UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

IZABELLE MARIA SANTOS CÁRIA

COSTURAS COGNITIVAS DE MÚLTIPLAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NAS ARGUMENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DE GESTORES DO SETOR PÚBLICO

Belo Horizonte

2022

Izabelle Maria Santos Cária

COSTURAS COGNITIVAS DE MÚLTIPLAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NAS ARGUMENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DE GESTORES DO SETOR PÚBLICO

Versão final

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Estratégia, Mercadologia e Operações

Orientador: Prof. Dr. Jonathan Simões Freitas
Coorientador: Prof. Dr. Marconi Martins de Laia

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica

Cária, Izabelle Maria Santos.
C277c Costuras cognitivas de múltiplas lógicas institucionais nas
2022 argumentações estratégicas de gestores do setor público / Izabelle Maria Santos Cária. – 2022.
192 f.: il., tabs.

Orientador: Jonathan Simões Freitas.
Coorientador: Marconi Martins de Laia.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 107-114).

1. Cognição – Teses. 2. Administração mercadológica - Teses. 3. Administração – Teses. I. Freitas, Jonathan Simões. II. Laia, Marconi Martins de. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 382

Elaborado por Rosilene Santos CRB6/2527
Biblioteca da FACE/UFMG. – RSS130/2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **IZABELLE MARIA SANTOS CÁRIA**, REGISTRO Nº 742/2022. No dia 24 de fevereiro de 2022, às 14:00 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 07 de fevereiro de 2022, para julgar o trabalho final intitulado "**COSTURAS COGNITIVAS DE MÚLTIPLAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NAS ARGUMENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DE GESTORES DO SETOR PÚBLICO"**, requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração,** linha de pesquisa: **Estratégia, Mercadologia e Operações.** Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Jonathan Simões Freitas, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

(X) APROVAÇÃO

( ) REPROVAÇÃO

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2022.

Prof.Dr. Jonathan Simões Freitas

ORIENTADOR - CEPEAD/UFMG

Prof. Dr. Marconi Martins de Laia

Coorientador - Escola de Governo/FJP

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

CEPEAD/UFMG

Prof. Dr. Lauro Soares de Freitas

IPUC/PUC Minas

Documento assinado eletronicamente por **Jonathan Simoes Freitas**, **Professor do Magistério Superior**, em 24/02/2022, às 16:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Marconi Martins de Laia**, **Usuário Externo**, em 24/02/2022, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Ivan Beck Ckagnazaroff**, **Professor do Magistério Superior**, em 24/02/2022, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Lauro Soares de Freitas**, **Usuário Externo**, em 24/02/2022, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1238745** e o código CRC **9FA90AD8**.

Referência: Processo nº 23072.207187/2022-46 SEI nº 1238745

Aos meus queridos pais, Margarida e Donato, e à minha querida irmã, Grazi.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por encaminhar tanto os meus passos e me abençoar com tantas pessoas às quais sou tão grata.

À minha querida família, obrigada pelo carinho, paciência e apoio, especialmente meus pais, Margarida e Donato, e minha irmã Grazi.

Aos meus queridos amigos, que se misturam entre Coltec, Colégio Santa Maria, UFMG, CSAP e por aí vai... Àqueles que inclusive compartilharam o desafio do mestrado comigo, mesmo que em outros programas! Obrigada pelos momentos de descontração e pela força!

À toda a equipe do CEPEAD pelo apoio e disponibilidade constantes.

Aos colegas de trabalho do CCC e do Ipsemg, pela compreensão e torcida.

Ao amigo, professor, orientador Marconi. Obrigada por me impulsionar nessa direção, por sempre acreditar em mim e me incentivar.

Ao amigo, professor, orientador Jonathan. Jonathan, você é uma inspiração. Obrigada por tantos ensinamentos, pela disponibilidade, por embarcar comigo no desafio que foi essa reta final.

Prof. Raquel! Muito obrigada pela compreensão e por mergulhar junto a mim no aprimoramento do trabalho.

RESUMO

Neste estudo faz-se um panorama das literaturas referentes às lógicas institucionais e à costura cognitiva. Em um primeiro momento, discute-se o conceito de lógica institucional, enfatizando-se especialmente a perspectiva de identificação das lógicas e do gerenciamento da rivalidade entre elas. Nesse contexto, destaca-se o fato de estudos se apegarem a lógicas institucionais muito amplas ou muito específicas, definidas *a priori*, e dizerem pouco sobre o que é uma lógica, especialmente em termos de uma argumentação. Na sequência, são desenvolvidos os aspectos relativos à costura cognitiva, chamando-se a atenção para a carência de pesquisas que compreendam os mecanismos de costura cognitiva entre diferentes lógicas. Visando contribuir para o avanço da perspectiva das lógicas institucionais, o presente trabalho se apoia na oportunidade de compreensão das lógicas nas linguagens dos próprios gestores e de como se dá a costura dessas lógicas, assumindo como objetivo geral "identificar e analisar diferentes tipos de lógicas institucionais e como são cognitivamente costuradas durante as argumentações estratégicas de gestores do setor público". Para tanto, realiza-se um estudo qualitativo e indutivo no contexto de elaboração do planejamento estratégico de uma secretaria pública estadual. No total, 11 entrevistas com a alta e média gestão do órgão foram acessadas, além dos materiais desenvolvidos a partir da realização de *workshops*. A estruturação do processo cognitivo dos entrevistados por meio do mapeamento causal ideográfico permitiu a sistematização dos construtos fundamentais e independentes dos atores. Já a interpretação da rede de setas e nós formados viabilizou a identificação das constelações de construtos que se interligavam de modo a configurar os argumentos. Além disso, a identificação de construtos coincidentes permitiu a caracterização dos pontos de costura cognitiva entre os múltiplos argumentos. Os resultados destacam a contribuição para a discussão da perspectiva das lógicas institucionais ao oferecerem uma categorização não por tipo de instituição da sua origem, mas sim pela maneira como o conteúdo dessa instituição é articulado enquanto uma lógica em um argumento. Somado a isso, introduz-se os pilares institucionais como uma visão transversal, aplicável a diferentes contextos organizacionais. Por fim, demonstram que as tensões e contradições não acontecem entre as lógicas: observa-se a problematização dos conflitos dentro das próprias argumentações, sendo reconciliados por uma afirmação-principal da própria lógica em questão.

Palavras-chave: Lógicas Institucionais; Cognição; Estratégia; Mapeamento Causal Ideográfico; Teoria da Lógica Informal; Mapeamento de Argumentos.

ABSTRACT

In this study, an overview of the literatures referring to institutional logics and cognitive sewing is made. At first, the concept of institutional logic is discussed, emphasizing especially the perspective of identifying institutional logics and managing rivalry between them. In this context, we highlight the fact that studies stick to very broad or very specific institutional logics, defined a priori, and say little about what a logic is, especially in terms of an argument. Next, aspects related to cognitive sewing are developed, drawing attention to the lack of research that understands the mechanisms of cognitive sewing between different logics. Aiming to contribute to the advancement of the perspective of institutional logics, the present work is based on the opportunity to understand the logics in the languages of the managers themselves and how these logics are sewn, assuming as a general objective "to identify and analyze different types of institutional logics and how they are cognitively sewn together during the strategic arguments of public sector managers". To do so, it carries out a qualitative and inductive study in the context of elaborating the strategic planning of a state public secretariat. In total, 11 interviews with the high and middle management of the agency were accessed, in addition to the materials developed from the workshops. The structuring of the interviewees' cognitive process through the ideographic causal mapping allowed the systematization of the fundamental and independent constructs of the actors. The interpretation of the network of arrows and formed nodes made it possible to identify the constellations of constructs that were interconnected in order to configure the arguments. Furthermore, the identification of coincident constructs allowed the characterization of the cognitive stitches between the multiple arguments. The results highlight the contribution to the discussion from the perspective of institutional logics by offering a categorization not by the type of institution of its origin, but by the way in which the content of this institution is articulated as a logic in an argument. Added to this, the institutional pillars are introduced as a transversal vision, applicable to different organizational contexts. Finally, the results demonstrate that tensions and contradictions do not occur between the logics: the problematization of conflicts within the arguments themselves is observed, being reconciled by a main statement of the logic in question.

Keywords: Institutional Logics; Cognition; Strategy; Ideographic Causal Mapping; Informal Logic Theory; Argument Mapping.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Aspectos metodológicos da pesquisa..... 40

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Instituições e suas respectivas lógicas institucionais segundo Friedland e Alford (1991) 22
Quadro 2 - Caracterização dos entrevistados 43
Quadro 3 - Os três pilares institucionais segundo Scott (2001) 50
Quadro 4 - Exemplo 1 de argumento identificado 52
Quadro 5 - Exemplo 2 de argumento identificado 53
Quadro 6 - Funções dos componentes de um argumento 54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de nós dos mapas cognitivos por entrevistado 56
Tabela 2 - Número de argumentos por entrevistado..... 58
Tabela 3 - Número de construtos por função 59
Tabela 4 - Número médio de funções por argumento, por gestor 59
Tabela 5 - Percentual de construtos por entrevistado e por função 61
Tabela 6 - Número de lógicas por pilar institucional de Scott (2001)..... 63
Tabela 7 - Número de lógicas regulativas por tema e tópico 64
Tabela 8 - Número de lógicas normativas por tema e tópico 67
Tabela 9 - Número de lógicas cultural-cognitivas por tema e tópico 70
Tabela 10 - Percentual de lógicas por pilar institucional de Scott (2001) por entrevistado 71
Tabela 11 - Número médio de funções por argumento, por pilar institucional..... 71
Tabela 12 - Número de lógicas por tema..... 73
Tabela 13 - Número médio de argumentos por função, por tema 73
Tabela 14 - Número de lógicas por tópico e tema..... 75
Tabela 15 - Número de lógicas associadas ao tópico "recursos financeiros" por tema e por entrevistado..... 77
Tabela 16 - Número de lógicas associadas ao tópico "relação com o mercado" por tema e por entrevistado..... 79
Tabela 17 - Número de lógicas associadas ao tópico "inteligência de dados" por tema e por entrevistado..... 80
Tabela 18 - Número total de nós de cada mapa cognitivo, número de construtos utilizados nas lógicas identificadas e o número de construtos coincidentes entre as lógicas, por entrevistado..... 82
Tabela 19 - Número de repetições de um mesmo construto por entrevistado..... 83
Tabela 20 - Número de lógicas costuradas..... 83
Tabela 21 - Número de lógicas costuradas por gestor..... 84
Tabela 22 - Número de lógicas costuradas e não costuradas e média do número de construtos por lógica 85
Tabela 23 - Número médio de funções por argumento, por lógica costurada ou não 85

Tabela 24 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica quanto à função desempenhada 86
Tabela 25 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica com a mesma função 86
Tabela 26 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica quanto ao pilar institucional 88
Tabela 27 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica com o mesmo pilar institucional 89
Tabela 28 - Número de lógicas, por caracterização (nível um) dos conteúdos coincidentes, por entrevistado 92
Tabela 29 - Número de lógicas, por caracterização (níveis um e dois) dos conteúdos coincidentes, por entrevistado 93
Tabela 30 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica quanto ao tema 98
Tabela 31 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica com o mesmo tema 98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE - Administração Estratégica

CGO - Cognição Gerencial e Organizacional

CNA - Análise de Coincidência

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

FPM - *Flexible Pattern Matching*

MCI - Mapeamento Causal Ideográfico

TCP - Teoria dos Construtos Pessoais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15
1.1. PROBLEMA 15
1.2. OBJETIVOS 18
1.3. JUSTIFICATIVA 18
1.4. ESTRUTURA DESTE DOCUMENTO 19
2. REFERENCIAL TEÓRICO 20
2.1. LÓGICAS INSTITUCIONAIS 20
2.1.1. Identificando lógicas institucionais 22
2.1.2. Gerenciando a rivalidade de lógicas institucionais concorrentes 25
2.1.3. Os tipos de instituições e suas lógicas 31
2.1.4. Lógica, cognição e argumentação 33
2.2. COSTURA COGNITIVA E FACÇÕES COGNITIVAS 35
2.2.1. O processo de estratégia na administração estratégica 36
2.2.2. A perspectiva cognitiva e a Teoria dos Construtos Pessoais 37
3. METODOLOGIA 40
3.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA 41
3.2. CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO E DOS DADOS 42
3.3. MAPEAMENTO COGNITIVO CAUSAL 46
3.4. IDENTIFICAÇÃO DAS LÓGICAS 47
3.4.1. Desenvolvimento a priori 49
3.4.2. Desenvolvimento a posteriori 51
4. RESULTADOS 56
4.1. IDENTIFICAÇÃO DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS 57
4.1.1. Identificação das lógicas 57
4.1.2. A incorporação do elemento institucional 62
4.1.3. As lógicas institucionais na visão dos gestores 72
4.2. COSTURAS COGNITIVAS ENTRE MÚLTIPLAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS 81
4.2.1. As funções dos pontos de costura cognitiva 84

4.2.2. Os pilares institucionais costurados *88*
4.2.3. Os pontos de costura na visão dos gestores *90*
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS **102**
5.1. CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E GERENCIAIS 102
5.2. CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS 105
5.3. LIMITAÇÕES DA PESQUISA E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS 105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **107**
APÊNDICE A: Roteiro das entrevistas realizadas **115**
APÊNDICE B: Lista de temas identificados a *posteriori* **116**
APÊNDICE C: Lista de tópicos identificados a *posteriori* **117**
APÊNDICE D: Conteúdo dos pontos de costura cognitiva **119**
APÊNDICE E: Mapas cognitivos dos entrevistados **120**
APÊNDICE F: Mapeamento de argumentos e categorização quanto ao tema, ao tópico, à função e ao pilar institucional **131**
APÊNDICE G: Conteúdos de nível 1 e nível 2 dos construtos coincidentes **179**

1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo introduz a dissertação ora apresentada, dividindo-se em quatro seções: a primeira aborda o problema de pesquisa; a segunda destaca seus objetivos; a terceira se dedica à justificativa; e, por fim, a quarta apresenta a estrutura dos demais capítulos deste documento.

1.1. Problema

O termo "lógica institucional" é caracterizado por um uso disperso entre as décadas de 1960 e 1980 (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017). Sua discussão começa a ganhar robustez em 1985 (THORNTON; OCASIO, 2008). Entretanto, a primeira análise detalhada sobre o termo é associada ao estudo de Friedland e Alford em 1991 (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017), quando defenderam a perspectiva de que cada instituição é regida por "um conjunto de práticas e construções simbólicas" (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 248), conceito que resumiria, portanto, a noção de lógicas institucionais.

Embora trabalhos posteriores sempre retomassem o conceito trazido por Friedland e Alford (1991) e buscassem oferecer suas próprias contribuições para o desenvolvimento da área, é interessante perceber que toda a discussão conceitual a respeito das lógicas institucionais acaba refletindo não só as diferenças a respeito do que seriam as lógicas a serem consideradas em análises, como também as problematizações a respeito do gerenciamento dos conflitos entre elas.

Em relação ao primeiro aspecto, Haveman e Gualtieri (2017) identificaram que o conceito introduzido por Friedland e Alford (1991) privilegiou a estrutura em detrimento da agência. Neste sentido, os níveis de análise individual, organizacional e social seriam abrangidos essencialmente por cinco lógicas institucionais: aquela associada ao mercado; a lógica institucional do estado burocrático; a da democracia; a da família; e a da religião (ou a da ciência). Contudo, a partir da noção de que as lógicas institucionais também poderiam acomodar a agência (THORNTON; OCASIO, 1999, 2008; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012), observou-se a proliferação de estudos que passaram a considerar lógicas institucionais mais específicas (SCHILDT; PERKMANN, 2017), apresentando lógicas mais próximas à realidade do campo em análise.

A partir de então, observa-se que as pesquisas acabam se apegando a lógicas institucionais em um nível muito amplo (ex. GREENWOOD; DÍAZ; LI; LORENTE, 2010; MEYER; EGGER-PEITLER; HOLLERER; HAMMERSCHMID, 2014; GLASER; FAST; HARMON; GREEN,

2016) ou, então, muito específico (ex. RAO; MONIN; DURAND, 2003; REAY; HININGS, 2009). Somado a isso, um aspecto ainda comumente associado aos estudos é a ausência de uma exposição clara sobre quais lógicas foram incorporadas e por que foram incorporadas (GREENWOOD; RAYNARD; KODEIH; MICELOTTA; LOUNSBURY, 2011).

Paralelamente, e independentemente do nível explorado, encontra-se o segundo ponto refletido pelas discussões conceituais a respeito das lógicas institucionais: as problematizações a respeito do gerenciamento dos conflitos entre as lógicas.

É notável o fato de que os indivíduos estão submetidos a uma série de lógicas institucionais e que essas lógicas institucionais muitas vezes são incongruentes. Já em Friedland e Alford (1991), é possível identificar que a base da autonomia e das tensões internas mais características de indivíduos, organizações e sociedade reside em uma relação muitas vezes contraditória entre as instituições. Entretanto, observa-se que estudos organizacionais tendem a privilegiar uma perspectiva *top-down* de investigação, refletindo sobre como se dá a imposição de uma nova lógica institucional sobre uma lógica institucional já dominante, mas de modo que os atores figurem apenas como representantes dessas bandeiras (ex. REAY; HININGS, 2009; PACHE; SANTOS, 2010). Ao identificarem tal lacuna, Durand e Thornton (2018) chamaram a atenção para que futuras pesquisas voltem seu enfoque para dentro da organização, a fim de examinar "como imposições normativas se combinam com mecanismos cognitivos para explicarem o comportamento" (DURAND; THORNTON, 2018, p. 637), refletindo, portanto, uma perspectiva *bottom-up* para a análise.

É interessante observar que os argumentos de Durand e Thornton (2018) alinham-se estreitamente à tendência identificada por Hutzschenreuter e Kleindienst (2006) para as pesquisas na área de Administração Estratégica e, mais especificamente, na corrente de processo de estratégia. Ao voltarem o foco para a centralidade do papel do indivíduo, identifica-se que, nas pessoas, conteúdo e processo são integrados: é a percepção dos indivíduos acerca do ambiente e dos recursos de suas organizações que faz emergir, com o passar do tempo, a estratégia a ser adotada (HUTZSCHENREUTER; KLEINDIENST, 2006). A identificação de determinantes de características de modelos cognitivos de tomadores de decisão acaba sendo, então, uma oportunidade de enfoque para diferentes trabalhos (ex. LANT; MILLIKEN; BATRA, 1992; ITAMI; NUMAGAMI, 1992; ISABELLA; WADDOCK, 1994; GOODWIN; ZIEGLER, 1998).

Os diferentes pontos apresentados dialogam, portanto, a partir do momento em que se entende que gestores estão submetidos a uma série de lógicas institucionais muitas vezes conflitantes. Assim, quando buscam argumentar como veem a estratégia de suas organizações, muitas vezes costuram essas contradições para que não pareçam discrepantes, mas que formem sentido. Entretanto, observa-se que, em geral, as pesquisas, além de abordarem lógicas institucionais muito amplas ou muito específicas, apoiam-se em lógicas institucionais definidas *a priori*, privilegiando o nível organizacional.

Neste sentido, problematiza-se ainda o fato de, em qualquer dos casos, seja ao adotar uma abordagem ampla, seja ao utilizar-se de uma abordagem específica, além da ausência de uma exposição clara sobre quais lógicas foram incorporadas e por que foram incorporadas (GREENWOOD et al., 2011), não é possível identificar trabalhos que demonstrem, de fato, como os elementos institucionais dessas lógicas desempenham diferentes papéis na constituição desses argumentos institucionais: observa-se a caracterização e categorização da lógica com base na instituição de origem, mas não se trabalha a maneira com que os elementos mobilizados nessas lógicas desempenham diferentes papéis para constituírem uma argumentação que se imponha logicamente no contexto cultural cognitivo em que os sujeitos estão atuando. Em geral, as pesquisas apresentam categorias baseadas nas instituições, mas dizem pouco sobre o que é uma lógica de ação, especialmente em termos de uma argumentação.

Segundo a teoria da lógica informal, os argumentos, enquanto atos retóricos, correspondem a técnicas utilizadas com o objetivo de persuadir outros indivíduos (PAWLOWSKI; WATSON; DAVIS; KAGANER, 2008). Dessa forma, a lógica, quando compreendida como uma linha de raciocínio, corresponde à sequência de afirmações interligadas de modo a delimitar um contexto e a força da posição para a qual determinado falante argumenta (TOULMIN; RIEK; JANIK, 1979). Aplicada ao contexto das lógicas institucionais, logo, permite a sua categorização não por tipo de instituição, mas pela maneira como é articulada enquanto uma lógica em um argumento.

Diante do exposto, é relevante perceber a oportunidade de compreensão das lógicas nas linguagens dos próprios gestores e de como se dá a costura cognitiva dessas lógicas na argumentação estratégica. Além disso, é importante investigar ainda por que tais lógicas se diferem, ou mesmo quais são, em síntese, as principais diferenças entre os mecanismos de costura utilizados. No contexto organizacional, especialmente, percebe-se a relevância de se entender as causas para as diferenças entre facções cognitivas dentro de um mesmo contexto, sendo essas

facções identificadas a partir dos diferentes padrões de costura cognitiva das mesmas lógicas. Especificamente, publicações destacam o setor público como um contexto oportuno para delimitação do campo da pesquisa sobre lógicas institucionais, dado o seu caráter pluralístico em termos dos princípios e normas que o regem (MEYER; HAMMERSCHMID, 2006; DENIS; LANGLEY; ROULEAU, 2007; GREENWOOD et al., 2011; MEYER et al., 2014; DENIS; FERLIE; GESTEL, 2015; NGOYE; SIERRA; YAN, 2018). Assim, apresenta-se como problema a seguinte questão: quais são os diferentes tipos de lógicas institucionais e como acontece a costura cognitiva entre elas durante as argumentações estratégicas de gestores do setor público?

1.2. Objetivos

Diante do problema colocado, o objetivo geral desta dissertação é: identificar e analisar diferentes tipos de lógicas institucionais e como são cognitivamente costuradas durante as argumentações estratégicas de gestores do setor público.

Os objetivos específicos são:

1. Identificar as lógicas institucionais prevalecentes em uma organização do setor público;
2. Caracterizar as lógicas institucionais identificadas;
3. Identificar os mecanismos cognitivos que são utilizados para costurar essas lógicas;
4. Caracterizar os mecanismos cognitivos utilizados para costurar as diferentes lógicas.

1.3. Justificativa

Com a realização da pesquisa, percebe-se a oportunidade de identificação de novas lógicas institucionais, que não sejam nem específicas de um só setor, nem tão genéricas quanto aquelas geralmente apontadas na literatura. Neste sentido, observa-se também a possibilidade de definição de um desenho metodológico para uma exposição mais clara das lógicas institucionais consideradas no estudo e do porquê foram incorporadas, suprindo, assim, a lacuna correspondente identificada por Greenwood et al. (2011).

A realização do estudo se justifica ainda por voltar sua atenção para dentro das organizações, refletindo a perspectiva *bottom-up* defendida por Durand e Thornton (2018). Trazendo-se a centralidade para o papel do indivíduo, será possível ponderar como as percepções dos gestores estão relacionadas ao gerenciamento (ou não) dos conflitos entre as lógicas institucionais por eles experienciadas quando argumentam estrategicamente sobre o futuro das

suas organizações. Para além disso, entende-se que poderão ser identificados os diferentes mecanismos a partir dos quais os indivíduos fazem conexões entre diferentes lógicas.

1.4. Estrutura deste documento

O presente trabalho apresenta a seguinte estrutura: o próximo capítulo discorre sobre o referencial teórico adotado para proposição da pesquisa. Essencialmente, detalha aspectos atinentes à literatura acadêmica de lógicas institucionais, principalmente no que diz respeito à identificação das lógicas institucionais; ao gerenciamento da rivalidade entre lógicas institucionais conflitantes; aos pilares institucionais de Scott (2001) como uma visão complementar à das lógicas institucionais; e à compreensão das lógicas institucionais enquanto articulação do conteúdo das instituições como lógicas em um argumento. Ainda no segundo capítulo, é abordada também a perspectiva da costura cognitiva e das facções cognitivas, contextualizando-as em termos da evolução da pesquisa sobre processo de estratégia na administração estratégica e do seu diálogo com a Teoria dos Construtos Pessoais. O terceiro capítulo se dedica à exposição da metodologia proposta, caracterizando a pesquisa, a amostra e como foi feita a coleta de dados. Neste sentido, justifica a adoção do estudo qualitativo, indutivo, e realiza a caracterização do contexto estudado. Além disso, especial atenção é voltada para o detalhamento da abordagem de mapeamento cognitivo causal e da sua interlocução com a identificação das lógicas institucionais, cumprindo, dessa maneira, com o objetivo geral de identificar e caracterizar diferentes tipos de lógicas institucionais e como são cognitivamente costuradas durante as argumentações estratégicas de gestores do setor público. No quarto capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa, com o detalhamento das lógicas institucionais identificadas e a análise da costura cognitiva entre elas. Por fim, o capítulo cinco discorre sobre as considerações finais, contemplando as contribuições, limitações da presente pesquisa e as sugestões para estudos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No presente capítulo, as literaturas referentes às lógicas institucionais e à costura cognitiva são detalhadas para embasamento da pesquisa. Em um primeiro momento, discute-se o conceito de lógica institucional, destacando-se a perspectiva de identificação das lógicas institucionais e de gerenciamento da rivalidade entre elas. Na sequência, são desenvolvidos os aspectos relativos à costura cognitiva, chamando-se atenção especialmente para a carência de pesquisas que compreendam os mecanismos de costura cognitiva entre diferentes lógicas.

2.1. Lógicas institucionais

Embora Haveman e Gualtirei (2017) tenham identificado um uso disperso do termo "lógica institucional" entre as décadas de 1960 e 1980, Thornton e Ocasio (2008) perceberam que o conceito começou a ganhar robustez ao ser discutido por Alford e Friedland pela primeira vez em 1985 (THORNTON; OCASIO, 2008). Neste momento, os referidos autores introduziram reflexões sobre as práticas contraditórias, além das crenças inerentes às instituições das sociedades ocidentais modernas (ALFORD; FRIEDLAND, 1985). Apesar de uma concepção paralela ter sido proposta por Jackall em 1988, com maior ênfase nas "dimensões normativas das instituições e nas contradições intrainstitucionais das formas contemporâneas das organizações"(THORNTON; OCASIO, 2008, p. 101), em 1991, Friedland e Alford retomaram seus estudos para conduzirem "a primeira análise detalhada" (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017, p. 10) sobre o conceito, desenvolvendo a perspectiva de que cada instituição é regida por uma lógica institucional: "um conjunto de práticas e construções simbólicas" (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 248), que constitui os princípios para sua organização.

Ao argumentarem que as instituições deveriam ser ressignificadas como "simultaneamente materiais e ideais, sistemas de signos e símbolos, racionais e transracionais" (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 243), Friedland e Alford (1991) ressaltaram a perspectiva de que as instituições atuam não somente como padrões supraorganizacionais, mas mesmo como formas de ordenação da realidade, já que envolvem não somente mudanças na estrutura de poder/interesse, mas na própria definição do que é o poder/interesse.

De forma geral, apesar de trabalhos posteriores sempre retomarem o conceito trazido por Friedland e Alford em 1991, também se percebe a busca por oferecer suas próprias contribuições para o desenvolvimento da área.

Ao investigarem a relação entre as lógicas institucionais e a contingência de poder nas organizações, explorando especificamente a indústria editorial do ensino superior, Thornton e Ocasio (1999) propuseram a reflexão sobre a operação das lógicas institucionais em três níveis distintos. No nível macro, recorreu-se ao foco de Friedland e Alford (1991) em lógicas institucionais "como padrões supraorganizacionais, tanto simbólicos quanto materiais, que ordenam a realidade e fornecem significado para ações e estruturação dos conflitos" (THORNTON; OCASIO, 1999, p. 803). Entretanto, no nível da indústria, sugeriram que as lógicas são incorporadas na identidade comum dos seus participantes, baseando-se na "comparação social e na competição por *status* entre concorrentes" (THORNTON; OCASIO, 1999, p. 803), enquanto, no nível das ações e decisões organizacionais, estariam essencialmente voltadas para a própria tomada de decisão (THORNTON; OCASIO, 1999).

Neste sentido, Thornton e Ocasio (2008, p. 103) posteriormente recomendaram que a suposição central da abordagem da lógica institucional seria a compreensão de que "os interesses, identidades, valores e suposições de indivíduos e organizações estão embutidos nas lógicas institucionais prevalecentes", de modo que as decisões e resultados seriam consequência da interação entre agência individual e estrutura institucional. Assim, em 2012, Thornton, Ocasio e Lounsbury reforçaram a capacidade da abordagem da lógica institucional comportar tanto questões em um nível micro quanto em um nível macro de análise, inclusive defendendo que, "enquanto os atores podem reproduzir comportamentos consistentes com lógicas institucionais existentes, eles também têm a capacidade de inovar e assim transformar a lógica institucional" (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 4).

Entretanto, ao mesmo tempo que autores como Thornton e Ocasio (1999; 2008) e Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) contribuíram para a discussão a partir de reflexões sobre as camadas em que as lógicas institucionais operam, observam-se também problematizações quanto à materialidade das lógicas institucionais. Neste contexto, Haveman e Gualtieri (2017) entenderam como problemática a definição das lógicas como fenômenos tanto culturais quanto materiais. Para os autores, as lógicas são essencialmente construções cognitivas, e não construções materiais. Isso porque, segundo Haveman e Gualtieri (2017), fenômenos materiais — como estruturas organizacionais, políticas ou rituais — são na verdade consequência da própria ação humana guiada pela lógica. Assim, perceberam as lógicas institucionais como "sistemas de elementos culturais". Ao darem destaque para o construto "sistema", buscaram evidenciar a conexão entre

seus elementos através de um padrão coerente e discernível. Paralelamente, a caracterização como "culturais" reforça a perspectiva de que contempla valores, crenças e expectativas normativas (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017).

É interessante perceber que toda a discussão conceitual a respeito das lógicas institucionais acaba refletindo diferenças a respeito do que seriam, portanto, as próprias lógicas a serem consideradas em análises. A próxima seção busca abordar melhor esse tópico.

2.1.1. Identificando lógicas institucionais

Para Friedland e Alford (1991), as instituições centrais do capitalismo contemporâneo seriam o mercado, o estado burocrático, a democracia, a família e a religião. Neste sentido, a lógica institucional estaria relacionada essencialmente ao conjunto de práticas e símbolos presentes nessas esferas: em relação ao mercado, poderia ser observada a lógica de acumulação e comoditização da atividade humana; para o estado burocrático, a racionalização e regulação da atuação a partir das hierarquias legais e burocráticas; a democracia seria regida pela lógica de participação e extensão do controle popular à atividade humana; na família, o senso de comunidade e motivação da atuação estaria relacionado à lealdade incondicional entre seus membros e suas necessidades reprodutivas; já a ciência estaria associada ao compromisso com a verdade e à construção da realidade dentro da qual qualquer atividade humana acontece. Tais aspectos são sistematizados no Quadro 1.

Quadro 1 - Instituições e suas respectivas lógicas institucionais segundo Friedland e Alford (1991)

Instituição	**Lógica institucional**
Mercado	Acumulação e comoditização da atividade humana
Estado burocrático	Racionalização e regulação da atuação a partir das hierarquias legais e burocráticas
Democracia	Participação e extensão do controle popular à atividade humana
Família	Senso de comunidade e motivação da atuação relacionado à lealdade incondicional entre seus membros e suas necessidades reprodutivas
Ciência	Compromisso com a verdade e a construção da realidade dentro da qual qualquer atividade humana acontece

Fonte: Adaptado de Friedland e Alford (1991).

Segundo Haveman e Gualtieri (2017), a perspectiva introduzida por Friedland e Alford (1991) acabou privilegiando a estrutura em detrimento da agência. Isso porque os níveis de análise individual, organizacional e social aninhar-se-iam de modo que cada ação estruturante de um nível

superior se encontra também dentro de cada nível inferior. Entretanto, ao reconhecer que existem várias instituições no nível da sociedade, interdependentes e muitas vezes contraditórias, a perspectiva das lógicas institucionais também poderia acomodar a agência (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017). Tal argumento foi especialmente desenvolvido por Thornton e Ocasio (1999, 2008) e mais tarde por Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) ao refletirem sobre o termo "agência incorporada[1]" (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 77).

Ao trazerem maior ênfase para a agência, Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) refletiram que, embora as lógicas institucionais possam restringir os conjuntos de escolha disponíveis, elas também fornecem oportunidades para que os mesmos agentes construam e reconstruam socialmente as lógicas de modo a refletirem seus interesses. Essencialmente, as contradições entre as instituições seriam mesmo a "chave para os microfundamentos da perspectiva das lógicas institucionais" (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 77). Desta forma, as lógicas institucionais não seriam apenas um fenômeno a nível social, mas existiriam em um nível múltiplo de análise, a partir do momento em que indivíduos, grupos e organizações poderiam utilizar elementos culturais de lógicas de um nível superior para reinterpretarem ou mesmo elaborarem novas lógicas em um nível inferior.

Para Haveman e Gualtieri (2017), ao introduzirem a perspectiva de que as lógicas existem em um nível múltiplo de análise, Thornton e Ocasio (1999) acabaram abrindo novas possibilidades para as abordagens a respeito das lógicas institucionais. Schildt e Perkmann (2017, p. 140) inclusive reconheceram que, "além das instituições centrais propostas por Friedland e Alford (1991), [...] as organizações também são influenciadas por lógicas institucionais mais específicas". Neste sentido, embora seja possível observar trabalhos que ainda se fundamentam nas lógicas institucionais centrais propostas por Friedland e Alford (1991) para realizarem suas investigações empíricas (GREENWOOD et al., 2010; MEYER et al., 2014; GLASER et al., 2016), outros apresentam lógicas institucionais mais próximas à realidade do campo em análise, indo desde o embate entre as lógicas da "cozinha clássica" e da "*nouvelle cuisine*" na culinária francesa (RAO; MONIN; DURAND, 2003) até a contraposição entre o "profissionalismo médico" e a "saúde empresarial" no setor de saúde canadense (REAY; HININGS, 2009).

Desta forma, observa-se que: ou os trabalhos se apegam às lógicas institucionais em um nível muito amplo; ou em um nível muito específico. Somado a isso, muitas vezes é ausente uma

[1] *Embedded agency*, em inglês.

exposição clara sobre quais lógicas foram incorporadas e por que foram incorporadas, conforme já problematizado por Greenwood et al. (2011). Quando muito, estruturam-se quadros em que cada lógica é caracterizada segundo seus objetivos, a forma organizacional que preconizam, o mecanismo de governança e de legitimidade profissional (PACHE; SANTOS, 2013) ou sua retórica, regras, papéis dos atores e organização do seu processo (RAO; MONIN; DURAND, 2003).

Entretanto, uma nova possibilidade de abordagem poderia ser sugerida a partir dos argumentos desenvolvidos por Haveman e Gualtieri (2017) ao conceituarem as lógicas institucionais como "sistemas de elementos culturais". Segundo os referidos autores, "indivíduos, grupos e organizações inteiras usam lógicas institucionais para entenderem e avaliarem suas atividades cotidianas" (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017, p. 2). Neste processo, sublinharam particularmente o exercício de "atribuição de sentido"[2] como uma tentativa de elaboração de narrativas coerentes com a percepção do indivíduo sobre o mundo ao seu redor, categorizando os elementos vistos, feitos ou sentidos e aplicando padrões para conectá-los[3] (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017). Tal aspecto poderia dialogar estreitamente com as reflexões de Dooyeweerd a respeito da diversidade das experiências cotidianas.

Ao desenvolver a teoria dos aspectos multimodais, Dooyeweerd (1984) propôs que cada instituição poderia ser identificada com base nos seus respectivos aspectos fundantes e qualificadores, e isso essencialmente representaria as diferenças entre as instituições. Neste sentido, trabalhos da ontologia social, como na ontologia de Dooyeweerd (1984), também identificaram os grandes grupos de estruturas sociais, mas novamente em um nível amplo, inclusive com grande consonância com as principais instituições mencionadas por Friedland e Alford (1991).

Assumindo um nível muito amplo (GREENWOOD et al., 2010; MEYER et al; 2014; GLASER et al., 2016) ou muito específico (RAO; MONIN; DURAND, 2003; REAY; HININGS, 2009), incorporando ou não aspectos relacionados à moralidade (DEMERS; GOND, 2020) ou às teorias implícitas às lógicas (GLASER et al., 2016), ainda se observa uma realidade em que as lógicas institucionais são previamente determinadas pelos pesquisadores, ilustradas até mesmo

[2] *Sensemaking*, em inglês.
[3] Neste texto, a conexão de diferentes lógicas é chamada de costura cognitiva.

pelas hipóteses que apresentam para seus estudos (RAO; MONIN; DURAND, 2003; MEYER et al., 2014; GLASER et al., 2016; NGOYE; SIERRA; YAN, 2018).

Um aspecto também comum à abordagem da lógica institucional é o fato de que invariavelmente as pesquisas esbarram em problematizações relacionadas à dinâmica entre duas ou mais lógicas institucionais (SCHILDT; PERKMANN, 2017). Conforme ainda defendido por Friedland e Alford (1991), entende-se que a própria base da autonomia e das tensões internas mais características dos indivíduos, organizações e sociedade reside em uma relação muitas vezes contraditória entre as instituições.

Neste sentido, observa-se a proliferação de estudos voltados para investigação sobre a mudança da lógica institucional predominante em determinado contexto (HAVEMAN; RAO, 1997; THORNTON; OCASIO, 1999; SUDDABY; GREENWOOD, 2005; MEYER; HAMMERSCHMID, 2006; LOUNSBURY, 2007); reflexão sobre a mudança na própria lógica institucional (THORNTON; OCASIO, 2008; MICELOTTA; LOUNSBURY; GREENWOOD, 2017); mas especialmente sobre como indivíduos ou organizações gerenciam a rivalidade de lógicas institucionais concorrentes (REAY; HININGS, 2009; GREENWOOD; DÍAZ; LI; LORENTE, 2010; PACHE; SANTOS, 2013).

