

Transposição de Tecnologias de Gestão para a Administração Pública: o Processo de Implementação do Planejamento Estratégico em um Município de Médio Porte

Autoria: Sandro Trescastro Bergue

Resumo

O artigo aborda o processo de incorporação de conceitos gerenciais a partir da implantação de um modelo de planejamento estratégico em um município de médio porte. O tratamento teórico apóia-se em elementos do novo institucionalismo, e nos conceitos de antropofagia organizacional e de redução sociológica. Revela, a despeito da ampla rede de envolvimento dos diferentes atores locais no processo, uma absorção mimética e cerimonial da tecnologia gerencial fortemente baseada na ação de uma consultoria, não se verificando a formação de um pensamento estratégico institucional. Percebe-se que a prática formalística observada reforça o personalismo e o patrimonialismo como elementos da cultura gerencial do setor público. A falta de uma incursão crítica sobre o conteúdo gerencial transferido contribui para a frágil articulação da nova tecnologia com o sistema de gestão da organização. Sugere-se que o potencial transformador do planejamento estratégico como tecnologia gerencial para a organização, além de ambiente propício ao pensamento estratégico, exige esforço de reconhecimento, reflexão e assimilação crítica que alcance seus pressupostos valorativos e conceitos essenciais, seguindo-se a construção de um conhecimento gerencial endógeno, coerente com as necessidades e especificidades da organização.

Introdução

O Estado e a administração pública brasileira, com as especificidades que os particularizam, estão sob tensão tanto pela influência de um paradigma de gestão pública que, a despeito de não ser hegemônico (SPINK, 1999), vigora em amplitude global – a nova administração pública (FERLIE *et al.*, 1999) –, quanto por pressões internas, advindas de diferentes setores da sociedade, em uma trajetória de demanda crescente por mais e melhores bens e serviços públicos. Se de um lado são inegáveis a força e a extensão com que esse movimento reformador impacta a administração pública e o Estado, é também verdade que nesse tão peculiar quanto complexo e multifacetado espaço de poder os termos desse discurso gerencial têm assumido expressões bastante específicas, notadamente em razão da diversidade de interpretações segundo as quais seu conteúdo vêm sendo percebido pelos diferentes atores do campo.

Ainda que não comparáveis em intensidade e dinamismo ao grau de complexidade das relações que atingem as empresas, é preciso reconhecer que a administração pública tem experimentado algumas mudanças de forma e substância, notadamente nas últimas décadas. Os resultados alcançados pelos sucessivos ciclos de reforma administrativa pelos quais o Brasil tem passado, especialmente a partir do século XX, bem demonstram um fenômeno de transformação incremental nos modelos de gestão das organizações públicas, com a reconfiguração de traços essenciais originários da cultura nacional, notadamente o clientelismo político e o patrimonialismo (PINHO, 1998). Nesse contexto, destaca-se a ascensão das inovações gerenciais, e a transposição para as organizações públicas de conceitos e tecnologias de gestão produzidas exogenamente, tanto no setor privado quanto em outros estados, países ou regiões. Estudos acerca do tema têm demonstrado o caráter parcial desse movimento de apropriação tecnológica, seja em organizações privadas (CALDAS, 1997), seja em organizações públicas (GUIMARÃES *et*

al., 2004). Os resultados alcançados nos referidos estudos revelam práticas formalísticas nos processos de transposição desses modelos de gestão, inicando que a ênfase no formato tem prevalecido em relação ao conteúdo.

Os esforços de apropriação mimética de conceitos e tecnologias gerenciais em sua totalidade – sob a forma de modelos padronizados, ou mesmo adaptados (mas que preservam seu formato original com o fim de ser identificada como tal, e, por conseguinte, de cumprir sua função legitimadora) – por mera transposição direta, conduz à coexistência de elementos e práticas gerenciais tradicionais e inovadoras; estas, por vezes, convivendo como corpos estranhos no sistema de gestão da organização. Nesse caso, diferentes aspectos poderiam contribuir para a compreensão dos motivos pelos quais uma prática cerimonial (MEYER; ROWAN, 1992) ou “para inglês ver” (CALDAS, 1997) se manifesta. De fato, os estudos envolvendo as reformas administrativas levadas a efeito no Brasil tem convergido predominantemente para a indicação de insucessos e transformações parciais, preservando-se traços tradicionais da formação histórica da administração pública brasileira (PINHO, 1998; REZENDE, 2002; ALVERGA, 2003). De outra parte, considerando que a cada experiência de apropriação de elementos exógenos ao sistema, em alguma medida, no mínimo parte desse conteúdo é assimilado, pode-se questionar acerca dos fatores críticos que contribuem para o êxito dessa assimilação parcial, ou seja, para a transformação do sistema de gestão.

Uma dessas tecnologias gerenciais em ascensão na administração pública é o planejamento estratégico (MATIAS-PEREIRA, 2007), que tem sido empregado com particular e crescente desenvoltura na esfera local de governo (PAGNONCELLI; AUMOND, 2004; REZENDE; CASTOR, 2005; GOUVÊA, 2007, OLIVEIRA, 2007), entre outros modelos e tecnologias gerenciais (CAULLIRAUX; YUKI, 2004). Nesses termos, o objetivo do presente estudo é contribuir para a compreensão do processo mediante o qual uma organização pública absorve tecnologias gerenciais desenvolvidas originariamente para empresas do setor privado; e como assimila os conceitos a elas subjacentes. Esse artigo apresenta o estudo de um caso com foco no processo de introdução de uma tecnologia gerencial específica – o planejamento estratégico – em um município de médio porte. Segue-se a essa seção introdutória uma breve abordagem do movimento de reforma gerencial na administração pública brasileira, contexto que inspira a absorção dessas inovações tecnológicas. Na seção seguinte são lançados as bases teóricas essenciais à abordagem do tema. Aspectos afetos à metodologia orientadora da pesquisa estão presentes na terceira parte do texto; sobrevivendo a análise dos dados coletados e a sua discussão com relação ao referencial teórico apresentado. Por fim, são tecidas considerações à guisa de conclusão sobre o tema de estudo e sinalizadas algumas linhas de aprofundamento.

