pode ser observada uma situação, em que os hábitos arraigados de fazer determinado relatório, sempre de uma mesma forma, sem questionar sua necessidade, atrasa a entrega destes relatórios ao cliente. Como consequência, atrapalha o processo de análise do andamento das obras, ou seja, desloca a meta do prazo de análise.

14. *“Eu peguei alguns relatórios que eram feitos pela gerenciadora e devagarzinho tenho apresentado para ver se eu posso fazer um padrão. [...] Antes eles eram encaminhados para a fonte financiadora com muito atraso, hoje nós estamos entrando em dezembro e eu já estou fechando outubro, então com 30 dias a gente tem conseguido fechar estes relatórios pra mandar.” (G05)*

Observa-se que esta valorização pela formalização dos atos, está também presente na forma de se comunicar e negociar idéias, ações e de se dirimir os conflitos que surgem no

cotidiano das ações do Programa. Nesta interação construída, a comunicação, a negociação e a administração de conflitos são processos que apresentam micro fenômenos com efeitos significativos nos resultados estratégicos do Programa (Johnson, Melin & Whittington, 2003).

4.4 Comunicação, Negociação e Administração de Conflitos

O processo de comunicação no Programa Terra Mais Igual é estruturado para atender a todas as instâncias da estrutura organizacional do Programa. As informações circulam em meio físico e eletrônico em formatos oficiais e criações específicas para atender às situações que se apresentam. Então pode ser feito um ofício, um relatório de uma reunião ou um “mosquitinho”, que é uma comunicação sucinta para fazer mobilização de moradores para os eventos que ocorrem na Poligonal 2. As reuniões são um canal de comunicação muito utilizado. A produção formalizada é intensa em todas as fases que compõem as ações do Programa no território envolvido. Os espaços e meios de interação para troca de informações combinação de ações são muito valorizados. O fragmento 15 apresenta a situação:

15. *“[...] Então essa interlocução a gente tem daqui, pessoas, que são referências para essas poligonais e que acompanham essas reuniões e essas decisões elas vão abrindo na medida em que você tem um coordenador urbanístico, você tem um assessor, você tem uma coordenação social que vai abrindo, vai ampliando esta divulgação. [...] Então o que eu posso dizer que dependendo do assunto gera um relatório, gera um email, é telefone, é reunião com a equipe, dependendo é reunião com a equipe aqui. Então o que a gente tenta cuidar é muito mais de uma troca rápida de informação para todos terem referência e se necessário for, o meu celular institucional fica ligado 24 horas por dia.” (G04)*

Nas reuniões onde a interação face a face é mais evidente, os gestores utilizam-se da habilidade de conduzir reuniões, sabendo administrar e priorizar a pauta de assuntos, bem como administrar conflitos. Na observação não-participante pode-se perceber que o relacionamento com os membros do Conselho Comunitário é amistoso e as diferenças de opiniões são encaradas com naturalidade em face da construção coletiva que norteia a metodologia do Programa. Isto não quer dizer, entretanto, que esta prática social é simples. Ao contrário, a internalização desse modelo de gestão, com ênfase na participação comunitária e na multidisciplinaridade das ações ainda não foi assimilado por todos os atores envolvidos, conforme se observa no fragmento 16:

16. *“[...] Uma outra dificuldade que a gente enfrenta, né, é fazer com que as secretarias participem realmente do processo, sintam-se parte de fato do processo. [...] É nestas instâncias e a gente tem muito quebra pau, tem muita discussão, tem briga, não é simples não.” (G06)*

Hendry (2000) e Wilson e Jarzabkowski (2004) defendem a relevância no discurso da estratégia. Estes autores enfatizam que a comunicação precisa ser simplificada para ser compreendida com facilidade pelos atores presentes (Jarzabkowski, 2005). Este argumento relaciona a linguagem dos estrategistas como uma competência significativa a ser adquirida, posto que a comunicação muitas vezes soa estranha às áreas funcionais encarregadas em fazer as atividades cotidianas.