2.1.2. Gerenciando a rivalidade de lógicas institucionais concorrentes

Caracterizadas como organizações inseridas em um contexto de complexidade institucional (GREENWOOD et al., 2011; SCHILDT; PERKMANN, 2017), de demandas institucionais conflitantes (PACHE; SANTOS, 2010), de ambiente institucional pluralístico (PACHE; SANTOS, 2013) ou mesmo como uma das possibilidades de hibridismo de uma organização (PACHE; SANTOS, 2013; DENIS; FERLIE; GESTEL, 2015; SCHILDT; PERKMANN, 2017), organizações inseridas em um contexto no qual operam múltiplas lógicas institucionais são recorrentes objetos de estudo (GREENWOOD et al., 2011; HAVEMAN; GULATIERI, 2017; DURAND; THORNTON, 2018).

Reay e Hinings (2009), por exemplo, investigaram a competição entre a lógica de "profissionalismo médico" e "saúde empresarial" no setor de saúde canadense. Ao acompanharem tal setor através de observações de campo, investigação documental e entrevistas durante 14 anos, Reay e Hinings (2009) identificaram a existência de dois grupos de atores defensores de cada uma das lógicas: os médicos, como representantes da lógica de "profissionalismo médico"; e as

autoridades de saúde regionais, como aqueles dominados pela lógica de “saúde empresarial”. A partir da interação observada, Reay e Hinings (2009) perceberam quatro possíveis formas de resposta para o conflito: a diferenciação entre as decisões médicas e as decisões das autoridades locais; a busca informal de informações de médicos como parte dos processos de tomada de decisão das autoridades locais; um trabalho conjunto contra o governo, ou seja, a instância decisória acima dos atores; e a inovação conjunta em locais experimentais.

Um ano depois, Pache e Santos (2010) desenvolveram um ensaio teórico para reflexão sobre “o que as organizações fazem quando confrontadas com poderosas demandas institucionais concorrentes” (PACHE; SANTOS, 2010, p. 461). Neste sentido, observaram uma preocupação especial quanto às respostas estratégicas dadas pelas organizações frente aos conflitos institucionais entre seus *stakeholders*. Assim, recuperaram o trabalho proposto por Oliver em 1991 sobre as respostas estratégicas para processos institucionais (aquiescência, compromisso, evasão, desafio e manipulação) e propuseram seu diálogo com a literatura sobre lógicas institucionais, desenvolvendo a perspectiva de sua configuração como respostas às lógicas institucionais conflitantes. Neste contexto, introduziram também a noção de que cada resposta pode variar em função do grau de representação interna das diferentes lógicas através dos grupos da organização; e/ou caso se refiram aos meios ou aos objetivos organizacionais.

Mais tarde, Pache e Santos (2013) divulgaram seu trabalho empírico de estudo do confronto entre as lógicas existentes no contexto das empresas sociais francesas de integração no trabalho. Para análise dos dados, em um primeiro momento, debruçaram-se na investigação do setor em questão, identificando as lógicas concorrentes em nível do setor e caracterizando-as em função do seu objetivo, da formatação que propõem para as organizações, para os mecanismos de governança e para a legitimidade profissional. Na sequência, identificaram as demandas prescritas por cada lógica. Por fim, investigaram os padrões de resposta das organizações escolhidas como objeto de estudo. Neste contexto, propuseram que organizações híbridas combinam as lógicas institucionais concorrentes através de um acoplamento seletivo: uma “execução proposital de práticas selecionadas entre um conjunto de alternativas concorrentes” (PACHE; SANTOS, 2013, p. 994).

Schildt e Perkmann (2017) já problematizaram justamente a perspectiva de investigação de configurações das organizações híbridas. Segundo os autores, pesquisas nessa área costumam retratar a presença de múltiplas lógicas organizacionais como uma situação excepcional, quando,

de fato, “todas as organizações rotineiramente aderem a várias lógicas institucionais” (SCHILDT; PERKMANN, 2017, p. 139). Neste sentido, Schidlt e Perkmann conceberam que os estudos acabam direcionando esforços para a investigação dos tipos ideais de configuração das respostas organizacionais, quando poderiam explorar o processo endógeno de estabilização através de ajustes organizacionais, ou seja, da configuração de “elementos estruturais e cognitivos que uma organização desenvolve para acomodar ou alavancar múltiplas lógicas institucionais e para alcançar estabilidade em resposta à complexidade” (SCHILDT; PERKMANN, 2017, p. 140).

Dentre os diferentes trabalhos relacionados à investigação da existência de lógicas institucionais conflitantes e das respostas organizacionais perante tal complexidade, destacam-se também aqueles que realizam extensas revisões de literatura sobre a temática.

Greenwood et al. (2011) voltaram sua atenção especificamente para a investigação de “como organizações experienciam e respondem a essas expectativas aparentemente incompatíveis, socialmente derivadas” (GREENWOOD et al., 2011, p. 318). Neste sentido, discutiram 40 publicações sobre a temática, estruturando seu trabalho de modo a ponderarem sobre as respostas empregadas pela organização quando confrontadas por múltiplas lógicas (incluindo a perspectiva estratégica e da própria estrutura da organização); e como as múltiplas lógicas são refletidas nas estruturas e práticas organizacionais, chamando atenção especialmente para a estrutura da organização em nível micro e os filtros organizacionais, como posição no campo, estrutura, governança e identidade. Greenwood et al. (2011) perceberam que, de modo geral, os estudos abordam duas perspectivas da complexidade institucional: “o número de lógicas e o grau de incompatibilidade entre elas” (GREENWOOD et al., 2011, p. 334). Assim, identificaram a tendência de problematização do conflito entre apenas duas lógicas e uma carência quanto à exposição das justificativas de quais lógicas são incorporadas à análise.

Já a publicação de Haveman e Gualtieri (2017), apesar de desenvolver uma revisão crítica da área de pesquisa das lógicas institucionais como um todo, trouxe como exemplos empíricos trabalhos que acabam ilustrando justamente a investigação e comparação entre lógicas institucionais predominantes em diferentes contextos organizacionais. Além disso, foi realizada uma revisão bibliográfica contemplando 42 artigos publicados em periódicos de impacto entre 1990 e 2016, identificando que um terço dos artigos discutia a competição entre lógicas e um quinto, a convivência (hibridismo) entre as lógicas. Ao se debruçarem sobre o conteúdo das referidas publicações, Haveman e Gualtieri (2017) notaram a necessidade de que o foco mude dos

fenômenos materiais para os fenômenos cognitivos e culturais; que os aspectos cognitivos sejam considerados tanto em termos racionais quanto em termos emocionais; e que haja um esforço de desenvolvimento e testes de teorias, que "detalhem os mecanismos causais e produzam hipóteses empiricamente testáveis (falsificáveis)" sobre a temática (HAVEMAN; GUALTIERI, 2017, p. 1).

No ano seguinte, Durand e Thornton (2018) publicaram uma nova revisão de literatura. Embora o foco principal do trabalho tenha sido defender a oportunidade de diálogo entre os estudos sobre lógicas institucionais e os estudos sobre categorias, os mencionados autores dedicaram uma seção da publicação exclusivamente para revisão de literatura sobre as lógicas institucionais, salientando que, de 2011 à época, aproximadamente 120 artigos utilizando o *framework* das lógicas institucionais eram publicados em periódicos de alto impacto por ano. Neste contexto, estruturam sua análise agregando os trabalhos que discutem a influência das lógicas institucionais nas decisões organizacionais; aqueles que refletem sobre como organizações lidam com múltiplas lógicas institucionais; e os que discorrem sobre como os indivíduos e atores organizacionais instigam mudanças institucionais. Apesar do esforço de cada um dos tópicos em delimitar o foco de cada uma das possíveis abordagens, é comum entre elas a noção da existência de múltiplas lógicas institucionais moldando a ação dos indivíduos e da organização. Neste sentido, Durand e Thornton (2018) observaram uma tendência de que futuras pesquisas sobre lógicas institucionais voltassem sua atenção para dentro da organização, para examinar "como imposições normativas se combinam com mecanismos cognitivos para explicarem o comportamento" (DURAND; THORNTON, 2018, p. 637) e, assim, refletir sobre uma perspectiva *bottom-up* para a análise.

De fato, trabalhos anteriores, embora muitas vezes se afirmassem como voltados para um nível de campo, baseavam-se na investigação do reflexo de lógicas institucionais dadas sobre os atores de determinados contextos, em um processo *top-down.* No trabalho de Reay e Hinings (2009), por exemplo, observou-se a imposição de uma nova lógica institucional sobre uma lógica institucional já dominante, em que os atores figuram como representantes destas bandeiras. Neste sentido, apesar de os autores defenderem a realização de uma análise no nível micro, não é desenvolvida uma investigação a respeito das lógicas institucionais conflitantes no processo cognitivo do indivíduo em si.

A mesma interpretação pode ser realizada em relação ao trabalho de Pache e Santos (2010), que, apesar de chamar a atenção para a necessidade de um olhar voltado para um nível micro das

organizações, ainda se limitou a uma visualização dos atores como representantes das lógicas institucionais conflitantes. Mais tarde, na divulgação de sua pesquisa empírica, os autores apresentaram reflexões sobre respostas organizacionais no nível da própria organização (PACHE; SANTOS, 2013).

Greenwood et al. (2011), embora tenham ressaltado que os estudos por eles revisados demonstraram que "os mecanismos de nível de campo desempenham um papel fundamental na filtragem, enquadramento e imposição de lógicas" e que, diante disso, "qualquer tentativa de entender a complexidade no nível organizacional deve levar em consideração os processos de nível de campo" (GREENWOOD et al., 2011, p. 322), ainda apresentaram tal nível em termos dos aspectos materiais da organização. Mesmo Schildt e Perkmann (2017), conquanto tenham incluído aspectos cognitivos, reforçaram a oportunidade de análise a nível organizacional.

É importante lembrar que os atores inseridos nas organizações também têm que lidar com seus próprios conflitos; e é a partir (ou apesar) destes mesmos conflitos que as decisões estratégias são formuladas. Paralelamente a essas abordagens, portanto, observa-se uma perspectiva alternativa adotada por diferentes autores.

Segundo Demers e Gond (2020), a partir de chamadas para análise das microfundações das instituições em 2008, os estudos sobre lógicas institucionais passaram a mergulhar nas organizações para uma avaliação mais específica de como os indivíduos enfrentam a complexidade institucional em suas práticas, percebendo que "atores que receberam agência interagem enquanto contam com lógicas institucionais para moldarem o significado dos seus trabalhos" (DEMERS; GOND, 2020, p. 565).

Meyer et al. (2014) propuseram o diálogo entre a perspectiva da lógica institucional e da motivação no setor público ao abordarem a questão da identidade no trabalho na administração pública de Viena. Entre as diferentes hipóteses testadas, os referidos autores buscaram refletir se a identificação com a lógica do Estado em detrimento da lógica de mercado poderia estar associada a uma maior motivação no setor público, por exemplo. Para fundamentarem seu estudo, consideraram ainda os anos de experiência no setor público, os anos de experiência no setor privado, o pertencimento a partidos políticos, o gênero e a educação terciária como variáveis de controle das hipóteses testadas.

Currie e Spyridonidis (2016) investigaram como indivíduos inseridos no contexto do Serviço de Saúde Nacional inglês interpretavam a ocorrência de duas lógicas institucionais

distintas. Na expectativa de preencherem a lacuna relativa ao estudo da tradução da lógica em ação pelos atores sociais, especialmente ao se envolverem nas atividades organizacionais rotineiras, conduziram entrevistas com 52 profissionais do referido setor, de modo a identificarem a tendência de buscarem manter ou melhorar sua posição social.

Na mesma linha, Glaser et al. (2016, p. 35) questionaram a ausência de estudos que busquem compreensão dos "mecanismos psicológicos pelos quais as lógicas institucionais moldam a ação" a um nível micro. Em especial, chamaram atenção para o processo de internalização das lógicas institucionais como uma rede associativa de esquemas, propondo ainda uma conexão das compreensões culturais de nível macro com o comportamento situacional no menor nível (GLASER et al., 2016). Para tanto, recorreram à perspectiva das teorias implícitas, já que teorias sobre "por que as pessoas agem da forma que agem" funcionariam como "a estrutura cognitiva primária que molda a ação individual" (GLASER et al., 2016, p. 43).

Neste sentido, examinaram tal possibilidade ao proporem um processo de "troca de estrutura institucional" (GLASER et al., 2016, p. 45), argumentando que, ao se deparar com uma pista familiar, a rede esquemática associativa relacionada a uma lógica institucional é ativada nos indivíduos, tornando a teoria implícita relacionada a essa lógica mais cognitivamente saliente e acessível. Os autores destacaram que, "embora esse processo possa acontecer quando um indivíduo reconhece conscientemente a ativação do esquema", foi possível validar empiricamente que esse processo também ocorre "quando um indivíduo não percebe conscientemente essa ativação" (GLASER et al., 2016, p. 45). A partir de então, sugeriram que a teoria implícita, ao ser ativada, explicaria a ação passada e futura, orientando as ações dos indivíduos em novas situações institucionais. Ressalta-se que Glaser et al. (2016) focaram especificamente nas teorias implícitas às lógicas institucionais da família e do mercado. Além disso, para conduzirem os experimentos, analisaram as respostas dadas pelos participantes da pesquisa quando questionados sobre como se comportariam em situações hipotéticas, caso baseassem seu posicionamento nas teorias implícitas à lógica institucional determinada pela pergunta.

Ngoye, Sierra e Yan (2018) também conduziram um experimento para investigarem como atores do setor público podem ser influenciados por diferentes lógicas. Esses autores elencaram 10 opções de possíveis reações a serem escolhidas pelos participantes quando confrontados com situações hipotéticas. Diferentemente do estudo de Glaser et al. (2016), neste caso, os participantes não sabiam qual das três lógicas institucionais definidas pelos autores estava associada a cada

reação, de modo que os pesquisadores pudessem capturar uma influência não consciente das lógicas sobre os participantes.

A tentativa de capturar a influência não consciente das lógicas nos indivíduos também norteou o estudo conduzido por Demers e Gond (2020). Entretanto, além de se basearem nas experiências reais vivenciadas por atores inseridos no contexto de uma companhia canadense de extração de óleo, Demers e Gond (2020) problematizaram a negligência das pesquisas da área de complexidade institucional ao não considerarem o fato de que "julgamentos morais provavelmente estão envolvidos quando os indivíduos enfrentam uma pluralidade de lógicas dentro das organizações" (DEMERS; GOND, 2020, p. 563). Especificamente, chamaram a atenção para o fato de que "situações de complexidade institucional oferecem mais espaço para agência moral e, portanto, julgamento moral" (DEMERS; GOND, 2020, p. 566). Diante do exposto, ilustraram tal argumento ao ponderarem sobre os aspectos morais relacionados à sustentabilidade em uma discussão que envolve perspectivas econômicas e ambientais.

Apesar de inúmeras publicações realçarem as possíveis respostas organizacionais ou mesmo individuais a um contexto de complexidade institucional, ainda se observa certa predominância de abordagens que adotam um conjunto limitado de lógicas institucionais predefinidas para investigação de como exclusivamente essas lógicas são refletidas em campo. Além disso, a forma através da qual as lógicas institucionais se combinam ainda não é clara, principalmente em um nível micro.

Neste sentido, é interessante resgatar a teoria de Scott (2001) sobre os pilares institucionais como uma visão complementar à das lógicas institucionais, aspecto que será abordado na próxima seção.

2.1.3. Os tipos de instituições e suas lógicas

Um primeiro ponto importante a ser destacado é o fato de Scott (2001) ter defendido que não há como separar instituições de comportamento: elas operam justamente como os elementos que influenciam a conduta de um conjunto de atores. Elas inclusive direcionam a utilização de um leque de recursos e, dessa forma, promovem resultados. Neste sentido, compreender as instituições envolve também entender seus efeitos (SCOTT, 2001). Destaca-se, portanto, o alinhamento entre as ideias levantadas por Scott (2001) e Friedland e Alford (1991).

Resgatando-se o conceito de instituições para Friedland e Alford (1991), já apresentado em seções anteriores, os referidos autores ressaltaram a perspectiva de que as instituições atuam não somente como padrões supraorganizacionais, mas mesmo como formas de ordenação da realidade. Neste sentido, segundo Scott (2001), ao imporem limites legais, morais e culturais para legitimar o comportamento de pessoas, grupos e organizações, as instituições possuíam a capacidade de constranger o comportamento dos atores em uma situação, e é neste contexto que o autor em questão estruturou um modelo analítico composto por três pilares.

Scott (2001) associou as instituições a sistemas simbólicos compostos por pilares regulativos, normativos e cultural-cognitivos. Ao se combinarem com um conjunto de comportamentos e recursos, observou sua operação como forma de produzir estabilidade e significado em um dado contexto social, determinando as regras do jogo a serem observadas por um conjunto de atores (SCOTT, 2001; LAIA, 2009). Neste sentido, a base da legitimação institucional poderia ser compreendida a partir de cada um desses três pilares: o regulativo; o normativo e o cultural-cognitivo.

Embora autores como Hoffman (1997, p. 36) tenham atribuído um movimento constante "entre o consciente e o inconsciente, entre o legalmente aplicado e o dado como certo", Scott (2001) discorreu sobre a importância de se diferenciar os referidos pilares, já que cada um opera por meio de mecanismos e processos distintos.

Os elementos de caráter regulativo foram caracterizados por Scott (2001) a partir da sua ênfase na fixação de normas, além de ações de sanção e coerção. Sua racionalidade baseada na instrumentalidade contribuiria, portanto, para a fixação dos mecanismos coercitivos, além da legitimação das leis, regras e sanções estabelecidas (MACHADO; SARTORI; CRUBELLATE, 2017). Neste sentido, os impactos de tais combinações se mostram através do medo que impõem ou mesmo da caracterização de culpados *versus* inocentes.

Já o pilar normativo inclui o conjunto de valores e normas em dado contexto social, refletindo-se no modo como os comportamentos são derivados de uma pressão exercida por tais valores e normas. Enquanto os valores podem ser compreendidos como um conjunto de conceitos e atributos relacionados ao que é "preferível ou desejável" (SCOTT, 2001, p. 54), as normas podem ser associadas à definição de como as coisas deveriam ser feitas, definindo "formas legítimas de perseguir os fins desejados" (SCOTT, 2001, p. 55). O pilar normativo, portanto,

baseia-se na noção de obrigações sociais, associadas ainda aos comportamentos de vergonha ou honra a partir das pressões observadas.

Por fim, o pilar cognitivo cultural/cognitivo se vincula fortemente ao processo de construção da realidade social por um conjunto de atores. Nesse pilar, é possível observar como base de ordem os esquemas cognitivos e modelos mentais que fornecem aos atores de um dado contexto um conjunto de padrões de construção de significados (SCOTT, 2001). Ao enfatizar as representações internas e do ambiente, as instituições passam a ser vistas como cultura da organização e os padrões existentes tomados como verdadeiros (LAIA, 2009).

Diante do exposto, Scott (2001) permitiu a reflexão sobre qual a força de cada discurso institucional, tanto no sentido de constrangimento quanto de habilitação de determinada instituição: se discorre sobre uma força legal, regulamentada ou a ser regulamentada (pilar regulativo); se é fundamentado por uma força moral, no sentido de ponderações sobre o "certo e o errado", ou sobre o que deveria ser feito (pilar normativo); ou uma força associada a aspectos mais particulares da forma de pensar prevalente em um dado contexto (pilar cultural-cognitivo).

Entretanto, é importante observar que as categorizações das lógicas institucionais observadas até então em geral apresentam classificações baseadas nas instituições, dizendo pouco sobre o que é uma lógica em si e por que essas instituições se impõem enquanto lógicas na cognição das pessoas. Neste sentido, o próximo tópico recorre à teoria das lógicas informais utilizadas por Toulmin (1958) para compreender e operacionalizar o que é uma lógica de ação, especificamente em termos de uma argumentação. A partir de então, observa-se um foco na categorização das lógicas institucionais não por tipo de instituição da sua origem, mas sim pela maneira como o conteúdo dessa instituição é articulado enquanto uma lógica em um argumento.

2.1.4. Lógica, cognição e argumentação

Scheuer et al. (2010, p. 2) destacaram que, "desde a época de Aristóteles, e ainda antes, na cultura chinesa, por exemplo, existem muitas estruturas e 'regras' de argumentação propostas e identificadas por matemáticos, filósofos e pesquisadores". Entretanto, enquanto a lógica formal, como ramo da matemática, por muito tempo predominou em relação aos demais campos, recentemente "a argumentação humana de ocorrência natural, que tem um caráter indutivo e dedutivo, também foi cuidadosamente avaliada, especialmente de uma perspectiva prática"

(SCHEUER et al., 2010, p. 2). Neste contexto, encontram-se as reflexões propostas por Toulmin (1958).

A teoria da lógica informal trata os argumentos como atos retóricos aplicados com o objetivo de persuadir outros indivíduos (PAWLOWSKI et al., 2008), ou, na linguagem da teoria institucional, socializar uma instituição. De acordo com Toulmin, Riek e Janik (1979, p. 13), "um argumento, no sentido de uma linha de raciocínio, é a sequência de afirmações e razões interligadas que, entre elas, estabelecem o contexto e a força da posição para a qual um determinado falante está argumentando". Neste panorama, destaca-se que a noção da lógica não se restringe à argumentação utilizada por indivíduos no intuito de serem levados a sério (FLETCHER; HUFF, 1990a), mas especialmente a partir do foco no problema prático de gerar entendimento (FLETCHER; HUFF, 1990a).

É interessante perceber que documentos ou discursos se associam naturalmente a diferentes argumentos, independentemente da sua complexidade (FLETCHER; HUFF, 1990a). Neste sentido, o mapeamento de argumento oferece a possibilidade de caracterização do "tipo de lógica informal e raciocínio prático tipicamente envolvido no discurso do grupo e tomada de decisão" (HIRSCHHEIM et al., 2012, p. 65), sendo a identificação dos tópicos principais tratados em um discurso o primeiro passo sugerido para a análise dos argumentos (FLETCHER; HUFF, 1990a).

Entende-se que o argumento passa, então, a ser a unidade fundamental de análise, o que permite a investigação do posicionamento do falante sobre aquele assunto a partir dos elementos apresentados para sua fundamentação. Assim, para compreensão do raciocínio que fundamenta o posicionamento de um ator sobre um determinado assunto, é necessário um exame detalhado de cada argumento.

Conforme sugerido por Fletcher e Huff (1990a) e adotado por diferentes autores (ex. HIRSCHHEIM et al., 2012; GASPER; GEORGE, 1998), o exame detalhado de cada argumento implica a identificação de cinco componentes principais em um discurso, quais sejam:

- argumento (*claim*): corresponde à conclusão ou à afirmação principal (FLETCHER; HUFF, 1990a);
- dados (*data*): motivos apresentados para fundamentar a afirmação principal (FLETCHER; HUFF, 1990a);
- garantias (*warrants*): demonstrações da forma através da qual os dados sustentam o argumento (FLETCHER; HUFF, 1990a);

- qualificadores (*qualifiers*): fornecem possíveis limitações ao argumento, indicando o grau a partir do qual o argumento pode ser entendido como verdadeiro (FLETCHER; HUFF, 1990a);
- refutações (*rebuttals*): trazem situações específicas que, se observadas, podem sustentar o argumento como verdadeiro ou não (FLETCHER; HUFF, 1990a).

Fletcher e Huff (1990b, pp. 190 e 191) refletiram que "uma das razões pelas quais a formulação da estratégia é tão difícil é que cada conceito de importância na estratégia de uma organização está inextricavelmente ligado a outros conceitos importantes". Neste sentido, e independentemente de tecidos, perspectivas ou lógicas institucionais que são ou poderiam ser considerados, um aspecto também a ser investigado, conforme já mencionado, diz respeito às formas através das quais tais tecidos são costurados, ou mesmo se existiriam fatores que poderiam ser explicativos da diferença na forma de enxergar e de se costurar os múltiplos tecidos entre indivíduos de uma mesma organização e, portanto, em princípio, submetidos às mesmas lógicas institucionais. O próximo tópico busca discorrer melhor sobre os aspectos ponderados ao abordar a perspectiva de costura cognitiva e facções cognitivas dos indivíduos.

2.2. Costura cognitiva e facções cognitivas

A síntese do desenvolvimento histórico, do estado presente e das tendências futuras da Administração Estratégica (AE) tem sido objeto de estudo de publicações em proeminentes periódicos acadêmicos de circulação internacional da área de Administração, principalmente nos últimos quinze anos (*e.g.* HERRMANN; 2005; HOSKISSON; HITT; WAN; YIU, 1999; MAHONEY; MCGAHAN, 2007; MELLAHI; SMINIA, 2009). Dentre as constatações dessas revisões, destaca-se o consensual reconhecimento de que esse campo do conhecimento foi historicamente dividido em duas principais correntes de pesquisa: "conteúdo de estratégia" e "processo de estratégia".

Enquanto o conteúdo de estratégia busca "responder à pergunta sobre o que sustenta a vantagem competitiva das empresas", concentrando-se na parte "estratégica da gestão estratégica", o processo de estratégia se relaciona a abordagens de gestão estratégica "do ponto de vista de como as estratégias das organizações surgem ao longo do tempo", o que se aproxima de uma perspectiva gerencial (MELLAHI; SMINIA, 2009, p. 1). Entendendo-se o alinhamento do

presente trabalho à segunda corrente, especial atenção será dedicada ao seu detalhamento na seção subsequente.

2.2.1. O processo de estratégia na administração estratégica

No que diz respeito à pesquisa de processo, as publicações de Elbanna (2006), Hutzschenreuter e Kleindienst (2006) e Sminia (2009) dedicaram-se a importantes revisões de literatura. Enquanto Elbanna (2006) apresentou uma revisão do debate entre formalismo sinóptico e incrementalismo político, Sminia (2009) se debruçou na revisão das obras de Henry Mintzberg, Andrew Pettigrew e Andrew Van de Ven. Entretanto, o trabalho de Hutzschenreuter e Kleindienst (2006) ganhou proeminência pela sua distintiva abrangência, uma vez que não se limitou a aspectos específicos do processo de estratégia, como ocorreu nos outros dois artigos supramencionados.

Ao revisarem uma vasta gama de publicações acadêmicas dessa vertente, Hutzschenreuter e Kleindienst (2006) conseguiram propor um *framework* integrativo para os trabalhos, identificando os principais construtos e relações enfocados. De acordo com a estrutura proposta, o(a) estrategista, o problema e a sequência de ações configurariam os três elementos principais dos processos de estratégia. Contudo, considerando-se o fato de que as decisões são essencialmente tomadas por indivíduos, Hutzschenreuter e Kleindienst (2006, p. 676) chamaram atenção para o fato de que "o processo pelo qual tais decisões são tomadas e suas características são fortemente influenciados por atributos relacionados ao indivíduo".

Segundo os autores, o reconhecimento da centralidade do papel dos indivíduos envolvidos na formulação e implementação de estratégias tem sido crescente nos estudos da área, contribuindo em muito para a superação da artificial dicotomia que se estabeleceu na pesquisa em AE: nas pessoas, conteúdo e processo são integrados, já que é a percepção dos indivíduos acerca do ambiente e dos recursos de suas organizações que faz emergir, com o passar do tempo, a estratégia a ser adotada. Conforme destacado por Hutzschenreuter e Kleindienst (2006, p. 695), "escolhas estratégicas não são o resultado da avaliação de informações objetivas, mas refletem o modelo cognitivo do estrategista".

Assim, se, na década de oitenta, o estudo sobre cognição e percepção de estrategistas era praticamente negligenciado em AE, Hutzschenreuter e Kleindienst (2006) defenderam que atualmente ele se tornou um dos fundamentos de integração da pesquisa nesse campo de

conhecimento. Além disso, apontaram-no mesmo como uma das principais perspectivas que constituem sua atual estrutura intelectual (HUTZSCHENREUTER; KLIENDIENST, 2006).

Tal percepção é reforçada por Hodgkinson e Healey (2008) ao identificarem que, nos últimos anos, a perspectiva cognitiva se estabeleceu como uma influente abordagem teórica em toda a área de estudos organizacionais, sendo utilizada em diversos domínios substantivos que transcendem o campo da AE. Especificamente, salientaram que a teoria de esquemas (e suas concepções de representações e modelos mentais) constituiu-se como uma das principais perspectivas teóricas da pesquisa cognitiva em organizações (HODGKINSON; HEALEY, 2008). Paralelamente, observa-se seu alinhamento ao campo de cognição gerencial e organizacional[4] (CGO), associado a uma predominância clara da Teoria dos Construtos Pessoais (TCP) como fundamentação da abordagem metodológica dos trabalhos (EDEN; 2004; FUGLSETH; GRONHAUG, 2002).

2.2.2. A perspectiva cognitiva e a Teoria dos Construtos Pessoais

Diversos artigos acadêmicos têm sido publicados na área de AE sob a ótica das representações cognitivas (HODGKINSON; SPARROW, 2002; PORAC; THOMAS, 2002). Notadamente, a perspectiva cognitiva tem se concentrado na exploração de conceitos cognitivos para investigação de aspectos da cognição de estrategistas (HUTZSCHENREUTER; KLEINDIENST, 2006[5]). Intuição (CLARKE; MACKANESS, 2001), caminhos predefinidos[6] (GOODWIN; ZIEGLER, 1998), viés de enquadramento[7] (HODGKINSON; MAULE; BOWN; PEARMAN; GLAISTER, 2002), diversidade e conflito cognitivo (AMASON; 1996) são exemplos de conceitos explorados.

A identificação de determinantes de características de modelos cognitivos de tomadores de decisão acaba sendo, portanto, o enfoque de muitos dos trabalhos. Variáveis que caracterizam o próprio estrategista (GOODWIN; ZIEGLER, 1998), ou os próprios estrategistas (GOODWIN; ZIEGLER, 1998), formam uma das principais dimensões levadas em consideração. Em adição ao enfoque em características pessoais e grupais, elementos contextuais — tanto ambientais como

[4] *Managerial and Organizational Cognition*, em inglês.
[5] Essa fundamentação teórica foi elaborada, em grande medida, a partir da recente e abrangente revisão de literatura feita por Hutzschenreuter & Kleindienst (2006).
[6] *Script tracks*, em inglês.
[7] *Framing bias*, em inglês.

organizacionais — também são avaliados enquanto potenciais antecedentes da cognição estratégica (ISABELLA; WADDOCK, 1994; LANT; MILLIKEN; BATRA, 1992; ITAMI; NUMAGAMI, 1992). Considerar esses elementos contextuais do ponto de vista do estrategista, contudo, e não como variáveis objetivas, é um apelo para as pesquisas nessa área. Conforme defendido por Hutzschenreuter e Kleindienst (2006, p. 694), "não são as características antecedentes objetivas [...] mas a respectiva percepção delas o fator decisivo para as decisões subsequentes".

Alinhados a esse ponto de vista, diferentes trabalhos têm se concentrado na análise das representações mentais que os estrategistas fazem tendo em vista elementos do ambiente externo à organização (DANIELS; JOHNSON; CHERNATONY, 2002; JOHNSON; HOOPES, 2003), visando especialmente explicitar os processos sociocognitivos subjacentes ao desenvolvimento de estratégias de posicionamento competitivo (HODGKINSON; HEALEY, 2008). Complementarmente, observam-se também pesquisas orientadas para a investigação dos microfundamentos cognitivos das capacidades internas das organizações, buscando compreender, a partir do estudo da cognição dos estrategistas, como se dá a obtenção de vantagens competitivas sustentáveis e o aprendizado, além da adaptação organizacional (GAVETTI; 2005).

De maneira geral, modelos cognitivos, moldados por seus determinantes, influenciam a capacidade de sensibilidade do estrategista ao seu ambiente e a sua percepção, interpretação e ao seu diagnóstico de questões estratégicas, aspectos que, por sua vez, afetam diretamente as características das decisões tomadas e o desempenho obtido (PORAC; THOMAS, 2002). Nesse contexto, a Teoria dos Construtos Pessoais, originalmente formulada por George A. Kelly (1955) e refinada posteriormente por diversos autores (para uma revisão, veja WALKER; WINTER, 2007), tem sido apontada como uma das principais plataformas teóricas nas quais o mapeamento cognitivo pode se apoiar (FUGLSETH; GRONHAUG, 2002).

A adequação da TCP à pesquisa cognitiva nas organizações se associa estreitamente à proposta dessa teoria de entender como os seres humanos fazem sentido de seu mundo procurando geri-lo e controlá-lo (EDEN; 2004). Essa atribuição de forma e significado ao ambiente se dá pelo desenvolvimento, por parte dos indivíduos, de modelos mentais constituídos por inter-relações de conceitos, os quais, por terem uma natureza pessoal, são chamados de construtos (KELLY; 1955). De acordo com Kelly (1955), entende-se que os indivíduos estão sempre testando seus construtos diante de novos eventos visando aumentar seu entendimento causal e refinando, assim, suas

estruturas de conhecimento. Considerando-se o fato de que membros de organizações, em geral, e de estrategistas, em particular, têm de fazer sentido constantemente de situações de alta complexidade, procurando gerenciá-las e controlá-las (EDEN; 2004), percebe-se a TPC como particularmente fértil para o estudo dos modelos mentais.

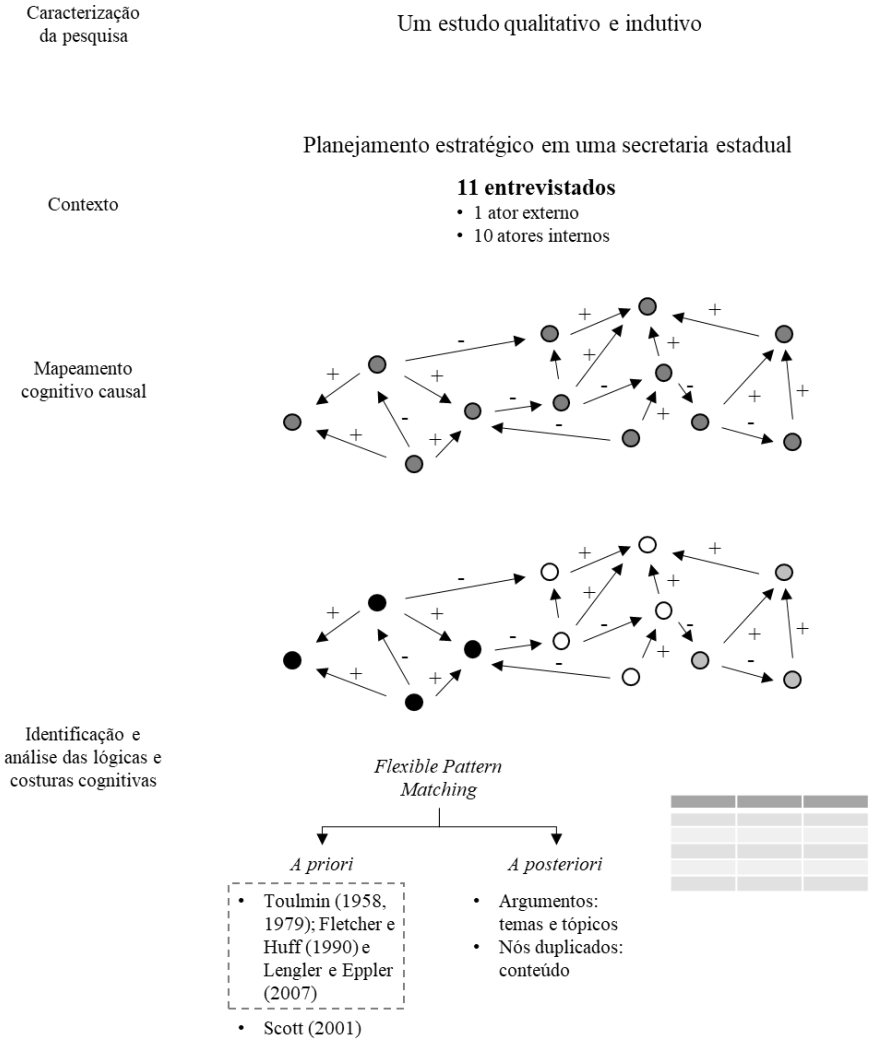
De fato, após a introdução desse tipo de pesquisa na área de Administração pelo livro seminal de Axelrod (1976), um volume crescente de trabalhos, com base, em geral, na TCP, tem sido dedicado ao mapeamento da cognição gerencial e/ou organizacional em situações reais complexas, contribuindo para consolidar a legitimidade dessa vertente de pesquisa nos estudos organizacionais — notadamente no campo de administração estratégica (EDEN; 2004; FUGLSETH; GRONHAUG, 2002; MARKÓCZY; GOLDBERG, 1995).

Assim, ao fornecer a perspectiva dos indivíduos como costureiros cognitivos, que criam construtos para fazerem sentido dos elementos e articulam esses construtos causalmente para se anteciparem e tomarem decisões, a TCP é adotada como o embasamento teórico fundamental da abordagem metodológica escolhida para a pesquisa apresentada.

3. METODOLOGIA

O presente capítulo detalha como a pesquisa foi desenvolvida. A Figura 1 ilustra sua estruturação, assim como os principais aspectos considerados. Em um primeiro momento, observa-se a caracterização da pesquisa. Na sequência, realiza-se a caracterização do contexto em que foi desenvolvida. Uma terceira seção é dedicada à definição do mapeamento cognitivo causal como método de análise das entrevistas. Por fim, busca-se detalhar a utilização da técnica de *flexible pattern matching*, de modo a se analisar as lógicas institucionais e a costura cognitiva entre elas, a partir do mapeamento cognitivo causal realizado.

Figura 1 - Aspectos metodológicos da pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora (2022).

3.1. Caracterização da pesquisa

Apesar de autores como Denis, Langley e Rouleau (2007) e Schildt e Perkmann (2017) reconhecerem que pesquisas na área das lógicas institucionais costumam retratar a presença de múltiplas lógicas organizacionais como uma situação excepcional, quando na verdade, "todas as organizações rotineiramente aderem a várias lógicas institucionais" (SCHILDT; PERKMANN, 2017, p. 139), alguns setores específicos chamam a atenção dos pesquisadores pelas lógicas especialmente conflitantes observadas. Especificamente, publicações destacaram o setor público como um contexto oportuno para delimitação do campo da pesquisa, pelo seu caráter pluralístico, em termos de princípios, normas e valores que o regem (MEYER; HAMMERSCHMID, 2006; DENIS; LANGLEY; ROULEAU, 2007; GREENWOOD et al., 2011; MEYER et al., 2014; DENIS; FERLIE; GESTEL, 2015; NGOYE; SIERRA; YAN, 2018).