1. Referencial teórico

Os recentes movimentos reformadores do Estado têm promovido transformações na estrutura e funcionamento da administração pública, requerendo-se de suas organizações novas formas de gestão, e remetendo estes organismos a novos patamares de exigência em termos de legitimação mútua e perante a sociedade. Pinho (1998), Spink (1999), Alverga (2003) e Costa (2007) investigam em profundidade os ciclos de reforma administrativa ocorridos no Brasil, relacionando o insucesso desses movimentos à influência dos fortes traços patrimonialistas que marcam a administração pública brasileira, destacando que esses atributos da prática social local contribuem sobremaneira para que as mudanças sejam viesadas, parciais e incrementais. Com a ascensão da nova administração pública assumem destaque valores notadamente associados a

práticas legitimadas no setor privado (FERLIE *et al.*, 1999). Pressupostos assumidos como o da superioridade dos modelos de gestão de empresas sobre as ações de gestão pública tradicionais e historicamente construídos, além da emergência de valores como o da eficiência, sinalizam aos gestores públicos o caminho para a adoção de tecnologias gerenciais reconhecidas no campo empresarial. Em que medida, no entanto, esses conceitos e tecnologias são assimilados pelas organizações públicas? Seriam essas tecnologias, de fato necessárias e compatíveis com o setor público no seu formato original? Como se relacionam com os pressupostos e valores culturais antes referenciados? E no caso particular do planejamento estratégico?

1.1 Uma burocracia em formação

As organizações públicas têm investido na apropriação de tecnologias de gestão em busca de legitimação perante seu campo e a sociedade, impulsionadas pela necessidade de mostrarem-se sensíveis às inovações que as circundam e se consolidam, seja por exigências impostas por outras esferas de governo, seja por organismos externos (POLLITT, 2004). O movimento ‘modernizante’ de alinhamento da administração pública com esses atributos gerenciais contrasta, todavia, com aspectos tradicionais da cultura nacional, fruto de uma construção histórica que conforma a prática social também na administração pública. O patrimonialismo em suas diferentes variantes e fenômenos complementares, entre os quais o clientelismo político, tem sido objeto de análise de diferentes autores para explicar os insucessos nas reformas administrativas no Brasil (MARTINS, 1997a; PINHO, 1998; COSTA, 2007). Martins (1997a) refere que o patrimonialismo, marco cultural da sociedade brasileira profundamente arraigado e com fortes reflexos na administração pública, convive neste espaço com esforços recorrentes de transformação – as reformas. Pinho (1998, p. 72), em construção argumentativa convergente, destaca a “*resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação.*” Para o citado autor, as transformações derivadas dos ciclos de reformas não alcançam a essência do patrimonialismo, desbordando aspectos estruturais e estratégicos (que não são revelados). Em face disso, Pinho (1998) questiona acerca dos limites e possibilidades de convivência entre o espírito gerencialista que informa a reforma em curso e o patrimonialismo da cultura nacional. A essa indagação ele próprio oferece uma possível diretriz de resposta: “*a implementação do gerencialismo estaria concorrendo para o desaparecimento do patrimonialismo, e, assim, então, seria positivo, mesmo convivendo com o patrimonialismo*” (PINHO, 1998, p. 77).

Costa (2007) afirma que a despeito das reiteradas abordagens e estudos que evidenciam a influência do patrimonialismo, do formalismo, do clientelismo, entre outros fatores, os insucessos dos projetos de reforma administrativa no Brasil estão relacionados à insuficiente observância desses elementos culturais, incluindo suas variantes mais modernas como o compadrio, a vassalagem, a barganha, a fisiologia, a bacharelise e a centralização. Para Martins (1997a) o movimento de reforma em curso não se dissocia, em essência, de uma reformulação burocrática, ainda que denominada de pós-burocrática. De fato, não se pode afirmar que as organizações públicas estão deixando de ser burocráticas, mas que podem estar aperfeiçoando-se como burocracias. Assim, a burocracia pública transforma-se cíclica e paulatinamente pela absorção de conceitos e tecnologias gerenciais que em diferentes níveis de intensidade afetam valores essenciais do sistema de gestão vigente na organização.

1.2 As tecnologias gerenciais na administração pública

A mimetização de práticas gerenciais legitimadas no campo privado, tratada no campo teórico do institucionalismo, pode ser compreendida mais especificamente à luz dos denominados modismos gerenciais – *fads and fashions* – categoria que sugere uma coleção de melhores práticas de gestão disponíveis às organizações (ABRAHAMSON, 1996, CALDAS, 1997; BENDERS; VAN VEEN, 2001; NEWELL *et al.*, 2001). Produzidos e disseminados por diferentes agentes, entre os quais se destacam as firmas de consultoria (MACHADO-DA SILVA; VIZEU, 2007), os modismos gerenciais tendem a ser passageiros, ao passo que os conceitos que lhes conferem sustentação podem ser considerados mais perenes, e mesmo informar diferentes tecnologias ao longo do tempo (MOTTA, 2001). Assim, é a transitoriedade de uma inovação gerencial em relação aos valores idiossincráticos que moldam o sistema de gestão da organização, o atributo que confere a determinada tecnologia o caráter de *modismo*.

Abrahamson (1996), opondo-se à perspectiva convencional – que pressupõe a racionalidade perfeita dos agentes assentada na crença de que as organizações são tomadoras de tecnologia do ambiente, agindo de forma independente, e que essa adoção é coerente com objetivos definidos de forma clara pela organização –, propõe que a escolha da tecnologia por parte da organização é, de fato, fortemente influenciada por outras organizações, e que não há na organização absoluta clareza acerca em relação aos objetivos destes processos de inovação tecnológica. Diante disso, coerente com práticas isomórficas de fundo preponderantemente mimético, as organizações tendem a convergir para aparência de racionalidade, ou assimilação cerimonial de elementos legitimados no campo (MEYER; ROWAN, 1992). O isomorfismo institucional, conforme Meyer e Rowan (1992, p. 30), “*promove o sucesso e a sobrevivência da organização*” mediante a incorporação de elementos institucionalizados do ambiente, que operam também como *mitos institucionais racionalizados*, criando e sustentando diversas formas organizacionais (CARVALHO; VIEIRA, 2002). Meyer e Rowan (1992), referem como mitos racionais muitos elementos da estrutura formal das organizações, tais como as profissões, as funções da organização, as linguagens e as *tecnologias gerenciais*.