4.5 Aprendizagem

Para Wilson e Jarzabkowski (2004) a combinação entre a orientação (direção) e a animação (agir) oferece uma oportunidade para compreender como a prática relaciona o conhecimento existente proporcionado pelas ações (dimensão repetitiva) com o que se

projetou para fazer (dimensão projetiva). Estes autores destacam que as oscilações provenientes das contingências específicas que envolvem cada organização no momento presente, geram uma aprendizagem para projetos futuros, posto que os estrategistas precisam exercitar o julgamento a cada situação que têm que enfrentar e redirecionar os rumos a serem seguidos.

Nesta suposição, passado, presente e futuro se combinam, exigindo que os estrategistas reflitam sobre o passado buscando sustentações para compreender suas ações atuais, tal que possam usar de suas habilidades para compor, nessa mediação, a transformação da prática existente (Wilson & Jarzabkowski, 2004). Os dados obtidos revelaram que as oportunidades para aprender as boas práticas de gestão e de operação estão concentradas na formalidade de documentar as experiências nos relatórios mensais produzidos pelas equipes locais e que é complementado pelo Núcleo Gestor. Os relatórios elaborados a partir de 2008, foram modificados à medida que se percebeu a importância de incluir, não apenas o desempenho do mês, mas também os projetos desenvolvidos pelas equipes locais. Desta forma, surge um banco de dados dessas práticas, que serve de referência para experiências similares. Outras práticas de aprendizagem são proporcionadas pela educação continuada das equipes por meio de cursos e eventos de troca de experiências entre as poligonais como o que ocorreu nos dias 17 e 18 de junho de 2010: o II Seminário do Serviço Social na Habitação. A capacitação pode abranger inclusive os membros do Conselho Comunitário. Este fazer estratégia se configura numa prática social que abrange a capacitação para além dos profissionais internos, envolvendo também outros atores da rede social que se forma para executar as ações do Programa. O fragmento 17 evidencia esta prática:

17. “[...] Então, foram colocadas as prioridades, as demandas e o planejamento, mas para existir o planejamento nós fomos capacitados junto à equipe para estar direcionando na comunidade. Porque não adiantava sair na comunidade sem saber realmente lidar com o morador. [...] você tem que estar preparado para vários tipos de situações que vão ocorrer dentro da comunidade. Nós tivemos várias reuniões, foram mais de 180 reuniões, entendeu?” (EXT02 e 03)

Observou-se também que há um realce na vivência, nas maneiras de fazer, no conhecimento tácito (Certeau, 1994; Jarzabkowski, 2002, 2004, 2005) como que precedendo à formalidade conforme demonstrado no fragmento 18:

18. “[...] projetos sociais, integrados, mas do que produzir é articular, e articular é vivência, é campo, é saber ligar as pontas, tem que vivenciar isto, vivenciou, vai construindo uma proposta de trabalho que ao final é redigida, mas no primeiro momento são pessoas fazendo pactos pra isto.” (G04)

Pelo exposto, no período em que as equipes estão atuando na Poligonal 2 em conjunto com Conselho Comunitário e os fornecedores, é possível avaliar os resultados que vem sendo atingidos.

Brasil (2007) argumenta que a inovação democrática exige dos gestores locais habilidades complexas. A autora se refere ao desafio das multidimensões que estão envolvidas nas ações previstas e projetos, antes ausentes das políticas públicas.