Paralelamente, também no que diz respeito ao referido setor, identifica-se o tópico do planejamento estratégico como uma agenda de pesquisa ainda em expansão (BRYSON, HUMPHREY; EDWARDS, 2017). Observa-se o diálogo entre as referidas temáticas a partir do momento em que, considerando os fundamentos cognitivos da lógica institucional, Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) identificaram sua afinidade natural com as abordagens cognitivas da estratégia. Tal afinidade é evidenciada pelo fato de que "as respostas organizacionais às pressões ou mudanças ambientais são fundamentalmente mediadas por interpretações gerenciais" (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 182), de modo que a própria interpretação dos atores é responsável pelas escolhas estratégicas pensadas e por eles aplicadas.

O processo de definição de estratégias[8], portanto, mostra-se como um desafio especialmente em contextos pluralísticos (DENIS; LANGLEY; ROULEAU, 2007). Santos, Tureta e Félix (2021) inclusive apontaram a conveniência de vinculação da discussão sobre planejamento estratégico com o estudo da estratégia em organizações pluralísticas de uma forma geral. Alinhado às discussões expostas, o presente trabalho vislumbra a oportunidade de realização de tal diálogo ao investigar o contexto de elaboração de estratégias de uma organização brasileira do setor público.

Considerando as limitações das teorias já existentes para descrever e explicar as diferenças em características da costura cognitiva de lógicas institucionais realizada em argumentações estratégicas de gestores do setor público, a pesquisa ora apresentada se configura como um estudo

[8] *Strategizing*, em inglês.

indutivo de construção de teoria emergente, oferecendo novas proposições ao realizar uma análise aprofundada das características de uma unidade de observação especialmente relevante do ponto de vista teórico para a compreensão do fenômeno de interesse (BANSAL; CORLEY, 2012; BANSAL; SMITH; VAARA, 2018; EISENHARDT; GRAEBNER; SONENSHEIN, 2016).

Diante do exposto, entende-se sua configuração também como um estudo qualitativo que, ao assumir um foco nas costuras cognitivas de lógicas institucionais realizadas durante o processo de argumentação estratégica de gestores do setor público, também pode ser categorizado como interpretativista (CLARKE; MACKANESS, 2001; EDEN, 1992; GEPHART, 2004; ISABELLA, 1990). Somado a isso, ao propor a investigação das formas através das quais os tecidos são costurados, e se existiriam fatores que poderiam ser explicativos da diferença na forma de enxergar e de se costurar os múltiplos tecidos entre indivíduos de uma mesma organização, portanto, em princípio, submetidos às mesmas lógicas institucionais, justifica-se a escolha de uma unidade de observação única.

3.2. Caracterização do contexto e dos dados

A autora teve a oportunidade de participar da condução da elaboração do planejamento estratégico de uma secretaria de Estado. Ao assumir o comando da organização, o dirigente máximo, orientado por um perfil técnico e analítico, manifestou o interesse em realizar um planejamento estratégico para seus próximos anos de gestão. Entre janeiro e fevereiro do mesmo ano, aconteceram os primeiros alinhamentos para organização do trabalho e da equipe envolvida na iniciativa. Neste momento, a pesquisadora foi incluída no projeto, compondo uma das pessoas da dupla que passaria a compor a força de trabalho da secretaria, tendo como primeira entrega o planejamento estratégico em questão. Destaca-se a atuação direta da pesquisadora, portanto, durante seis meses de trabalhos dedicados à organização.

Um primeiro passo para a construção de uma efetiva estratégia para a secretaria foi a realização, durante o mês de fevereiro, de entrevistas que embasassem a elaboração do diagnóstico da organização, entrevistas essas que configuram também o objeto de análise da pesquisa ora apresentada. Como argumentaram por Poister, Pitts and Edwards (2010), a concepção da estratégia para uma organização deve envolver diferentes *stakeholders*, tanto externos quanto internos, sendo os últimos até mesmo de diferentes níveis hierárquicos. Neste sentido, foram entrevistados 11

atores, sendo 10 deles atores internos, dos três primeiros níveis hierárquicos considerados chave para a secretaria; e um ator externo, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Caracterização dos entrevistados

Gestor	Caracterização quanto ao ambiente	Caracterização quanto ao nível hierárquico
Entrevistado 1	Interno	2
Entrevistado 2	Interno	2
Entrevistado 3	Externo	1
Entrevistado 4	Interno	3
Entrevistado 5	Interno	1
Entrevistado 6	Interno	3
Entrevistado 7	Interno	3
Entrevistado 8	Interno	2
Entrevistado 9	Interno	2
Entrevistado 10	Interno	3
Entrevistado 11	Interno	3

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A pesquisa considera, portanto, os dados levantados durante o processo de elaboração do planejamento estratégico da referida secretaria de Estado, que tem como competência planejar, dirigir, executar, controlar, regular e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas: à infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário, aeroviário e hidroviário; aos terminais de transportes de passageiros e cargas; à estrutura operacional de transportes; às concessões e outras parcerias público-privadas sob sua competência; ao apoio aos demais órgãos e a entidades da administração pública estadual no planejamento, no acompanhamento, na execução, no controle e na avaliação de contratos de concessões e outras parcerias; ao planejamento e ao acompanhamento da execução das obras públicas estaduais; ao apoio e ao fomento ao desenvolvimento da infraestrutura municipal, dentre outras. À época, sua equipe contava com cerca de 160 servidores.

A estrutura de organizações como a do Caso 1 é caracterizada essencialmente pela existência de um corpo diretivo que comanda suas decisões, sendo a autoridade máxima escolhida diretamente pelo Chefe do Executivo. Somado a isso, especificamente o contexto de elaboração do seu planejamento estratégico se distingue por associar-se a uma conjuntura de mudança de gestão: o novo dirigente da organização vislumbrou a oportunidade de elaboração de um diagnóstico para melhor conhecimento do contexto em que operaria, de modo que as intervenções que propusesse fossem aderentes às necessidades e potencialidades da organização.

Neste contexto, optou-se pela consulta a pelo menos um representante de cada setor apenas dos três primeiros níveis hierárquicos do organograma da organização: 3 representantes do segundo nível hierárquico; e 5 representantes do terceiro. Além destes, o próprio dirigente e seu chefe de gabinete foram entrevistados, de modo que fossem mapeadas também as visões prospectivas sobre o rumo da organização.

Walsham (1995) caracterizou a entrevista como uma oportunidade para que o pesquisador apreenda os acontecimentos e a realidade em análise com fidedignidade. Eisenhardt e Graebner (2007) também afirmaram o destaque que entrevistas ganham como uma das fontes de dados em estudos de casos múltiplos a partir da eficiência que permitem para reunião dos dados empíricos, "especialmente quando o fenômeno de interesse é altamente episódico e infrequente" (EISENHARDT; GRAEBNER, 2007, p. 28).

Especificamente, destaca-se que o processo de condução de entrevistas para elaboração do planejamento estratégico em questão utilizou-se da técnica de realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade (CLARKE; MACKANESS, 2001; ISABELLA, 1990) para coleta dos dados, o que se alinha às recomendações da área de mapeamento causal ideográfico ao defender que seja dada certa liberdade aos respondentes para gerarem construtos diferentes uns dos outros (EDEN; ACKERMANN, 1998; HODGKINSON; MAULE; BOWN, 2004), como é o caso de um contexto de elaboração de estratégias (EDEN; ACKERMANN, 2013). O roteiro utilizado como referência para condução das entrevistas pode ser visto no APÊNDICE A.

Considerando o acesso na íntegra ao material, tanto na forma transcrita quanto aos próprios áudios, entende-se que não houve perda de dados. Além disso, todas as entrevistas foram conduzidas com o propósito de compreensão das argumentações estratégicas dos gestores das organizações em questão sobre o futuro de seus respectivos contextos, alinhando-se, portanto, ao objetivo da presente pesquisa.

É importante destacar que, vinculado à estrutura da secretaria, encontra-se um Departamento, cujas competências contemplam, entre outras: assegurar soluções adequadas de transporte e trânsito rodoviário de pessoas e bens ; planejar, projetar, coordenar e executar obras de engenharia rodoviária, de edificações e de infraestrutura de interesse da Administração Pública; manter as condições de operação, com segurança e conforto, das estradas de rodagem sob sua jurisdição e responsabilidade e em parceria com os órgãos e as entidades da Federação; e exercer, por delegação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e de outras

entidades, as atribuições respectivas em relação às estradas de rodagem federais situadas no território do Estado. À época, sua equipe contava com cerca de 1.200 servidores.

Observa-se a complementariedade das competências da secretaria e do seu departamento vinculado, especialmente, quanto à necessidade de observância da atuação do segundo em conformidade com o programa de obras e as diretrizes estabelecidas pelo primeiro no que diz respeito às obras de edificações e infraestrutura de interesse de todos os demais órgãos da Administração Pública do Estado em questão. A complementariedade das competências das referidas organizações pôde ser evidenciada a partir das próprias entrevistas dos gestores, já que recorrentemente citavam a interlocução entre elas. Neste sentido, seu representante máximo também foi consultado, totalizando, assim, 11 entrevistados. Apesar de vinculado à secretaria, o departamento configura uma personalidade jurídica própria, de modo que seu dirigente é considerado um ator externo à organização ora estudada.

Cabe destacar que os resultados das entrevistas foram discutidos e validados em dois *workshops*, que contaram com a participação de outros 30 colaboradores da secretaria. Além disso, ressalta-se o acesso a diferentes documentos, somado ainda à imersão da pesquisadora durante todo o processo de elaboração do referido planejamento estratégico. A aproximação com a realidade e vivência na organização, lado a lado com os gestores, ofereceu a oportunidade de uma compreensão ainda melhor do contexto para interpretação das entrevistas e identificação de aspectos-chave durante o tratamento dos dados.

Diante do exposto, entre outros ambientes que se enquadrariam nas características buscadas nesta pesquisa, a referida secretaria foi escolhida pelos seguintes motivos:

a) pelo seu caráter pluralístico, em termos de princípios, normas e valores que o regem (MEYER; HAMMERSCHMID, 2006; DENIS; LANGLEY; ROULEAU, 2007; GREENWOOD et al., 2011; MEYER et al., 2014; DENIS; FERLIE; GESTEL, 2015; NGOYE; SIERRA; YAN, 2018);
b) pela oportunidade de expansão da agenda de pesquisa sobre o planejamento estratégico no setor público (BRYSON, HUMPHREY; EDWARDS, 2017), especialmente vinculando-o ao estudo da estratégia em organizações pluralísticas (SANTOS; TURETA; FÉLIX, 2021);
c) pela complexidade e transversalidade observada no setor de infraestrutura e mobilidade enquanto política pública. Segundo Raiser et al. (2017, p. 1), “a infraestrutura é vista como fundamental para o desenvolvimento econômico sustentado e para a integração dos

mercados interno e internacional, bem como para o acesso a oportunidades econômicas para todos". Bichir (2006) ainda refletiu sobre a política pública de infraestrutura como elemento determinante para o acesso a outras importantes temáticas, como a própria educação, saúde e segurança.

d) pela expertise contextual da pesquisadora. Conforme defenderam Gümüsay e Amis (2021, p. 20), "à medida que a complexidade social dos ambientes de pesquisa cresce, é cada vez mais importante obter um ajuste entre pesquisador e contexto". Neste sentido, destacaram a relevância da experiência contextual como aspecto "cada vez mais definidor para a geração de teorias".

Dadas essas características, o contexto de elaboração do planejamento estratégico da referida secretaria estadual foi considerado como apropriado para ser analisado em profundidade, com a intenção de analisar as diferenças em características da costura cognitiva de lógicas institucionais realizada em argumentações estratégicas de gestores do setor público.

3.3. Mapeamento cognitivo causal

Fundamentada na teoria dos construtos pessoais de George Kelly, o mapeamento cognitivo introduz a perspectiva de que os indivíduos interpretam o contexto em que vivem para anteciparem aspectos futuros e intervirem de modo a alcançar suas preferências entre os possíveis cenários (EDEN; 2004). Laukkanen (2012) identificou seu surgimento ao final da década de 1970, na expectativa de desenvolvimento de um método que permitisse a descrição e análise das decisões. Apesar de inicialmente aplicado com um enfoque em decisões políticas (AXELROD; 1976), observa-se sua difusão também para a área de cognição gerencial e organizacional (BOUGON; WEICK; BINKHORST, 1977), estando todas as abordagens, de qualquer forma, associadas ao objetivo de investigação de esquemas de percepções individuais (CLARKE; MACKANESS, 2001).

Embora sejam identificadas diferentes categorizações dos mapas cognitivos segundo suas funções (BASTOS, 2002) ou abordagens de modelagens (NARAYANAN, 2005), destaca-se o mapeamento causal ideográfico (MCI) a partir da consistente fundamentação teórica a ele atribuída (HODGKINSON; HEALEY, 2008), reforçada ainda pelo desenvolvimento da ciência cognitiva (SLOMAN; HAGMAYER, 2006). Conquanto não seja possível afirmar que todas as

decisões podem ser consideradas a partir do uso de modelos causais, as pesquisas evidenciam que sistemas causais são frequentemente utilizados para que os indivíduos calculem os efeitos de suas ações (SLOMAN; HAGMAYER, 2006).

Essencialmente, os mapas causais ideográficos são redes formadas por nós e setas, nas quais os nós representam um conceito do problema e as setas indicam as relações causais percebidas pelo indivíduo cuja cognição é mapeada (LAUKKANEN, 2012). Ao construir cadeias de relação meio e fim, é possível identificar o valor de construtos fundamentais e independentes, de modo que os próprios construtos possam ser lidos como critérios de avaliação na análise de opções presentes no processo decisório (RODRIGUES; MONTIBELLER; OLIVEIRA; BANA E COSTA, 2017). Desta forma, detectam-se diferentes características deste processo quando refletido nos mapas dos tomadores de decisão, indo desde relações circulares a dilemas materializados pela presença de conexões tanto negativas quanto positivas, de modo que diversos tipos de análise possam ser desenvolvidos a partir do conteúdo e das características topológicas dos mapas (EDEN, 2004).

A construção dos mapas cognitivos foi viabilizada pela utilização do *Decision Explorer*, um programa criado justamente para a elaboração de mapeamentos causais ideográficos (ACKERMANN; EDEN, 2010). Essencialmente, a análise textual dos mapas permitiu a extração das variáveis e associações entre elas (RAJENDRA; MARI; TOM, 2005), de modo a se combinarem como argumentos. A próxima seção busca explorar como foi feito o processo de identificação das lógicas a partir dos mapas cognitivos construídos.

3.4. Identificação das lógicas

Conforme identificado por Reay e Jones (2016), três técnicas podem ser utilizadas para a captura qualitativa de lógicas institucionais: dedução de padrões (*pattern deducing*); indução de padrões (*pattern inducing*); e correspondência de padrões (*pattern matching*). Enquanto a dedução de padrões utiliza-se de "técnicas analíticas para identificar padrões e interpretá-los, dado um conhecimento profundo de contexto" (REAY; JONES, 2016, p. 443), sendo a atribuição de significado associada ao exame dos referidos padrões para compreensão do seu significado semântico e referencial, a indução de padrões se associa à lógica de *grounded theory*, de modo que o exame e a categorização dos segmentos de texto revelem padrões com base no significado subjacente do conteúdo (REAY; JONES, 2016). Entretanto, é a terceira técnica destacada por Reay

e Jones (2016) aquela que mais se associa à dinâmica adotada para o desenvolvimento da pesquisa ora apresentada.

A perspectiva de *pattern matching* se alinha a uma abordagem que contempla tanto a dedução quanto a fundamentação nos dados, de forma que a identificação de padrões a partir da literatura existente e comparação dos dados com o tipo ideal privilegie tanto a literatura quanto o pesquisador. Desta forma, o exame dos dados, associados a cada categoria predeterminada (padrão), permite que os significados sejam revelados em comparação com o tipo ideal (REAY; JONES, 2016). Contudo, cabe destacar ainda que uma "*full pattern matching"* se distingue de uma "*flexible pattern matching*" (FPM) a partir do momento que a primeira se associa a uma combinação rigorosa entre os dados e os padrões teóricos, enquanto a segunda entende que "a teoria pode ser desenvolvida através da (in)consistência e desagregação a partir da comparação entre conjuntos de padrões teóricos e empíricos" (BOUNCKEN; QIU; GARCÍA, 2021, p. 1). Assim, compreende-se o alinhamento do presente trabalho à perspectiva de *pattern matching*, mas mais especificamente à *flexible pattern matching.*

Bouncken, Qiu e García (2021) defenderam a utilização da *flexible pattern matching* ao compreenderem que tal abordagem corresponde a uma evolução para facilitar o desenvolvimento da teoria ao preconizar uma conexão estreita entre as teorias existentes e a evidência empírica de estudos qualitativos (BOUNCKEN; QIU; GARCÍA, 2021). Isso porque a FPM envolve um processo de comparação entre um padrão teórico previsto com uma rotina empírica observada (SINKOVICS; 2018), de maneira que as inconsistências e quebras identificadas durante um processo de identificação da correspondência de padrões possam ajudar a problematizar e desenvolver ideias teóricas (BOUNCKEN; QIU; SINKOVICS; KÜRSTEN, 2021).

É importante destacar, entretanto, que os padrões teóricos e os padrões observados são desenvolvidos a partir de processos distintos. Para os padrões teóricos, entende-se a dedução a partir de teorias relacionadas através do "desenvolvimento *a priori* de códigos/padrões/construções da literatura" (BOUNCKEN et al., 2021, p. 258). Contudo, tal perspectiva não anula um desenvolvimento "*a posteriori* de códigos totalmente orientados por dados" (BOUNCKEN et al., 2021, p. 258): de padrões empíricos que emergem da iteração contínua e comparação entre os padrões teóricos e os dados coletados (BOUNCKEN; QIU; GARCÍA, 2021).

3.4.1. Desenvolvimento *a priori*

Para identificação dos padrões teóricos, o primeiro *framework* se relaciona intrinsecamente ao mapeamento de argumentos. O mapeamento de argumentos corresponde a uma técnica baseada na obra lançada em 1958 pelo filósofo britânico Steven Toulmin (HIRSCHHEIM; MURUNGI; PEÑA, 2012). Fundamentando-se na teoria da lógica informal, que trata os argumentos como atos retóricos aplicados com o objetivo de persuadir outros indivíduos (PAWLOWSKI et al.; 2008), o mapeamento de argumento oferece a possibilidade de caracterização do "tipo de lógica informal e raciocínio prático tipicamente envolvido no discurso do grupo e tomada de decisão" (HIRSCHHEIM et al., 2012, p. 65). De acordo com Toulmin, Riek e Janik (1979, p.13), "um argumento, no sentido de uma linha de raciocínio, é a sequência de afirmações e razões interligadas que, entre elas, estabelecem o contexto e a força da posição para a qual um determinado falante está argumentando".

É interessante perceber que documentos ou discursos se associam naturalmente a diferentes argumentos, independentemente da sua complexidade (FLETCHER; HUFF, 1990a). Neste sentido, Fletcher e Huff (1990a) sugeriram que um primeiro passo para análise dos argumentos seja a identificação dos tópicos principais tratados em um discurso. A partir de então, investiga-se o posicionamento do falante sobre aquele assunto: os elementos apresentados para sua fundamentação. O argumento passa, então, a ser a unidade fundamental de análise. Assim, para compreensão do raciocínio que fundamenta o posicionamento do entrevistado sobre um determinado assunto (no caso da pesquisa ora apresentada, os argumentos que fundamentaram as argumentações estratégicas de gestores do setor público), é necessário um exame detalhado de cada argumento.

No contexto da presente pesquisa, a estruturação do processo cognitivo dos entrevistados por meio do mapeamento causal ideográfico, descrito na seção 3.3, permitiu a sistematização dos construtos fundamentais e independentes dos atores em questão. Na sequência, a interpretação da rede de setas e nós formados viabilizou a identificação das constelações de construtos que se interligavam de modo a configurarem os argumentos dos gestores. Neste sentido, a assimilação dos argumentos dos gestores, seguida pela tabulação dos construtos (ou nós) em uma base de dados, permitiu sua organização conforme o argumento ao qual se associava.

Para realização do exame detalhado de cada argumento, cada construto foi classificado segundo uma das funções de Toulmin (1958; 1979), de acordo com o papel que desempenhava

para estruturação do respectivo argumento. Destaca-se que, entre as funções originalmente propostas pelo referido autor, duas foram plenamente adotadas durante a categorização dos argumentos. Entretanto, a iteração contínua e comparação entre os padrões teóricos e os dados coletados permitiram a adaptação e inclusão de outras duas categorizações, tendo como referência a proposta de Lengler e Eppler (2007) e padrões identificados no próprio mapa cognitivo. Tais aspectos serão detalhados na seção subsequente e sistematizados no Quadro 6. Contudo, antes de discorrer sobre os aspectos desenvolvidos a posteriori, cabe ainda ressaltar a utilização de um segundo *framework* proposto pela literatura: os três pilares da teoria institucional, segundo Scott (2001).

Scott (2001) associou as instituições a sistemas simbólicos compostos por pilares regulativos, normativos e cultural-cognitivos, que se combinam com um conjunto de comportamentos e recursos, de modo a produzir estabilidade e significado em um dado contexto social, determinando as regras do jogo a serem observadas por um conjunto de atores (SCOTT; 2001; LAIA; 2009). Neste sentido, a base da legitimação institucional poderia ser compreendida a partir de cada um desses três pilares, caracterizados por Scott (2011) através dos elementos sistematizados no Quadro 3.

Quadro 3 - Os três pilares institucionais segundo Scott (2001)

	Pilar		
	Regulativo	Normativo	Cultural-cognitivo
Base de Conformidade	Conveniência	Obrigação social	Pressuposto Entendimento compartilhado
Base de Ordem	Regras regulativas	Expectativa dos vínculos	Esquemas [mentais] constitutivos
Mecanismos de Controle	Coercitivos	Normativos	Miméticos
Racionalidade	Instrumentalidade	Adequabilidade	Ortodoxia
Indicadores	Regras Leis Sanções	Certificação Acreditação	Crenças comuns Lógicas de ação compartilhadas Isomorfismo
Impacto	Medo Culpa/Inocência	Vergonha/Honra	Certeza/Confusão
Base de Legitimidade	Sancionada legalmente	Governada moralmente	Compreensível Reconhecível Culturalmente apoiada

Fonte: Adaptado de Scott (2001, p. 51).

Apesar de autores como Hoffman (1997, p. 36) atribuírem um movimento constante "entre o consciente e o inconsciente, entre o legalmente aplicado e o dado como certo", Scott (2001) discorreu sobre a importância de se diferenciar os referidos pilares, já que cada um opera por meio de mecanismos e processos distintos. Neste sentido, a categorização de cada argumento identificado segundo os pilares de Scott (2001) permite a reflexão sobre qual sua força, tanto no sentido de constrangimento quanto de habilitação de determinada lógica: se discorre sobre uma força legal, regulamentada ou a ser regulamentada (pilar regulativo); se é fundamentado por uma força moral, no sentido de ponderações sobre o "certo e o errado", ou sobre o que deveria ser feito (pilar normativo); ou uma força associada a aspectos mais particulares a cada contexto (pilar cultural-cognitivo).

3.4.2. Desenvolvimento *a posteriori*

A aproximação com os dados através da iteração contínua e comparação entre os padrões teóricos permitiu a adaptação e inclusão de outras três categorizações, para além das funções originalmente propostas por Toulmin (1958; 1979).

Em relação às funções originalmente propostas por Toulmin e plenamente adotadas na presente pesquisa, entende-se que os argumentos possuíam elementos que exerciam um papel de "dado" (*data* ou *grounds*, segundo Toulmin), quando associados a motivos apresentados para fundamentar a afirmação principal; e de "garantia" (*warrants*, segundo Toulmin) quando demonstravam a forma através da qual os dados sustentavam o argumento. As duas primeiras funções, portanto, preservaram a proposta originalmente defendida por Toulmin (1958; 1979).

Toulmin (1958; 1979) defendeu a conclusão (*claim*) como a afirmação final feita. Contudo, o conceito foi adaptado para "afirmação-chave" (*key claim*), de modo que configurasse não uma afirmação "final", mas sim o ponto "central" do argumento. Isso porque a imersão nos dados permitiu a constatação de que diferentes elementos orbitavam em torno de determinado construto, alguns apresentando fundamentações (tanto como dados como quanto garantias), mas outros também trazendo novas afirmações (*claims*). Entretanto, identificou-se que tais afirmações não possuíam um peso equivalente ao associado à "afirmação-chave" (*key claim*), mas figuravam mesmo como decorrências, ou "consequências" do ponto central defendido: elas também são afirmações, ou pontos reivindicados pelos argumentadores, mas são caracterizados como consequências da própria "afirmação-chave" defendida. Um exemplo pode ser visto no Quadro 4.

Quadro 4 - Exemplo 1 de argumento identificado

Argumento	Construto	Função
75	Ausência de recursos financeiros ... Ambiente regulatório favorável para que o privado faça os investimentos que o setor público não tem condição de fazer	Dado
	Contexto de crise do Estado	Dado
	Incapacidade de se executar as políticas, já que a área de infraestrutura é intensiva em recursos de capital	Garantia
	Incentivo à redefinição do papel do Estado enquanto ator no desenvolvimento de políticas públicas	Afirmação-chave
	Necessidade de estabelecimento de parcerias, concessões com a iniciativa privada e atuação do Estado como regulador desse ambiente	Consequência
	Necessidade de se montar um cardápio do que vai ser oferecido para atuação do mercado	Consequência

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Conforme pode ser visto no Quadro 4, entende-se que a “ausência de recursos financeiros” e o “contexto de crise do Estado” são citados como dois dados que fundamentam o argumento. Isso porque, a partir da constatação desses fatos, identifica-se a “incapacidade de se executar as políticas, já que a área de infraestrutura é intensiva em recursos de capital”. Neste sentido, o ponto central defendido pelo gestor é que tudo isso configura um “incentivo à redefinição do papel do Estado enquanto ator no desenvolvimento de políticas públicas”. A partir de então, defende a “necessidade de estabelecimento de parcerias, concessões com a iniciativa privada e atuação do Estado como regulador desse ambiente” e a “necessidade de se montar um cardápio do que vai ser oferecido para atuação do mercado” como ilustrações de iniciativas associadas à redefinição do papel do Estado.

Por fim, uma última função identificada a partir dos dados diz respeito à contrafactual (ou *counterfactual*). Durante a realização das entrevistas, conforme roteiro detalhado no APÊNDICE A, foi proposto um exercício em que os gestores idealizassem o oposto das situações identificadas como desafiadoras no contexto da secretaria. Nesse momento, foram apontados elementos que, conforme sua estrutura, possuíam uma função análoga à do dado (*data*) e inclusive fundamentaram o desenvolvimento de novos argumentos. Entretanto, uma vez que correspondiam a aspectos hipotéticos, optou-se por manter uma categorização que os distinguisse dos dados, de modo que fossem classificados como “contrafactuais”. Um exemplo pode ser visto no Quadro 5.

Quadro 5 - Exemplo 2 de argumento identificado

Argumento	Construto	Função
76	Ambiente regulatório favorável para que o privado faça os investimentos que o setor público não tem condição de fazer	Contrafactual
	Possibilidade de que os atores atuem de forma autônoma e dinâmica, sem se sentirem "tutelados" pelo Estado	Garantia
	Atuação do Estado mais como um árbitro e regulador e menos como executor	Garantia
	Segurança jurídica e previsibilidade para que os *players* do mercado consigam investir nos setores de infraestrutura e mobilidade	Afirmação-chave

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Observa-se que o construto categorizado como contrafactual no Quadro 5 corresponde à frase após as reticências do primeiro dado citado no Quadro 4. Na metodologia do mapeamento cognitivo causal, as reticências são utilizadas quando há a menção ao oposto, ou à idealização de como a primeira situação citada poderia ser contornada (EDEN, 2004). Assim, o "ambiente regulatório favorável para que o privado faça os investimentos que o setor público não tem condição de fazer" correspondeu ao exercício realizado pelo gestor em questão quando questionado sobre qual seria um cenário ideal, dada a restrição imposta pela "ausência de recursos financeiros". A partir do momento em que foi possível identificar um novo argumento decorrente da idealização realizada, distinguiu-se o argumento dos demais através da categorização do que seria seu "dado" como "contrafactual". Neste sentido, chama-se a atenção para a seguinte questão: diferentes exercícios de idealização foram propostos junto aos gestores. Entretanto, apenas aqueles que desencadearam novos elementos decorrentes da idealização realizada foram categorizados como "contrafactuais" e destacados, portanto, como um novo argumento.

A categorização das funções originais, assim como as adaptadas e propostas, pode ser vista no Quadro 6.

Quadro 6 - Funções dos componentes de um argumento

Função	**Definição**	**Fonte**
Dado [*data, grounds*]	Motivos apresentados para fundamentar a afirmação principal	Função originalmente proposta por Toulmin (1958; 1979); Fletcher e Huff (1990a)
Garantia [*warrant*]	Demonstrações da forma através da qual os dados sustentam o argumento	Função originalmente proposta por Toulmin (1958; 1979); Fletcher e Huff (1990a)
Afirmação-chave [*key claim*, originalmente proposto como *claim*]	Corresponde à conclusão ou à afirmação principal	Função adaptada de Toulmin (1958; 1979); Fletcher e Huff (1990a)
Consequência [*claim*, originalmente proposto como *consequences*]	Elementos que decorrem da conclusão realizada	Função adaptado de Lengler e Eppler (2007)
Contrafactual [*counterfactual*]	Oposto dos motivos apresentados em determinado argumento	Proposto pela autora

Fonte: Elaborado pela autora (2022), adaptado de Toulmin (1958; 1979), Fletcher e Huff (1990a) e Lengler e Eppler (2007).

Além das adaptações realizadas no modelo proposto por Toulmin (1958; 1979), para realização da análise das lógicas desenvolvidas pelos diferentes gestores, de modo a se identificar as coincidências ou distinções entre elas, um passo fundamental foi a categorização de cada argumento segundo um tema e um tópico que emergiu da própria interpretação dos dados. Enquanto o tópico se associou ao assunto mais concretamente abordado pelo argumento, o tema procurou uma caracterização mais abstrata. Desta forma, enquanto o tema permite identificar qual a preocupação central do gestor público ao desenvolver determinado argumento, o tópico se associa a qual assunto mais especificamente é orbitado pelos elementos que compõem o argumento. Os temas e tópicos identificados serão detalhados no próximo capítulo, sendo as listas associadas a cada um deles sistematizadas também no APÊNDICE B e APÊNDICE C, respectivamente.

É importante destacar que, neste estágio da análise dos dados, o argumento, como um todo, foi observado enquanto objeto de estudo. Assim, a categorização segundo determinado tema e determinado tópico considerou não apenas um nó isoladamente, mas sim o reflexo de todo o conjunto de dados (ou contrafactuais), garantias, afirmações-chave e consequências que conformaram aquele argumento.

A categorização em temas e tópicos permitiu uma caracterização das lógicas identificadas, aproximando-se da intenção de se "identificar e analisar diferentes tipos de lógicas institucionais". Entretanto, considerando que uma parte central do objetivo do trabalho repousa na identificação e análise também de como as referidas lógicas institucionais "são cognitivamente costuradas

durante as argumentações estratégicas de gestores do setor público", especial atenção foi direcionada aos elementos que poderiam ser associados, portanto, aos pontos que realizavam a costura cognitiva entre as diferentes lógicas: os nós (ou construtos) coincidentes.

Neste sentido, além de naturalmente serem categorizadas segundo as funções adaptadas de Toulmin (1958; 1979), Fletcher e Huff (1990a) e Lengler e Eppler (2007) (uma vez que todos os construtos, independentemente de serem coincidentes ou não, foram classificados segundo as referidas funções), também foi realizada sua categorização segundo uma lista de conteúdos que emergiu da própria interpretação dos dados, sendo os assuntos desdobrados em dois níveis: um mais geral e outro mais específico. A discussão a respeito dos conteúdos associados a cada nó coincidente também será realizada no próximo capítulo. Entretanto, a sistematização dos conteúdos elaborados pode ser consultada no APÊNDICE D.

4. RESULTADOS

Conforme detalhado anteriormente na metodologia e uma vez que a pesquisadora fez parte da equipe responsável pela condução da elaboração do planejamento estratégico da secretaria em questão, foi possível ter acesso na íntegra ao material, tanto ao material transcrito quanto aos próprios áudios. A partir de então, foi possível estruturar o mapa cognitivo de cada entrevistado, totalizando, portanto, 11 mapas cognitivos que refletiam as argumentações estratégicas dos gestores públicos da organização estudada. Cada mapa cognitivo pode ser consultado no APÊNDICE E. Além disso, a Tabela 1 apresenta o total de nós presentes no mapa cognitivo de todos os entrevistados: somando os nós de todas as entrevistas, foram estruturados 747 construtos, com uma média de 68 nós por entrevista. Observa-se que o menor mapa cognitivo possui 33 construtos, enquanto o maior possui 156.

Tabela 1 - Número de nós dos mapas cognitivos por entrevistado

Gestor	Total de nós
Entrevistado 4	156
Entrevistado 2	150
Entrevistado 1	83
Entrevistado 8	70
Entrevistado 7	56
Entrevistado 5	51
Entrevistado 9	42
Entrevistado 3	37
Entrevistado 11	36
Entrevistado 6	33
Entrevistado 10	33
Total Geral	747

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tendo em vista o objetivo geral de “identificar e analisar diferentes tipos de lógicas institucionais e como são cognitivamente costuradas durante as argumentações estratégicas de gestores do setor público”, entendem-se dois aspectos como essenciais: a identificação e análise das lógicas; e a identificação e análise das costuras cognitivas entre elas. O presente capítulo se estrutura, portanto, conforme os dois referidos aspectos. Em um primeiro momento, observa-se a descrição dos resultados encontrados sob a perspectiva das lógicas institucionais. Na sequência, são detalhados os resultados relativos às costuras cognitivas.

4.1. Identificação das lógicas institucionais

No que diz respeito às lógicas institucionais, uma primeira reflexão importante de ser retomada é a proposta da presente pesquisa de resgate do conceito de lógica informal, no seu sentido filosófico, como contribuição para a discussão no campo da teoria institucional. Para melhor compreensão dos aspectos explorados, portanto, a presente seção é dividida em três momentos: no primeiro deles, destaca-se a perspectiva da lógica; na sequência, discorre-se sobre como o elemento institucional é incorporado na discussão; por fim, apresenta-se uma reflexão acerca das lógicas institucionais na visão dos próprios gestores.

4.1.1. Identificação das lógicas

Conforme destacado por Scheuer et al. (2010, p. 2), "desde a época de Aristóteles, e ainda antes, na cultura chinesa, por exemplo, existem muitas estruturas e 'regras' de argumentação propostas e identificadas por matemáticos, filósofos e pesquisadores". Entretanto, enquanto a lógica formal, como ramo da matemática, por muito tempo predominou em relação aos demais campos, recentemente "a argumentação humana de ocorrência natural, que tem um caráter indutivo e dedutivo, também foi cuidadosamente avaliada, especialmente de uma perspectiva prática" (SCHEUER et al., 2010, p. 2). Neste contexto, encontram-se as reflexões propostas por Toulmin (1958) e adotadas para a presente pesquisa.

Uma vez observada a noção da lógica não restrita à argumentação utilizada por indivíduos no intuito de serem levados a sério (FLETCHER; HUFF, 1990a), mas especialmente a partir do foco no problema prático de gerar entendimento (FLETCHER; HUFF, 1990a), entende-se, como um primeiro passo para identificação das lógicas institucionais, a própria investigação sobre quais são os argumentos defendidos pelos gestores durante as argumentações estratégicas sobre o futuro de suas organizações. No caso da presente pesquisa, isso se refere às lógicas desenvolvidas pelos gestores públicos da secretaria estadual durante as entrevistas para elaboração do seu planejamento estratégico.

Neste sentido, cada mapa cognitivo relativo a cada gestor entrevistado foi analisado de modo que pudessem ser identificados os argumentos por eles defendidos. A tabulação dos construtos em uma base de dados permitiu sua organização conforme o argumento ao qual se associava. A Tabela 2 apresenta o total de argumentos identificados para cada entrevistado.

Tabela 2 - Número de argumentos por entrevistado

Gestor	Número de argumentos	Construtos/ argumento (média)	Construtos/ argumento (desvio padrão)
Entrevistado 4	17	10,94	6,59
Entrevistado 2	15	11,73	7,32
Entrevistado 5	9	6,78	4,16
Entrevistado 1	9	10,89	5,93
Entrevistado 8	8	10,38	6,30
Entrevistado 7	6	10,33	6,52
Entrevistado 9	6	7,67	4,35
Entrevistado 11	6	6,33	3,54
Entrevistado 6	6	6,00	3,42
Entrevistado 10	4	9,00	6,60
Entrevistado 3	4	9,75	6,06
Total Geral	90	9,57	6,26

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Observa-se que o maior número de argumentos pode ser encontrado na mesma entrevista em que ocorreu um maior número de construtos (156 construtos), totalizando 17 argumentos; todavia o menor número de argumentos (quatro argumentos) não necessariamente coincide com o menor mapa cognitivo observado (33 construtos). Embora coincida no que diz respeito ao Entrevistado 10, isso não acontece com o Entrevistado 3: ele também apresentou apenas quatro argumentos, apesar de o seu mapa cognitivo possuir 37 construtos. De forma análoga, o Entrevistado 6 foi identificado como um daqueles que possui o menor mapa cognitivo observado (com 33 construtos), mas não como um dos gestores com o menor número de argumentos (seis, no caso).

Os valores se diferem ainda quanto ao número médio de construtos por argumento: enquanto o gestor com o maior número de argumentos apresentou uma média de 10,94 construtos por argumento, os gestores com o menor número de argumentos também apresentaram uma estrutura muito próxima, com uma média de 9,00 e 9,75 construtos por argumento. Além disso, os altos valores de desvio padrão indicam o quanto a estrutura de uma lógica difere muito das demais lógicas desenvolvidas pelo próprio gestor, chegando a um grau de dispersão de 7,32 construtos.