Segundo DiMaggio e Powell (2005, p. 79), as “*organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebam ser mais legítimas ou bem sucedidas*”. Buscam esses elementos e os incorporam como atitude de reforço de sua legitimidade no campo. Estudos recentes sobre esse fenômeno, focados em organizações públicas, têm sinalizado importantes limitações no processo de transposição de tecnologias gerenciais tanto nas suas fases de introdução e implementação quanto na de manutenção (sustentabilidade) da tecnologia na organização (GUIMARÃES *et al.*, 2004). Fatores que influenciam fortemente o sucesso de inovações gerenciais foram, segundo Guimarães *et al.* (2004): a *liderança* e a *comunicação*. Nos casos relatados as atuações fortes de indivíduos ou grupos da alta administração destacaram-se na idealização e na condução dos processos de inovação. A comunicação foi assinalada como elemento de redução das resistências e de elevação do nível de comprometimento das pessoas com o processo. Como aspectos falhos que se revelaram na fase de manutenção Guimarães *et al.* (2004, p. 10) identificaram que “*as organizações não retroalimentam o sistema de forma adequada, ou seja, não utilizam as informações obtidas nos mecanismos de acompanhamento e controle para atualizarem os modelos de gestão*”. Esse fato, em si pode constituir forte elemento sinalizador da falta de aderência da tecnologia ao sistema de gestão da organização. A participação de agentes externos – consultorias – foi percebida pelos autores como aspecto positivo, conferindo legitimidade às inovações gerenciais (transparência, profissionalismo e credibilidade). Reações dos funcionários às inovações – fenômenos de resistência – estiveram associados à *luta pelo poder nas*

organizações, na medida em que a introdução das inovações exigem o compartilhamento do conhecimento. A comunicação e a participação das pessoas contribuíram para reduzir o grau de resistência à introdução das inovações.

Uma das tecnologias gerenciais mais em voga no setor público tem sido o planejamento estratégico. Apesar do planejamento possuir no setor público longa trajetória e instrumentos consolidados (art. 165 da Constituição Federal e a LC 101/2000), o *planejamento estratégico* inspirado em conceitos empresariais tem figurado como referência inovadora. Se no campo privado o planejamento é uma faculdade, no setor público é uma obrigação do gestor planejar segundo os diferentes horizontes temporais, em atenção, de início, aos princípios da legalidade, da garantia da continuidade da prestação dos serviços públicos, e do interesse público em última instância. Destaca-se para os fins específicos deste estudo as noções de planejamento sob a perspectiva estratégica como um processo (OLIVEIRA, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2007), sistêmico e contendo diretrizes gerais macro-orientadas (WRIGHT *et al.*, 2000), conceito este que no setor público tem apresentado importantes experiências na esfera local de governo (POISTER; STREIB, 1997; PAGNONCELLI; AUMOND, 2004; REZENDE; CASTOR, 2005; GOUVÊA, 2007).

Mas compreender o impacto do modelo de planejamento estratégico de inspiração empresarial no setor público requer não somente a assunção do seu conceito difundido no campo da administração (ANSOFF, 1977, 1990), senão a busca de seus fundamentos originais na esfera do pensamento econômico (VASCONCELOS; CYRINO, 2000). E nesse resgate identificar o intuito de um diferencial de desempenho para as organizações – mediante a obtenção de uma vantagem competitiva –, e, por vezes, fortemente influenciados pelos pressupostos de equilíbrio, racionalidade perfeita, certeza, entre outros elementos que inspiram a economia neoclássica, com destaque para os modelos de estratégia inspirados na *teoria do posicionamento*, que tem em Porter (1986) um célebre expoente, e na *teoria dos recursos*.

1.3 O processo de assimilação conceitual e tecnológica

Morris e Lancaster (2005) apresentam a noção de *tradução* de conceitos gerenciais, abordando a forma como idéias oriundas de um determinado contexto são apropriadas em outro. Afirmam que as organizações receptoras desempenham um papel ativo no processo de transferência, promovendo a “transformação” ou “tradução” das idéias, assim entendida como um processo através do qual uma idéia gerencial geral é transferida e reinterpretada em um novo contexto. Nesse processo, tanto os fornecedores quanto os receptores dos novos conceitos “*colaboram para redefinir ou privilegiar certas práticas e discordar de outras*” (MORRIS; LANCASTER, 2005, p. 207); destacando a tradução de idéias gerenciais como um processo interpretativo mediante o qual novas tecnologias são institucionalizadas em diferentes campos através de idéias que circulam “destiladas” em conceitos abstratos.

Avançando na busca de referenciais coerentes que auxiliem a compreensão do processo de assimilação de tecnologias gerenciais, Caldas e Wood Jr. (1997) assinalam os contrastes entre *imagem* e *substância*, resultando em três respostas organizacionais possíveis: a *adoção desta tecnologia “para inglês ver”*, a *negação*, ou a *adaptação criativa*. O fenômeno de aquisição tecnológica, que não pode ser compreendido senão de forma contextualizada no processo histórico de formação da sociedade brasileira, explicita um comportamento determinado por diferentes traços da cultura nacional: o *personalismo*, a *ambigüidade* (de onde deriva o jeitinho brasileiro), a *distância do poder*, a *plasticidade*, e o *formalismo* (CALDAS; WOOD Jr., 1997).

Ao estudar os processos de adoção de tecnologias gerenciais por empresas, Wood Jr. e Caldas (1999) destacam a *adaptação criativa* como o mais saudável, não obstante seja o menos freqüente dentre os comportamentos reativos típicos. Assinalam, os autores, como pressuposto da adaptação criativa que,

se é verdade que a tecnologia gerencial importada de centros desenvolvidos por países emergentes pode não ser diretamente adequada ou aplicável, também é fato que em boa parte dessas referências há conhecimento útil e importante. (...). O problema é que, em estado puro, boa parte dessa tecnologia não é apropriada às especificidades locais. (WOOD Jr.; CALDAS, 1999, p. 59).

Diante disso, Wood Jr. e Caldas (1999) sugerem a *antropofagia organizacional*.

É uma prática despreconceituosa e consciente de garantir a adoção apropriada – ou seja, adequada às especificidades locais – de tecnologia administrativa estrangeira que carregue conhecimentos úteis a países emergentes. Nesse tipo de prática, a organização não adota cegamente, tampouco nega indiscriminadamente, modelos vindos de fora. Ela relê e reinterpreta essa tecnologia, procurando entender seus pressupostos fundamentais. Ela desconstrói com base em suas próprias especificidades locais. E, por fim, ela reconstrói criativamente, “devorando” a essência de seu valor e atendendo de forma apropriada a seus propósitos singulares e a sua realidade local (WOOD Jr.; CALDAS, 1999, p. 59-60).