As práticas sociais relatadas neste artigo convergem para o argumento exposto por Brasil (2007). As falas dos entrevistados mostram que o desafio de executar as ações do Programa na Poligonal 2 é, apesar das dificuldades, encarado como positivo. Os fragmentos 19 e 20 relatam a situação:

19. “[...] Mas a grande conquista foi o processo de construção de todo o plano intervenção ali com a participação da comunidade. [...] Porque as pessoas sabem tudo, a comunidade sabe tudo o que vai

acontecer ali. Ela acompanha, ela ajudou a construir o plano, com uma participação efetiva tanto das intervenções urbanas quanto das intervenções sociais. [...] Então a riqueza da Poligonal 2 é isto, serve de modelo para as outras poligonais.” (G06, TEC 02, 04, 06, 08, 10,12)

20. *“Nós temos duas formas de trabalhar com a prefeitura e a comunidade. Na verdade eles são abertos pra gente, entendeu? Para os questionamentos e as demandas que a gente está levando junto a eles. Porque a porta está aberta para as secretarias que a gente estiver precisando. [...] e hoje temos as reuniões que são quinzenais, da Comissão de Acompanhamento de Obras que é liderada por 3 pessoas de cada bairro e que levantam as demandas necessárias para estar trabalhando ali. [...] porque nós sabemos os caminhos, nós sabemos as pessoas a quem devemos procurar e eles atendem a gente da melhor forma possível.” (EXT 02 e 03)*

Observa-se que há uma aceitação, por parte dos profissionais, de que ao compartilhar os diferentes temas da comunidade e buscar uma solução conjunta, contribui-se para um crescimento das partes, aumentando a transparência e a responsabilidade de todos no alcance dos objetivos escolhidos (Carneiro & Brasil, 2007).

5. Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objetivo compreender o processo de articulação das práticas exercidas pelos sujeitos organizacionais das administrações públicas em suas formas de realizar estratégia. Para tanto, utilizou-se a abordagem da Estratégia Como Prática Social, que permite tratar as organizações em suas peculiaridades, tendo em vista sua inserção em contextos sociais amplos e restritos que a influenciam e são por ela influenciados.

Das práticas analisadas no caso do Programa Terra Mais Igual, constatou-se que a tomada de decisão e a comunicação, negociação e administração de conflitos são as práticas sociais mais críticas quando se refere ao impacto sobre os resultados estratégicos. Esta constatação é justificada pelo nível de interação face a face que exige habilidades interpessoais e de negociação por parte dos gestores e técnicos quando se vêem impelidos a conduzir ações que dependem da participação integrada das secretarias municipais e quando necessitam discutir as ações do Programa com o Conselho Comunitário e a Comunidade.

As práticas administrativas formais, por sua vez, podem auxiliar ou comprometer os resultados estratégicos. Estas práticas estimulam o êxito das estratégias quando contribuem para controlar as metas do Programa, mas geram inércia organizacional quando passam despercebidas e continuam a ser utilizadas sem uma análise de sua eficiência.

Quando se trata da socialização das equipes no Programa, os resultados são mais eficazes quando a capacitação dos profissionais é mais intensiva e baseada na metodologia do Programa. Isto confere identidade às pessoas e as alinha aos pressupostos filosóficos do Programa. Identificou-se que quando o ritual de socialização não é possível, os profissionais, principalmente os de campo, sentem-se inseguros, acarretando conflitos interpessoais. Com relação à aprendizagem, identificou-se que as lições aprendidas estão sendo documentadas nos relatórios mensais e nos documentos de trabalho tais como a metodologia do Programa, os Planos de Trabalho Sociais, dentre outros. Há também uma prática de vivenciar, aprender e validar um determinado conhecimento para depois documentá-lo. Quanto às necessidades de capacitação, não existe um processo estruturado que identifique lacunas e supra as competências necessárias. As necessidades emergem no dia a dia e assim são providenciadas. A prática de aprendizagem, contudo, não se configura como um processo organizacional estruturado.

Quanto à visão sobre os resultados constatou-se que apesar da ansiedade por resultados mais imediatos, o olhar dos praticantes da estratégia do Programa Terra Mais Igual apontam para uma experiência positiva. O fato de incluir a comunidade como ator chave na construção do Plano Local de Desenvolvimento Integrado na Poligonal 2 é um desafio, mas a participação comunitária é considerada como um fator crítico de sucesso e encarada como uma aprendizagem que serve de referência para outras experiências similares.