Isso porque apenas a identificação das lógicas defendidas por cada entrevistado não é o suficiente para realmente compreender a estrutura dos seus respectivos argumentos. Neste sentido,

Toulmin (1958) defendeu que o exame detalhado de cada argumento envolve o entendimento também acerca da função desempenhada por cada construto citado na argumentação em questão. Para tanto, cada construto do mapa cognitivo foi classificado segundo uma das funções detalhadas no Quadro 6 (apresentado na Metodologia), de acordo com o papel que desempenhava para estruturação do respectivo argumento: um dado; um contrafactual; uma garantia; uma afirmação-chave; ou uma consequência. A Tabela 3 apresenta os resultados consolidados para todos os entrevistados, caracterizando quantos construtos foram associados a cada função do Quadro 6. Além disso, a Tabela 4 destaca o número médio de funções por argumento, por gestor.

Tabela 3 - Número de construtos por função

Função	Número de construtos	Percentual de construtos
Dado	366	42,51%
Garantia	215	24,97%
Consequência	161	18,70%
Afirmação-chave	98	11,38%
Contrafactual	21	2,44%
Total Geral	861	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 4 - Número médio de funções por argumento, por gestor

Gestor	Média de dados/ argumento	Média de garantias/ argumento	Média de consequências/ argumento	Média de afirmações-chave/ argumento	Média de contrafactuais/ argumento
Entrevistado 1	3,78	3,00	2,56	1,33	0,22
Entrevistado 2	5,60	2,67	2,13	1,07	0,27
Entrevistado 3	3,75	4,25	0,25	1,25	0,25
Entrevistado 4	5,12	2,35	2,24	1,00	0,24
Entrevistado 5	2,78	1,22	1,22	1,22	0,33
Entrevistado 6	2,50	2,17	0,00	1,00	0,33
Entrevistado 7	3,33	3,00	2,67	1,17	0,17
Entrevistado 8	4,50	2,13	2,75	1,00	0,00
Entrevistado 9	2,67	2,33	1,50	1,00	0,17
Entrevistado 10	4,00	2,50	1,25	1,00	0,25
Entrevistado 11	2,83	1,50	0,67	1,00	0,33
Total Geral	4,06	2,40	1,79	1,09	0,23

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

De maneira geral, a Tabela 3 demonstra o predomínio da utilização de construtos como dados, ou seja, abarcando os motivos para fundamentar a afirmação principal, respondendo por 42,51% do total de construtos. Entendendo-se a retórica como o processo de persuasão (FLETCHER; HUFF, 1990a), mas especialmente com o foco no problema prático de gerar entendimento (TOULMIN; 1959), o referido resultado é um indicativo da necessidade apresentada pelos gestores de evidenciarem os fatos que os levam a defender determinada perspectiva. Na sequência, respondendo por 24,97% do total de construtos, encontra-se a demanda por se demonstrar a forma através da qual os dados sustentam o argumento, seguida pela evidenciação dos elementos que decorrem da conclusão realizada (consequências, respondendo por 18,70%). Naturalmente, o número de afirmações-chave (98, no total) se aproxima do número de argumentos identificados (90, segundo disposto na Tabela 2). A diferença observada se associa ao fato de que determinados construtos foram reconhecidos como complementares para estruturação de uma afirmação principal, de modo que, em alguns casos, um mesmo argumento possuiu mais de uma afirmação-chave. Por fim, o pequeno número de contrafactuais identificados evidencia que poucos gestores desenvolveram argumentações que decorressem de um exercício considerando o oposto da realidade por eles vivenciadas.

A Tabela 4 demonstra que o mesmo padrão pode ser observado quando analisados o número médio de funções por argumento, por gestor: observa-se que o número médio de dados por argumento corresponde ao maior valor, seguido pela média de garantias, de consequências, de afirmações-chave e, por fim, de contrafactuais.

Já a Tabela 5 reforça que o mesmo padrão observado na Tabela 3 e na Tabela 4 se aplica a 54,55% dos gestores, quando detalhados os resultados por entrevistado. Contudo, algumas exceções puderam ser observadas: no caso do Entrevistado 3, que apresentou um percentual maior de garantias do que de dados; dos Entrevistados 4 e 5, cujos percentuais de garantias se aproximaram bastante, quando não coincidiram, dos percentuais de consequências; do Entrevistado 6, que não apresentou nenhuma consequência; e do Entrevistado 8, que não apresentou nenhum contrafactual.

Tabela 5 - Percentual de construtos por entrevistado e por função

Gestor	Dado	Garantia	Consequência	Afirmação-chave	Contrafactual	Total
Entrevistado 4	47,31%	20,97%	20,43%	9,14%	2,15%	186
Entrevistado 2	47,73%	22,73%	18,18%	9,09%	2,27%	176
Entrevistado 1	34,69%	27,55%	23,47%	12,24%	2,04%	98
Entrevistado 8	43,37%	20,48%	26,51%	9,64%	0,00%	83
Entrevistado 7	32,26%	29,03%	25,81%	11,29%	1,61%	62
Entrevistado 5	40,98%	18,03%	18,03%	18,03%	4,92%	61
Entrevistado 9	34,78%	30,43%	19,57%	13,04%	2,17%	46
Entrevistado 3	38,46%	43,59%	2,56%	12,82%	2,56%	39
Entrevistado 11	44,74%	23,68%	10,53%	15,79%	5,26%	38
Entrevistado 6	41,67%	36,11%	0,00%	16,67%	5,56%	36
Entrevistado 10	44,44%	27,78%	13,89%	11,11%	2,78%	36
Total	42,51%	24,97%	18,70%	11,38%	2,44%	861

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Considerando que o Entrevistado 3 corresponde ao dirigente máximo do departamento vinculado à secretaria, sendo também o entrevistado mais experiente de todos, isso poderia ser um indicativo da reflexão levantada por Perelman e Olbrechts-Tyteca (1969) de que a natureza da deliberação e da argumentação se opõe à autoevidência. Neste sentido, caso os fatos associados a cada argumento sejam na verdade aspectos que o dirigente máximo associa a realidades já dadas, talvez não tenha sentido a necessidade de evidenciá-las para estruturação de suas lógicas.

Apesar de os Entrevistados 4 e 5 não compartilharem nenhuma característica demográfica, a exceção referente à aproximação entre os percentuais de garantias e consequências não foge muito à estrutura dos argumentos, segundo o observado na Tabela 3. Isso porque, tanto as garantias quanto as consequências se associam diretamente à afirmação-chave: enquanto as garantias demonstram a forma através da qual os dados sustentam os argumentos, as consequências ilustram os elementos que decorrem da própria conclusão observada. Levando em conta que as consequências muitas vezes foram desenvolvidas como sugestões de intervenções à afirmação-chave identificada, poder-se-ia assumir que ambos os gestores possuíam perfis propositivos, sugerindo iniciativas para cada garantia mencionada. Já no caso do Entrevistado 6, constatou-se exatamente o contrário, já que nenhuma consequência foi desenvolvida.

Por fim, a inexistência de contrafactuais no caso do Entrevistado 8 sugere um perfil mais restrito aos fatos essencialmente observados, dado que os contrafactuais só foram associados a argumentos quando foram identificados novos construtos decorrentes da idealização realizada.

Ainda em relação à Tabela 5, é importante destacar que o número de construtos não coincide com o número de nós apresentados na Tabela 1. Isso porque determinados construtos foram utilizados em mais de um argumento, sendo caracterizados, portanto, como os pontos de costura cognitiva entre as diferentes lógicas institucionais. Tal aspecto será desenvolvido na seção 4.2 deste capítulo. Entretanto, antes de abordar a costura cognitiva entre os múltiplos argumentos, cabe ainda discorrer sobre como o elemento institucional foi incorporado à noção de lógica até então explorada.

4.1.2. A incorporação do elemento institucional

Embora a associação de cada lógica a uma instituição correspondesse à expectativa inicial da pesquisa desenvolvida, constatou-se a fragilidade da literatura referente às lógicas institucionais. Conforme já problematizado, entende-se que os trabalhos citam instituições ou muito amplas, ou muito específicas e, mesmo quando as citam, não desenvolvem uma metodologia clara quanto aos aspectos que são considerados para embasar efetivamente as instituições que são mencionadas. A Teoria dos Aspectos Multimodais de Dooyeweerd poderia ser mencionada como aquela que mais se aproxima da definição de uma cadeia lógica para identificação de uma instituição. Ainda assim, não ofereceu elementos suficientes para que cada argumento fosse classificado como ilustrativo de determinada instituição.

Isso porque, intuitivamente, alguns tópicos, como “relação com o departamento vinculado” ou “relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado”, poderiam ser associados à instituição do Estado, se for considerado, por exemplo, que dizem respeito à “racionalização e regulação da atuação a partir das hierarquias legais e burocráticas” (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 248). Entretanto, mesmo em Friedland e Alford (1991), não é possível identificar uma cadeia argumentativa que embase a associação do Estado à referida afirmação. As classificações das lógicas institucionais em geral apresentam categorias baseadas nas instituições, mas dizem pouco sobre o que é uma lógica em si e por que essas instituições se impõem enquanto lógicas na cognição das pessoas.

Assim, a iteração contínua entre padrões empíricos e teóricos demonstrou a aproximação dos argumentos ao *framework* proposto por Scott (2001), ao permitir a reflexão sobre qual a força, tanto no sentido de constrangimento quanto de habilitação, de cada lógica: se discorre sobre uma força legal, regulamentada ou a ser regulamentada (pilar regulativo); se é fundamentada por uma força moral, no sentido de ponderações sobre o "certo e o errado", sobre o que deveria ser feito (pilar normativo); ou uma força associada a aspectos mais particulares ao entendimento prevalente em cada contexto (pilar cultural-cognitivo). A partir de então, as 90 lógicas identificadas foram classificadas segundo um dos três pilares institucionais propostos por Scott (2001). A Tabela 6 ilustra, portanto, o número de lógicas por pilar institucional de Scott (2001) predominante no argumento em questão.

Tabela 6 - Número de lógicas por pilar institucional de Scott (2001)

Pilar institucional	**Número de lógicas**	**Percentual de lógicas**	**Conceitos/ lógica (média)**	**Conceitos/ lógica (desvio padrão)**
Normativa	55	61,11%	8,71	6,12
Regulativa	22	24,44%	10,64	5,69
Cultural-cognitiva	13	14,44%	10,69	7,01
Total	90	100,00%	9,57	6,26

Fonte: Elabora pela autora (2022).

A análise da Tabela 6 permite reflexões interessantes sobre os resultados encontrados. A organização estudada corresponde a uma secretaria pública estadual. Ainda que publicações reconheçam que "todas as organizações rotineiramente aderem a várias lógicas institucionais" (SCHILDT; PERKMANN, 2017, p. 139), entende-se que o setor público, no mínimo, submete-se à instituição do Estado, já que é o próprio Estado o contexto no qual opera. Neste sentido, o fato de o pilar regulativo não assumir a primeira posição entre os argumentos defendidos pelos gestores surpreenderia, se considerada a perspectiva de "racionalização e regulação da atuação a partir das hierarquias legais e burocráticas" (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 248). Em lugar, observa-se que apenas 24,44% das lógicas enfatizam o processo regulatório. Os temas e tópicos associados às lógicas regulativas identificadas são detalhados na Tabela 7.

Tabela 7 - Número de lógicas regulativas por tema e tópico

Tópico	Tema					
	Capacidade de gestão	**Capacidade de entrega**	**Atendimento das necessidades do público**	**Gestão de RH**	**Relação com stakeholders**	**Número total de lógicas**
Análise de passivos	1	2				3
Capacidade/Capacitação da equipe		2		1		3
Gestão de carreiras				2		2
Negociação com os fornecedores					1	1
Relação com instâncias jurídicas e financeiras do Estado	1					1
Relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado	1					1
Atuação no longo prazo	1					1
Capacidade de entrega			1			1
Competências e atribuições	1					1
Recursos financeiros					1	1
Fiscalização contratual			1			1
Relação com instâncias jurídicas		1				1
Relação com os "órgãos clientes"		1				1
Relação com o mercado			1			1
Alinhamento em nível de Estado	1					1
Inteligência de dados	1					1
Governança	1					1
Total Geral	8	6	3	3	2	22

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Conforme detalhado na Tabela 7, é possível perceber uma concentração das lógicas regulativas no tema “capacidade de gestão”, em que aspectos práticos da gestão foram identificados como desafiados quanto à “análise de passivos”, a “governança”, a “relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado”, a “relação com instâncias jurídicas e financeiras do Estado”, a “atuação no longo prazo”, as “competências e atribuições”, o “alinhamento em nível de Estado”, a “inteligência de dados” e a “governança”.

O processo regulatório ainda foi enfatizado como necessário no contexto da “capacidade de entrega” da secretaria, especialmente no que diz respeito à “análise de passivos” e na “capacidade/capacitação da equipe”. Além disso, entende-se que a fixação de normas também foi associada a uma perspectiva de “atendimento das necessidades do público”, quando os assuntos “fiscalização contratual”, “capacidade de entrega” e “relação com o mercado” foram orbitados por diferentes elementos que compunham o respectivo argumento. Porém, destaca-se que somente os tópicos “alinhamento em nível de Estado”, “competências e atribuições”, “governança”, “negociação com os fornecedores”, “relação com instâncias jurídicas”, “relação com instâncias jurídicas e financeiras do Estado” e “relação com os ‘órgãos clientes” foram associados somente às lógicas regulativas, enquanto “relação com o mercado” também foi associada às lógicas normativas e cultural-cognitivas, a “relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado” foi compartilhada com lógicas cultural-cognitivas e a “análise de passivos”, “atuação no longo prazo”, “capacidade de entrega”, “capacidade/capacitação da equipe”, “fiscalização contratual”, “gestão de carreiras”, “inteligência de dados” e “recursos financeiros” a lógicas normativas.

Retomando a análise da Tabela 6, sublinha-se que 61,11% das lógicas foram desenvolvidas sob uma perspectiva normativa. As lógicas classificadas como normativas destacam-se especialmente pela força moral que expressam, refletindo ponderações sobre o “certo e o errado”, ou elucubrações sobre o que deveria ser feito. Neste sentido, evidencia-se o peso que os princípios particulares a cada gestor assumem durante o processo de argumentação e estruturação de suas respectivas lógicas.

Na Tabela 8, é possível observar que todos os temas se associaram às lógicas normativas, assim como 68,57% de todos os tópicos identificados durante a categorização *bottom-up* dos argumentos. Ressalta-se, inclusive, que os seguintes tópicos foram exclusivamente citados no contexto das lógicas normativas: “capacidade de entrega do órgão vinculado”; “capacidade de gestão”; “des/motivação dos funcionários”; “diretriz de atuação”; “disponibilidade das

‘ferramentas de trabalho”; “divulgação para a população”, “gestão à vista”; “gestão documental”; “interlocução entre os setores da secretaria”; “relação com outros entes federativos”; “transparência e comunicação”. Já os tópicos “atuação política x técnica”, “interlocução com instâncias financeiras do Estado”; “legado das gestões anteriores”; “relação com o órgão vinculado” também foram abordados em lógicas cultural-cognitivas, como será visto a seguir.

Tabela 8 - Número de lógicas normativas por tema e tópico

(continua)

Tópico	Tema						
	Capacidade de gestão	**Capacidade de entrega**	**Atendimento das necessidades do público**	**Gestão de RH**	**Transparência e comunicação**	**Relação com stakeholders**	**Número total de lógicas**
Recursos financeiros	1	7	1				9
Inteligência de dados	7		1				8
Relação com o mercado	3	1	2				6
Legado das gestões anteriores	4						4
Atuação política x técnica			2			1	3
Capacidade/Capacitação da equipe	1	2					3
Relação com o órgão vinculado	1	1	1				3
Atuação no longo prazo	1	1					2
Capacidade de gestão		1	1				2
Capacidade de entrega do órgão vinculado			1				1
Diretriz de atuação	1						1
Gestão de carreiras				1			1
Gestão documental	1						1
Interlocução com instâncias financeiras do Estado	1						1
Capacidade de entrega			1				1
Interlocução entre os setores da secretaria	1						1
Transparência e comunicação			1				1
Des/Motivação dos funcionários				1			1
Gestão à vista					1		1

Tabela 8 - Número de lógicas normativas por tema e tópico

(conclusão)

Tópico	Tema						
	Capacidade de gestão	**Capacidade de entrega**	**Atendimento das necessidades do público**	**Gestão de RH**	**Transparência e comunicação**	**Relação com stakeholders**	**Número total de lógicas**
Disponibilidade das "ferramentas de trabalho"		1					1
Relação com outros entes federativos	1						1
Divulgação para a população					1		1
Análise de passivos		1					1
Fiscalização contratual		1					1
Total Geral	24	16	11	2	2	1	55

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Por fim, no pilar institucional cultural-cognitivo, foi possível identificar diferentes lógicas associadas a aspectos mais particulares ao contexto da secretaria, especialmente no que diz respeito à relação e interlocução com outros atores, como o departamento vinculado, o mercado, as instâncias jurídicas e de controle, as instâncias financeiras e os próprios "órgãos clientes" como demonstrado na Tabela 9.

De maneira geral, cabe ainda refletir que a mesma configuração apresentada na Tabela 6 pode ser observada quando analisados os resultados por entrevistado. Conforme apresentado na Tabela 10, em todos os casos, é possível constatar a predominância do pilar normativo nos argumentos. Entretanto, salta aos olhos o fato de o Entrevistado 9 apresentar 83,33% lógicas associadas a pilar normativo.

É interessante perceber que o Entrevistado 9 destacava-se entre os demais entrevistados a partir do momento em que todos os argumentos por ele citados giravam em torno de reflexões acerca dos temas "capacidade de gestão", "capacidade de entrega" e "atendimento das necessidades do público" que, combinados aos tópicos "relação com o mercado" e "legado das gestões anteriores", problematizavam aspectos quanto ao papel do Estado. À título de exemplo, citam-se as seguintes afirmações-chave por ele defendidos: "incentivo à redefinição do papel do Estado enquanto ator no desenvolvimento de políticas públicas"; "segurança jurídica e previsibilidade para que os *players* do mercado consigam investir nos setores de infraestrutura e mobilidade". Neste sentido, percebe-se sua associação intrinsecamente a uma posição sobre sua visão do "certo e errado".

Tabela 9 - Número de lógicas cultural-cognitivas por tema e tópico

Tópico	Tema					
	Relação com stakeholders	**Capacidade de gestão**	**Capacidade de entrega**	**Atendimento das necessidades do público**	**Transparência e comunicação**	**Número total de lógicas**
Relação com o órgão vinculado	1	1	1	1		4
Relação com o mercado	1		1			2
Legado das gestões anteriores		1				1
Fator político	1					1
Relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado		1				1
Comunicação com público externo e interno					1	1
Atuação política x técnica	1					1
Interlocução com instâncias financeiras do Estado	1					1
Interlocução entre secretaria, "órgãos clientes" e órgão vinculado			1			1
Total Geral	5	3	3	1	1	13

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 10 - Percentual de lógicas por pilar institucional de Scott (2001) por entrevistado

Gestor	Pilar Institucional			
	Normativo	**Regulativo**	**Cultural-cognitivo**	**Número total de argumentos**
Entrevistado 4	64,71%	23,53%	11,76%	17
Entrevistado 2	53,33%	40,00%	6,67%	15
Entrevistado 1	44,44%	44,44%	11,11%	9
Entrevistado 5	55,56%	22,22%	22,22%	9
Entrevistado 8	62,50%	12,50%	25,00%	8
Entrevistado 6	66,67%	16,67%	16,67%	6
Entrevistado 7	50,00%	16,67%	33,33%	6
Entrevistado 9	83,33%	16,67%	0,00%	6
Entrevistado 11	66,67%	16,67%	16,67%	6
Entrevistado 3	75,00%	25,00%	0,00%	4
Entrevistado 10	75,00%	0,00%	25,00%	4
Total Geral	61,11%	24,44%	14,44%	90

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A caracterização das lógicas a partir dos pilares institucionais ainda pode ser refletida a partir da estrutura dos seus respectivos argumentos, conforme as funções exercidas por cada construto. Neste sentido, a Tabela 11 demonstra o número médio de funções por argumento, por pilar institucional.

Tabela 11 - Número médio de funções por argumento, por pilar institucional

Pilar institucional	**Média de dados/ argumento**	**Média de garantias/ argumento**	**Média de consequências/ argumento**	**Média de afirmações-chave/ argumento**	**Média de contrafactuais/ argumento**
Normativo	3,68	2,32	1,39	1,04	0,29
Regulativo	4,86	2,59	1,86	1,18	0,14
Cultural-cognitivo	4,00	2,23	3,23	1,08	0,15
Total	4,06	2,40	1,79	1,09	0,23

Fonte: Elabora pela autora (2022).

De maneira geral, as lógicas associadas a qualquer um dos pilares institucionais possuem um número médio de funções por argumento muito próximo do padrão apresentado quando observados os valores totais. Entretanto, dois aspectos chamam atenção no que diz respeito aos pilares regulativo e cultural-cognitivo.

O pilar regulativo se destaca pelo fato de apresentar uma média de dados por argumento superior aos demais, o que pode ser um indicativo de que, ao argumentarem sobre aspectos relacionados a uma força legal, os gestores apresentam um número maior de dados para fundamentarem a lógica do que foi ou deveria ser regulamentado.

Já em relação ao pilar cultural-cognitivo, observa-se uma média de 3,23 consequências por argumento, valor que se destaca quando comparado aos demais, que variam apenas quanto às casas decimais da média de 1,00 consequência por argumento. Neste sentido, é importante resgatar que as consequências se associam aos elementos que decorrem das conclusões realizadas e, muitas vezes, foram desenvolvidas como sugestões de intervenções à afirmação-chave identificada. Levando em conta que as lógicas associadas a um pilar cultural-cognitivo correspondem a aspectos mais particulares de cada contexto, observa-se que os gestores argumentavam de forma mais propositiva quando desenvolviam lógicas relacionadas a situações mais próximas da sua realidade.

4.1.3. As lógicas institucionais na visão dos gestores

A identificação dos diferentes argumentos possibilitou a perspectiva de que cada lógica pudesse ser investigada como unidade de análise, refletindo a perspectiva *bottom-up* defendida por Durand e Thornton (2018). Neste sentido, um importante passo para caracterização dos argumentos correspondeu à sua classificação em temas e tópicos a partir da análise do conteúdo dos construtos que o estruturavam. Enquanto o tema permitiu identificar qual a preocupação central do gestor público ao desenvolver determinado argumento, o tópico se associa a qual assunto mais especificamente é orbitado pelos elementos que compõem o argumento. A Tabela 12 reflete o número de lógicas por tema identificado. Além disso, a Tabela 13 demonstra o número médio de funções por argumento, por tema, evidenciando que, em geral o mesmo padrão de estrutura dos argumentos foi observado entre os diferentes temas.

Tabela 12 - Número de lógicas por tema

Tema	Número de lógicas	Percentual de lógicas	Lógicas/tema (média)	Lógicas/tema (desvio padrão)
Capacidade de gestão	34	37,78%	9,50	6,16
Capacidade de entrega	25	27,78%	10,52	6,24
Atendimento das necessidades do público	15	16,67%	9,33	6,30
Relação com stakeholders	8	8,89%	6,63	4,95
Gestão de RH	5	5,56%	10,40	8,50
Transparência e comunicação	3	3,33%	10,00	2,16
Total Geral	90	100,00%	9,57	6,26

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 13 - Número médio de argumentos por função, por tema

Tema	Média de dados/ argumento	Média de garantias/ argumento	Média de consequências/ argumento	Média de afirmações-chave/argumento	Média de contrafactuais/ argumento
Capacidade de gestão	4,00	2,29	1,88	1,06	0,26
Capacidade de entrega	4,28	2,72	2,20	1,16	0,16
Atendimento das necessidades do público	4,13	2,67	1,20	1,07	0,27
Relação com stakeholders	3,13	1,13	1,00	1,00	0,38
Gestão de RH	4,60	2,80	1,60	1,20	0,20
Transparência e comunicação	4,00	2,33	2,67	1,00	0,00
Total Geral	4,06	2,40	1,79	1,09	0,23

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Conforme evidenciado pela Tabela 12, 37,78% das lógicas se associaram a uma preocupação com a “capacidade de gestão” da secretaria. Considerando o contexto de elaboração do planejamento estratégico da organização em questão, entende-se que os gestores, em geral, vislumbraram a oportunidade de evidenciação dos aspectos que se impunham como desafios para uma efetiva autonomia para atuação. Nesta direção, observam-se também os temas relativos à “capacidade de entrega” e ao “atendimento das necessidades do público”. No entanto, é importante destacar que a “capacidade de gestão” se associou a argumentos que discorriam sobre aspectos práticos da gestão; os argumentos classificados como “capacidade de entrega” possuíam como ponto central a noção de como o produto da secretaria era impactado pelos desafios; enquanto lógicas associadas ao “atendimento das necessidades do público” evidenciavam preocupações

explicitamente direcionadas às demandas do seu público. Juntos, os referidos temas responderam por 82,23% de todos os argumentos.

É interessante perceber que os nomes dos temas “relação com *stakeholders*”, “gestão de RH” e “transparência e comunicação”, a princípio, parecem se associar mais à noção de tópico, dada a proposta de que sejam esses os responsáveis por refletir qual assunto mais especificamente é orbitado pelos elementos que compõem o argumento. Todavia, a “relação com *stakeholders*”, a “gestão de RH” e a “transparência e comunicação” eram questões tão sensíveis, que 16 argumentos as expressaram como a preocupação central dos gestores. Ainda assim, em diferentes momentos, puderam ser identificados como o assunto que complementava a caracterização da preocupação central dos gestores, como pode ser visto na Tabela 14.

Apenas 42,86% dos tópicos foram compartilhados por mais de um argumento, enquanto 57,14% se associaram a apenas um. Embora um exercício pudesse ser realizado para sua aglutinação, entende-se que a perspectiva da categorização em tópicos foi realmente transparecer um aspecto mais concreto da lógica. Dessa forma, sublinha-se, na verdade, o fato de tópicos como “recursos financeiros”, “inteligência de dados” e “relação com o mercado” serem tão recorrentes.

Tabela 14 - Número de lógicas por tópico e tema

(continua)

Tópico	Tema						
	Atendimento das necessidades do público	**Capacidade de entrega**	**Capacidade de gestão**	**Gestão de RH**	**Relação com *stakeholders***	**Transparência e comunicação**	**Total Geral**
Recursos financeiros	1	7	1		1		10
Inteligência de dados	1		8				9
Relação com o mercado	3	2	3		1		9
Relação com o departamento vinculado	2	2	2		1		7
Capacidade/Capacitação da equipe		4	1	1			6
Legado das gestões anteriores			5				5
Análise de passivos		3	1				4
Atuação política x técnica	2				2		4
Atuação no longo prazo		1	2				3
Gestão de carreiras				3			3
Capacidade de entrega	2						2
Capacidade de gestão	1	1					2
Relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado			2				2
Fiscalização contratual	1	1					2
Interlocução com instâncias financeiras do Estado			1		1		2
Competências e atribuições			1				1
Divulgação para a população						1	1
Diretriz de atuação			1				1
Gestão à vista						1	1
Relação com instâncias jurídicas		1					1

Tabela 14 - Número de lógicas por tópico

(conclusão)

Tópico	Tema						
	Atendimento das necessidades do público	**Capacidade de entrega**	**Capacidade de gestão**	**Gestão de RH**	**Relação com *stakeholders***	**Transparência e comunicação**	**Total Geral**
Alinhamento em nível de Estado			1				1
Relação com os "órgãos clientes"		1					1
Gestão documental			1				1
Negociação com os fornecedores					1		1
Governança			1				1
Fator político					1		1
Capacidade de entrega do departamento vinculado	1						1
Relação com instâncias jurídicas e financeiras do Estado			1				1
Transparência e comunicação	1						1
Comunicação com público externo e interno						1	1
Des/Motivação dos funcionários				1			1
Relação com outros entes federativos			1				1
Interlocução entre secretaria, "órgãos clientes" e departamento vinculado		1					1
Disponibilidade das "ferramentas de trabalho"		1					1
Interlocução entre os setores da secretaria			1				1
Total Geral	15	25	34	5	8	3	90

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A Tabela 15 evidencia que 63,64% dos 11 gestores entrevistados compartilham argumentos associados ao tópico “recursos financeiros”. Em geral, destaca-se também o fato de 70% das referidas lógicas se concentrarem no tema “capacidade de entrega”.

Tabela 15 - Número de lógicas associadas ao tópico "recursos financeiros" por tema e por entrevistado

Gestor	**Tema**				
	Capacidade de entrega	**Atendimento das necessidades do público**	**Capacidade de gestão**	**Relação com *stakeholders***	**Total Geral**
Entrevistado 4	2		1	1	4
Entrevistado 1	1				1
Entrevistado 2		1			1
Entrevistado 3	1				1
Entrevistado 8	1				1
Entrevistado 10	1				1
Entrevistado 11	1				1
Total Geral	7	1	1	1	10

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Os argumentos relativos ao tema “capacidade de entrega” e ao tópico “recursos financeiros” evidenciam o quanto os gestores da secretaria em questão associam a entrega do produto da organização à disponibilidade financeira. Neste sentido, é interessante observar que nem sempre se relacionam diretamente à execução da política pública em si pela secretaria, mas mesmo à contratação dos meios para tal. Apesar do primeiro ponto ser o caso quando analisada a lógica do Entrevistado 3, o Entrevistado 1, por exemplo, pontua a impossibilidade de contratação de empresas, somado ainda aos atrasos nos pagamentos e insegurança quanto ao recebimento ou não dos pagamentos, para que as obras estejam com o cronograma em dia e sem a necessidade de realização de aditivos sempre no limite da legislação.

A previsibilidade em relação ao repasse dos recursos também está presente na lógica apresentada pelo Entrevistado 10. Entretanto, cabe ressaltar sua preocupação sobre a capacidade de entrega da secretaria em relação a um outro ente também público: os próprios municípios. Entende-se que um dos objetos de trabalho da organização estudada diz respeito aos convênios firmados com os referidos entes federativos. Neste contexto, a ausência de recursos e, portanto, da

previsibilidade associada aos repasses, prejudica a própria programação dos municípios. Durante a atuação na secretaria, foi possível identificar, por exemplo, situações em que os municípios se programavam para desenvolver parte de determinados projetos através de recursos oriundos do Estado, e outra parcela, a partir de instituições financeiras, como os bancos de desenvolvimento. Contudo, a paralisação devido à omissão do Estado poderia colocar em xeque todo o processo de negociação com as instituições financeiras, já que o objeto programado não era executado. Ao não cumprir com os repasses, portanto, a secretaria não somente prejudicaria a continuidade do empreendimento, como poderia gerar um grande problema gerencial para o município: ao ter que devolver dinheiro ao financiador, o referido ente assumiria o ônus de ser compreendido junto ao agente financeiro como incapaz de gerenciar os riscos de uma obra.

A visão do Entrevistado 1 é compartilhada ainda pelos Entrevistados 4, 8 e 11. Nesses casos especificamente, são problematizados os aspectos relativos aos contratos geridos pela secretaria, especialmente no contexto das parcerias público-privadas, já que demandam a contratação de consultorias especializadas em modelagens complexas, além da previsibilidade quanto ao repasse de recursos para pagamento das contraprestações aos contratados. As relações com os contratados, paralelamente, acabam sendo abordadas em outro tópico também entre os mais citados: a "relação com o mercado."

Conforme detalhado na Tabela 16, cinco entrevistados compartilham lógicas associadas ao tópico "relação com o mercado". Entretanto, diferentemente do observado na Tabela 15, não há uma concentração em um tema específico: três lógicas são observadas quando a preocupação se associa diretamente às demandas do público ("atendimento das necessidades do público"); duas dizem respeito aos desafios impostos para entrega do produto da secretaria ("capacidade de entrega"; três, à aspectos práticos da gestão ("capacidade de gestão"); e um "à relação com *stakeholders*".

Tabela 16 - Número de lógicas associadas ao tópico "relação com o mercado" por tema e por entrevistado

Gestor	Tema				
	Atendimento das necessidades do público	**Capacidade de gestão**	**Capacidade de entrega**	**Relação com *stakeholders***	**Total Geral**
Entrevistado 9	2	1	1		4
Entrevistado 5		1		1	2
Entrevistado 2	1				1
Entrevistado 8			1		1
Entrevistado 11		1			1
Total Geral	3	3	2	1	9

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

É interessante observar que em todas as lógicas associadas ao tema “capacidade de entrega” e ao tópico “relação com o mercado”, o desafio associado à ausência de recursos financeiros é citado como um dos dados para fundamentação do argumento. Entretanto, diferentemente do padrão observado em relação ao tópico “recursos financeiros”, as lógicas caracterizadas pelo tópico “relação com o mercado” enfatizam ora a deterioração da relação (em parte, devido aos desafios impostos pela ausência de recursos, conforme citado pelo Entrevistado 8), ora a alternativa de fornecimento do objeto da secretaria pelo próprio mercado, dadas as dificuldades para operacionalização de determinadas demandas (em parte, também, devido aos desafios associados à restrição de recursos, ponto defendido pelo Entrevistado 9). Neste sentido, é curioso destacar que o Entrevistado 9 acaba apresentando lógicas conflitantes ao discorrer sobre como a “relação com o mercado” se associa ao tópico “atendimento das necessidades do público”.

Isso porque as lógicas associadas à combinação “atendimento das necessidades do público” e “relação com o mercado”, tanto no âmbito do Entrevistado 2, quanto do Entrevistado 9, problematizam os desafios decorrentes do funcionamento do mercado baseado em incentivos, caso contrário, buscarão a “oferta de um serviço ruim para maximização dos ganhos” (construto número 20, do argumento ID 4 do Entrevistado 9). Assim, é contraditório que o Entrevistado 9 defenda que os serviços públicos prestados pela secretaria passem a ser oferecidos pelo mercado (quando sua lógica é guiada pelo tópico “recursos financeiros”) enquanto ele mesmo identifica que o mercado precisa de incentivos para operar (quando sua lógica é guiada pelo tópico “relação com o mercado). De fato, a existência de um “ambiente regulatório favorável para que o privado faça

os investimentos que o setor público não tem condição de fazer" é inclusive pontuada como um contrafactual (ou seja, como uma idealização) no argumento do Entrevistado 9 caracterizado pelo tema "capacidade de gestão" e o tópico "relação com o mercado".

Outro aspecto que salta aos olhos é que o próprio tópico "inteligência de dados" (um dos dois segundos tópicos mais citados, conforme a Tabela 14) muitas vezes também dialoga com elementos afetos à "relação com o mercado". É o caso observado na lógica de ID 12: os desafios relacionados à ausência de utilização dos dados (seja pela "carência na quantidade de pessoas", seja pelo "volume grande de demandas rotineiras", dentre outros) acabam levando à "ausência de investigação do custo-benefício de algumas linhas", de forma que a secretaria permaneça à mercê do mercado. De fato, apesar de a lógica 12 acabar se associando, portanto, a um tema de "capacidade de gestão", o contrafactual idealizado como a realização de "decisões tomadas de forma a maximizar o bem-estar do usuário" surge como um tema atinente ao "atendimento das necessidades do público".

Além de argumentado pelo Entrevistado 2, o tópico "inteligência de dados" também foi utilizado nas lógicas dos Entrevistados 4, 5 e 6, conforme detalhado na Tabela 17. Neste sentido, destaca-se o fato de todos compartilharem a noção dos desafios impostos pela existência ou não da "inteligência de dados" como potencializador da "capacidade de gestão" da secretaria,

Tabela 17 - Número de lógicas associadas ao tópico "inteligência de dados" por tema e por entrevistado

Gestor	**Tema**		
	Capacidade de gestão	**Atendimento das necessidades do público**	**Total Geral**
Entrevistado 2	2	1	3
Entrevistado 4	2		2
Entrevistado 5	2		2
Entrevistado 6	2		2
Total Geral	8	1	9

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A identificação das lógicas como estruturas argumentativas, sua associação aos pilares institucionais de Scott (2001) e sua categorização ainda em termos de temas e tópicos permitiram o cumprimento do objetivo de "identificar e analisar diferentes tipos de lógicas institucionais".

Neste sentido, é curioso o fato de a própria interpretação dos temas e tópicos classificados de forma *bottom-up* apontarem indícios da existência de uma conexão entre as lógicas. Diante do exposto, a próxima seção busca detalhar ainda mais as reflexões sobre "como são cognitivamente costuradas durante as argumentações estratégicas" dos gestores da secretaria estadual em questão.

4.2. Costuras cognitivas entre múltiplas lógicas institucionais

É interessante ressaltar que Fletcher e Huff (1990b, pp. 190 e 191) refletiram que "uma das razões pelas quais a formulação da estratégia é tão difícil é que cada conceito de importância na estratégia de uma organização está inextricavelmente ligado a outros conceitos importantes". Neste sentido, os referidos autores defendem a divisão em argumentos como uma forma de tornar aparente a natureza das ligações.

Conforme destacado na seção 4.1.1, o número total de construtos utilizados nos argumentos (Tabela 3) não coincide com o número total de nós apresentados nos mapas cognitivos dos gestores (Tabela 1), já que determinados construtos foram utilizados em mais de um argumento. A partir do momento em que construtos coincidentes foram repetidos em diferentes lógicas, foi possível identificá-los como os pontos de costura cognitiva entre os múltiplos argumentos, tornando-se aparente a natureza das ligações das lógicas. A Tabela 18 detalha a comparação entre o número total de nós de cada mapa cognitivo, o número de construtos utilizados nas lógicas identificadas e o número de construtos coincidentes entre as lógicas.

Tabela 18 - Número total de nós de cada mapa cognitivo, número de construtos utilizados nas lógicas identificadas e o número de construtos coincidentes entre as lógicas, por entrevistado

Gestor	Número de nós por mapa cognitivo	Número total de construtos das lógicas	Número de construtos utilizados em mais de uma lógica
Entrevistado 4	156	186	22
Entrevistado 2	150	176	18
Entrevistado 1	83	98	9
Entrevistado 8	70	83	11
Entrevistado 7	56	62	6
Entrevistado 5	51	61	8
Entrevistado 9	42	46	4
Entrevistado 3	37	39	2
Entrevistado 11	36	38	2
Entrevistado 6	33	36	3
Entrevistado 10	33	36	3
Total Geral	747	861	88

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Destaca-se que o número de construtos utilizados em mais de uma lógica também não coincide com a subtração entre o número total de construtos das lógicas e o número de nós por mapa cognitivo. Isso porque, muitas vezes, um mesmo construto foi utilizado em mais de duas lógicas, como pode ser visto na Tabela 19.