Este sentido dado à antropofagia sinaliza algo que parece estar ausente nos processos correntes de transposição de conceitos gerenciais, especialmente nos casos em que a diversidade não se limita aos padrões culturais nacionais, mas à distinção marcante entre setores como é o caso da administração pública. Assentado isso, sugere-se que a noção de *antropofagia organizacional* está fortemente relacionada com o conceito de *redução sociológica* proposto por Ramos (1996), de quem o campo das ciências sociais recebeu substancial impulso, especialmente em relação ao esforço de apreensão crítica de conceitos.

Em seu sentido mais genérico, redução consiste na eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado. (RAMOS, 1996, p. 71)

É maneira de ver que obedece a regras e se esforça por depurar os objetos de elementos que dificultem a percepção exaustiva e radical de seu significado (RAMOS, 1996, p. 72).

A redução sociológica requer a busca da essência de um conceito, entendida como o seu conteúdo nuclear. O exercício da redução no campo das ciências sociais e dos estudos organizacionais, implica a apreensão crítica de conceitos com vistas ao desenvolvimento de um determinado corpo teórico, ampliando seu poder interpretativo e explicativo. Salienta-se, também, a noção de depuração, compreendida como o esforço de interpretar um conceito produzido em um outro contexto, e dele extrair a essência, destituindo-o de forma criteriosa dos elementos que o identificam com seu lugar de origem. Estes elementos periféricos, destaca-se, são o que obstaculiza a apropriação do conceito essencial fora de seu contexto primitivo. O processo de redução, para Ramos (1996), deve ser radical, ou seja, alcançar as raízes de seu significado. É de se notar, ainda, que também Ramos (1996) não advoga a oposição de obstáculos à absorção do conhecimento produzido no exterior, senão a necessária submissão desta produção ao crivo da realidade e necessidades que particularizam o local.

A redução sociológica não implica isolacionismo, nem exaltação romântica do local, regional ou nacional. Não pretende opor-se à prática de transplantações, mas quer submetê-las a apurados critérios de seletividade (RAMOS, 1996, p. 73).

A extensão da definição de *exógeno*, desde já deve ser relativizada, operando-se sua compreensão sempre em relação ao contexto de aplicação. Com isso, pode-se sustentar ser não somente válida, mas desejável a permeabilidade tanto das ‘fronteiras’ que ainda demarcam os campos de conhecimento, quanto dos diversos espaços, realidades e culturas em que os conhecimentos de modo geral são produzidos, desde que levada a efeito a redução sociológica. Nesse ponto destaca-se a incidência da *lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira* (RAMOS, 1996). Coerente com a noção de redução sociológica, a assunção da produção intelectual estrangeira como elemento acessório, ou subsidiário, requer a adoção de uma atitude consciente em relação à necessidade de forte e sistemática reflexão que alcance os pressupostos informadores do conteúdo exógeno. A redução significa, portanto, refletir comprometida e profundamente sobre os pressupostos subjacentes aos conceitos transferidos ao servir-se de experiências e conhecimento produzido em outras realidades. Reduzir um conceito ou tecnologia gerencial à sua essência, então, implicaria destituí-lo plenamente dos elementos que o vinculam com seu ambiente de origem, extraíndo-se, assim, seu conteúdo nuclear. Este conteúdo, destaca-se, é o que suporta a tecnologia, ou seja, é a essência do conceito. Isto feito, esse conhecimento *reduzido* ou *destilado* pode ser utilizado endogenamente com o propósito de gerar tecnologias gerenciais próprias e com significado para a organização.

2. Aspectos metodológicos

Trata-se de um estudo de orientação qualitativa e natureza exploratória, desenvolvido sob a forma de um estudo de caso, que tem como objetivo ampliar a compreensão sobre o processo de apropriação da tecnologia gerencial do *planejamento estratégico* em uma organização pública – o Poder Executivo de um município de médio porte populacional – e de assimilação dos conceitos a ele subjacentes, identificando os principais fatores intervenientes. Os dados foram coletados no período compreendido entre agosto e dezembro de 2007 a partir de entrevistas semi-estruturadas, observação e análise documental (cartilha do planejamento estratégico e outros materiais de divulgação impressos e virtuais), e submetidos à técnica de análise de conteúdo (DELLAGNELO; CARVALHO DA SILVA, 2005; MATTOS, 2006). As entrevistas, realizadas segundo as possibilidades de acesso às fontes e visando aos principais atores envolvidos na concepção da proposta e condução do processo de implementação do planejamento estratégico, envolveram 3 pessoas (dois secretários municipais e um diretor) nesta etapa preliminar.

3. Análise e discussão dos dados

3.1 O processo de elaboração do planejamento estratégico: fatores de influência

O processo iniciou-se em abril de 2007, sendo concluído o primeiro plano em cerca de quatro meses. Na *Cartilha do Planejamento Estratégico* – o plano – estão apresentadas

a realidade e os desejos de toda a comunidade com a participação direta de 652 pessoas que representaram 153 entidades em 126 reuniões. Foram ouvidos todos os Grupos de

Trabalho, respeitando seus posicionamentos e contribuições em todas as etapas de elaboração do planejamento estratégico (Cartilha do PE).

Segundo se depreende da cartilha, ainda, os trabalhos foram realizados sob a supervisão geral do prefeito municipal, e conduzidos por um Comitê Executivo, integrado por cinco pessoas, e por uma Comissão do Planejamento Estratégico composta por 38 representantes de 18 órgãos e entidades. Estavam representados nesta Comissão desde o setor empresarial até a administração pública, passando pela OAB, Embrapa, Sindicatos, Associações de bairros e universidade. Esse aspecto do processo de planejamento revela-se bastante promissor em termos de abrangência, consistência e aderência dos planos gerados à realidade, pois diferentes setores da sociedade tiveram oportunidade de interagir no processo. É importante referir que o planejamento estratégico está disponível para consulta no *site* institucional do município, contendo, além do documento final, um breve relato do processo de sua elaboração e as atas das 127 reuniões realizadas com as diferentes entidades e organismos envolvidos.

Identificar os fatores que concorrem para a adoção de determinada tecnologia gerencial na organização pode auxiliar na compreensão das especificidades do processo de assimilação do conteúdo conceitual a ela subjacente. A abordagem explicativa inicial para o fenômeno é o mimetismo como processo isomórfico; e nesse contexto, tal como afirma Caldas (1997) o papel da academia, em especial os professores que atuam nos cursos de gestão ou correlatos não pode ser minimizado, contribuindo fortemente para a sua legitimação. Esse parece ser o caso do fenômeno estudado.

Conversando com um professor que tinha conhecimento e uma empresa de consultoria ... Eu tinha a idéia inicial relacionada com a necessidade de fortalecer o eixo de desenvolvimento tecnológico aqui no Município; depois disso falei com esse professor (...), que propôs a ampliação do escopo para além da tecnologia (E1).