As estratégias e táticas cotidianas (Certeau, 1994) quando presentes nas práticas sociais identificadas neste estudo auxiliam a suportar a correlação de forças e a romperem com as dificuldades de ação integrada, a lidar com a violência existente nos bairros, a reconhecer a manipulação de profissionais que a usam junto a gestores para seu próprio benefício, dentre outras possibilidades.

Pelo exposto, a principal contribuição deste trabalho foi investigar a estratégia pela lente da prática social. O referencial teórico utilizado permitiu reforçar que o processo estratégico se apresenta como uma combinação de orientação e animação (Wilson & Jarzabkowski, 2004) construído e reconstruído pelos atores em permanente interação. Assim, os resultados obtidos na pesquisa empírica quando relacionados ao esquema conceitual comprovam que o objetivo foi alcançado. Este confronto revela que na trajetória histórica construída pelos diversos atores que participam do Programa, a articulação de suas práticas pode ser observada nas formas de fazer estratégia no que tange às suas maneiras de planejar, decidir, socializar, comunicar, negociar, administrar conflitos e aprender. O estudo revelou os aspectos dicotômicos que envolvem o processo estratégico no cotidiano organizacional. A racionalidade e a irracionalidade estão presentes na tomada de decisões, a formalidade e a informalidade compõem a socialização das equipes, as práticas formais e informais coexistem nas rotinas diárias, a comunicação é formal e informal, e a aprendizagem pode acontecer pela via recursiva que se tornou uma boa prática ou pode ser adaptativa pela tensão provocada por alguma fonte interna ou externa.

Apesar de ter uma estrutura organizacional cuja intenção é ser um canal facilitador das ações, observa-se que é necessário investir na simplificação das práticas administrativas formais para agilizar ações do campo e dos escritórios posto que foram identificados procedimentos e instrumentos que promovem inércia organizacional.

No que tange à socialização das equipes, uma uniformização no repasse de informações a todos seus integrantes sobre o Programa e seus instrumentos pode mostrar-se mais adequado, evitando-se insegurança, medo e conflitos interpessoais, além de melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Quanto à prática social da aprendizagem, uma estruturação da memória organizacional documentando as lições aprendidas poderá auxiliar no compartilhamento de informações e impulsionar inovações na metodologia do Programa.

O maior desafio a ser vencido, contudo, é o do pensar e agir de forma integrada; é elaborar e realizar estratégias com efetividade. Isto exige um trabalho vigoroso de conscientização de todos os atores, pois se trata de uma mudança de paradigma que demanda um investimento em capacitação e ações que aproximem estes atores de forma continuada.

Uma limitação que se apresentou nesta pesquisa é que o estudo se localizou apenas nas cinco práticas citadas, mas isto não esgota as inúmeras outras possibilidades de práticas como objeto de pesquisas futuras como, por exemplo, as práticas sociais de: delegação de poder, gerência participativa, administração de conflitos, participação comunitária e negociação com a comunidade. Sugere-se também, pesquisar as redes sociais que envolvem as poligonais e utilizando um referencial específico, fazer um aprofundamento do poder de influência dos atores e seus impactos nos resultados estratégicos do Programa.

6. Referências Bibliográficas

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL, F. de P. D. Governos locais e inovações democráticas nas políticas, programas e projetos no contexto brasileiro contemporâneo. In: XXXI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31. Rio de Janeiro, 2007. **Anais....**Rio de Janeiro, 2007.

BROWN, J. S.; DUGUID, P. Knowledge and Organization: A Social-Practice Perspective. **Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences**, v. 12, n. 2, p. 198-213, 2001.

CAMILLUS, J. Shifting the strategic management paradigm. **European Management Journal**, v.15, n.1, p.1-7, 1997.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. de P. D. Descentralização e gestão local: uma análise de desenho e implementação do programa SOMMA em Municípios Mineiros. . In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31. Rio de Janeiro, 2007. **Anais....**Rio de Janeiro, 2007.

CERTEAU, M. de. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Petrópolis, RJ: Vozes.1994.