Tabela 19 - Número de repetições de um mesmo construto por entrevistado

Gestor	Número de repetições de um mesmo construto					
	1	2	3	4	5	Total de nós
Entrevistado 4	134	17	3	1	1	156
Entrevistado 2	132	12	4	2		150
Entrevistado 1	74	4	4	1		83
Entrevistado 8	59	10		1		70
Entrevistado 7	50	6				56
Entrevistado 5	43	7		1		51
Entrevistado 9	38	4				42
Entrevistado 3	35	2				37
Entrevistado 11	34	2				36
Entrevistado 6	30	3				33
Entrevistado 10	30	3				33
Total Geral	659	70	11	6	1	747

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Observando-se a Tabela 19, é possível perceber, portanto, que o número total de construtos das lógicas coincidirá com a soma das multiplicações do número de construtos pelo número de repetições observadas. Tomando o Entrevistado 1 como exemplo: (1*74) + (2*4) + (3*4) + (4*1) + (5*0) = 98.

Por fim, a Tabela 20 demonstra que, das 90 lógicas identificadas, 70% compartilham um mesmo construto com outra lógica. Já a Tabela 21 demonstra que todos os gestores costuraram pelo menos duas lógicas.

Tabela 20 - Número de lógicas costuradas

Lógica costurada?	Número de lógicas	Percentual de lógicas
Sim	63	70%
Não	27	30%
Total	90	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 21 - Número de lógicas costuradas por gestor

Gestor	Número de lógicas	Número de lógicas costuradas	Percentual de lógicas costuradas
Entrevistado 4	17	13	76,47%
Entrevistado 2	15	11	73,33%
Entrevistado 1	9	7	77,78%
Entrevistado 5	9	6	66,67%
Entrevistado 8	8	8	100,00%
Entrevistado 6	6	2	33,33%
Entrevistado 7	6	5	83,33%
Entrevistado 9	6	2	33,33%
Entrevistado 11	6	4	66,67%
Entrevistado 3	4	2	50,00%
Entrevistado 10	4	3	75,00%
Total Geral	90	63	70,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A partir da identificação dos construtos coincidentes entre as diferentes lógicas, especial atenção foi voltada para sua caracterização, de modo a se analisar "como [as lógicas institucionais] são cognitivamente costuradas durante as argumentações estratégicas de gestores do setor público". Neste sentido, além dos estudos relacionados às diferentes funções que assumem na lógica argumentativa e da força institucional à qual se associam, foi proposta também uma categorização em dois níveis a partir de uma perspectiva *bottom-up* de análise dos conteúdos dos nós coincidentes. As seções subsequentes buscam caracterizar, portanto, as costuras cognitivas realizadas quando investigadas segundo as referidas análises.

4.2.1. As funções dos pontos de costura cognitiva

Um primeiro ponto interessante de ser analisado corresponde à estrutura das lógicas costuradas quando comparada à estrutura das não costuradas. A Tabela 22 demonstra que, enquanto as lógicas costuradas apresentam em média 12 construtos por argumento, as lógicas não costuradas apresentam em média apenas 3,89 construtos. Já a Tabela 23 busca refinar ainda mais a estrutura das lógicas, caracterizando-as quanto à média de construtos por função.

Tabela 22 - Número de lógicas costuradas e não costuradas e média do número de construtos por lógica

Lógica costurada?	Número de lógicas	Número de construtos	Média de construtos/ lógica
Sim	63	756	12,00
Não	27	105	3,89
Total	90	861	9,57

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 23 - Número médio de funções por argumento, por lógica costurada ou não

Lógica costurada?	Média de dados/ argumento	Média de garantias/ argumento	Média de consequências/ argumento	Média de afirmações-chave/ argumento	Média de contrafactuais/ argumento
Sim	5,46	2,98	2,41	1,11	0,03
Não	0,78	1,04	0,33	1,04	0,70
Total	4,06	2,40	1,79	1,09	0,23

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Além de apresentarem um número médio de construtos por lógica superior ao das lógicas não costuradas (Tabela 22), a Tabela 23 evidencia que as lógicas que são costuradas apresentam maior robustez também quando considerados o número médio de construtos utilizados por função, por argumento: todas as funções, no caso de lógicas costuradas, apresentam valores médios de número de construtos superiores, exceto no caso dos construtos classificados como contrafactuais.

Destaca-se que 70,37% das lógicas não costuradas são, na verdade, lógicas desenvolvidas a partir da identificação de contrafactuais, ou seja, do oposto dos motivos apresentados em determinado argumento. Neste sentido, é importante lembrar que os contrafactuais surgiram nas entrevistas a partir da proposta de realização de um exercício em que os gestores idealizassem o oposto das situações identificadas como desafiadoras no contexto da secretaria. Nesse momento, foram apontados elementos que fundamentaram o desenvolvimento de novos argumentos. Se levado em consideração o fato de que tais lógicas só foram desenvolvidas a partir da proposta de um exercício de idealização sobre outra determinada lógica, poder-se-ia inclusive propor que fossem classificados como lógicas costuradas. Neste sentido, 91,11% das lógicas passariam a ser consideradas costuradas. Entretanto, reforçando-se que correspondiam a aspectos hipotéticos, optou-se por manter uma categorização que os distinguisse dos dados, de modo que fossem classificados como “contrafactuais” e não mantivessem conexões com a “lógica de origem”.

Conforme evidenciado pela Tabela 22 e pela Tabela 23, tais argumentos se caracterizam por um número médio baixo de construtos.

A partir de então, especial atenção é voltada para a caracterização das lógicas costuradas. Nesse contexto, a análise da função que os construtos coincidentes desempenham na lógica argumentativa busca observar se há uma variação no papel que assumem para os diferentes argumentos. Conforme pode ser observado na Tabela 24, 65,91% dos pontos de costura cognitiva desempenham a mesma função, ainda que utilizados em diferentes argumentos. Desses, 65,52% assumiam a função de dado, como demonstrado na Tabela 25.

Tabela 24 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica quanto à função desempenhada

Combinação de funções observadas	**Número de construtos utilizados em mais de uma lógica**	**Percentual de construtos utilizados em mais de uma lógica**
Mesma função	58	65,91%
Dado, Garantia	14	15,91%
Dado, Afirmação-chave	7	7,95%
Garantia, Consequência	3	3,41%
Afirmação-chave, Consequência	3	3,41%
Garantia, Afirmação-chave	2	2,27%
Dado, Consequência	1	1,14%
Total	88	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 25 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica com a mesma função

Função	**Número de construtos com a mesma função**	**Percentual de construtos com a mesma função**
Dado	38	65,52%
Consequência	8	13,79%
Garantia	7	12,07%
Afirmação-chave	5	8,62%
Total Geral	58	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A partir do momento em que os dados podem ser entendidos como os motivos apresentados para fundamentar a afirmação principal, a recorrência com que são utilizados em diferentes lógicas indica que as mesmas razões são apontadas como os fundamentos de diferentes afirmações-chave.

Por outro lado, observa-se a afirmação-chave como a função menos assumida pelo mesmo construto quando utilizado em diferentes lógicas, totalizando apenas 8,62% dos casos. Isso se associa ao fato de que foram poucas as situações em que uma mesma conclusão foi construída a partir de abordagens muito diferentes. Poder-se-ia questionar até mesmo se não fariam parte, então, de uma mesma lógica. Entretanto, destaca-se que os referidos casos foram discorridos em momentos muito diferentes da mesma entrevista, inclusive sendo caracterizados como temas, tópicos, mas principalmente como pilares institucionais distintos.

Retomando-se a análise da Tabela 24, destaca-se que, na sequência das combinações de funções observadas, encontra-se a combinação "dado, garantia" como a segunda mais frequente, respondendo por 15,91% dos casos. Em geral, quando um determinado construto é apresentado como dado em um argumento e como garantia em outro, observa-se que a segunda lógica se associa a uma retórica que gira em torno da própria problematização a respeito daquele construto. Tomando-se como exemplo o nó "baixa qualificação da equipe [...]", observa-se no quadro disponível no APÊNDICE F sua ocorrência como dado nos argumentos de ID 1, 4 e 7, e como garantia no argumento de ID 5.

No argumento de ID 5, é possível perceber que os dados nele citados buscam evidenciar razões associadas à ocorrência do próprio construto em questão, de modo que a "baixa qualificação da equipe [...]" passa a demonstrar, portanto, a forma através da qual os dados sustentam a conclusão de que "determinados projetos não podem ser assumidos com segurança pelo órgão". Enquanto isso, nos argumentos de ID 1, 4 e 7, a "baixa qualificação da equipe [...]" acaba se apresentando como uma realidade já dada, fundamentando as respectivas afirmações principais.

Neste sentido, percebe-se que, enquanto em determinados momentos um construto é assumido como uma realidade dada, sendo apresentados apenas como os motivos associados à fundamentação da afirmação principal; em outros há uma preocupação em relação à demonstração do que levou àquela realidade, de modo que o dado assume uma função de demonstração da forma através da qual outros dados sustentam um novo argumento.

Ainda em relação à Tabela 24, apenas um construto foi utilizado ora como dado, ora como consequência. Recorrendo-se ao quadro disponível no APÊNDICE F, é possível localizá-lo como o seguinte construto: "Necessidade de uma diretriz a nível de governo para que as equipes possam realizar o atendimento conforme critérios técnicos definidos". Ao apurar-se os argumentos de ID 1 e 2, em que tal construto assume as referidas funções, é possível perceber que, enquanto em um

corresponde a uma consequência para a conclusão de que há o "atendimento de determinados municípios que não possuem demandas prioritárias em detrimento de outros", em outro, configura sua problematização, já que assume o papel de um motivo para a conclusão de que há o "risco de uma atuação proforma". Diante do exposto, é possível perceber que são raras as vezes em que determinada consequência passa a ser problematizada ao assumir uma função de dado, desencadeando uma nova lógica argumentativa, já que o referido caso responde por apenas 1,14% do total de observações.

A utilização de um mesmo construto em diferentes lógicas, ainda que assumindo funções distintas, é um indicativo de que, quando os gestores buscam argumentar como veem a estratégia de suas organizações, muitas vezes costuram diferentes tópicos de uma forma que não demonstra sua discrepância, mas que formem sentido. No entanto, cabe refletir se a mesma percepção pode ser constatada quando lógicas institucionais associadas a diferentes pilares institucionais são costuradas, aspecto que será desenvolvido na próxima seção.

4.2.2. Os pilares institucionais costurados

A costura cognitiva realizada pelos gestores ainda pode ser caracterizada quanto à utilização de um mesmo construto, mas para lógicas com pilares institucionais diferentes. Neste sentido, a Tabela 26 evidencia que 40,91% dos construtos coincidentes costuram lógicas regidas por um mesmo pilar institucional. Desses, 75,00% costuram lógicas associadas ao pilar normativo, conforme demonstrado na Tabela 27.

Tabela 26 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica quanto ao pilar institucional

Combinação de pilares institucionais observada	**Número de construtos utilizados em mais de uma lógica**	**Percentual de construtos utilizados em mais de uma lógica**
Mesmo pilar	36	40,91%
Normativo, Regulativo	34	38,64%
Normativo, Cultural-cognitivo	10	11,36%
Três pilares	6	6,82%
Regulativo, Cultural-cognitivo	2	2,27%
Total	88	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 27 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica com o mesmo pilar institucional

Pilar institucional	Número de construtos conectando o mesmo pilar institucional	Percentual de construtos conectando o mesmo pilar institucional
Normativo	27	75,00%
Regulativo	8	22,22%
Cultural-cognitivo	1	2,78%
Total Geral	36	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Apesar de o número de lógicas associadas a um pilar normativo já ter sido observado como o mais recorrente independentemente de estar costurado ou não (conforme a Tabela 6, 62,22% das lógicas possuem força normativa), o que levaria à tendência natural de uma maior reincidência também nos casos de lógicas costuradas, salta aos olhos o fato de 75,00% do número de construtos conectar lógicas normativas. Tal resultado novamente é um indicativo de que os gestores, ainda que submetidos a diferentes pressões institucionais, buscam argumentar e estruturar suas respectivas lógicas a partir de aspectos associados a uma força moral.

Já a combinação entre os pilares normativo e regulativo, observada em 38,64% das combinações entre pilares institucionais costurados por um mesmo construto pode demonstrar o quanto determinadas temáticas são problematizadas a partir de uma perspectiva das normas que as regem, mas podem ser paralelamente desenvolvidas sob aspectos morais sobre o que seria realmente deveria ser feito, a partir de ponderações sobre o "certo e o errado".

A combinação entre os pilares normativo e cultural-cognitivo, embora observada em um percentual mais baixo de casos de costura (11,36%), é interessante de ser destacada. Isso porque, embora uma lógica se associe a uma força normativa e outra, a uma lógica cultural-cognitiva, entende-se que ambas, de certa forma, respondem por uma visão muito particular aos gestores: uma em um sentido moral e outra no sentido da sua visão acerca de determinado contexto.

Os argumentos de ID 29 e 33 podem ser citados como exemplo. Eles são conectados pelo dado "falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)". Entretanto, o primeiro se associa a uma lógica argumentativa no sentido de problematização das dificuldades para gerenciamento da equipe, destacando-se aspectos morais como a existência de conflitos entre carreiras, principalmente a partir das comparações associadas aos diferentes níveis de cobrança

(argumento ID 29, construtos 24, 121, 122, 125, Entrevistado 4). Já o segundo demonstra a dependência que a secretaria acaba tendo em relação ao seu departamento vinculado, dependência essa especialmente agravada pela visão de, culturalmente, ser identificado como um "órgão [...] resistente" (argumento ID 33, construto 91, Entrevistado 4), "preso em uma visão da sua forma de atuação no passado" (argumento ID 33, construto 92, Entrevistado 4), "[...] muito corporativista" (argumento ID 33, construto 86, Entrevistado 4,) entre outros.

Nesta direção, observa-se que, apesar de costurados por um mesmo construto, os argumentos categorizados por pilares institucionais diferentes não necessariamente guardam uma correlação quanto ao assunto discorrido. A categorização das lógicas costuradas a partir dos pilares institucionais que representam reforça, portanto, a noção de que, muitas vezes, os mesmos pontos são destacados como fundamentos ou mesmo garantias de afirmações-chave distintas, de modo que não seja imperativa a percepção de um conflito entre forças institucionais diferentes.

Mesmo no caso da costura entre lógicas normativas e regulativas, observa-se o desenvolvimento de argumentações paralelas. No que diz respeito aos argumentos de IDs 4 e 5, por exemplo, observa-se que a "baixa qualificação da equipe" costura uma lógica guiada pelo medo em relação à "rigidez da legislação" e "[...] dos órgãos de controle" (argumento ID 4, construto 44, Entrevistado 1), destacando-se que "o gestor público tem cada vez mais receio de atuar de forma a cumprir as regras determinadas" (argumento ID 4, construto 65, Entrevistado 1); ao passo que a outra lógica se associa à adequabilidade da equipe para que "determinados projetos [sejam] assumidos com segurança" (argumento ID 5, construto 24, Entrevistado 1). Assim, observa-se a necessidade de um refinamento ainda maior quanto ao conteúdo dos pontos de costura, aspecto detalhado na próxima seção.

4.2.3. Os pontos de costura na visão dos gestores

Para uma análise que permitisse maior comparabilidade entre o conteúdo dos construtos que conectam diferentes lógicas, foi realizada sua categorização segundo dois níveis, conforme apresentado no APÊNDICE G. A Tabela 28 detalha a caracterização do conteúdo dos nós em um primeiro nível e como estão distribuídos pelos argumentos costurados por cada entrevistado. Novamente, chama a atenção o fato de a maioria (55,56%) das lógicas costuradas possuir como nó coincidente construtos cujo conteúdo foi classificado como "restrição de recursos". Somado a isso, esse corresponde a um conteúdo que apareceu como ponto de costura em quase todas as

entrevistas: apenas três entrevistados não o utilizaram como um construto coincidente entre diferentes argumentos.

O peso associado aos recursos já tinha sido identificado anteriormente na seção 4.1.3, quando o tópico de lógica mais citado correspondeu ao de “recursos financeiros”. Diferentemente do referido tópico, todavia, nota-se que o conteúdo de nível um do nó categorizado como “restrição de recursos” passou a abarcar também outros aspectos pontuados pelos gestores. Na Tabela 29, é possível observar que o conteúdo de nível dois se desdobra em “ausência de recurso financeiro”, “corte de investimentos”, “disponibilidade de RH”, “restrição de tempo” e “transparência do fluxo de caixa”. Ainda assim, se considerados “ausência de recurso financeiro”, “corte de investimentos” e “transparência do fluxo de caixa” como elementos associados a uma perspectiva monetária, ressalta-se a realização de costura entre 35 lógicas.

É interessante perceber que todas as demais classificações de conteúdo de nível um distribuem-se de forma praticamente equânime, destacando-se especialmente a “governança da secretaria”, ao se associar a 20 lógicas; a “qualidade da entrega”, presente em 18 argumentações; e a “estruturação da informação”, em 17.

Tabela 28 - Número de lógicas, por caracterização (nível um) dos conteúdos coincidentes, por entrevistado

Gestor	Classificação do Conteúdo (nível um)							
	Estruturação da informação	**Gestão contratual**	**Governança da secretaria**	**Leis, regras e diretrizes**	**Qualidade da entrega**	**Recursos humanos**	**Restrição de recurso**	**Número total de lógicas**
Entrevistado 4	8	2		4		2	9	13
Entrevistado 2	3	6	4		4		7	11
Entrevistado 8	2	4	2	3		2	6	8
Entrevistado 1			3	6	3	4	2	7
Entrevistado 5	2		5				5	6
Entrevistado 7			2		3	2		5
Entrevistado 11		2			2			4
Entrevistado 10			2		2		2	3
Entrevistado 3					2		2	2
Entrevistado 6	2				2		2	2
Entrevistado 9			2					2
Total Geral	17	14	20	13	18	10	35	63

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 29 - Número de lógicas, por caracterização (níveis um e dois) dos conteúdos coincidentes, por entrevistado

(continua)

Conteúdo dos nós coincidentes - Nível um	Conteúdo dos nós coincidentes - Nível dois	Entrevistado											Número total de lógicas
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Estruturação da informação	Gestão da informação		2		3				2				7
	Volume de trabalho operacional		2		3		2						7
	Disponibilidade da informação					2			2				4
	Utilização da informação				2	2							4
	Assimetria de informação				2								2
Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos				2				2			2	6
	Complexidade dos contratos		4						2				6
	Acompanhamento dos contratos		4										4
	Premissa dos contratos		2		2								4
	Volume dos contratos		3										3
	Sustentabilidade do modelo dos contratos				2								2
Governança da secretaria	Maturidade gerencial		4			5		2	2	2			15
	Estrutura organizacional	3						2					5
	Dinâmica de mercado									2			2
	Dinâmica política										2		2
Leis, regras e diretrizes	Delimitação de competência				2				2				4
	Diretriz governamental	2			2								4
	Observância dos limites legislativos	4											4
	Alinhamento metodológico				3								3
	Segurança jurídica								3				3
Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho	3	2	2				2			2		11
	Necessidades da população						2	2				2	6
	Eficiência do gasto							2					2
	Qualidade do trabalho		2										2
Recursos humanos	Capacitação de RH	4							2				6
	Política de RH				2			2					4

Tabela 29 - Número de lógicas, por caracterização (níveis um e dois) dos conteúdos coincidentes, por entrevistado

(conclusão)

Conteúdo dos nós coincidentes - Nível um	Conteúdo dos nós coincidentes - Nível dois	Entrevistado											
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**Número total de lógicas**
Restrição de recurso	Disponibilidade de RH	2	6		4	2	2						16
	Ausência de recurso financeiro		2		5	2			4		2		15
	Corte de investimentos			2									2
	Restrição de tempo								2				2
	Transparência do fluxo de caixa					2							2
Total Geral		7	11	2	13	6	2	5	8	2	3	4	63

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

No que diz respeito à “governança da secretaria”, observa-se seu desdobramento para os conteúdos (nível dois) “dinâmica de mercado”, “dinâmica política”, “estrutura organizacional” e “maturidade gerencial”. Neste sentido, os dois argumentos costurados pelo Entrevistado 9 por uma perspectiva de “dinâmica de mercado” problematizam essencialmente a identificação de “oferta de um serviço ruim para maximização dos ganhos” (argumento 78, construto 20, Entrevistado 9), associados à percepção de que o “setor de mobilidade [é] capturado por empresas que têm interesse em manter o *status quo*” (argumento 78, construto 24, Entrevistado 9), aspectos que, por sua vez, acabam assumindo o papel de uma realidade dada que fundamenta a afirmação-chave de um “problema crônico de mobilidade urbana” (argumento 79, construto 17, Entrevistado 9).

Paralelamente, identificam-se também as contestações quanto à “dinâmica política” que, analogamente ao desenvolvido pelo Entrevistado 9, são citadas pelo Entrevistado 10 como desafios para a “governança da secretaria”. Ao se encontrar presa a um “jogo político” (construto que costura os dois argumentos identificados), a secretaria acaba sendo sobrecarregada por demandas oriundas de uma dinâmica questionado pelo gestor em questão. O Entrevistado 10 não somente identifica um “passivo de prestação de contas de convênio” (argumento 81, construto 1, Entrevistado 10), dado que a referida dinâmica incentiva a “celebração de convênios [...]” (argumento 81, construto 13, Entrevistado 10), devido à “[...] visibilidade política”, em detrimento das demais fases associadas à gestão de convênios (argumento 81, construto 16, Entrevistado 10). Na verdade, ele também reconhece a existência de um “estoque de materiais” (argumento 83, construto 13, Entrevistado 10), sob a guarda e gestão da secretaria, enquanto associa a política de doações dos referidos materiais a uma “política assistencialista da república velha” (argumento 83, construto 9, Entrevistado 10).

Ainda em relação ao conteúdo “governança” (nível um), podem ser analisados os conteúdos “estrutura organizacional” e “maturidade gerencial” (nível dois). É interessante observar que as lógicas associadas ao primeiro são compartilhadas pelos Entrevistados 1 e 7 ao defenderem essencialmente a “necessidade de estruturação de um escritório de projetos” (argumentos 7, 8 e 9, do Entrevistado 1; e argumentos 64 e 65, do Entrevistado 7), principalmente como forma de contornar uma atuação sempre estigmatizada pelos “aditivos sempre no limite da legislação” (argumentos 7, 8 e 9, construto 32, Entrevistado 1), por um “cronograma sempre atrasado” (argumentos 7, 8 e 9, construto 31, Entrevistado), pela “baixa aderência entre a

formulação e a execução" (argumento 64, construto 10, Entrevistado 7) e por uma "ineficiência para conclusão das obras" (argumentos 65 e 66, construto 33, Entrevistado 7).

Já em relação ao conteúdo "maturidade gerencial" (nível dois), observa-se sua operação como costura entre quatro lógicas desenvolvidas pelo Entrevistado 2; cinco lógicas desenvolvidas pelo Entrevistado 5; duas lógicas do Entrevistado 7; duas, do Entrevistado 8; e outras duas, do Entrevistado 9. Em todos os casos, observam-se desafios práticos associados à maturidade para condução das iniciativas, inclusive quando associados a uma capacidade para se arquitetar a integração entre "as linhas metropolitanas e as municipais" (argumentos 12 e 15, construto 90, Entrevistado 2; argumentos 78 e 79, construto 22, Entrevistado 9), ou superar-se a "ausência de planejamento do transporte intermunicipal" (argumentos 15, 22 e 24, construto 12, Entrevistado 2). Neste sentido, é interessante observar que algumas lógicas associadas ao conteúdo "governança" (nível um) também são costuradas por pontos categorizados como "estruturação da informação" (nível um).

De maneira geral, a "estruturação da informação" foi desdobrada em um segundo nível por conteúdos associados a uma "assimetria de informação", "disponibilidade da informação", "gestão da informação", "utilização da informação" e "volume de trabalho operacional". Neste contexto, argumentos costurados por construtos coincidentes associados à "maturidade gerencial", também foram costurados sob a perspectiva da "disponibilidade da informação". Exemplo disso são os argumentos 46 e 50, do Entrevistado 5: observa-se a "ausência de dados, inteligência, diagnósticos, informações" (construto 1, classificados como conteúdo do nível dois "disponibilidade da informação") como uma das principais razões para uma "dificuldade de coordenação das ações e das políticas" (construto 2, classificadas como conteúdo do nível dois "maturidade gerencial").

Além disso, apesar do destaque dado para a perspectiva da "estruturação da informação", especialmente a "assimetria da informação", quando associadas ao construto dos nós coincidentes que realizam a costura cognitiva entre os argumentos 39 e 40, do Entrevistado 4, observa-se que os temas e tópicos da lógica correspondente se alinham novamente a um impacto identificado para a própria relação com *stakeholders* da secretaria, aspecto, portanto, também associado à perspectiva de governança. No argumento 39, observa-se a "assimetria de informação" (construto 27) como a afirmação-chave de uma problematização vinculada ao "aspecto cultural do órgão fazendário não compartilhar as informações" (construto 150); já no argumento 40, a "assimetria

de informação" (construto 27) se apresenta como dado, que desencadeia os desafios associados à "posição fraca para condução de renegociações" (construto 71) e ao "desgaste do relacionamento com o fornecedor" (construto 7).

Por fim, ainda no que diz respeito aos conteúdos mais utilizados como pontos de costura cognitiva pelos gestores, conforme destacado na Tabela 29, entende-se a perspectiva da "qualidade da entrega", detalhada ainda segundo os conteúdos (nível dois) "eficiência do gasto", "eficiência do trabalho", "necessidades da população" e "qualidade do trabalho". Os argumentos 61 e 66, do Entrevistado 7, são costurados por construtos caracterizados como conteúdos tanto de "eficiência do gasto" quanto de "necessidades da população": isso porque a própria afirmação de que "nunca se tem a certeza se o recurso está sendo gasto onde realmente precisa" (construto 40) remete à ideia de "ineficiência do gasto público" (construto 39). Destaca-se, inclusive, que tais reflexões foram conduzidas em lógicas associadas ao conflito entre a "atuação técnica x política".

Já "qualidade da entrega", como decorrente da "qualidade do trabalho", levanta problematizações quanto ao fato de que "projetos básicos ruins" (argumentos 11 e 21, construto 122, Entrevistado 2) ora se associam a um "passivo de gestão dos contratos" (argumento 11, construto 120, Entrevistado 2), ora se conectam ao próprio "desalinhamento entre a expectativa da população, do contratante e do contratado" (argumento 21, construto 141, Entrevistado 2). Ademais, é curioso perceber que lógicas associadas à "eficiência do trabalho" compartilham pontos de costura tanto no sentido da "eficiência do trabalho" quanto da "estrutura organizacional". É o que acontece, por exemplo, no caso dos argumentos 7, 8 e 9, do Entrevistado 1. Conforme detalhado anteriormente, os referidos argumentos apontam para a "necessidade de estruturação de um escritório de projetos" (construto 80), estando os construtos associados ao conteúdo "eficiência do trabalho" relacionados à constatação de "cronogramas sempre atrasados" (construto 31).

A costura cognitiva realizada pelos gestores ainda pode ser caracterizada quanto à utilização do mesmo construto, mas para lógicas com temas (categorizados a partir de uma perspectiva *bottom-up*) distintos. Neste sentido, a Tabela 30 evidencia que 45,45% dos construtos coincidentes costuram lógicas associadas a um mesmo tema. Desses, 47,50% costuram lógicas associadas ao tema "capacidade de gestão", conforme demonstrado na Tabela 31.

Tabela 30 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica quanto ao tema

Combinação de temas observada	Número de construtos utilizados em mais de um tema	Percentual de construtos utilizados em mais de um tema
Mesmo tema	40	45,45%
Capacidade de gestão, Capacidade de entrega	23	26,14%
Capacidade de gestão, Atendimento das necessidades do público	8	9,09%
Capacidade de gestão, Transparência e comunicação	4	4,55%
Capacidade de gestão, Gestão de RH	3	3,41%
Capacidade de entrega, Atendimento das necessidades do público	3	3,41%
Atendimento das necessidades do público, Gestão de RH	2	2,27%
Capacidade de entrega, Relação com *stakeholders*	1	1,14%
Capacidade de entrega, Gestão de RH	1	1,14%
Capacidade de gestão, Capacidade de entrega, Transparência e comunicação	1	1,14%
Capacidade de gestão, Capacidade de entrega, Relação com *stakeholders*	1	1,14%
Capacidade de gestão, Capacidade de entrega, Gestão de RH	1	1,14%
Total	88	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Tabela 31 - Caracterização dos construtos utilizados em mais de uma lógica com o mesmo tema

Tema	Número de construtos conectando o mesmo tema	Percentual de construtos conectando o mesmo tema
Capacidade de gestão	19	47,50%
Capacidade de entrega	12	30,00%
Atendimento das necessidades do público	7	17,50%
Relação com *stakeholders*	2	5,00%
Total	40	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Observa-se que o tema “capacidade de gestão” participa da maioria das combinações formadas entre as lógicas. Quando combinados os resultados demonstrados na Tabela 30 (o número de construtos utilizados pelo menos no tema “capacidade de gestão” corresponde a 41) e na Tabela 31 (o número de construtos conectando o mesmo tema “capacidade de gestão corresponde a 19), salta aos olhos o fato de 68,18% dos construtos coincidentes costurar pelo menos uma lógica categorizada segundo o tema “capacidade de gestão”.

Destaca-se que o número de lógicas associadas ao tema “capacidade de gestão” já havia sido identificado como o mais recorrente independentemente de estar costurada ou não (conforme a Tabela 12, 37,78% das lógicas dizem respeito à “capacidade de gestão”), o que levaria à expectativa de uma maior reincidência também nos casos de lógicas costuradas. Entretanto, o fato de tal padrão se repetir é um indicativo de que, não só os gestores vislumbraram a oportunidade de evidenciação dos aspectos que se impunham como desafios para uma efetiva autonomia para atuação, como outras lógicas desenvolvidas também se associaram indiretamente às dificuldades relacionadas à capacidade de gestão. Neste sentido, a análise do conteúdo dos nós responsáveis pelas costuras cognitivas dos diferentes gestores leva a interessantes reflexões.

A primeira delas diz respeito à possibilidade de identificação de facções cognitivas entre os gestores da secretaria: observa-se a consonância quantos aos posicionamentos, muitas vezes alinhando-se em relação à própria proposta de intervenção a ser realizada. Logo, embora as classificações tenham sido realizadas de forma totalmente *bottom-up*, emergindo a partir da própria interpretação dos dados, é notável seu alinhamento a discussões que remetem a um modelo gerencial puro (ABRÚCIO, 1997), notadamente a partir da ênfase em aspectos relativos à capacidade de gestão e, portanto, à eficiência da atuação em decorrência de uma situação financeira não favorável.

Conforme identificado por diferentes autores, como Bresser-Pereira (1997) e Abrúcio (1997), as reformas dos Estados observadas durante as décadas de 1980 e 1990 decorrem justamente de cenários econômicos marcados por grandes crises. Medidas como a diminuição de “transferências de recursos para os Estados e os diversos poderes locais” (ABRÚCIO, 1997, p. 14) podem ser vistas, de certa forma, em argumentos como o de ID 83, ao destacar a “doação como uma política assistencialista da república velha”. Somado a isso, observa-se também a “extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público” (ABRÚCIO, 1997, p. 23), a partir do pressuposto de que “numa situação de falta de recursos [...] a melhor forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e de controle”. O argumento 75 é um exemplo claro desse posicionamento, já que o Entrevistado 9 identifica o cenário financeiro como um “incentivo à redefinição do papel do Estado enquanto ator no desenvolvimento de políticas públicas” (construto 35), defendendo a “necessidade de estabelecimento de parcerias, concessões com a iniciativa privada e atuação do estado como regulador desse ambiente” (construto 8).

Observa-se ainda a perspectiva de separação entre a política e a administração conforme elementos identificados por Abrúcio (1997) como decorrentes de um modelo gerencial puro. Neste sentido, pelo menos três entrevistados problematizam a tensão entre a "atuação política x técnica": mesmo que vejam o "sistema político [como] representativo e legítimo" (argumento 61, construto 47, Entrevistado 7), preocupam-se com a "ausência de critério técnico para realização das doações" (argumento 83, construto 24, Entrevistado 10) ou com "os repasses de materiais e recursos [serem] atrelados mais a um alinhamento político do que uma proposta técnica que venha das equipes" (argumento 1, construto 4, Entrevistado 1). Tal aspecto gera ainda uma insegurança quanto ao "atendimento de determinados municípios que não possuem demandas prioritárias em detrimento de outros" (argumento 1, construto 11, Entrevistado 1).

Outros elementos, como a perspectiva da transparência (ABRÚCIO, 1997 e conforme argumento 88, do Entrevistado 11; argumento 10, do Entrevistado 2; ou o 37, do Entrevistado 4); ou da utilização de indicadores de desempenho (BRESSER-PEREIRA, 1997, conforme lógica 77, do Entrevistado 9, que inclusive cita a frase "o que não pode ser medido, não pode ser melhorado") poderiam ser detalhados. Porém, percebe-se um alinhamento claro entre os posicionamentos dos gestores no sentido de costuras de lógicas associadas a essa visão gerencialista.

Destacando-se o objetivo geral de refletir sobre "como [as lógicas institucionais] são cognitivamente costuradas durante as argumentações estratégicas", especialmente considerando o gerenciamento de lógicas institucionais conflitantes recorrentemente discutido pela literatura da teoria institucional (REAY; HININGS, 2009; GREENWOOD et al., 2010; PACHE; SANTOS, 2013), excetuando-se a contradição apresentada pelo Entrevistado 9 (ao problematizar os desafios decorrentes do funcionamento do mercado baseado em incentivos, mas, ao mesmo tempo defender que os serviços públicos prestados pela secretaria passem a ser oferecidos pelo mercado), as tensões e contradições não acontecem entre as lógicas.

De maneira geral, identifica-se que os gestores trazem a problematização dos conflitos para dentro das próprias argumentações. Assim, observam-se construtos que, enquanto funções das lógicas, até poderiam apontar certas incongruências. Entretanto, estes mesmos dados e garantias acabam sendo reconciliados por uma afirmação principal durante a argumentação. A resolução do conflito, portanto, não acontece entre os argumentos, primariamente. Esses, inclusive, possuem um caráter mais associado à complementação e à costura entre as lógicas. Neste sentido, observa-

se que a resolução do conflito se dá de maneira “intra-argumento”, sendo a própria lógica argumentada como uma forma de resolução das tensões, quando acontecem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo final da dissertação ora apresentada discorre sobre as considerações finais. Para tanto, divide-se entre as contribuições teóricas e gerenciais, suas contribuições metodológicas, somadas ainda às considerações acerca de suas limitações e sugestões para estudos futuros.

5.1. Contribuições teóricas e gerenciais

Uma primeira reflexão importante de ser destacada é a proposta do presente trabalho de resgate do conceito de lógica informal, no seu sentido filosófico, como contribuição para a discussão no campo da teoria institucional. Em geral, pesquisas sob a perspectiva de lógicas institucionais apresentam categorias baseadas nas instituições, mas dizem pouco sobre o que é uma lógica de ação, especialmente em termos de uma argumentação para socialização de uma instituição. Em lugar de trabalharem a maneira com que elementos mobilizados nas lógicas desempenham diferentes papéis para constituírem um argumento que se imponha logicamente no contexto cultural-cognitivo em que os sujeitos estão atuando, observam-se apenas a caracterização e categorização da lógica com base na sua instituição de referência (e esta muitas vezes considerada apenas do ponto de vista da estrutura social que a incorpora – *e.g.* Estado, mercado etc).

Diante de tal lacuna, o presente trabalho demonstrou uma forma de compreender e operacionalizar o que é uma lógica de ação, especificamente em termos de uma argumentação. Quando aplicada ao contexto institucional, portanto, representa a tentativa de impor discursivamente uma visão sobre a realidade que constranja e habilite determinados comportamentos. Em tal direção, ofereceu uma categorização das lógicas institucionais não por tipo de instituição da sua origem, mas sim pela maneira como o conteúdo dessa instituição é articulado enquanto uma lógica em um argumento.

A iteração contínua entre padrões empíricos e teóricos demonstrou ainda a aproximação dos argumentos ao *framework* proposto por Scott (2001), ao permitir a reflexão sobre qual é a força, tanto no sentido de constrangimento quanto de habilitação, de cada lógica. Apesar de o *framework* proposto por Scott (2001) se associar a uma perspectiva macro, aspecto criticado pelo fato de a literatura das lógicas institucionais se prender ora a instituições muito amplas, ora a instituições muito específicas, entende-se que o referido *framework* oferece, *de facto*, a possibilidade de uma visão transversal, aplicável a diferentes contextos organizacionais. Desde

discussões sobre conflitos entre a "cozinha clássica" e a "*nouvelle cuisine*" na culinária francesa (RAO; MONIN; DURAND, 2003) até trabalhos que utilizam as institucionais centrais propostas por Friedland e Alford (1991) (GREENWOOD et al., 2010; MEYER et al., 2014; GLASER et al., 2016), seria possível uma reflexão se as lógicas em si se fundamentam a partir de diferentes pilares institucionais. Isso porque ora se orientam por uma força legal, regulamentada ou a ser regulamentada (pilar regulativo); ora por uma força moral, no sentido de ponderações sobre o "certo e o errado", sobre o que deveria ser feito (pilar normativo); ou mesmo por uma força associada a aspectos mais particulares ao entendimento prevalente em cada contexto (pilar cultural-cognitivo).

Diante do exposto, foi possível cumprir com o objetivo de "identificar e analisar diferentes tipos de lógicas institucionais" a partir da caracterização da função que os construtos desempenham na lógica argumentativa, do pilar institucional associado a cada lógica, mas, especialmente através da categorização de cada argumento segundo um tema e um tópico que emergiu da própria interpretação dos dados. A compreensão das lógicas nas linguagens dos próprios gestores, portanto, permitiu o atendimento da chamada de Durand e Thornton (2018) para desenvolvimento de uma pesquisa que voltasse seu enfoque para dentro da organização, examinando especialmente "como imposições normativas se combinam com mecanismos cognitivos para explicarem o comportamento" (DURAND; THORNTON, 2018, p. 637), refletindo uma perspectiva *bottom-up* para a análise.