Percebe-se aqui uma interação da administração pública com a universidade, ponte fundamental para a transposição de tecnologias. Apesar de salutar e desejada essa permeabilidade de fronteiras, impõe-se compreender como essa ‘travessia’ dos conceitos se efetivamente processa. No caso estudado, a introdução do *planejamento estratégico* revelou-se claramente uma resposta (proposta) exógena a uma solicitação “interna” pontual – *orientar-se para a tecnologia como eixo dinâmico da economia local*. Na esteira dos conceitos de redução sociológica e de antropofagia organizacional (RAMOS, 1996; WOOD Jr.; CALDAS, 1999), segundo os quais o conhecimento produzido no exterior (e aqui se entende exterior como além das fronteiras da organização) não deve ser desprezado, mas assimilado crítica e criativamente a partir de sua essência, observa-se um ponto positivo.

Abrahamson (1996), entretanto, bem assinala o fato de que as organizações quando se voltam para seu entorno em busca de soluções em tecnologias gerenciais amplamente utilizadas não têm segurança plena acerca do seu conteúdo, significado e alcance. Nessa perspectiva, além da escolha da tecnologia ser bastante influenciada pelas experiências de outras organizações ou agentes, nestes processos de inovação tende a existir reduzida clareza por parte da organização em relação aos seus objetivos. Os excertos de relatos anterior e seguinte bem demonstram esse fenômeno. Uma das conseqüências potenciais dessa prática é o mimetismo, conduzindo as organizações para uma aparência de racionalidade, ou o cerimonialismo aludido por Meyer e Rowan (1992).

Tínhamos um interesse em planejamento estratégico desde 2005. Tínhamos uma experiência anterior, mas foi um “planejamento estratégico interno”. Trancado em uma sala com os secretários. Não via o futuro porque era interno. Expressava a visão dos secretários. [...] Acabou engavetado. [...] Foi feito porque estava dentro do ‘pacote’ vendido pela empresa de consultoria anterior. Não serviu para nada. (E2).

Do exposto tem-se que a transposição direta de prática inovativa exógena tende a gerar, entre outros, os efeitos formalísticos ou cerimoniais já descritos por Caldas (1997). Assinale-se que a abordagem de planejamento limitada à cúpula diretiva da organização pode fazer algum sentido no espaço empresarial, mas nenhum na administração pública, campo este cuja natureza das relações que se estabelecem entre os diferentes atores internos e externos à organização é absolutamente diversa, notadamente em termos de oferta de bens e serviços públicos. É preciso referir que a ampla malha de atores trazidos ao processo é um dos diferenciais positivos dignos de destaque na elaboração do planejamento estratégico.

Tínhamos uma inspiração no caso de Londrina no Paraná.
Nessa nova experiência buscamos uma representação de diversas entidades (E2).

Em se tratando de um processo de transposição tecnológica, destaca-se a questão afeta à medida em que esse instrumento aderirá ao sistema gerencial da administração municipal, notadamente aos elementos institucionais de planejamento pré-existent – plano diretor, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, instrumentos de gestão, tradicionalmente empregados com mais ênfase no controle da ação governamental.

As leis [PPA, LDO e LO] não refletem o PE. Essas leis acabam não envolvendo a comunidade. Mesmo que hajam audiências públicas, isso acaba não acontecendo. Nessas audiências aparecem poucos grupos com interesses próprios (E2).

Nota-se que também o caráter essencialmente formalístico dos instrumentos legais de gestão contribui substancialmente para a justificar uma necessidade de importação do planejamento estratégico, ora percebido como alternativa de gestão coerente com os desígnios de uma administração moderna, “transparente” e “eficiente”. Ao mesmo tempo em que mantém a desidentificação entre os instrumentos de planejamento, no entanto, reforça-se o potencial formalístico da absorção da nova tecnologia.

No PE foi diferente das leis [PPA, LDO e LO]. Foi feito por grupos e foram realizadas mais reuniões. No PPA isso não aconteceu. Foi numa única noite em que as pessoas faziam uma proposição própria. Não é algo coletivo; é individual. (E2)

Pode-se depreender que o processo de elaboração do planejamento estratégico apresenta como virtude em relação à convencional elaboração do PPA – o instrumento de planejamento global e de longo prazo por excelência da administração pública – o fato de envolver de forma mais efetiva os diferentes segmentos da sociedade. Apesar do processo de elaboração do PPA admitir a realização de ‘audiências públicas’, a opção assumida pela administração no caso do planejamento estratégico de promover a interação com entidades representantes de diferentes setores, e a sua condução por um período de tempo mais elástico, parece haver contribuído para tornar mais efetivo o propalado valor gerencial da *participação* e, por conseguinte, a legitimação da nova tecnologia de gestão. Essa legitimação, todavia, é essencialmente externa e parcial, pois limitada a uma fase inicial do processo de planejamento. Dito isso, em que medida a nova tecnologia alcançaria e transformaria efetivamente o sistema de gestão do Poder

Executivo? Que impacto teria sobre as tradicionais práticas de administração, com forte viés personalista? Neste sentido, vozes destoantes podem ser ouvidas sobre o processo levado a efeito, contribuindo para reforçar o que Guimarães *et al.* (2004, p. 10) identificaram como deficiência de retroalimentação do sistema.

A Secretaria do Planejamento foi alijada do processo por questões políticas. A Secretaria perdeu a oportunidade de participar do projeto (E3).

O planejamento é feito em gabinete quando deveria ser feito na praça (E3).

Não se pode desconsiderar que o Poder Executivo, como qualquer organização, constitui um complexo espaço de poder, onde múltiplas relações de força – disputas e coalizões – se estabelecem em busca de manutenção e ampliação dessa capacidade de influência. Isso, ao tempo em que contribui para explicar o convívio de opiniões divergentes, pode lançar luzes sobre facetas outras do processo de transposição de tecnologias gerenciais. De fato, segundo uma perspectiva sistêmica, o isolamento do órgão de planejamento da Administração revela uma significativa limitação do processo, e confirma as contribuições de Martins (1997a), Pinho (1998) e Costa (2007) acerca da influência de elementos tradicionais e patrimonialistas no processo de apropriação de tecnologias gerenciais, mais contribuindo para transformar o sistema gerencial pela reconfiguração e reafirmação desses traços culturais.