CHIA, R.; MACKAY, B. Post-processual challenges for the emerging strategy-as-practice perspective: discovering strategy in the logic of practice. **Human Relations**, v.60, n.1, p.217-242, 2007.

CLEGG, S.; CARTER, C.; KORNBERGER, M. A "máquina estratégica": fundamentos epistemológicos e desenvolvimento em curso. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 44, n. 4, p. 21-31, 2004.

HENDRY, J. Strategic Decision Making, discourse, and strategy as social practice. **Journal of Management Studies**, v.37, n.7, 2000.

JARZABKOWSKI, P. Strategy as practice: recursiveness, adaptation and strategic practices-in-use. Aston Business School, **Aston University**, Birmingham B4 7ET, UK. July, 2002.

_____.; WILSON. D. C. Top teams and strategy in a UK University. **Journal of Management Studies**.v. 39, n. 3, p. 355-381, 2002.

_____. Strategy as practice: recursiveness, adaptation, and practice-in-use. **Organization Studies**.v. 25. n. 4, p. 529-560, 2004.

_____. **Strategy as practice: an activity-based approach**. London: Sage, publications, 2005.

JOHNSON, G.; MELIN, L.; WHITTINGTON, R. Guest Editors Introduction: Micro Strategy and Strategizing: Towards an Activity-Based View. **Journal of Management Studies**, v. 40, n.1, p.3-22, 2003.

MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. Of strategies, deliberate and emergent. **Strategic Management Journal**, v.6, p.257-272, 1985.

_____.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári da Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

ORLIKOWSKI, W. J. Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. **Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences**, v. 11, n. 4, p. 404-428, 2000.

PETTIGREW, A. M. Strategy formulation as a political process. **International Studies of Management & Organization**, v. 7, n. 2, p, 78-87, 1977.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Ofício nº 59 – Gab/Pref/APE/ Terra. Secretaria de Gestão Estratégica - Núcleo Gestor do Programa Terra. **Vitória: Prefeitura Municipal**, março, 2006.

_____. Metodologia – Terra Mais Igual. **Vitória: Prefeitura Municipal**, 2007.

_____. Relatório de Acompanhamento do Trabalho Técnico Social – Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Polígono 02. Secretaria de Gestão Estratégica – Assessoria de Projetos Especiais do Programa Terra. **Vitória: Prefeitura Municipal**, janeiro a junho, 2008.

_____. Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários. Polígono 2: Romão, Cruzamento e Forte São João. Secretaria de Gestão Estratégica - Núcleo Gestor do Terra Mais Igual. **Vitória: Prefeitura Municipal**, março, 2008.

_____. Relatório de Acompanhamento do Trabalho Social. Secretaria de Gestão Estratégica – Assessoria de Projetos Especiais do Programa Terra. **Vitória: Prefeitura Municipal**, janeiro, 2009.

_____. Relatório de Acompanhamento do Trabalho Social. Secretaria de Gestão Estratégica - Núcleo Gestor do Terra Mais Igual. **Vitória: Prefeitura Municipal**, março, 2010.

SILVA, A.R.L. As práticas sociais e o “fazer estratégia”: um estudo dos comerciantes de hortifrutícolas do mercado da Vila Rubim., 2007, 301f. Tese (Doutorado em Administração). Belo Horizonte: **Centro de Pós Graduação e Pesquisa do Departamento de Ciências Administrativas e Econômicas da Universidade de Federal Minas Gerais**, 2007.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VOLBERDA, H. W. Crise em estratégia: fragmentação ou síntese. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 4, p. 32-43, 2004.

WILSON, D. C.; JARZABKOWSKI, P. Pensando e Agindo Estrategicamente: novos desafios para a análise estratégica. **Revista de Administração de Empresa**. São Paulo, v.4, n.44, p.11-20, 2004.

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

_____. **O que é estratégia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

_____. Estratégia após o modernismo: recuperando a prática. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n.4, p.44-53, 2004.

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

WRIGHT, P. L.; KROLL, M.J.;PARNELL, J.A. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000.