Já em relação ao propósito de se "identificar e analisar [...] como [lógicas institucionais] são cognitivamente costuradas durante as argumentações estratégicas de gestores do setor público", consideram-se ainda outras importantes contribuições para a literatura. Trazendo-se a centralidade para o papel do indivíduo, foi possível ponderar como as percepções dos gestores estão relacionadas ao gerenciamento dos conflitos entre as lógicas por eles experienciadas quando argumentam estrategicamente sobre o futuro da organização em questão.

Em geral, observa-se uma multiplicidade de estudos voltados para a investigação sobre como indivíduos ou organizações gerenciam a rivalidade de lógicas institucionais concorrentes (REAY; HININGS, 2009; GREENWOOD et al., 2010; PACHE; SANTOS, 2013). Conforme defendido por Friedland e Alford (1991), a própria base da autonomia e das tensões internas mais características dos indivíduos, organizações e sociedade residiria em uma relação muitas vezes

contraditória entre as instituições. Entretanto, os resultados da pesquisa ora apresentada demonstraram que as tensões e contradições não acontecem entre as lógicas.

De maneira geral, identifica-se que os gestores trazem a problematização dos conflitos para dentro de um mesmo argumento (*i.e.*, de uma mesma lógica. Neste sentido, observam-se construtos que, enquanto elementos que desempenham diferentes funções em uma lógica, até poderiam apontar certas incongruências. Entretanto, esses mesmos construtos acabam sendo reconciliados por uma afirmação-principal durante a argumentação. Dessa forma, diferentemente do que diz a literatura, não são as lógicas (quando compreendidas como argumentos) que são conflitantes. Pelo contrário: elas são modos de se superar aparentes conflitos entre os construtos. A lógica, portanto, configuraria a si mesma como um artifício de construção de "não conflitos" (ou "consensos construídos"), enquanto a costura entre os argumentos apresenta uma tendência mais de complementação de lógicas similares do que de resolução de rivalidade entre diferentes lógicas.

Por fim, como contribuições gerenciais, entende-se que a compreensão das lógicas na visão dos gestores permite a identificação das facções cognitivas associadas às suas argumentações. Fletcher e Huff (1990b, pp. 190 e 191) refletiram que "uma das razões pelas quais a formulação da estratégia é tão difícil é que cada conceito de importância na estratégia de uma organização está inextricavelmente ligado a outros conceitos importantes". Neste sentido, os referidos autores defendem a divisão em argumentos como uma forma de tornar aparente a natureza das ligações e, na aplicação ao contexto gerencial, permite a caracterização do alinhamento (ou não) entre as visões dos seus atores-chave, conformando as facções cognitivas presentes na organização. Somado a isso, as próprias categorias propostas a partir de uma perspectiva *bottom-up* poderão ser utilizadas em outras análises que forem desenvolvidas no contexto do setor público.

No caso da presente pesquisa, por exemplo, foi possível identificar o peso que a temática "recursos financeiros" acabou assumindo em diferentes lógicas, além da própria consonância quantos aos posicionamentos dos gestores, muitas vezes nivelando-se em relação à própria proposta de intervenção a ser realizada. Especificamente, foi notável o alinhamento das lógicas a discussões que remetiam a um modelo gerencial puro (ABRÚCIO, 1997), a partir do momento que aspectos como a diminuição de "transferências de recursos para os Estados e os diversos poderes locais" (ABRÚCIO, 1997, p. 14), a "extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público" (ABRÚCIO, 1997, p. 23), a perspectiva de separação

entre a política e a administração (ABRÚCIO, 1997) e a utilização de indicadores de desempenho (BRESSER-PEREIRA, 1997) foram identificados em diferentes lógicas.

5.2. Contribuições metodológicas

As contribuições metodológicas da pesquisa ora apresentada associam-se diretamente à oportunidade que oferece de compreensão das lógicas a partir da perspectiva *bottom-up* defendida por Durand e Thornton (2018), somadas ainda a um método que permite uma exposição mais clara das lógicas institucionais consideradas no estudo e do porquê foram incorporadas, suprindo, concomitantemente, a lacuna correspondente identificada por Greenwood et al. (2011).

Ao fornecer a perspectiva dos indivíduos como costureiros cognitivos, que criam construtos para fazerem sentido dos elementos e articulam esses construtos causalmente para se anteciparem e tomarem decisões, foi possível combinar as técnicas de mapeamento causal ideográfico com o mapeamento de argumentos. A estruturação do processo cognitivo dos entrevistados por meio do mapeamento causal ideográfico permitiu a sistematização dos construtos fundamentais e independentes dos atores entrevistados. Na sequência, a interpretação da rede de setas e nós formados viabilizou a identificação das constelações de construtos que se interligavam de modo a configurarem os argumentos dos gestores. Neste contexto, a assimilação dos argumentos dos gestores, seguida pela tabulação dos construtos em uma base de dados, permitiu sua organização conforme a lógica à qual se associava, tabulação esta que ainda evidenciou os construtos coincidentes que atuam como os pontos de costura cognitiva entre as lógicas.

Por fim, destaca-se a contribuição para o método de mapeamento de argumentos a partir da identificação da nova função “contrafactual”, que permite a sistematização de uma nova cadeia de argumentos a partir de elementos que surgem de idealizações acerca do que seria o oposto de determinados construtos prévios.

5.3. Limitações da pesquisa e sugestões para pesquisas futuras

Uma primeira limitação importante de ser destacada é o fato de a pesquisa ter sido desenvolvida não apenas em um setor específico, como também em um contexto organizacional específico. A própria diretriz de elaboração de um planejamento estratégico ilustra um posicionamento gerencialista do dirigente da organização (ABRÚCIO, 1997). Assim, entende-se

sua restrição quanto à generalização dos resultados, especialmente quando associados às categorizações realizadas a partir de uma perspectiva *bottom-up*. Diante do exposto, aponta-se a oportunidade de investigação de diferentes contextos, de modo a se examinar a aplicabilidade, especialmente metodológica, das reflexões propostas.

Além disso, ao mesmo tempo que contribui para a discussão da literatura das lógicas institucionais ao direcionar maior enfoque para a perspectiva da lógica, dialogando ainda com o próprio *framework* dos pilares institucionais propostos por Scott (2001), observa-se sua limitação quanto às sugestões para identificação das instituições em si. Neste sentido, percebe-se a oportunidade de que futuros estudos adotem trabalhos da ontologia social, como a ontologia proposta por Dooyeweerd (1984), para identificação das instituições: a categorização dos aspectos fundantes e qualificadores poderia se associar a uma perspectiva mais robusta para reconhecimento das instituições cujas lógicas são articuladas nas argumentações.

Por fim, entende-se a limitação da pesquisa quanto à investigação do porquê as lógicas se diferem. No contexto organizacional, especialmente, percebe-se a relevância de se entender as causas para as diferenças entre facções cognitivas dentro de um mesmo contexto. Apesar da interpretação dos dados permitir a realização de determinadas suposições em relação a algumas diferenças encontradas, a aplicação de métodos configuracionais comparativos, especialmente a análise de coincidências (CNA), viabilizaria a utilização das próprias características demográficas e profissionais dos entrevistados como fatores que pudessem explicar as diferenças individuais observadas (BAUMGARTNER; AMBÜHL, 2018; THIEM, 2014).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: **Cadernos ENAP**, n°10, 1997.

ACKERMANN, F.; EDEN, C. Strategic Options Development and Analysis. In: REYNOLDS, M.; HOLWELL, S. (Eds.). **Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide**. London: Springer London, 2010, p. 135–190.

ALFORD, R. R. FRIEDLAND, R. **Powers of Theory**: Capitalism, the State, and Democracy. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

AMASON, A.C. Distinguishing the effects of functional and dysfunctional conflict on strategic decision making. **Academy of Management Journal**, 39, p. 123-148, 1996.

AXELROD, R. **Structure of decisions**: the cognitive maps of political elites. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

BANSAL, P. (TIMA); CORLEY, K. Publishing in AMJ —Part 7: What's Different about Qualitative Research? **Academy of Management Journal**, v. 55, n. 3, p. 509–513, jun. 2012.

BANSAL, P. (TIMA); SMITH, W. K.; VAARA, E. New Ways of Seeing through Qualitative Research. **Academy of Management Journal**, v. 61, n. 4, p. 1189–1195, ago. 2018.

BASTOS, A. V. B. Mapas cognitivos e a pesquisa organizacional: explorando aspectos metodológicos. **Estudos de Psicologia** (Natal), v. 7, n. spe, p. 64–77, 2002.

BAUMGARTNER, M.; AMBÜHL, M. Causal modeling with multi-value and fuzzy-set Coincidence Analysis. **Political Science Research and Methods**, v. 8, n. 3, p. 526–542, 2018.

BICHIR, R. M. **Segregação e Acesso a Políticas Públicas no Município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006, 190 p.

BOUGON, M.; WEICK, K.; BINKHORST, D. Cognition in Organizations: An Analysis of the Utrecht Jazz Orchestra. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, n. 4, p. 606, dez. 1977.

BOUNCKEN, R. B.; QIU, Y.; GARCÍA, F. J. S. Flexible pattern matching approach: Suggestions for augmenting theory evolvement. **Technological Forecasting & Social Change**, 167, p. 1-11, 2021.

BOUNCKEN, R. B.; QIU, Y.; SINKOVICS, N.; KÜRSTEN, W. Qualitative research: extending the range with flexible pattern matching. **Review of Managerial Science**, p. 251–273, 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**; v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

BRYSON, J.; HUMPHREY, H. H.; EDWARDS, L. H. **Strategic Planning in the Public Sector**. Oxford Research Encyclopedias, Business and Management, p. 1-25, 2017.

CLARKE, I.; MACKANESS, W. Management 'Intuition': An Interpretative Account of Structure and Content of Decision Schemas Using Cognitive Maps. **Journal of Management Studies**, v. 38, n. 2, p. 147–172, mar. 2001.

CURRIE, G.; SPYRIDONIDIS, D. Interpretation of Multiple Institutional Logics on the Ground: Actors' Position, their Agency and Situational Constraints in Professionalized Contexts. **Organization Studies**, v. 37, n. 1, p.77-97, 2016.

DANIELS, K.; JOHNSON, G.; CHERNATONY, L. Task and institutional influences on managers' mental models of competition. **Organization Studies**, v. 23, p. 31-62, 2002.

DEMERS, C.; GOND, J. P. The Moral Microfoundations of Institutional Complexity: Sustainability implementation as compromise-making at an oil sands company. **Organization Studies**, v. 41, n. 4, p.563-586, 2020.

DENIS, J. P.; FERLIE, E.; GESTEL, N. Understanding Hybridity in Public Organizations. **Public Administration**, v. 93, n, 2, p. 273-289, 2015.

DENIS, J. P.; LANGLEY, A.; ROULEAU, L. Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames. **Human Relations**, v. 60, n. 1, p.179-215, 2007.

DOOYEWEERD, H. **A new critique of theoretical thought**. Paideia Press Ltd., Ontario, Canada, 3ª ed. 1984.

DURAND, R.; THORNTON, P. H. Categorizing Institutional Logics, Institutionalizing Categories: A Review of Two Literatures. **Academy of Management Annals**, v. 12, n. 2, p.631-656, 2018.

EDEN, C. ON THE NATURE OF COGNITIVE MAPS. **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 3, p. 261–265, mai. 1992.

EDEN, C. Analyzing cognitive maps to help structure issues or problems. **European Journal of Operational Research**, v. 159, n. 3, p. 673–686, dez. 2004.

EDEN, C.; ACKERMANN, F. Analysing and comparing idiographic causal maps. In C. Eden, & J.-C. Spender, **Managerial and organizational cognition**: Theory, methods and research. London: Sage Publications, p. 192–209, 1998.

EDEN, C.; ACKERMANN, F. "Joined up" policy making: group decision and negotiation practice. **Group Decis Negot**, v. 23, n. 6, p. 1385–1401, 2013.

EISENHARDT, K. M.; GRAEBNER, M. E.; SONENSHEIN, S. Grand Challenges and Inductive Methods: Rigor without Rigor Mortis. **Academy of Management Journal**, v. 59, n. 4, p. 1113–1123, ago. 2016.

EISENHARDT, K. M.; GRAEBNER, M. E. Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 1, p. 25–32, fev. 2007.

ELBANNA, S. Strategic decision-making: process perspectives. **International Journal of Management Reviews**, v. 8, p. 1-20, 2006.

FLETCHER, K. E.; HUFF, A. S. Argument Mapping. In: HUFF, A. S. **Mapping Strategic Thought**. Chichester, England: John Wiley & Sons, 1990a, pp. 355-375.

FLETCHER, K. E.; HUFF, A. S. Strategic Argument Mapping: A Studdy of Strategy Reformulation at AT&T. In: HUFF, A. S. **Mapping Strategic Thought**. Chichester, England: John Wiley & Sons, 1990b, pp. 165-193.

FRIEDLAND, R. F.; ALFORD, R. R. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism Organizational Analysis**. University of Chicago Press; 2nd ed., 1991.

FUGLSETH, A. M.; GRONHAUG, K. Theory-driven construction and analysis of cause maps. **International Journal of Information Management**, v. 22, p. 357-376, 2002.

GASPER, D. R.; GEORGE, R. V. Analyzing Argumentation in Planning and Public Policy: Assessing, Improving, and Transcending the Toulmin Model. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 25, n. 3, pp. 367–390, 1998.

GAVETTI, G. Cognition and hierarchy: rethinking the microfoundations of capabilities development. **Organization Science**, v. 16, p. 599-617, 2005.

GEPHART, R. P. Qualitative Research and the Academy of Management Journal. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 4, p. 454–462, ago. 2004.

GLASER, V. L.; FAST, N. J.; HARMON, D. J.; GREEN, S. E. Institutional Frame Switching: How Institutional Logics Shape Individual Action. How Institutions Matter, **Research in the Sociology of Organizations**, v. 48a, p 35-70, 2016.

GOODWIN, Z.L.; ZIEGLER, L. A test of relationships in a model of organizational cognitive complexity. **Journal of Organizational Behavior**, v. 19, p. 371-386, 1998.

GREENWOOD, R.; DÍAZ, A. M.; LI, S. X.; LORENTE, J. C. The Multiplicity of Institutional Logics and the Heterogeneity of Organizational Responses. **Organization Science**, v. 21, n. 2, p. 521-539, mar./abr. 2010.

GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R.; LOUNSBURY, M. Institutional Complexity and Organizational Responses. **Academy of Management Annals**, v. 5, n. 1, p. 317-371, jun. 2011.

GÜMÜSAY, A. A.; AMIS, J. M. Contextual Expertise and the Development of Organization and Management Theory. **European Management Review**, v. 18, pp. 9-24, 2021.

HAVEMAN, H. A.; GUALTIERI, G. **Institutional Logics**. Oxford Research Encyclopedias, Business and Management, p. 1-29, 2017.

HAVEMAN, H. A.; RAO, H. Structuring a Theory of Moral Sentiments: Institutional and Organizational Coevolution in the Early Thrift Industry. **American Journal of Sociology**, v. 102, n. 6, p. 1606-1651, maio 1997.

HERRMANN, P. Evolution of strategic management: the need for new dominant designs. **International Journal of Management Reviews**, v. 7, p. 111–130, 2005.

HIRSCHHEIM, R.; MURUNGI, D. M.; PEÑA, S. Witty invention or dubious fad? Using argument mapping to examine the contours of management fashion. **Information and Organization**, v. 22, n. 1, pp. 60–84, 2012.

HODGKINSON, G. P.; HEALEY, M. P. Cognition in organizations. **Annual Review of Psychology**, v. 59, p. 387-417, 2008.

HODGKINSON, G. P.; MAULE, A. J.; BOWN, N. J. Causal cognitive mapping in the organizational strategy field: a comparison of alternative elicitation procedures. **Organizational Research Methods**, v. 7, n. 1, p. 3-26, 2004.

HODGKINSON, G. P.; MAULE, A. J.; BOWN, N. J.; PEARMAN, A. D.; GLAISTER, K. W. Further reflections on the elimination of framing bias in strategic decision making. **Strategic Management Journal**, v. 23, p. 1069-1076, 2002.

HODGKINSON, G. P.; SPARROW, P. R. **The competent organization**: a psychological analysis of the strategic management process. Buckingham, UK: Open University Press, 2002.

HOFFMAN, A. W. **From Hersey to Dogma**: An Institutional History of Corporate Environmentalism. San Francisco: New Lexington Press, 1997.

HOSKISSON, R. E., HITT, M. A., WAN, W. P.; YIU, D. Theory and research in strategic management: swings of pendulum. **Journal of Management**, v. 25, p. 417-456, 1999.

HUTZSCHENREUTER, T.; KLEINDIENST, I. Strategy-process research: what have we learned and what is still to be explored. **Journal of Management**, v. 32, p. 673-720, 2006.

ISABELLA, L. A. Evolving Interpretations as a Change Unfolds: How Managers Construe Key Organizational Events. **Academy of Management Journal**, v. 33, n. 1, p. 7-41, mar. 1990.

ISABELLA, L. A.; WADDOCK, S. A. Top management team certainty: Environmental assessments, teamwork, and performance implications**. Journal of Management**, v. 20, p. 835-858, 1994.

ITAMI, H.; NUMAGAMI, T. Dynamic interaction between strategy and technology. **Strategic Management Journal,** v. 13, n.S2, p. 119-135, 1992.

JOHNSON, D. R.; HOOPES, D. G. Managerial cognition, sunk costs and the evolution of industry structure. **Strategic Management Journal**, v. 24, p. 1057-58, 2003.

KELLY, G.A. **The psychology of personal constructs**. New York: Norton/London: Routledge, 1955.

LAIA, M. M. **Políticas de Governo Eletrônico em Estados da Federação Brasileira**: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Universidade Federal de Minas Gerais, 2009, 371 p.

LANT, T. K.; MILLIKEN, F. J.; BATRA, B. The role of managerial learning and interpretation in strategic persistence and reorientation: an empirical exploration. **Strategic Management Journal**, v. 13, p. 585-608, 1992.

LAUKKANEN, M. **Comparative Causal Mapping and CMAP3 Software in Qualitative Studies**. p. 18, 2012.

LENGLER, R.; EPPLER, M. J. Towards a periodic table of visualization methods of management. Computer Science, 2007.

LOUNSBURY, M. A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 2, p. 289-307, 2007.

MACHADO, H. P. V.; SARTORI, R.; CRUBELLATE, J. M. Institucionalização De Núcleos De Inovação Tecnológica Em Instituições de Ciência e Tecnologia da Região Sul do Brasil. **REAd**, v. 23, nº 3, pp. 5-31, set./ dez. 2017.

MAHONEY, T. J.; MCGAHAN, A. M. The field of strategic management within the evolving science of strategic organization. **Strategic Organization**, v. 5, n. 1, p. 79-99, 2007.

MARKÓCZY, L.; GOLDBERG, J. A method for eliciting and comparing causal maps. **Journal of Management**, v. 21, n. 2, p. 305-333, 1995.

MELLAHI, K.; SMINIA, H. Guest Editors' Introduction: The frontiers of strategic management research. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, n. 1, p. 1-7, 2009.

MEYER, R. E.; EGGER-PEITLER, I.; HOLLERER, M. A.; HAMMERSCHMID, G. Of Bureaucrats and Passionate Public Managers: Institutional Logics, Executive Identities, and Public Service Motivation. **Public Administration**, v. 92, n. 4, p. 861-885, 2014.

MEYER, R. E.; HAMMERSCHMID, G. Changing Institutional Logics and Executive Identities: A Managerial Challenge to Public Administration in Austria. **American Behavioral Scientist**, v. 49, n. 7, p. 1000-1014, mar. 2006.

MICELOTTA, E.; LOUNSBURY, M.; GREENWOOD, R. Pathways of Institutional Change: An Integrative Review and Research Agenda. **Journal of Management**, v. 43, n. 6, p. 1885-1910, jul. 2017.

NARAYANAN, V. K. Causal Mapping: An Historical Overview. In: **Causal Mapping for Research in Information Technology**. USA: Drexel University, p. 1-19, 2005.

NGOYE, B.; SIERRA, V.; YAN, T. Different Shades of Gray: A Priming Experimental Study on How Institutional Logics Influence Organizational Actor Judgment. **Public Administration Review**, v. 0, n. 1, p. 1-11, 2018.

PACHE, A. C.; SANTOS, F. When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands. **Academy of Management Review**, v. 35, n. 3, p. 455-476, 2010.

PACHE, A. C.; SANTOS, F. Inside the hybrid organizations: selective coupling as a response to competing institutional logics. **Academy of Management Journal**, 56/4: 972-1001, 2013.

PAWLOWSKI, S. D.; WATSON, E.; DAVIS, J. B.; KAGANER, E. A. **Impacts of GSS on Moral Discourse**: An Argumentation Analysis. Conference: Proceedings of the International Conference on Information Systems, ICIS 2008, Paris, France, December 14-17, 2008.

PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA. **The New Rhetoric**: A Treatise on Argumentation. London: University of Notre Dame Press, 1969.

POISTER, T. H.; PITTS, D. W.; EDWARDS, L. H. Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. **The American Review of Public Administration**, 2010, 40(5) 522–545.

PORAC, J. F.; THOMAS, H. Managing cognition and strategy: issues, trends and future directions. In: PETTIGREW A.M.; THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. (Eds.) **Handbook of strategy and management**, p. 165-181, 2002.

RAISER, M. et al. **De Volta ao Planejamento**: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade. Grupo Banco Mundial, Relatório N.º 117392-BR, 2017.

RAJENDRA, P.; MARI, W.; TOM, L. Belief Function Approach to Evidential Reasoning in Causal Maps. **Idea Group Inc**, p. 109-141, 2005.

RAO, H.; MONIN, P.; DURAND, R. Institutional change in Tocque Ville: Nouvelle cuisine as an identity movement in French gastronomy. **American Journal of Sociology**, v. 108, p. 795-843, 2003.

REAY, T.; HININGS; C. R. B. Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. **Organization Studies**, v. 30, n. 6, p. 629-652, 2009.

REAY, T.; JONES; C. Qualitatively capturing institutional logics. **Strategic Organization**, v. 14, n. 4, p. 441-454, 2016.

RODRIGUES, T. C.; MONTIBELLER, G.; OLIVEIRA, M. D. BANA e COSTA, C. A. Modelling multicriteria value interactions with Reasoning Maps. **European Journal of Operational Research**, v. 258, n. 3, p. 1054-1071, mai. 2017.

SANTOS, L. L. S.; TURETA, C.; FÉLIX, B. Uma Proposta de Método Qualitativo para o Estudo da Estratégia como Prática. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 2, pp. 1-17, 2021.

SCHEUER, O.; LOLL, F.; PINKWART, N.; MCLAREN, B. M. Computer-supported argumentation: A review of the state of the art. **International Journal of Computer-Supported Collaborative Learning**, v. 5, nº 1, pp. 43–102, 2010.

SCHILDT, H.; PERKMANN, M. Organizational Settlements: Theorizing How Organizations Respond to Institutional Complexity. **Journal of Management Inquiry**, v. 26, n. 2, p. 139-145, 2017.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed, 2001.

SINKOVICS, N. Pattern matching in qualitative analysis. In: CASSEL, C.; CUNLIFFE, A.; GRANDY, G. (Eds.), **The Sage Handbook of Qualitative Business and Management Research Methods**. Sage Publications, Thousand Oaks, p. 468-485, 2018.

SLOMAN, S. A.; HAGMAYER, Y. The causal psycho-logic of choice. **Trends in Cognitive Sciences**, v. 10, n. 9, p. 407-412, 2006.

SMINIA, H. Process research in strategy formation: theory, methodology, and relevance. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, n. 1, p. 97-125, 2009.

SUDDABY, R.; GREENWOOD, R. Rhetorical Strategies of Legitimacy. **Administrative Science Quarterly**, v. 50, p. 35-67, 2005.

THIEM, A. Unifying Configurational Comparative Methods: Generalized-Set Qualitative Comparative Analysis. **Sociological Methods & Research**, v. 43, n. 2, p. 313-337, maio 2014.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. **American Journal of Sociology**, v. 105, n. 3, p. 801-43, nov. 1999.

THORNTON, P. H., OCASIO, W. Institutional logics. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. London: Sage Publications, p. 99-129, 2008.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. **The lnstitutional Logics Perspective**: A New Approach to Culture, Structure, and Process. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012, 234 p.

TOULMIN, S. E. **The Uses of Argument**. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

TOULMIN, S. E.; RIEKE, R.; JANIK, A. **An Introduction to Reasoning**. New York: Macmillan, 1979.

WALKER, B. M.; WINTER, D. A. The elaboration of personal construct psychology. **Annual Review of Psychology**, v. 58, p. 453-477, 2007.

WALSHAM, G. Interpretive case studies in IS research: nature e method. **European Journal of Information Systems**, v. 4, pp. 74-81, 1995.

APÊNDICE A: Roteiro das entrevistas realizadas

1. Na sua opinião, qual(is) o(s) principal(is) problema(s) da sua organização?
2. Por que isso é um problema?
3. Qual é o oposto desse problema?
4. Qual seria a forma ideal de resolução desse problema?

[As perguntas 3 a 4 foram realizadas para cada problema identificado na Pergunta 1. Já a pergunta 2 foi repetida exaustivamente para cada ponto sinalizado como resposta da própria pergunta 2].

APÊNDICE B: Lista de temas identificados a *posteriori*

- Atendimento das necessidades do público
- Capacidade de entrega
- Capacidade de gestão
- Gestão de RH
- Relação com *stakeholders*
- Transparência e comunicação

APÊNDICE C: Lista de tópicos identificados a *posteriori*

- Alinhamento em nível de Estado
- Análise de passivos
- Atuação no longo prazo
- Atuação política x técnica
- Capacidade de entrega
- Capacidade de entrega do órgão vinculado
- Capacidade de gestão
- Capacidade/Capacitação da equipe
- Competências e atribuições
- Comunicação com público externo e interno
- Des/Motivação dos funcionários
- Diretriz de atuação
- Disponibilidade das "ferramentas de trabalho"
- Divulgação para a população
- Fator político
- Fiscalização contratual
- Gestão à vista
- Gestão de carreiras
- Gestão documental
- Governança
- Inteligência de dados
- Interlocução com instâncias financeiras do Estado
- Interlocução entre os setores da secretaria
- Interlocução entre secretaria, "órgãos clientes" e órgão vinculado
- Legado das gestões anteriores
- Negociação com os fornecedores
- Recursos financeiros

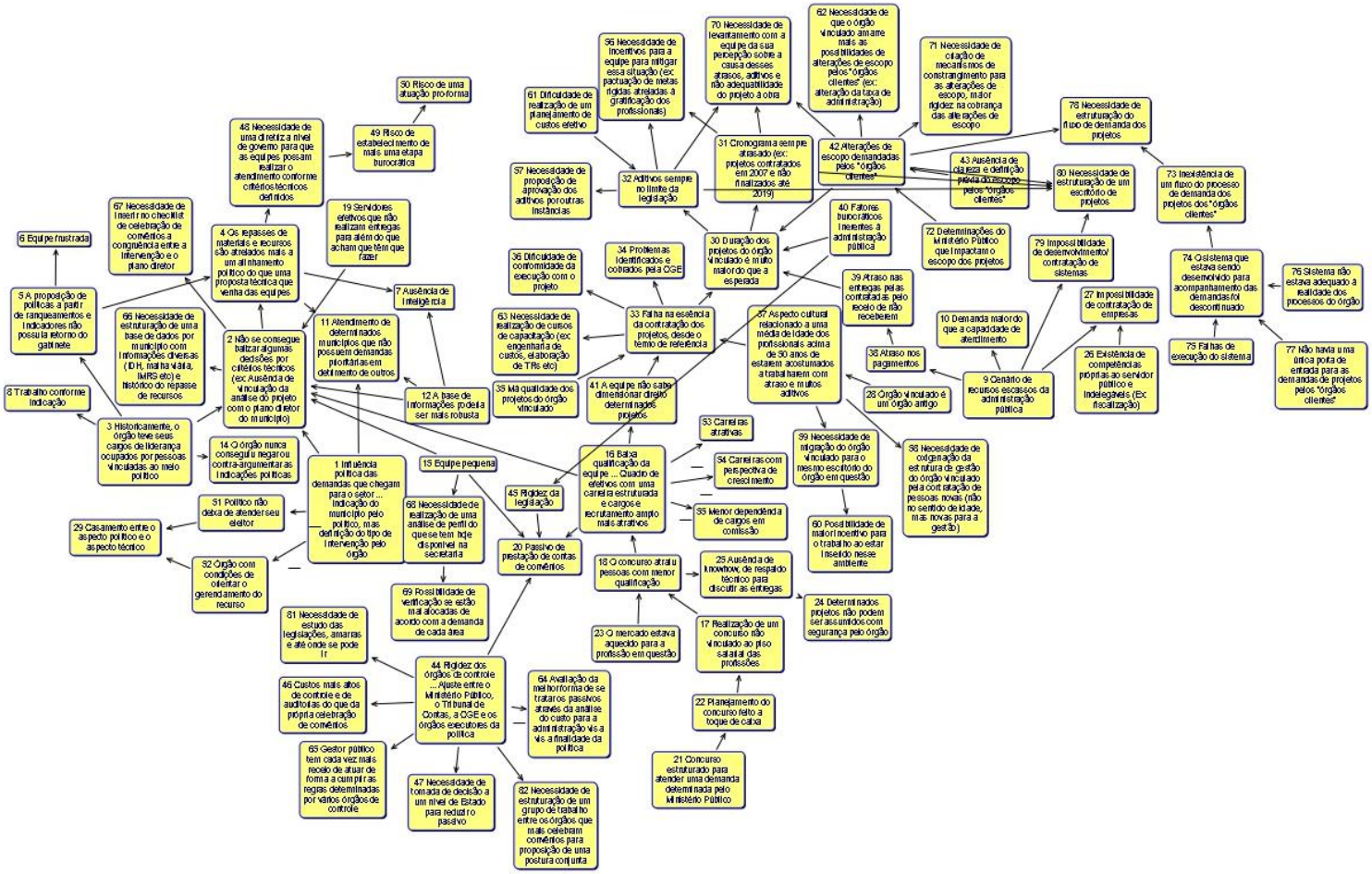
- Relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado
- Relação com instâncias jurídicas
- Relação com instâncias jurídicas e financeiras do Estado
- Relação com o mercado
- Relação com o órgão vinculado
- Relação com os "órgãos clientes"
- Relação com outros entes federativos
- Transparência e comunicação

APÊNDICE D: Conteúdo dos pontos de costura cognitiva

Conteúdo dos pontos de costura cognitiva – Nível 1	Conteúdo dos pontos de costura cognitiva – Nível 2
Estruturação da informação	Assimetria de informação
	Disponibilidade da informação
	Gestão da informação
	Utilização da informação
	Volume de trabalho operacional
Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos
	Acompanhamento dos contratos
	Complexidade dos contratos
	Premissa dos contratos
	Sustentabilidade do modelo dos contratos
	Volume dos contratos
Governança da secretaria	Dinâmica de mercado
	Dinâmica política
	Estrutura organizacional
	Maturidade gerencial
Leis, regras e diretrizes	Alinhamento metodológico
	Delimitação de competência
	Diretriz governamental
	Observância dos limites legislativos
	Segurança jurídica
Qualidade da entrega	Eficiência do gasto
	Eficiência do trabalho
	Necessidades da população
	Qualidade do trabalho
Recursos humanos	Capacitação de RH
	Política de RH
Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
	Corte de investimentos
	Disponibilidade de RH
	Restrição de tempo
	Transparência do fluxo de caixa

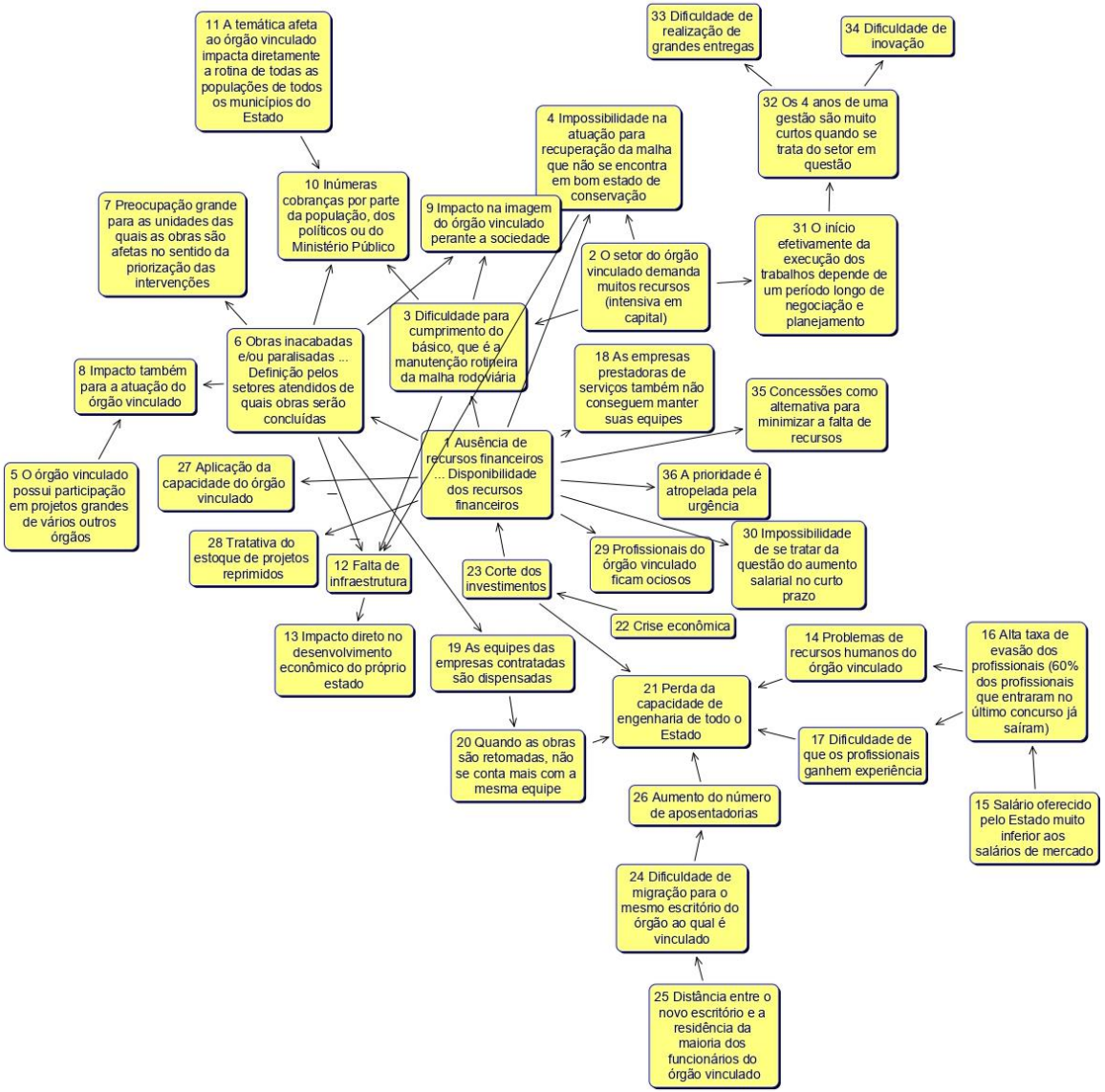
APÊNDICE E: Mapas cognitivos dos entrevistados