Percebe-se, em suma, que o PE tende a figurar como um instrumento ‘a mais’, que na melhor das hipóteses, conviverá com os demais instrumentos do sistema de planejamento integrado previsto na Constituição Federal (art. 165), além do plano diretor. De outra parte, pode-se buscar entender o fenômeno da transposição conceitual e tecnológica em curso como fase de um gradual processo de transformação, que poderá resultar, no longo prazo, na convergência entre o planejamento estratégico e os demais instrumentos previstos constitucionalmente. Essa convivência entre elementos tradicionais e contemporâneos de gestão influenciando-se mutuamente mostra-se coerente com o argumento externado por Pinho (1998) de uma transformação incremental dos modelos de gestão vigentes. De fato não há incompatibilidades conceituais entre os instrumentos, revelando-se desejável que o sistema de *planejamento institucional* se processe nos moldes preconizados pelo conceito de *planejamento estratégico* levado a efeito nesta experiência, ao passo que os elementos conceituais essenciais deste podem ser *traduzidos* ou *reduzidos* para o contexto do primeiro.

3.2 Aspectos obstaculizadores e facilitadores no processo de elaboração do PE

A melhor compreensão do processo de assimilação dos conceitos gerenciais afetos ao planejamento estratégico exige que se conheça, segundo a percepção de atores envolvidos diretamente no processo, alguns obstáculos e as facilidades enfrentadas. Considerando serem os entrevistados agentes políticos ou comissionados, é de se esperar que seus sentidos estejam mais voltados para elementos relacionados à dimensão política da gestão, e isso precisa ser considerado por ocasião da análise e interpretação dos dados. Em algumas manifestações colhidas resulta clara a tentativa de desvincular o processo de um circuito político, trazendo à tona a recorrente dicotomia entre administração e política. É importante notar que os atores pesquisados, segundo as diferentes perspectivas reveladas sobre o fenômeno, manifestaram a crença ou a expectativa na necessidade de desvincular atos de política dos atos de gestão como pressuposto para uma boa administração, fenômeno este largamente estudado, entre outros, por Martins (1997b).

Os principais obstáculos foram os políticos. O pessoal achava que era eleitoreiro. Mas partes desse planejamento estratégico já foram inseridas no Plano Diretor; então perceberam que não seria só político. [...] O prefeito não está mais envolvido. Não se envolve mais. Agora é o [Órgão X] e outros grupos: o sindilojas, o SIC, o CDL, enfim, as forças vivas do município é que vão gerenciar. Eles vão se reunir e dizer como realizar as diretrizes estratégicas (E1).

Esse esforço de dissociação entre política e administração (MARTINS, 1997b), ao tempo que exalta como virtude o distanciamento do chefe do Poder Executivo do processo gerencial que se segue, reforça a expressão cerimonial da inovação tecnológica; e mais a dimensão personalista da gestão – fato que explicita tanto um pressuposto do modelo de planejamento estratégico adotado quanto um obstáculo à sua aderência. Nesse sentido, o discurso, tanto da participação quanto do isolamento do agente político, contribui para acentuar não somente os valores patrimonialistas da gestão, como o não-reconhecimento da necessária interação entre política e administração no campo da administração pública.

Percebeu-se na pesquisa, ainda, que o setor privado, notadamente o empresarial, faz-se bastante presente no contexto local, inclusive na administração pública. As disputas de poder entre os organismos satélites à administração pública, especialmente representantes do segmento empresarial, resultaram também evidentes, oferecendo, ao contrário do que se poderia esperar inicialmente, alguns focos de resistência ao processo.

Descrédito e ciúmeira por parte das entidades. A que mais cobrava um planejamento estratégico foi a que mais ficou com ciúme ... “Porque não nós?” (E2)

O excerto bem revela alguns dos motivos ensejadores da resistência, deixando mais clara a complexidade das forças que atuam em relação ao fenômeno. A influência que os organismos representativos do setor privado exercem sobre a administração pública local, e as disputas que travam estes representantes entre si, a despeito de sua relevância, serão em virtude da complexidade envolvida, desbordados nesta fase do estudo. Na declaração de *missão* e *princípios* do Planejamento Estratégico, no entanto, expressa na Cartilha do PE, destaca-se a ênfase conferida à relação entre as esferas pública e privada, esta última alçada no documento ao *status* de “*poder*”, além de elementos recorrentes do discurso gerencial.

MISSÃO: Promover o desenvolvimento sustentável através da gestão integrada entre os poderes público e privado, proporcionando excelência em qualidade de vida.

PRINCÍPIOS: ações planejadas e transparentes; busca constante do conhecimento; crescimento com desenvolvimento sustentável; responsabilidade social; preservação do patrimônio ambiental e cultural; gestão participativa, íntegra e justa entre os poderes público e privado. (Griou-se)

A adoção de tecnologias gerenciais exógenas na administração pública, impactando em sua dinâmica estrutural e de funcionamento, opera, por vezes, como um estímulo revigorante para a organização. Segundo Meyer e Rowan (1992), um importante aspecto do isomorfismo em relação às instituições do ambiente é a linguagem absorvida pela organização, que passa a ser empregada nos documentos formais delineadores dos objetivos, políticas e procedimentos organizacionais. No caso estudado percebe-se que a terminologia gerencial encontra-se bastante presente não somente no documento gerado – o plano estratégico inaugural –, mas na fala dos agentes públicos entrevistados, onde se sobressaem, entre outras, as noções de sustentabilidade,

de ação planejada, de transparência, de responsabilidade, de conhecimento, de participação e de justiça. Como elemento positivo, facilitador do processo de transposição dessa tecnologia gerencial, foram reiteradas vezes citadas a extensão do envolvimento dos diferentes segmentos da sociedade e a amplitude da proposta, a despeito do relativamente reduzido período de tempo para a consecução do projeto nessa fase inicial – cerca de 4 meses.

Avalio o processo de implantação como muito positivo. A comunidade se sentiu valorizada em participar. Os técnicos foram ouvidos ... antigamente não eram (E1).

Deu para ver como as idéias dos diferentes setores convergem. No final bateram as idéias (E2).

Todas as entidades do município foram convidadas a participar (E3).

De modo geral pode-se perceber que as manifestações colhidas mais uma vez reforçam as virtudes da participação (e, por conseguinte, da comunicação) na construção de soluções de convergência e na legitimação de uma proposta de gestão pública.

3.3 A assimilação do substrato conceitual

Nesta seção busca-se concentrar a análise na efetiva assimilação do conteúdo conceitual afeto ao pensar estratégico na organização; à noção de planejamento, de gestão, e da efetiva compreensão acerca da interação desse novo elemento ao sistema gerencial da organização (MATIAS-PEREIRA, 2007). Os traços endógenos da experiência foram destacados como positivos na elaboração do planejamento estratégico, entendido como um processo construído internamente (a partir do interior da organização), ainda que sob a forte influência de um modelo e agente catalisador externo. O fato do agente consultor não possuir familiaridade com a administração pública pode ter influenciado positivamente a participação mais intensa dos agentes políticos no processos, destacadamente os secretários.

Ele [o consultor] veio com uns modelos. Ele foi desenvolvendo a partir da experiência (E1)

O próprio professor [consultor] não tinha idéia de como seria na área pública. Ele ficou um pouco assustado no início, mas logo foi superando (E2).

Assim, o fator que de início poderia ser considerado um limitador da atividade de consultoria, qual seja, o reduzido conhecimento sobre especificidades da Administração pública, pode ter contribuído para a construção de um processo mais consistente. Outro ponto relevante a referir no curso da implementação de uma tecnologia gerencial é a efetiva assimilação de seu conteúdo conceitual e sua incorporação, ainda que parcial e incremental, ao sistema de gestão da organização. Neste particular, a contratação de uma empresa de consultoria para a introdução do planejamento estratégico gerou interpretações diversas.

Contratação de empresa O cérebro do planejamento estratégico não foi concebido na prefeitura. A prefeitura foi só uma ferramenta. Entendo que começou mal (E3).

Em que pesem os aspectos positivos potencialmente advindos da atuação de agente externo – o consultor – não se pode desprezar a percepção dos agentes internos acerca do envolvimento e consistência da produção de conhecimento endógeno no contexto específico desta tecnologia de gestão. A coerência da nova tecnologia em relação à organização, reflexo

das condições em que se processou a transferência, poderá ser avaliada nas fases seguintes do ciclo gerencial, quando de sua implementação, avaliação e revisões. De fato, segundo Oliveira (2007), uma das razões pelas quais os ‘planejamentos’ falham reside na visão de produto e não de processo, ou seja, a ênfase recai sobre o plano e não sobre o processo de planejamento como elemento integrante do mais amplo e complexo ciclo de gestão.

Isso [o planejamento estratégico] não é estável. No ano que vem pode sofrer mudanças ou ajustes, mas o direcionamento é este (E1).

Percebe-se que a noção de flexibilidade e necessária revisão do planejamento – ou seja a percepção deste como um processo – está presente na fala do gestor. Em contrapartida, ainda no que diz respeito à efetiva assimilação da idéia de planejamento estratégico, tem-se a seguinte referência, reveladora dos traços personalistas da gestão. Outro ponto de destaque em se tratando de assimilação conceitual está relacionado com a capacidade de compreensão dos conceitos envolvidos

Na administração, acredito que 95% das pessoas desconhece isso. Se perguntar para um servidor concursado se ele conhece o PE: 95% não conhece. [...] A participação que deveria brotar de dentro dos funcionários não há. [...] A gente não mastiga, não dorme esse planejamento. É uma coisa ‘para bonito’ (E3).

Pouco envolvimento dos Secretários. Até porque tem secretário que ‘joga pouca bola’. De quinze, dez não sabem o que é PE (E3).

Quanto à preparação das pessoas diretamente envolvidas na consecução do processo em relação ao domínio dos conceitos necessários, tem-se as seguintes manifestações.

No início, no hotel, ele fez uma exposição geral ... planejamento é isso, isso, isso ... Ele embasou alguma coisa no início. Para o grupo gestor, sim. Não houve uma ‘dissecação’ do que é a estrutura do planejamento. Não se aprofundou (E1).

Na Secretaria [do planejamento] só eu e mais três sabemos o que é. Os demais não. Está lá nos livrinhos sobre as mesas e ninguém leu (E1).

Ainda com a finalidade de melhor compreender em que medida essa tecnologia foi assimilada pela administração pública, perguntou-se acerca de dois conceitos fundamentais em torno da tecnologia em estudo: o que você entende por planejamento? E por estratégia?

Planejamento é definir onde eu quero chegar em curto, médio e longo prazo. Estratégico é como vou chegar até lá (E3).

Planejamento é conceber algo a médio e longo prazo e como atingir essas metas. Instrumentalizar de forma a alcançar (E1).

Pode-se considerar que elementos importantes do conceito de planejamento estratégico estejam presentes nas respostas recebidas, mas vale referir a seguinte afirmação:

A gente sabe porque sabe, mas tem muita gente que não sabe. Veio uma coisa mastigada ‘Façam isso, isso, e isso’ ... Terminou por aí (E1).

Além do traço que ressalta na cultura nacional a fixação pelo estrangeiro (CALDAS, 1997), o exógeno de forma geral, externo à organização, outra possível causa das restrições impostas à obtenção de bons resultados nos processos de transposição de tecnologias gerenciais

pode estar associada à natureza da relação que se estabelece: *produtor* (emissor) – *consumidor* (receptor). Há aqui um pressuposto de polaridade que destaca o *expert* (transmissor do conhecimento) ante o *leigo* (receptor no mais da vezes passivo). Essa posição subordinada, consentida ou mesmo desejada, que assume a parte receptora, é reforçada pela prática revelada, opondo-se, por conseguinte à atitude antropofágica ou redutora sugerida por Wood Jr. e Caldas (1999) e Ramos (1996), respectivamente.

4. Considerações finais

Observou-se aspectos bastante positivos no processo de concepção do planejamento estratégico, como o envolvimento dos diferentes setores da sociedade e a forma e intensidade como essa participação se processou. De outra parte, podem ser destacados como pontos de fragilidade do processo o reduzido alcance da inovação em termos de convencimento e assimilação dos valores fundamentais do planejamento estratégico por parcela significativa dos membros da organização. A falta de uma incursão crítica sobre o conteúdo gerencial transferido fragiliza a articulação da nova tecnologia com o sistema de gestão da organização, explicitando práticas que redefinem e reforçam o personalismo como elemento da cultura gerencial do setor público; sugerindo que um componente da inspiração para a importação de tecnologias gerenciais reside na busca de maior legitimidade frente a atores importantes e crescentes em relevância no campo, destacadamente eleitores e segmentos organizados da sociedade civil e do espaço empresarial. É possível verificar, ainda, evidências que sugerem a manutenção não somente da noção de antagonismo entre gestão e política, como do espírito patrimonialista tanto na motivação para o impulso de inovação quanto no curso de sua implementação, refletindo na absorção cerimonial da tecnologia, não se verificando a formação de um efetivo pensamento estratégico.