Entrevistado 1

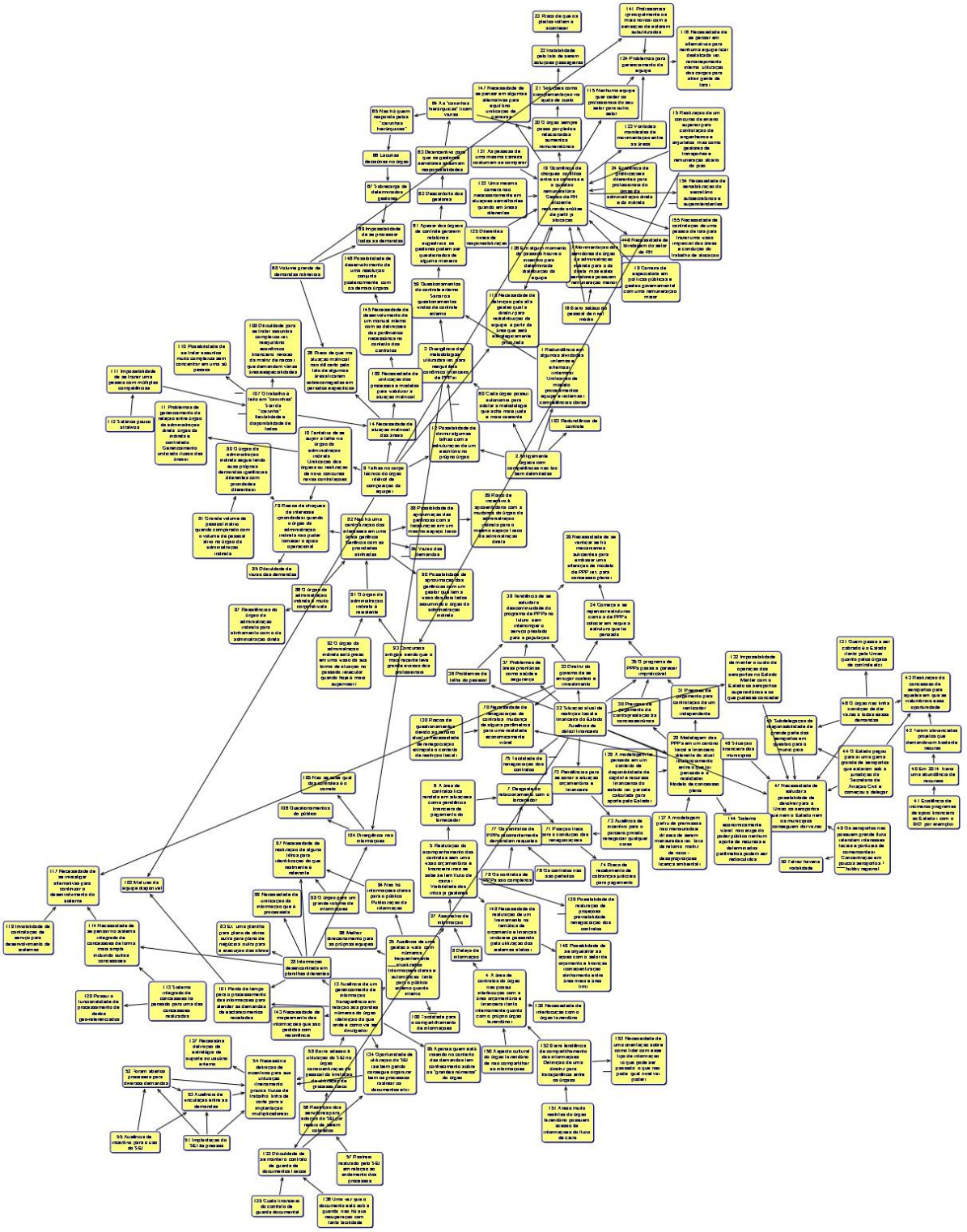


Entrevistado 2

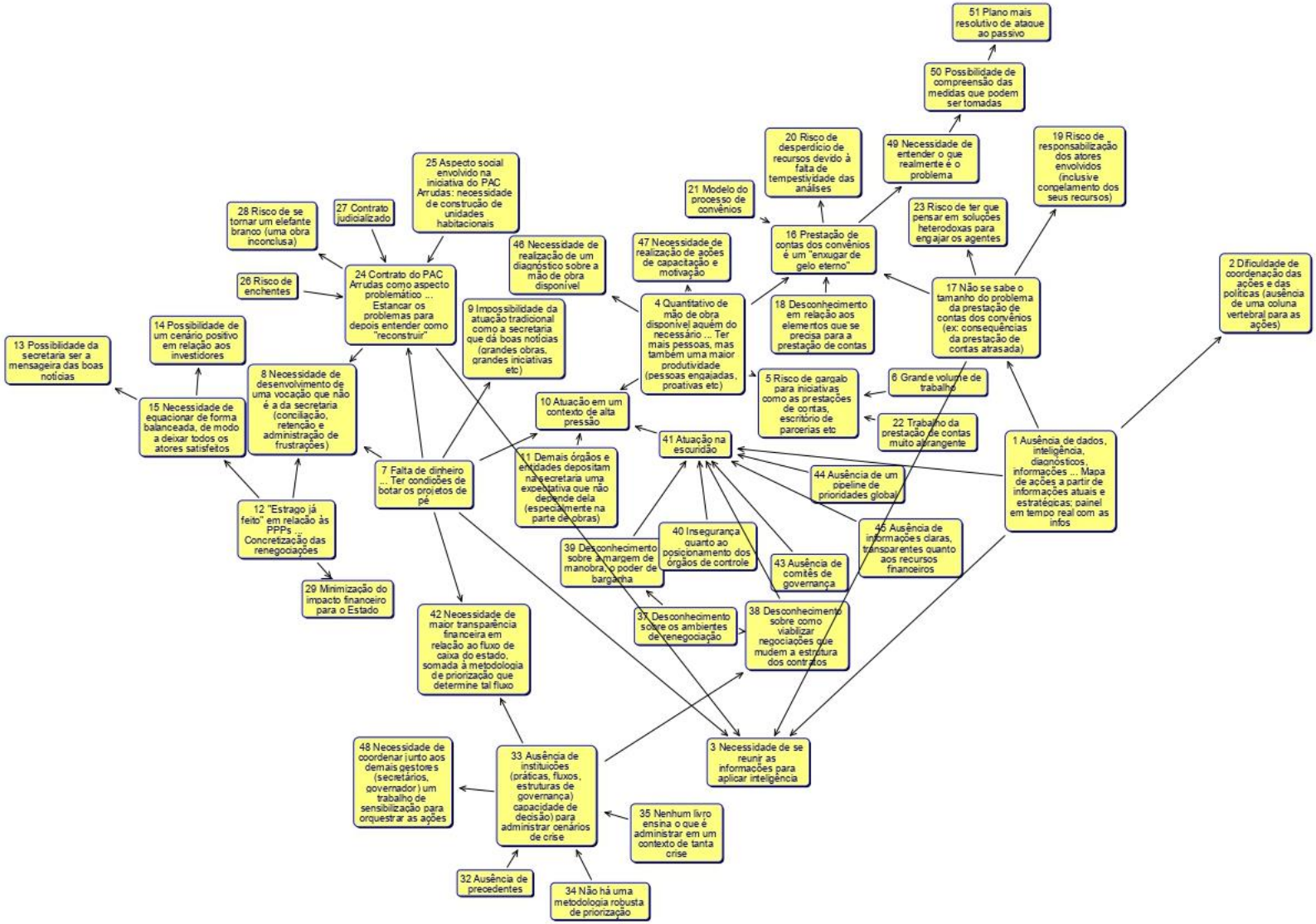
Entrevistado 3



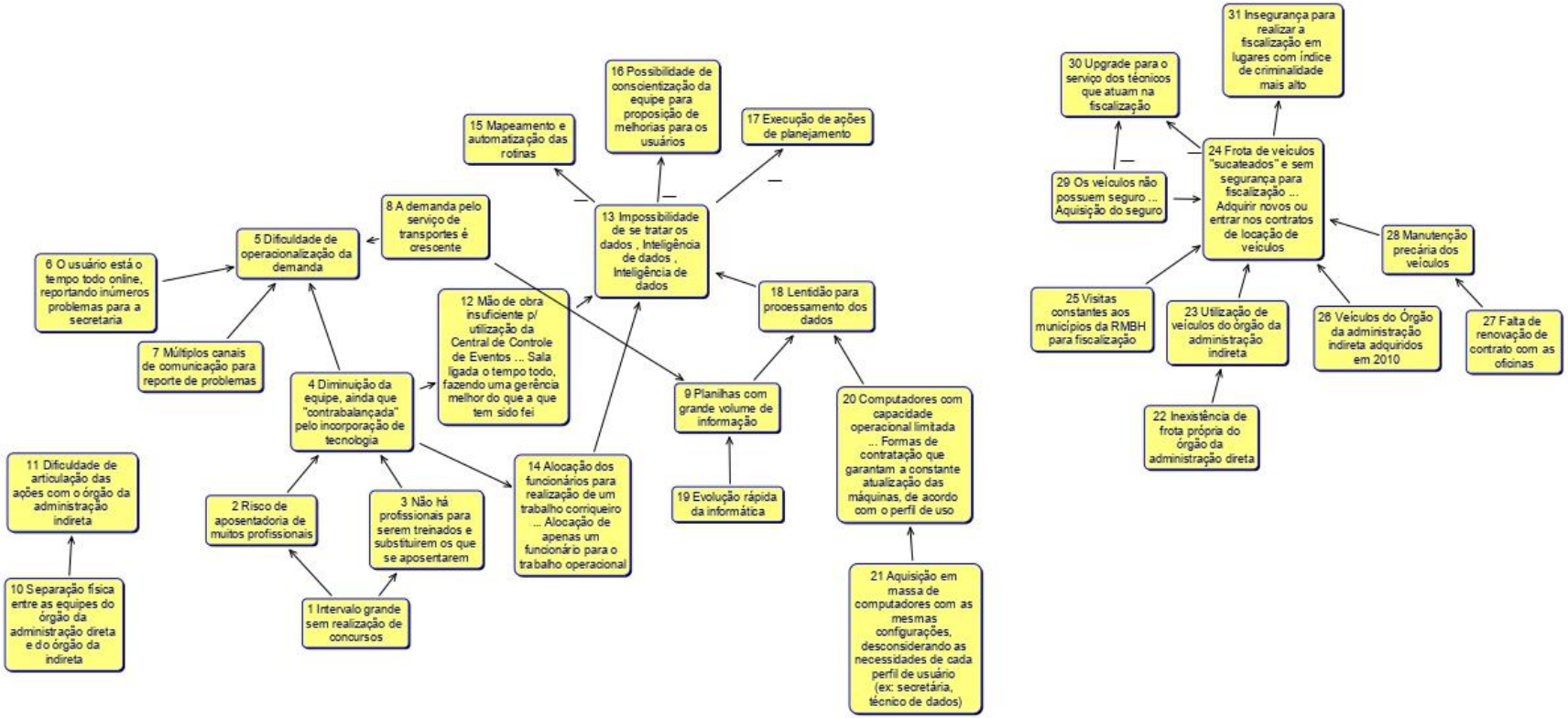
Entrevistado 4



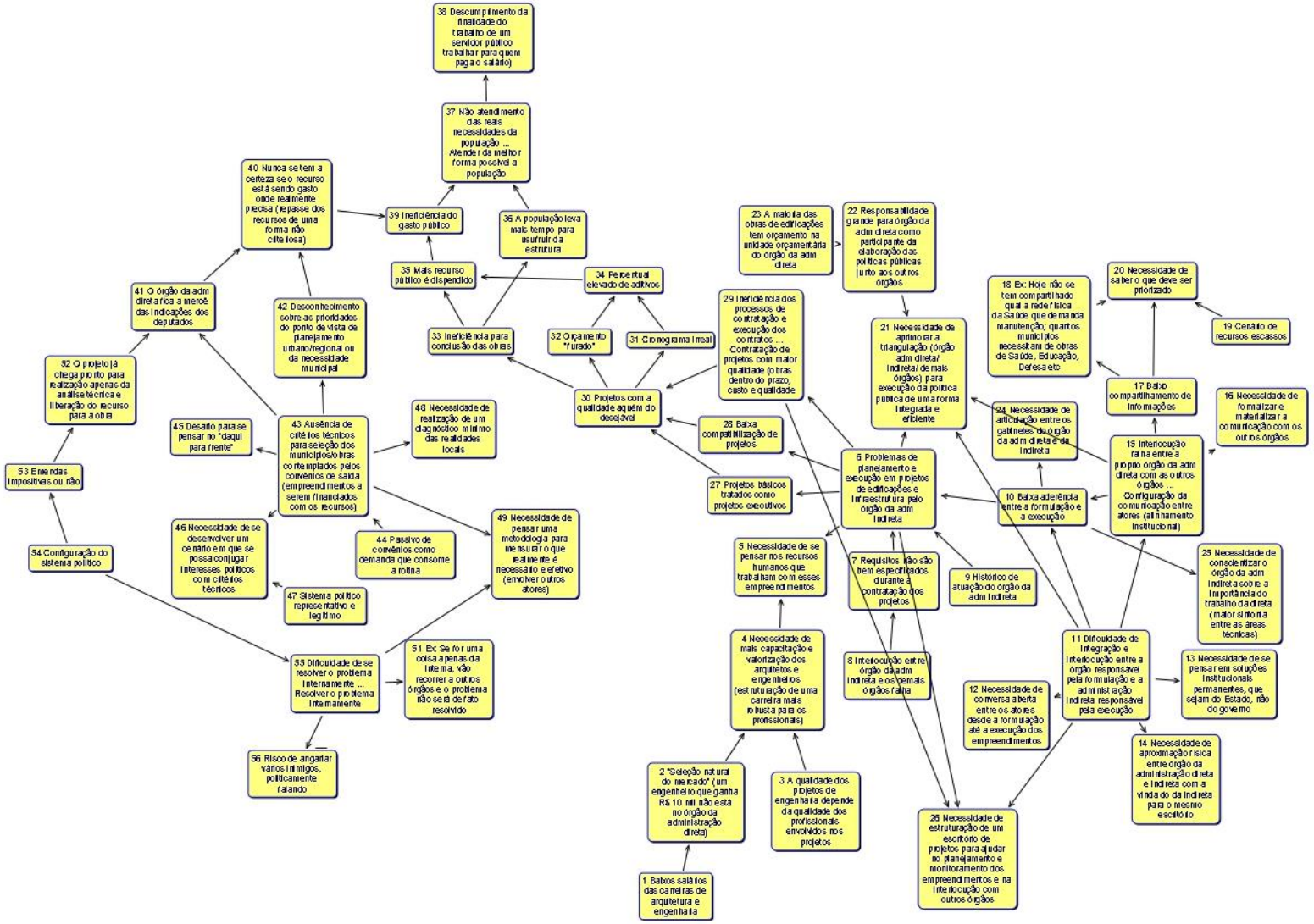
Entrevistado 5



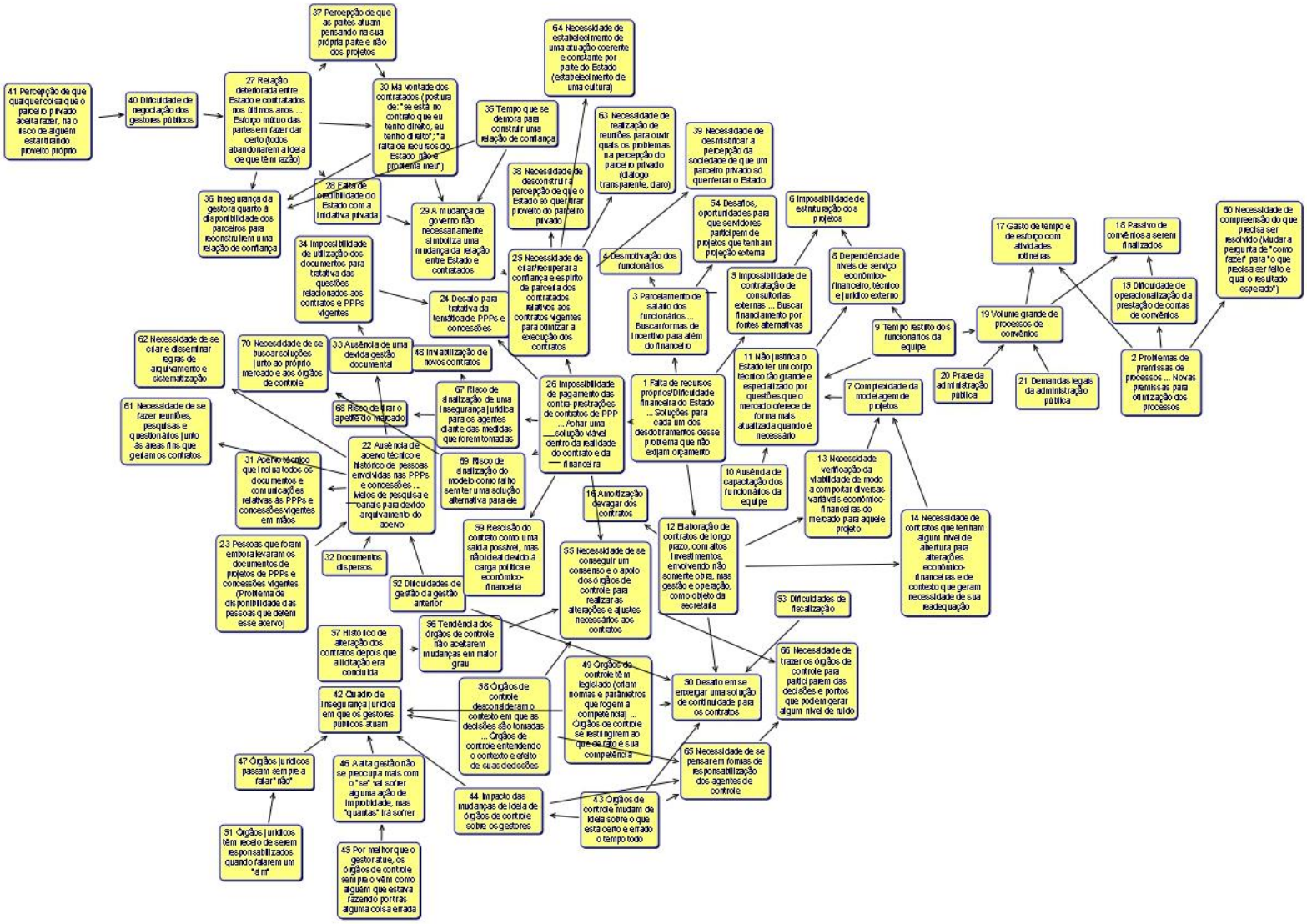
Entrevistado 6



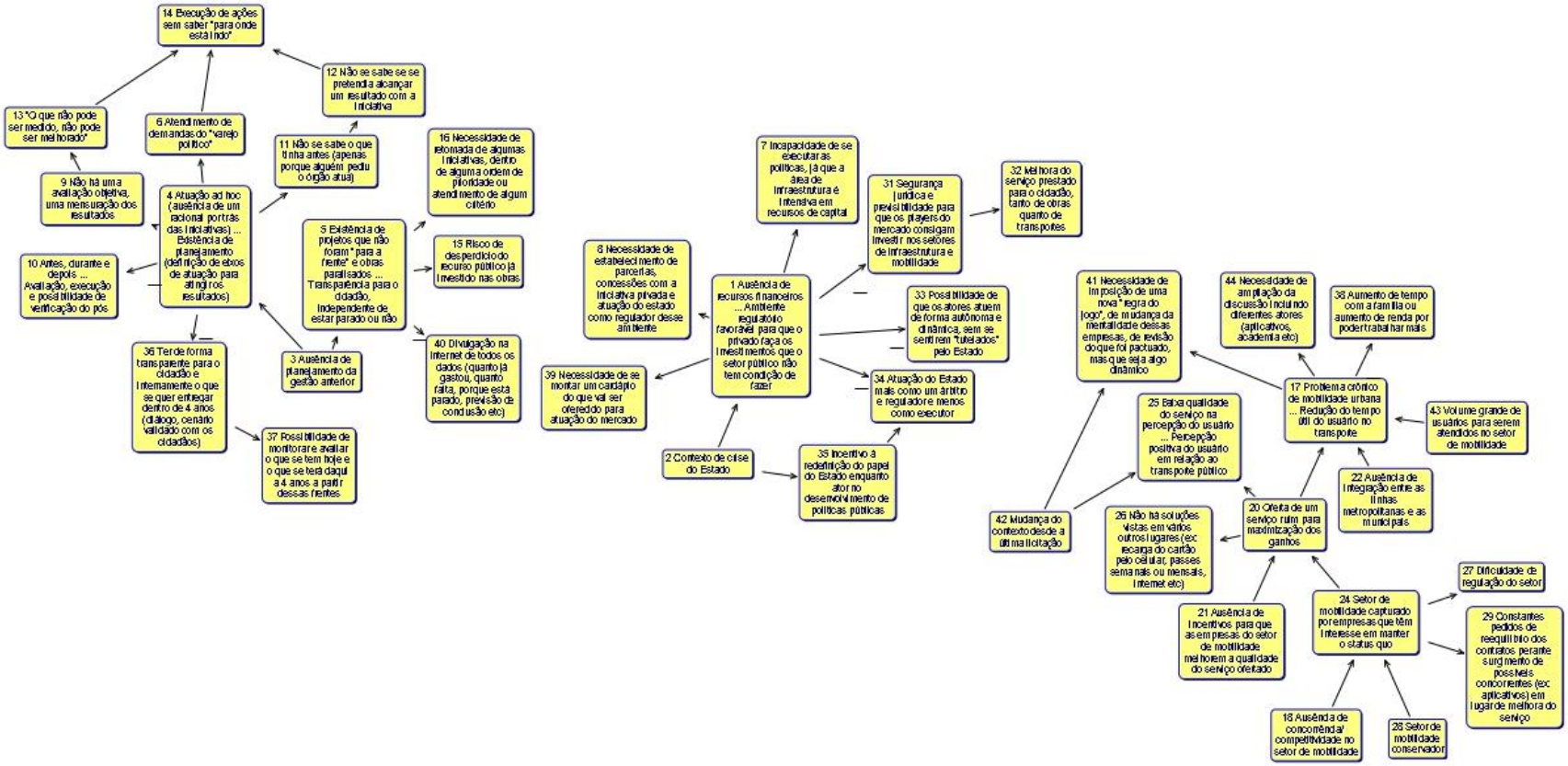
Entrevistado 7



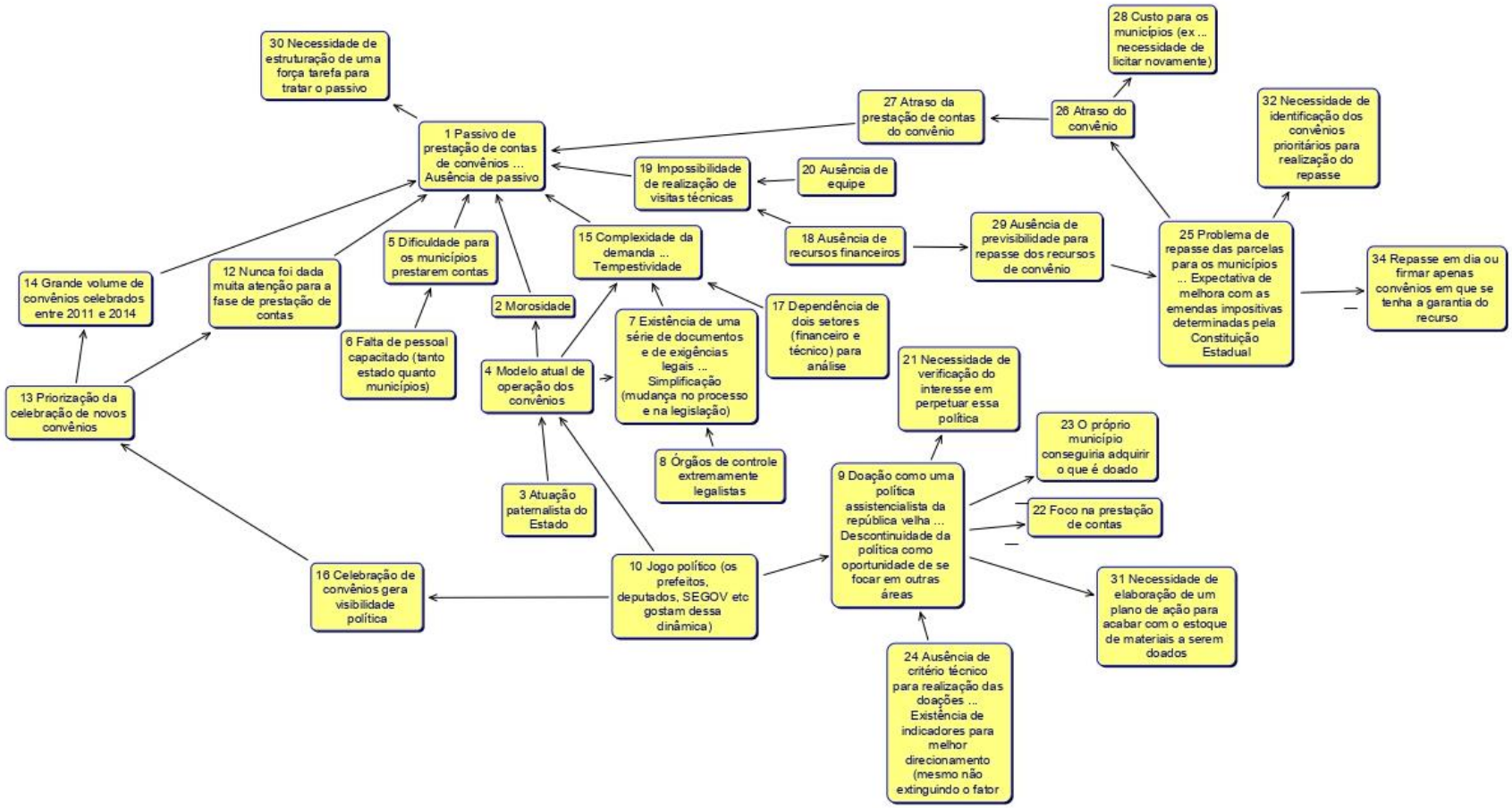
Entrevistado 8



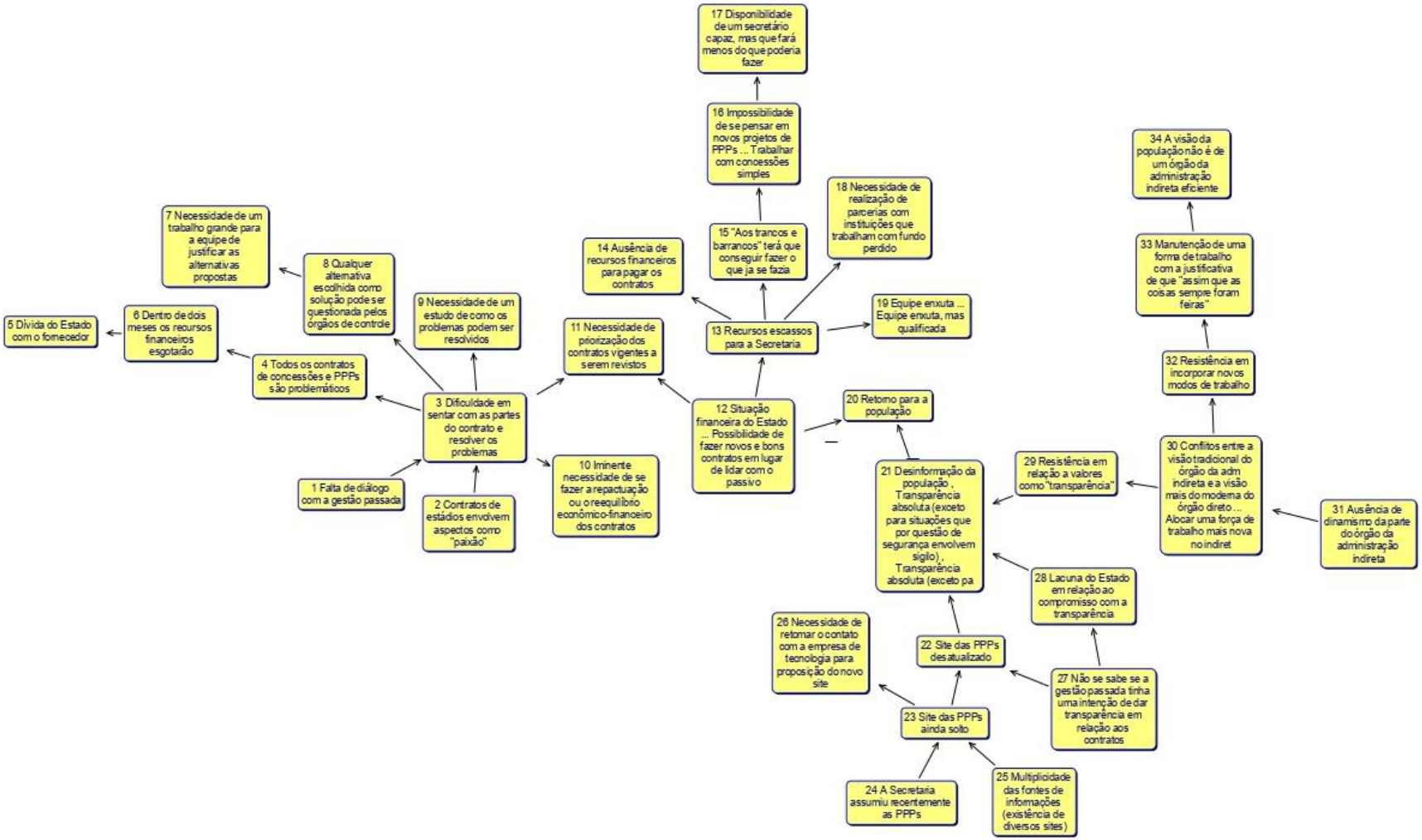
Entrevistado 9



Entrevistado 10



Entrevistado 11



APÊNDICE F: Mapeamento de argumentos e categorização quanto ao tema, ao tópico, à função e ao pilar institucional

Gestor	ID Argumento	Tema	Tópico	Pilar Institucional	Nº	Construto	Função
Entrevistado 1	1	Atendimento das necessidades do público	Atuação política x técnica	Normativo	1	Influência política das demandas que chegam para o setor ... Indicação do município pelo político, mas definição do tipo de intervenção pelo órgão	Dado
					3	Historicamente, o órgão teve seus cargos de liderança ocupados por pessoas vinculadas ao meio político	Dado
					5	A proposição de políticas a partir de ranqueamentos e indicadores não possuía retorno do gabinete	Dado
					7	Ausência de inteligência	Dado
					8	Trabalho conforme indicação	Dado
					12	A base de informações poderia ser mais robusta	Dado
					15	Equipe pequena	Dado
					16	Baixa qualificação da equipe ... Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Dado
					19	Servidores efetivos que não realizam entregas para além do que acham que têm que fazer	Dado
					4	Os repasses de materiais e recursos são atrelados mais a um alinhamento político do que uma proposta técnica que venha das equipes	Garantia
					2	Não se consegue balizar algumas decisões por critérios técnicos (ex.: Ausência de vinculação da análise do projeto com o plano diretor do município)	Garantia
					14	O órgão nunca conseguiu negar ou contra-argumentar as indicações políticas	Garantia
					6	Equipe frustrada	Garantia
					11	Atendimento de determinados municípios que não possuem demandas prioritárias em detrimento de outros	Afirmação chave

					48	Necessidade de uma diretriz a nível de governo para que as equipes possam realizar o atendimento conforme critérios técnicos definidos	Consequência
					66	Necessidade de estruturação de uma base de dados por município com informações diversas (IDH, malha viária, IMRS etc.) e histórico do repasse de recursos	Consequência
					67	Necessidade de inserir no checklist de celebração de convênios a congruência entre a intervenção e o plano diretor	Consequência
Entrevistado 1	2	Capacidade de gestão	Alinhamento em nível de Estado	Regulativo	48	Necessidade de uma diretriz a nível de governo para que as equipes possam realizar o atendimento conforme critérios técnicos definidos	Dado
					49	Risco de estabelecimento de mais uma etapa burocrática	Garantia
					50	Risco de uma atuação proforma	Afirmação-chave
Entrevistado 1	3	Relação com *stakeholders*	Atuação política x técnica	Normativo	[1]	Indicação do município pelo político, mas definição do tipo de intervenção pelo órgão	Contrafactual
					51	Político não deixa de atender seu eleitor	Garantia
					52	Órgão com condições de orientar o gerenciamento do recurso	Garantia
					29	Casamento entre o aspecto político e o aspecto técnico	Afirmação-chave
Entrevistado 1	4	Capacidade de entrega	Análise de passivos	Regulativo	15	Equipe pequena	Dado
					16	Baixa qualificação da equipe ... Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Dado
					40	Fatores burocráticos inerentes à administração pública	Dado
					44	Rigidez dos órgãos de controle ... Ajuste entre o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a CGE e os órgãos executores da política	Dado
					45	Rigidez da legislação	Dado
					46	Custos mais altos de controle e de auditorias do que da própria celebração de convênios	Garantia
					65	Gestor público tem cada vez mais receio de atuar de forma a cumprir as regras determinadas por vários órgãos de controle	Garantia

					20	Passivo de prestação de contas de convênios	Afirmação-chave
					68	Necessidade de realização de uma análise de perfil do que se tem hoje disponível na secretaria	Consequência
					69	Possibilidade de verificação se estão mal alocadas de acordo com a demanda de cada área	Consequência
					47	Necessidade de tomada de decisão a um nível de Estado para reduzir o passivo	Consequência
					81	Necessidade de estudo das legislações, amarras e até onde se pode ir	Consequência
					82	Necessidade de estruturação de um grupo de trabalho entre os órgãos que mais celebram convênios para proposição de uma postura conjunta	Consequência
					64	[Necessidade de] Avaliação da melhor forma de se tratar os passivos através da análise do custo para a administração vis a vis a finalidade da política	Consequência
Entrevistado 1	5	Capacidade de entrega	Capacidade/ Capacitação da equipe	Normativo	21	Concurso estruturado para atender uma demanda determinada pelo Ministério Público	Dado
					22	Planejamento do concurso feito a toque de caixa	Dado
					17	Realização de um concurso não vinculado ao piso salarial das profissões	Dado
					18	O concurso atraiu pessoas com menor qualificação	Dado
					23	O mercado estava aquecido para a profissão em questão	Dado
					16	Baixa qualificação da equipe ... Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Garantia
					41	A equipe não sabe dimensionar direito determinados projetos	Garantia
					25	Ausência de *knowhow*, de respaldo técnico para discutir as entregas	Garantia
					24	Determinados projetos não podem ser assumidos com segurança pelo órgão	Afirmação-chave
Entrevistado 1	6	Gestão de RH	Gestão de carreiras	Regulativo	[16]	Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Contrafactual
					54	Carreiras com perspectiva de crescimento	Garantia
					53	Carreiras atrativas	Afirmação-chave

					55	Menor dependência de cargos em comissão	Consequência
Entrevistado 1	7	Capacidade de entrega	Relação com o departamento vinculado	Cultural-cognitivo	35	Má qualidade dos projetos do órgão vinculado	Dado
					37	Aspecto cultural relacionado a uma média de idade dos profissionais acima de 50 anos de estarem acostumados a trabalharem com atraso e muitos aditivos	Dado
					28	Órgão vinculado é um órgão antigo	Dado
					16	Baixa qualificação da equipe ... Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Dado
					34	Problemas identificados e cobrados pela CGE	Garantia
					36	Dificuldade de conformidade da execução com o projeto	Garantia
					33	Falha na essência da contratação dos projetos, desde o termo de referência	Garantia
					30	Duração dos projetos do órgão vinculado é muito maior do que a esperada	Garantia
					41	A equipe não sabe dimensionar direito determinados projetos	Garantia
					32	Aditivos sempre no limite da legislação	Afirmação-chave
					31	Cronograma sempre atrasado	Afirmação-chave
					58	Necessidade de oxigenação da estrutura de gestão do órgão vinculado pela contratação de pessoas novas (não no sentido de idade, mas novas para a gestão)	Consequência
					63	Necessidade de realização de cursos de capacitação (ex.: engenharia de custos, elaboração de TRs etc.)	Consequência
					59	Necessidade de migração do órgão vinculado para o mesmo escritório do órgão em questão	Consequência
					60	Possibilidade de maior incentivo para o trabalho ao estar inserido nesse ambiente [mesmo escritório do órgão em questão]	Consequência
					80	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos	Consequência
Entrevistado 1	8	Capacidade de entrega	Recursos financeiros	Normativo	9	Cenário de recursos escassos da administração pública	Dado

					26	Existência de competências próprias ao servidor público e indelegáveis (Ex.: fiscalização)	Dado
					27	Impossibilidade de contratação de empresas	Garantia
					10	Demanda maior do que a capacidade de atendimento	Garantia
					38	Atraso nos pagamentos	Garantia
					39	Atraso nas entregas pelas contratadas pelo receio de não receberem	Garantia
					79	Impossibilidade de desenvolvimento/ contratação de sistemas	Garantia
					30	Duração dos projetos do órgão vinculado é muito maior do que a esperada	Garantia
					32	Aditivos sempre no limite da legislação	Afirmação-chave
					31	Cronograma sempre atrasado	Afirmação-chave
					80	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos	Consequência
Entrevistado 1	9	Capacidade de entrega	Relação com os "órgãos clientes"	Regulativo	75	Falhas de execução do sistema	Dado
					76	Sistema não estava adequado à realidade dos processos do órgão	Dado
					77	Não havia uma única porta de entrada para as demandas de projetos pelos "órgãos clientes"	Dado
					40	Fatores burocráticos inerentes à administração pública	Dado
					72	Determinações do Ministério Público que impactam o escopo dos projetos	Dado
					43	Ausência de clareza e definição prévia do escopo pelos "órgãos clientes"	Dado
					73	Inexistência de um fluxo do processo de demanda dos projetos dos "órgãos clientes"	Dado
					30	Duração dos projetos do órgão vinculado é muito maior do que a esperada	Dado
					61	Dificuldade de realização de um planejamento de custos efetivo	Garantia
					74	O sistema que estava sendo desenvolvido para acompanhamento das demandas foi descontinuado	Garantia
					42	Alterações de escopo demandadas pelos "órgãos clientes"	Garantia

					32	Aditivos sempre no limite da legislação	Afirmação-chave
					31	Cronograma sempre atrasado	Afirmação-chave
					56	Necessidade de incentivos para a equipe para mitigar essa situação (ex.: pactuação de metas rígidas atreladas à gratificação dos profissionais)	Consequência
					57	Necessidade de proposição de aprovação dos aditivos por outras instâncias	Consequência
					62	Necessidade de que o órgão vinculado amarre mais as possibilidades de alterações de escopo pelos "órgãos clientes" (ex.: alteração da taxa de administração)	Consequência
					70	Necessidade de levantamento com a equipe da sua percepção sobre a causa desses atrasos, aditivos e não adequabilidade do projeto à obra	Consequência
					71	Necessidade de criação de mecanismos de constrangimento para as alterações de escopo, maior rigidez na cobrança das alterações de escopo	Consequência
					78	Necessidade de estruturação do fluxo de demanda dos projetos	Consequência
					80	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos	Consequência
Entrevistado 2	10	Transparência e comunicação	Comunicação com público externo e interno	Cultural-cognitivo	1	Carência na quantidade de pessoas	Dado
					63	As Assessorias de Comunicação das gestões anteriores não possuíam expertise na área de marketing	Dado
					62	As lideranças das gestões, desde as gestões anteriores, são péssimas em marketing pessoal	Dado
					64	As assessorias de gabinete das gestões passadas eram pensadas para serem uma extensão das assessorias parlamentares	Dado
					138	Ausência de tempo para participação em congressos etc.	Dado
					139	Isso [divulgação do trabalho para fora] foi feito com um dos órgãos de controle e o órgão não enfrenta problemas de questionamento com o órgão de controle em questão	Garantia
					59	Problema de comunicação do órgão	Garantia

					60	O trabalho desenvolvido pelo órgão não é bem divulgado ... Divulgação do trabalho para fora (*workshow* da gestão junto aos órgãos de controle)	Afirmação-chave
					65	Dificuldade dos gestores de divulgarem os problemas para a alta gestão	Consequência
					66	Dificuldade para se conseguir patrocínio institucional	Consequência
					67	Dificuldade para se tratar determinadas demandas como cobrança de multas de determinados contratos de PPPs	Consequência
					81	Dificuldade de tratativa da mídia relacionada aos acidentes com transportes clandestinos	Consequência
					61	Percepção da sociedade de que um dos contratos é mal gerido, quando na verdade é o contrato que possui gestão exemplar quando comparado aos demais	Consequência
Entrevistado 2	11	Capacidade de gestão	Legado das gestões anteriores	Normativo	28	Complexidade dos contratos de PPPs ... Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Dado
					52	Dificuldade de rastreio dos dados	Dado
					135	Acordos realizados em gestões anteriores	Dado
					26	Historicamente, a equipe que geria os contratos de concessão foi saindo	Dado
					30	A gestão anterior dizimou as equipes todas	Dado
					122	Projetos básicos ruins	Dado
					1	Carência na quantidade de pessoas	Dado
					134	Ruídos entre o profissional que está na ponta fazendo o planejamento e o acionista	Garantia
					137	Desconhecimento do passivo a ser tratado	Garantia
					120	Passivo de gestão dos contratos (ações que não foram feitas ou feitas equivocadamente em relação às concessões e PPPs) ... Preocupação apenas com a gestão	Afirmação-chave
					27	Necessidade de treinar novamente os profissionais	Consequência
					133	Necessidade de realização de reequilíbrios econômico-financeiro dos contratos	Consequência