Os limites do atual estágio do estudo não permitem afirmar sobre os reais propósitos do projeto, mas não se descarta a sedução de uma “*one best practice*” (POLLIT, 2004) e a sucumbência à ilusão das soluções padronizadas (modelos), imediatistas e lastreadas em interesses pessoais. É de se notar que mesmo os fatores que conduzem uma organização pública a buscar inspiração em práticas de empresas podem ser bastante diversos daqueles que levam uma empresa a uma atitude de convergência mimética. O conteúdo simbólico inserto em processos dessa natureza levados a efeito por um organismo da administração pública pode revelar-se sensivelmente mais intenso e complexo. Enquanto referencial com origem no contexto privado, os modelos de planejamento estratégico são um conjunto de elementos conceituais que precisam ser tomados em caráter subsidiário aos esforços de transformação da gestão pública; esta, como se sabe, dotada de traços constitutivos que se desenvolvem ao longo de uma formação histórica singular. O desenvolvimento de uma gestão pública efetiva requer o reconhecimento desses elementos culturais e valores locais como conteúdos essenciais, e a assunção das contribuições exógenas como acessórias, segundo postula a *lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira* (RAMOS, 1996). Os problemas com os quais se deparam os organismos da administração pública na atualidade, nas suas diversas interfaces com a sociedade e demais agentes econômicos, são, por vezes, demasiadamente amplos e interconectados, exigindo respostas ou soluções transversais em correspondente grau de complexidade. Nesse contexto, a introdução de um conceito ou tecnologia gerencial não pode se processar tal qual a troca de uma peça; senão consoante com um elevado número de implicações e interações capazes de gerar diferentes e imprevisíveis perturbações no arranjo organizacional

vigente. Assim, a assimilação de uma tecnologia será tanto mais legitimada na organização e implicará transformações mais significativas no sistema de gestão e no desempenho organizacional, quanto maior for a capacidade de seus membros de previamente reconhecer os conceitos e pressupostos que suportam a tecnologia adotada e promover o correspondente processo de assimilação crítica desse conteúdo. Por uma assimilação crítica entende-se aquela em que os elementos exógenos são incorporados observando-se especialmente as particularidades dos contextos de origem e de destino da tecnologia.

Referências

- ABRAHAMSON, Eric. Management fashion. *Academy of Management Review*. v.21, n.1, p.254-285, 1996.
- ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*. Ano 54. n. 3, jul/set, 2003.
- ANSOFF, H. Igor. *Estratégia empresarial*. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.
- _____. *A nova estratégia empresarial*. São Paulo, Atlas, 1990.
- BENDERS, Jos; VAN VENN, Kees. What's in a fashion? Interpetative viability and management fashions. *Organization*. 8 (1), p. 33-53, 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988 e emendas constitucionais.
- _____. *Lei complementar 101*, de 04 de maio de 2000.
- CALDAS, Miguel P. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do estrangeiro. In: MOTTA, Fernando C. Prestes. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- CALDAS, Miguel; WOOD Jr., Thomaz. 'For the English to see': the importation of managerial technology in late 20th-century Brasil. *Organization*. 4 (4), p. 517-534, 1997.
- CARVALHO, Cristina Amélia e VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. *Organização e Trabalho*, Lisboa, n.28, p. 27-48, 2002.
- CAULLIRAUX, Heitor; YUKI, Mauro. *Gestão pública e reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.
- COSTA, Frederico L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo E. Matos; PIERANTI, Octavio Penna. *Estado e gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.
- DELLAGNELLO, Eloise Helena L.; CARVALHO DA SILVA, Rosimeri. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo M.F.; ZOUAIN, Debora M. (orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*. v. 45, n.2, p. 74-89, 2005.
- FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lyn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.
- GOUVÊA, Renato L. P. de. Cenários e planejamento municipal. In: XXXI ENANPAD, Rio de Janeiro. *Anais ...* Rio de Janeiro, 2007.
- GUIMARÃES, Tomás de Aquino; CAVALCANTI, Gustavo Henrique de V.; AFFONSECA, Maria Dulce Valença de. Gestão da qualidade e inovações gerenciais em organizações públicas. In: XXVIII ENANPAD. 2004, Curitiba. *Anais ...* Curitiba: ANPAD, 2004.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis; VIZEU, Fábio. Análise institucional de práticas formais de estratégia. *Revista de Administração de Empresas*. v.47, n.4, p. 89-100, out/dez, 2007.

- MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997a.
- MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n. 1, p. 43-77, jan-abr, 1997b.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.
- MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação. *Revista de Administração Pública*. v. 39, n. 4, p. 823-847, jul/ago, 2005.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. In: MEYER, John W. e SCOTT, W. Richard. *Organizational environments: ritual and rationality*. Updated edition. London: Sage, 1992.
- MORRIS, Timothy; LANCASTER, Zoë. Translating management ideas. *Organization Studies*. 27 (2), p.207-233, 2005.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- NEWELL, Sue; SWAN, Jacky; KAUTZ, Karlheinz. The role of funding bodies in the creation and diffusion of management fads and fashions. *Organization*. 8 (1), p. 97-120, 2001.
- OLIVEIRA, José A. P. de. Repensando políticas públicas: por que falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. *Estado e gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.
- PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos W. *Cidades, capital social e planejamento estratégico: o caso Joinville*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- PINHO, José Antonio G. de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organização e Sociedade*. v. 5, n. 12, p. 59-79, mai/ago, 1998.
- POISTER, Theodore H.; STREIB, Gregory. Strategic management: a core responsibility of local government administrators. In: GARGAN, John J. *Handbook of local government administration*. New York, Marcel Dekker, 1997.
- POLLITT, Christopher. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. *IX Congresso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administracion Pública*, Madrid, Espanha, novembro, 2004.
- PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro, Campus, 1986.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*. Ano 53, n. 3, p. 51-75, jul-set 2002.
- REZENDE, Denis A.; CASTOR, B. V. J. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.
- REZENDE, Denis A. Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a teoria *new public management*. In: I Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG, 2004, Rio de Janeiro. *Anais ...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- RIGGS, F.W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- WOOD Jr., T.; CALDAS, M.P. Antropofagia organizacional. In: CALDAS, M.P.; WOOD Jr., T. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999.
- WRIGHT, P.; KROLL, M.J.; PARNELL, J. *Administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 2000.
- VASCONCELOS, Flávio C.; CYRINO, Álvaro B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. *Revista de Administração de Empresas*. v.40, n.4, out/dez, 2000.