					136	Necessidade de mapeamento dessa realidade dos passivos	Consequência
					121	Será tomado 50% ou 60% do tempo que se esperava gastar com inovação	Consequência
Entrevistado 2	12	Capacidade de gestão	Inteligência de dados	Regulativo	3	Volume grande de demandas rotineiras_	Dado
					1	Carência na quantidade de pessoas	Dado
					53	Ausência de sistemas informatizados robustos	Dado
					54	O contrato do sistema anterior de acompanhamento das concessões foi descontinuado	Dado
					55	Só havia uma concessão a ser acompanhada	Dado
					56	Contratação ineficiente	Dado
					51	Dificuldade de acesso aos dados	Dado
					52	Dificuldade de rastreio dos dados	Dado
					7	Rotina pensada como um fim em si mesma p/ o transporte coletivo na década de 80 reproduzida sistematicamente ... Repensar a forma do trabalho	Dado
					35	Necessidade de um controle e acompanhamento criterioso do contratado para que não haja depreciação e desvios	Dado
					44	Diversas exigências contratuais para manutenção do estado de conservação das rodovias, sob risco de aplicação de multa contratual	Dado
					18	O sistema intermunicipal é na verdade pensado linha a linha, município a município	Dado
					57	Assimetria informacional grande	Garantia
					50	Volume grande de dados é gerado nas diferentes frentes de trabalho	Garantia
					5	Evasão dos profissionais que se interessavam pelo lado da inteligência do trabalho	Garantia
					2	Os profissionais são consumidos pela rotina (ex.: a gestão dos contratos fica a reboque das demais demandas)	Garantia
					4	Ninguém (ou poucas pessoas) para tratar da inteligência (ex.: dos contratos, da comunicação etc.) - Carência na inteligência	Garantia

					12	Muita gente fazendo o urgente, que não é importante, e pouca gente fazendo o importante, que não é urgente	Garantia
					8	Ausência de investigação do custo-benefício de algumas linhas ... Decisões tomadas de forma a maximizar o bem estar do usuário	Garantia
					49	A gestão informacional do órgão é precária ... Ter a informação operacional, tática e estratégica com um esforço razoável, disponível inclusive para usuário	Afirmação-chave
					149	Necessidade de se retomar práticas de gestão (ex.: boletim do mês etc.)	Consequência
					147	Necessidade de desenvolvimento de um sistema de gerenciamento para trazer maturidade, otimização para a gestão com a equipe que se tem	Consequência
					148	Possibilidade de se saber o que é prioridade ou não, de se dar segurança para o gestor que o que tem que ser feito está sendo feito etc.	Consequência
					90	Dificuldade de inteligência para a integração entre transporte municipal e metropolitano ... Gestão metropolitana integrada	Consequência
Entrevistado 2	13	Atendimento das necessidades do público	Inteligência de dados	Normativo	[8]	Decisões tomadas de forma a maximizar o bem-estar do usuário	Contrafactual
					68	Aumento da qualidade do serviço para o usuário	Afirmação-chave
Entrevistado 2	14	Capacidade de gestão	Inteligência de dados	Normativo	[7]	Repensar a forma do trabalho	Contrafactual
					6	Ganhos exponenciais no sentido de eficiência	Afirmação-chave
Entrevistado 2	15	Capacidade de gestão	Relação com outros entes federativos	Normativo	101	Ausência de regras claras para o pacto federativo	Dado
					123	Ausência de recursos	Dado
					13	Ausência de planejamento do transporte intermunicipal	Dado
					93	O transporte interestadual possui linhas de longa distância	Dado
					105	Impossibilidade de repasse das iniciativas para o mercado	Dado
					106	Dependência de trajetória forte	Dado
					91	Existência de um acordo de cavalheiros entre empresários e as instâncias da administração pública	Dado

					4	Ninguém (ou poucas pessoas) para tratar da inteligência (ex.: dos contratos, da comunicação etc.) - Carência na inteligência	Dado
					94	Ganho de escala do transporte interestadual (o custo por km é menor do que o intermunicipal)	Dado
					102	Atuação do Estado como planejador central, mas há um planejamento fragmentado que envolve pelo menos 2 níveis federativos	Dado
					18	O sistema intermunicipal é na verdade pensado linha a linha, município a município	Dado
					103	Disfunções	Garantia
					151	Impossibilidade de resolver essa questão no curto prazo	Garantia
					95	Distorções de preço (a passagem de município do Estado para município do Estado) é mais cara do que a do município do Estado para capital de outro Estado)	Garantia
					96	Tensão com o usuário	Garantia
					104	O planejamento central é péssimo	Garantia
					90	Dificuldade de inteligência para a integração entre transporte municipal e metropolitano ... Gestão metropolitana integrada	Garantia
					97	Ausência de integração com o sistema interestadual ... Construção das rodoviárias nos limites dos municípios	Garantia
					19	Superposição de serviços (tanto entre as próprias linhas intermunicipais quanto com o serviço de transporte interestadual)	Afirmação-chave
					92	O custo da ausência dessa integração recai para o usuário (ex.: não há um cartão único)	Consequência
					98	Perda de eficiência	Consequência
					99	Problemas institucionais (ex.: rompimento de contratos)	Consequência
					100	Necessidade de alinhamento com o sistema interestadual para o planejamento de atendimento a determinados municípios	Consequência
Entrevistado 2	16	Capacidade de entrega	Capacidade/ Capacitação da equipe	Regulativo	24	Contratos de PPPs com volumes vultuosos a serem geridos	Dado

					28	Complexidade dos contratos de PPPs ... Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Dado
					31	Baixo nível de comissionamento ... Remuneração da equipe a nível de mercado	Dado
					26	Historicamente, a equipe que geria os contratos de concessão foi saindo	Dado
					37	Complexidade dos processos de cobrança de multas, processos arbitrais, de reequilíbrio econômico-financeiro	Dado
					30	A gestão anterior dizimou as equipes todas	Dado
					29	Demanda por uma equipe mais fixa	Garantia
					38	Demanda por uma equipe especializada	Garantia
					1	Carência na quantidade de pessoas	Afirmação-chave
					146	Necessidade de desenvolvimento de uma política de RH que não dependa apenas de concursos	Consequência
					147	Necessidade de desenvolvimento de um sistema de gerenciamento para trazer maturidade, otimização para a gestão com a equipe que se tem	Consequência
					107	Necessidade de que a equipe seja remunerada a nível de mercado	Consequência
					109	Atração de profissionais (seja de mercado ou carreira) interessados pelo assunto e que desejam fazer carreira no assunto	Consequência
					108	Melhor gerenciamento do turnover	Consequência
					110	Menor stress, mesmo em caso de necessidade de reposição	Consequência
Entrevistado 2	17	Capacidade de gestão	Atuação no longo prazo	Regulativo	41	Área intensiva em investimentos	Dado
					42	Necessidade de um período mais extenso para se pagar os investimentos	Dado
					132	Ausência de flexibilidade do direito administrativo para se ter um modelo ótimo	Dado
					131	Direito administrativo frágil	Dado
					33	Contratos que devem considerar diversas abordagens (financeira, obra, conservação etc.)	Dado

					44	Diversas exigências contratuais para manutenção do estado de conservação das rodovias, sob risco de aplicação de multa contratual	Dado
					39	Necessidade que os contratos contemplem mais de um ciclo de gestão	Garantia
					40	Necessidade de certa estabilidade como incentivo	Garantia
					32	Contratos que devem ser modelados para o longo prazo (30 anos)	Garantia
					24	Contratos de PPPs com volumes vultuosos a serem geridos	Garantia
					28	Complexidade dos contratos de PPPs ... Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Garantia
					43	O custo da manutenção das rodovias concedidas através de PPPs é muito maior do que aquelas geridas pelo Estado	Garantia
					130	O modelo de PPPs é frágil	Afirmação-chave
					47	Insustentabilidade desse modelo de contratação do ponto de vista do Estado	Consequência
					48	Necessidade de retomada da estratégia de realização de concessões simples	Consequência
Entrevistado 2	18	Atendimento das necessidades do público	Fiscalização contratual	Regulativo	44	Diversas exigências contratuais para manutenção do estado de conservação das rodovias, sob risco de aplicação de multa contratual	Dado
					45	Redução do custo final para o usuário de transporte de carga	Afirmação-chave
					46	Redução do número de acidentes	Afirmação-chave
Entrevistado 2	19	Capacidade de entrega	Relação com instâncias jurídicas	Regulativo	34	Apesar da concessão, o ativo ainda é do Estado	Dado
					36	O desvio em relação à execução exige uma atuação ativa da administração pública	Dado
					33	Contratos que devem considerar diversas abordagens (financeira, obra, conservação etc.)	Dado
					24	Contratos de PPPs com volumes vultuosos a serem geridos	Dado
					28	Complexidade dos contratos de PPPs ... Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Dado

					115	Dificuldade de interlocução com o órgão jurídico	Dado
					116	Perda de prazo em relação a um processo de multa	Dado
					35	Necessidade de um controle e acompanhamento criterioso do contratado para que não haja depreciação e desvios	Dado
					58	Necessidade de contratação de um verificador independente	Dado
					111	Demanda cansativa dos órgãos de controle	Garantia
					117	Perda de confiança no órgão jurídico	Garantia
					118	São gerados ruídos em todos os contratos	Garantia
					112	O tempo todo os contratos são paralisados	Afirmação-chave
Entrevistado 2	20	Capacidade de gestão	Relação com instâncias jurídicas e financeiras do Estado	Regulativo	[28]	Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Contrafactual
					113	Pareceres jurídicos melhores	Garantia
					114	Melhor fluidez dos processos	Afirmação-chave
Entrevistado 2	21	Atendimento das necessidades do público	Recursos financeiros	Normativo	123	Ausência de recursos	Dado
					124	Impossibilidade de contratação de bons projetos	Dado
					126	Engenheiros ancorados em metodologias que não fazem mais sentido	Dado
					129	Mercado predatório	Dado
					143	Problema do agente principal	Dado
					145	Problemas de capital social	Dado
					127	Problemas de precificação	Dado
					122	Projetos básicos ruins	Dado
					128	Atração de players de mercado menos robustos	Garantia
					125	Problemas nas obras públicas	Garantia
					141	Desalinhamento entre a expectativa da população, do contratante e do contratado	Afirmação-chave
					142	Atritos	Consequência
					144	Necessidade de se criar mecanismos onde as pessoas são ouvidas e queiram ser ouvidas	Consequência

Entrevistado 2	22	Atendimento das necessidades do público	Relação com o departamento vinculado	Normativo	15	Baixa qualidade do serviço oferecido por determinadas linhas	Dado
					16	Desistência da prestação de serviços pela empresa	Dado
					80	Órgão vinculado é envelhecido	Dado
					82	Poucos fiscalizadores disponíveis	Dado
					86	O Estado não realiza a regulamentação do transporte clandestino	Dado
					87	Não há um controle da segurança do transporte clandestino	Dado
					13	Ausência de planejamento do transporte intermunicipal	Dado
					78	Problemas de integração entre o órgão e o vinculado ... Órgão vinculado com capacidade executiva boa p/ inputs razoáveis, claros e bem pensados pelo órgão	Dado
					88	O órgão detém a inteligência sobre onde estão os problemas, mas o vinculado é aquele com capilaridade no estado para fazer as fiscalizações	Dado
					72	O acesso a diferentes políticas públicas não é uniformemente distribuído entre os municípios	Dado
					14	Muitos municípios não são atendidos por linhas intermunicipais	Garantia
					17	Surgimento do transporte clandestino como alternativa	Garantia
					83	Risco de acidente com os usuários de transporte clandestino	Garantia
					85	A fiscalização do transporte coletivo é afetada	Garantia
					23	Desassistência em relação a diferentes políticas públicas, porque é o transporte que dá acesso à saúde, educação, trabalho, lazer etc.	Afirmação-chave
					150	Necessidade de mudança do órgão vinculado para o mesmo escritório do órgão em questão	Consequência
Entrevistado 2	23	Capacidade de gestão	Relação com o departamento vinculado	Normativo	[78]	Órgão vinculado com capacidade executiva boa p/ inputs razoáveis, claros e bem pensados pelo órgão	Contrafactual
					140	Melhor aproveitamento da capilaridade do órgão vinculado	Afirmação-chave
Entrevistado 2	24	Atendimento das	Relação com o mercado	Normativo	9	Alterações o tempo inteiro na dinâmica espacial da região metropolitana	Dado

		necessidades do público			10	Demanda pela alteração na forma com que o transporte é colocado	Dado
					11	Impactos tarifários	Dado
					3	Volume grande de demandas rotineiras_	Dado
					13	Ausência de planejamento do transporte intermunicipal	Dado
					22	Cada empresa recorre à representação de um deputado	Dado
					73	Preço regulado pelo Estado	Dado
					74	Lobby do setor de transporte intermunicipal ... Estado criar um monopólio, onde não há um monopólio	Dado
					4	Ninguém (ou poucas pessoas) para tratar da inteligência (ex.: dos contratos, da comunicação etc.) - Carência na inteligência	Dado
					75	Pressão por tarifas mais altas	Garantia
					20	O órgão não consegue identificar os conflitos e resolvê-los de forma a privilegiar o usuário	Garantia
					21	As tentativas de resolução dos problemas geraram problemas políticos	Garantia
					2	Os profissionais são consumidos pela rotina (ex.: a gestão dos contratos fica a reboque das demais demandas)	Garantia
					69	As alterações não levam em conta as necessidades dos usuários, mas as demandas das empresas	Afirmação-chave
					70	Não se sabe o impacto das alterações realizadas para o usuário final	Consequência
					71	Não se sabe se o ponto ótimo para o sistema intermunicipal seria que ele deixasse de ser regulado pelo Estado	Consequência
					76	Produção menor do que o socialmente desejado	Consequência
					77	Produção com pior qualidade do que o socialmente desejado	Consequência
Entrevistado 3	25	Gestão de RH	Capacidade/ Capacitação da equipe	Regulativo	24	Dificuldade de migração para o mesmo escritório do órgão ao qual é vinculado	Dado
					25	Distância entre o novo escritório e a residência da maioria dos funcionários do órgão vinculado	Dado
					14	Problemas de recursos humanos do órgão vinculado	Dado

					15	Salário oferecido pelo Estado muito inferior aos salários de mercado	Dado
					6	Obras inacabadas e/ou paralisadas ... Definição pelos setores atendidos de quais obras serão concluídas	Dado
					23	Corte dos investimentos	Dado
					30	Impossibilidade de se tratar da questão do aumento salarial no curto prazo	Dado
					16	Alta taxa de evasão dos profissionais (60% dos profissionais que entraram no último concurso já saíram)	Garantia
					17	Dificuldade de que os profissionais ganhem experiência	Garantia
					19	As equipes das empresas contratadas são dispensadas	Garantia
					20	Quando as obras são retomadas, não se conta mais com a mesma equipe	Garantia
					26	Aumento do número de aposentadorias	Garantia
					21	Perda da capacidade de engenharia de todo o estado	Afirmação-chave
Entrevistado 3	26	Capacidade de entrega	Atuação no longo prazo	Normativo	2	O setor do órgão vinculado demanda muitos recursos (intensiva em capital)	Dado
					31	O início efetivamente da execução dos trabalhos depende de um período longo de negociação e planejamento	Dado
					32	Os 4 anos de uma gestão são muito curtos quando se trata do setor em questão	Garantia
					33	Dificuldade de realização de grandes entregas	Afirmação-chave
					34	Dificuldade de inovação	Afirmação-chave
Entrevistado 3	27	Atendimento das necessidades do público	Capacidade de entrega do departamento vinculado	Normativo	1	Ausência de recursos financeiros ... Disponibilidade dos recursos financeiros	Dado
					5	O órgão vinculado possui participação em projetos grandes de vários outros órgãos	Dado
					10	Inúmeras cobranças por parte da população, dos políticos ou do Ministério Público	Dado
					11	A temática afeta ao órgão vinculado impacta diretamente a rotina de todas as populações de todos os municípios do Estado	Dado

					22	Crise econômica	Dado
					23	Corte dos investimentos	Dado
					7	Preocupação grande para as unidades das quais as obras são afetas no sentido da priorização das intervenções	Garantia
					8	Impacto também para a atuação do órgão vinculado	Garantia
					3	Dificuldade para cumprimento do básico, que é a manutenção rotineira da malha rodoviária	Garantia
					18	As empresas prestadoras de serviços também não conseguem manter suas equipes	Garantia
					29	Profissionais do órgão vinculado ficam ociosos	Garantia
					36	A prioridade é atropelada pela urgência	Garantia
					6	Obras inacabadas e/ou paralisadas ... Definição pelos setores atendidos de quais obras serão concluídas	Garantia
					4	Impossibilidade na atuação para recuperação da malha que não se encontra em bom estado de conservação	Garantia
					12	Falta de infraestrutura	Garantia
					9	Impacto na imagem do órgão vinculado perante a sociedade	Garantia
					13	Impacto direto no desenvolvimento econômico do próprio estado	Afirmação-chave
					35	Concessões como alternativa para minimizar a falta de recursos	Consequência
Entrevistado 3	28	Capacidade de entrega	Recursos financeiros	Normativo	[1]	Disponibilidade dos recursos financeiros	Contrafactual
					27	Aplicação da capacidade do órgão vinculado	Garantia
					28	Tratativa do estoque de projetos reprimidos	Afirmação-chave
Entrevistado 4	29	Gestão de RH	Gestão de carreiras	Normativo	9	Falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)	Dado
					68	Volume grande de demandas rotineiras	Dado
					15	Realização de um concurso de ensino superior para contratação de engenheiros e arquitetos, mas como gestores de transportes e remuneração abaixo do piso	Dado
					16	Baixo salário do pessoal de nível médio	Dado

					17	Movimentação dos servidores do órgão da administração indireta para o da direta, mas estes servidores possuem remuneração menor	Dado
					18	Carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental com uma remuneração maior	Dado
					24	Existência de gratificações diferentes para profissionais do órgão da administração direta e da indireta	Dado
					122	Uma mesma carreira não necessariamente tem atuações semelhantes quando em áreas diferentes	Dado
					123	Vontades manifestas de movimentação entre as áreas	Dado
					125	Diferentes níveis de responsabilização	Dado
					126	Em algum momento do passado houve o incentivo para determinada distribuição da equipe	Dado
					141	Profissionais (principalmente os mais novos) com a sensação de estarem subutilizados	Dado
					19	Ocorrência de choques, conflitos, entre as carreiras e a questão remuneratória ... Gestão de RH eficiente, realizando análise de perfil p/ alocação	Garantia
					20	O órgão sempre passa por pleitos relacionados aumentos remuneratórios	Garantia
					21	Soluções como complementação via ajuda de custo	Garantia
					22	Instabilidade pelo fato de serem soluções passageiras	Garantia
					23	Risco de que os pleitos voltem a acontecer	Garantia
					115	Nenhuma equipe quer ceder os profissionais do seu setor para outro setor	Garantia
					121	As pessoas de uma mesma carreira costumam se comparar	Garantia
					124	Problemas para gerenciamento da equipe	Afirmação-chave
					116	Necessidade de se pensar em alternativas para nenhuma equipe ficar desfalcada (ex.: remanejamento interno, utilização dos cargos para atrair gente de fora)	Consequência
					118	Necessidade de definição pela alta gestão qual a diretriz para redistribuição da equipe, a partir da área que será estrategicamente priorizada	Consequência
					140	Necessidade de blindagem do setor de RH	Consequência

					147	Necessidade de se pensar em algumas alternativas para equilíbrio, unificação de carreiras	Consequência
					154	Necessidade de sensibilização do secretário, subsecretários e superintendentes	Consequência
					155	Necessidade de contratação de uma pessoa de fora para trazer uma visão imparcial das áreas e condução do trabalho de alocação	Consequência
Entrevistado 4	30	Capacidade de gestão	Relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado	Regulativo	1	Redundância em algumas atividades, (internas e externas) ... (internas) Unificação de modelo, procedimentos, equipe e (externas) competências claras	Dado
					2	Antigamente, órgãos com competências não tão bem delimitadas	Dado
					3	Divergência das metodologias utilizadas (ex.: para reequilíbrio econômico-financeiro de PPPs)	Dado
					60	Cada órgão possui autonomia para adotar a metodologia que acha mais justa e mais coerente	Dado
					61	Apesar dos órgãos de controle gerarem relatórios sugestivos, os gestores podem ser questionados de alguma maneira	Dado
					68	Volume grande de demandas rotineiras	Dado
					62	Desconforto dos gestores	Garantia
					67	Sobrecarga de determinados gestores	Garantia
					69	Impossibilidade de se processar todas as demandas	Garantia
					59	Questionamentos do controle externo ... Sanar os questionamentos vindos de controle externo	Garantia
					63	Desincentivo para que os gestores/ servidores assumam responsabilidades	Afirmação-chave
					66	Lacunas decisórias no órgão	Consequência
					64	As "caixinhas hierárquicas" ficam vazias	Consequência
					65	Não há quem responda pelas "caixinhas hierárquicas"	Consequência
					20	O órgão sempre passa por pleitos relacionados aumentos remuneratórios	Consequência
Entrevistado 4	31	Capacidade de gestão	Competências e atribuições	Regulativo	2	Antigamente, órgãos com competências não tão bem delimitadas	Dado
					60	Cada órgão possui autonomia para adotar a metodologia que acha mais justa e mais coerente	Dado

					103	Redundância de controle	Garantia
					3	Divergência das metodologias utilizadas (ex.: para reequilíbrio econômico-financeiro de PPPs)	Garantia
					12	Possibilidade de dirimir algumas falhas com a estruturação de um escritório no próprio órgão	Afirmação-chave
Entrevistado 4	32	Capacidade de gestão	Interlocução entre os setores da secretaria	Normativo	9	Falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)	Dado
					68	Volume grande de demandas rotineiras	Dado
					112	Salários pouco atrativos	Dado
					107	O trabalho é feito em "caixinhas" ... Sair da "caixinha", flexibilidade e disponibilidade de todos	Dado
					111	Impossibilidade de se trazer uma pessoa com múltiplas competências	Garantia
					108	Dificuldade para se tratar assuntos complexos (ex.: reequilíbrio econômico-financeiro, revisão da matriz de riscos) que demandam várias áreas/especialidades	Afirmação-chave
					145	Necessidade de desenvolvimento de um manual interno com as definições dos parâmetros necessários no contexto dos contratos	Consequência
					146	Possibilidade de desenvolvimento de uma resolução conjunta, posteriormente, com os demais órgãos	Consequência
					14	Necessidade de atuação matricial das áreas	Consequência
					26	Risco de que uma atuação matricial não dê certo pelo fato de algumas áreas ficarem sobrecarregadas em períodos específicos	Consequência
					109	Necessidade de unificação dos processos e modelos para viabilizar a atuação matricial	Consequência
					110	Possibilidade de se tratar assuntos muito complexos sem concentrar em uma só pessoa	Consequência
Entrevistado 4	33	Capacidade de gestão	Relação com o departamento vinculado	Cultural-cognitivo	9	Falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)	Dado
					10	Tentativa de se suprir a falha via órgão da administração indireta ... Unificação dos órgãos ou realização de novo concurso/ novas contratações	Dado
					80	O órgão da administração indireta segue tendo suas próprias demandas (gerências diferentes com prioridades diferentes)	Dado

					81	Grande volume de pessoal inativo quando comparado com o volume de pessoal ativo no órgão da administração indireta	Dado
					91	O órgão da administração indireta é resistente	Dado
					92	O órgão da administração indireta está preso em uma visão da sua forma de atuação no passado (executor, quando hoje é mais supervisor)	Dado
					93	Concursos antigos, sendo que o mais recente teve grande evasão dos profissionais	Dado
					87	Resistências do órgão da administração indireta para alinhamento com o da administração direta	Dado
					86	O órgão da administração indireta é muito corporativista	Dado
					85	Dificuldade de vazão das demandas	Garantia
					82	Não há uma centralização dos interesses em uma única gerência ... Gerência com as prioridades alinhadas	Garantia
					11	Problemas de gerenciamento da relação entre órgão da administração direta, órgão da indireta e contratado ... Gerenciamento unificado (fusão das áreas)	Garantia
					79	Riscos de choques de interesse (prioridades) quando o órgão da administração indireta não puder fornecer o apoio operacional	Afirmação-chave
					88	Possiblidade de aproximação das gerências com a localização em um mesmo espaço físico	Consequência
					89	Risco de incentivo à aposentadoria com a mudança do órgão da administração indireta para o mesmo espaço físico da administração direta	Consequência
					90	Possibilidade de aproximação das gerências com um gestor que tem a visão dos dois lados assumindo o órgão da administração indireta	Consequência
Entrevistado 4	34	Capacidade de entrega	Relação com o departamento vinculado	Normativo	[82]	Gerência com as prioridades alinhadas	Contrafactual
					84	Vazão das demandas	Afirmação-chave
Entrevistado 4	35	Capacidade de gestão	Gestão documental	Normativo	32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado
					135	Custo financeiro do contrato de guarda documental	Dado

					136	Uma vez que o documento está sob a guarda, não há sua recuperação com tanta facilidade	Dado
					51	Implantação do SEI às pressas	Dado
					55	Ausência de incentivo para o uso do SEI	Dado
					57	Rastreio realizado pelo SEI em relação ao andamento dos processos	Dado
					56	Restrição dos servidores para adoção do SEI por receio de serem cobrados	Dado
					133	Dificuldade de se manter o contrato de guarda de documentos físicos	Garantia
					52	Foram abertos processos para diversas demandas	Garantia
					53	Ausência de vinculação entre as demandas	Garantia
					58	Baixa adesão à utilização do SEI no órgão ... conscientização do pessoal da limitação da utilização de processo físico	Garantia
					13	Ausência de um gerenciamento de informação ... Transparência em relação aos grandes números do órgão (definição do que, onde e como vai ser divulgado)	Afirmação-chave
					134	Oportunidade de utilização do SEI (se bem gerido, consegue organizar bem os processos, rastrear os documentos etc.)	Consequência
					137	Necessária definição de estratégia de suporte ao usuário externo	Consequência
					54	Necessária definição de incentivos para sua utilização (treinamento, prazos, fluxos de trabalho, linha de corte para a implantação, multiplicadores)	Consequência
Entrevistado 4	36	Capacidade de gestão	Inteligência de dados	Normativo	3	Divergência das metodologias utilizadas (ex.: para reequilíbrio econômico-financeiro de PPPs)	Dado
					13	Ausência de um gerenciamento de informação ... Transparência em relação aos grandes números do órgão (definição do que, onde e como vai ser divulgado)	Dado
					98	O órgão gera um grande volume de informações	Dado
					9	Falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)	Dado
					28	Informação desencontrada em planilhas diferentes	Dado

					83	Ex.: uma planilha para plano de obras, outra para plano de negócios, outra para a execução das obras	Dado
					113	Sistema integrado de concessões foi pensado para uma das concessões realizadas	Dado
					33	Diretriz do governo de se enxugar custeio e investimento	Dado
					119	Inviabilidade de contratação de serviço para desenvolvimento de sistemas	Garantia
					104	Divergência nas informações	Garantia
					105	Não se sabe qual dos controles é o correto	Garantia
					102	Mal uso da equipe disponível	Garantia
					106	Questionamentos do público	Garantia
					101	Perda de tempo para o processamento das informações para atender as demandas de esclarecimentos recebidas	Afirmação-chave
					114	Necessidade de se pensar no sistema integrado de concessões de forma mais ampla, incluindo outras concessões	Consequência
					117	Necessidade de se investigar alternativas para continuar o desenvolvimento do sistema	Consequência
					97	Necessidade de realização de alguns filtros para identificação do que realmente é relevante	Consequência
					99	Necessidade de unificação da informação que é processada	Consequência
Entrevistado 4	37	Transparência e comunicação	Gestão à vista	Normativo	13	Ausência de um gerenciamento de informação ... Transparência em relação aos grandes números do órgão (definição do que, onde e como vai ser divulgado)	Dado
					58	Baixa adesão à utilização do SEI no órgão ... conscientização do pessoal da limitação da utilização de processo físico	Dado
					98	O órgão gera um grande volume de informações	Dado
					95	Apenas quem está inserido no contexto das demandas tem conhecimento sobre os "grandes números" do órgão	Garantia
					94	Não há informações claras para o público ... Publicização da informação	Garantia

					25	Ausência de uma gestão a vista, com números frequentemente atualizados ... Informações claras e automáticas, tanto para o público externo quanto interno	Afirmação-chave
					143	Necessidade de mapeamento das informações que são pedidas com recorrência	Consequência
					97	Necessidade de realização de alguns filtros para identificação do que realmente é relevante	Consequência
Entrevistado 4	38	Capacidade de gestão	Inteligência de dados	Normativo	[25]	Informações claras e automáticas, tanto para o público externo quanto interno	Contrafactual
					100	Facilidade para o compartilhamento de informações	Garantia
					96	Melhor direcionamento para as próprias equipes	Afirmação-chave
Entrevistado 4	39	Relação com *stakeholders*	Interlocução com instâncias financeiras do Estado	Cultural-cognitivo	150	Aspecto cultural do órgão fazendário de não compartilhar as informações	Dado
					151	Áreas muito restritas do órgão fazendário possuem acesso às informações do fluxo de caixa	Dado
					152	Baixa tendência de compartilhamento das informações ... Definição de uma diretriz para transparência entre os órgãos	Dado
					4	A área de contratos do órgão não possui interlocução com a área orçamentária e financeira (tanto internamente quanto com o próprio órgão fazendário)	Dado
					8	*Delays* de informação	Garantia
					27	Assimetria de informação	Afirmação-chave
					138	Necessidade de interlocução com o órgão fazendário	Consequência
					153	Necessidade de uma orientação sobre como lidar com esse tipo de informação (o que pode ser passado, o que não pode, qual nível vai poder)	Consequência
Entrevistado 4	40	Relação com *stakeholders*	Negociação com os fornecedores	Regulativo	32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado
					8	*Delays* de informação	Dado
					27	Assimetria de informação	Dado
					73	Ausência de incentivo para o parceiro privado renegociar qualquer coisa	Dado
					76	Os contratos não são perfeitos	Dado

					77	Os contratos de PPPs recorrentemente demandam reajustes	Dado
					78	Os contratos de PPPs são complexos	Dado
					5	Realização do acompanhamento dos contratos sem uma visão orçamentária e financeira (não se sabe se tem fluxo de caixa) ... Visibilidade das infos p/ gestores	Dado
					71	Posição fraca para a condução das renegociações	Garantia
					74	Risco de recebimento de cobranças judiciais para pagamento	Garantia
					72	Pendências para se sanar a situação orçamentária e financeira	Garantia
					6	A área de contratos fica rendida em situações como pendência financeira de pagamento do fornecedor	Garantia
					7	Desgaste do relacionamento com o fornecedor	Afirmação-chave
					148	Necessidade de realização de um treinamento na temática de orçamento e finanças (inclusive passando pela utilização dos sistemas afetos)	Consequência
					149	Possiblidade de se orquestrar as ações com o setor de orçamento e finanças (conscientização, alinhamento entre área meio e área fim)	Consequência
					139	Possibilidade de realização de projeções, previsibilidade, renegociação dos contratos	Consequência
Entrevistado 4	41	Capacidade de gestão	Recursos financeiros	Normativo	[32]	Ausência de déficit financeiro	Contrafactual
					75	Facilidade de renegociação dos contratos	Afirmação-chave
Entrevistado 4	42	Capacidade de gestão	Legado das gestões anteriores	Normativo	29	Modelagem das PPPs em um cenário fiscal e financeiro diferente do atual (distanciamento entre o que foi pensado e a realidade) ... Modelo de concessão plena	Dado
					127	A modelagem partiu de premissas não mensuradas/ difíceis de serem mensuradas (ex.: taxa de retorno, matriz de risco - desapropriações, licença ambiental)	Dado
					129	A modelagem foi pensada em um contexto de disponibilidade de capital e recursos financeiros do Estado (ex.: parcela calculada para aporte pelo Estado)	Dado

					32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado
					130	Riscos de questionamentos devido ao cenário atual (a necessidade de renegociação extrapola o contexto de restrição fiscal)	Garantia
					35	O programa de PPPs passa a parecer impraticável	Garantia
					38	Tendência de se estudar a descontinuidade do programa de PPPs no futuro, sem interromper o serviço prestado para a população	Garantia
					34	Começa a se repensar estruturas como a de PPPs; colocar em xeque a estrutura que foi pensada	Afirmação-chave
					70	Necessidade de renegociação de contratos, mudança de alguns parâmetros para uma realidade economicamente viável	Consequência
					39	Necessidade de se verificar se há mecanismos suficientes para embasar uma alteração de modelo de PPP (ex: para concessão plena)	Consequência
Entrevistado 4	43	Capacidade de entrega	Recursos financeiros	Normativo	29	Modelagem das PPPs em um cenário fiscal e financeiro diferente do atual (distanciamento entre o que foi pensado e a realidade) ... Modelo de concessão plena	Dado
					127	A modelagem partiu de premissas não mensuradas/ difíceis de serem mensuradas (ex.: taxa de retorno, matriz de risco - desapropriações, licença ambiental)	Dado
					129	A modelagem foi pensada em um contexto de disponibilidade de capital e recursos financeiros do Estado (ex.: parcela calculada para aporte pelo Estado)	Dado
					32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado
					30	Previsão de pagamento da contraprestação às concessionárias	Dado
					31	Previsão de pagamento para contratação de um verificador independente	Dado
					36	Problemas de folha do pessoal	Dado
					37	Problemas de áreas prioritárias, como saúde e segurança	Dado
					33	Diretriz do governo de se enxugar custeio e investimento	Dado

					144	Sistema economicamente viável: não exige do poder público nenhum aporte de recursos e determinados parâmetros podem ser rediscutidos	Dado
					35	O programa de PPPs passa a parecer impraticável	Garantia
					38	Tendência de se estudar a descontinuidade do programa de PPPs no futuro, sem interromper o serviço prestado para a população	Garantia
					34	Começa a se repensar estruturas como a de PPPs; colocar em xeque a estrutura que foi pensada	Ponto chave
					70	Necessidade de renegociação de contratos, mudança de alguns parâmetros para uma realidade economicamente viável	Consequência
					39	Necessidade de se verificar se há mecanismos suficientes para embasar uma alteração de modelo de PPP (ex.: para concessão plena)	Consequência
Entrevistado 4	44	Relação com *stakeholders*	Recursos financeiros	Regulativo	40	Em 2014, havia uma abundância de recursos	Dado
					41	Existência de inúmeros programas de apoio financeiro ao Estado (com o BID, por exemplo)	Dado
					42	Foram alavancados projetos que demandavam bastante recurso	Dado
					43	Realização da concessão de aeroportos para aqueles em que se vislumbrava essa oportunidade	Dado
					44	O Estado pegou para si uma gama grande de aeroportos que estavam sob a jurisdição da Secretaria de Aviação Civil e começou a delegar	Dado
					46	O órgão não tinha condição de dar vazão a todas essas demandas	Dado
					45	Subdelegação da responsabilidade de grande parte dos aeroportos em questão para os municípios	Dado
					32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado
					48	Situação financeira dos municípios	Dado
					49	Os aeroportos não possuem grande fluxo (atendem interesses locais e pontuais de comerciantes) ... Concentração em poucos aeroportos + hubby regional	Dado
					131	Quem passa a ser cobrado é o Estado (tanto pela União, quanto pelos órgãos de controle etc.)	Garantia

					132	Impossibilidade de manter o custo de operação dos aeroportos no Estado ... Manter com o Estado os aeroportos superavitários e os que pudesse conceder	Afirmação-chave
					47	Necessidade de estudar a possibilidade de devolver para a União os aeroportos que nem o Estado nem os municípios conseguem dar vazão	Consequência
Entrevistado 4	45	Capacidade de entrega	Recursos financeiros	Normativo	[49]	Concentração em poucos aeroportos + hubby regional	Contrafactual
					50	Talvez haveria viabilidade [econômica]	Afirmação-chave
Entrevistado 5	46	Capacidade de gestão	Análise de passivos	Regulativo	4	Quantitativo de mão de obra disponível aquém do necessário ... Ter mais pessoas, mas também uma maior produtividade (pessoas engajadas, proativas etc.)	Dado
					1	Ausência de dados, inteligência, diagnósticos, informações ... Mapa de ações a partir de informações atuais e estratégicas; painel em tempo real com as infos	Dado
					18	Desconhecimento em relação aos elementos que se precisa para a prestação de contas	Dado
					21	Modelo do processo de convênios	Dado
					2	Dificuldade de coordenação das ações e das políticas (ausência de uma coluna vertebral para as ações)	Garantia
					17	Não se sabe o tamanho do problema da prestação de contas dos convênios (ex.: consequências da prestação de contas atrasada)	Garantia
					19	Risco de responsabilização dos atores envolvidos (inclusive congelamento dos seus recursos)	Garantia
					16	Prestação de contas dos convênios é um "enxugar de gelo eterno"	Afirmação-chave
					3	Necessidade de se reunir as informações para aplicar inteligência	Consequência
					49	Necessidade de entender o que realmente é o problema	Consequência
					20	Risco de desperdício de recursos devido à falta de tempestividade das análises	Consequência
					23	Risco de ter que pensar em soluções heterodoxas para engajar os agentes	Consequência
	47		Inteligência de dados	Normativo	[49]	Entender o que realmente é o problema	Contrafactual

Entrevistado 5		Capacidade de gestão			50	Possibilidade de compreensão das medidas que podem ser tomadas	Garantia
					51	Plano mais resolutivo de ataque ao passivo	Afirmação-chave
Entrevistado 5	48	Capacidade de gestão	Capacidade/Capacitação da equipe	Normativo	4	Quantitativo de mão de obra disponível aquém do necessário ... Ter mais pessoas, mas também uma maior produtividade (pessoas engajadas, proativas etc.)	Dado
					6	Grande volume de trabalho	Dado
					22	Trabalho da prestação de contas muito abrangente	Dado
					5	Risco de gargalo para iniciativas como as prestações de contas, escritório de parcerias etc.	Garantia
					10	Atuação em um contexto de alta pressão	Afirmação-chave
					46	Necessidade de realização de um diagnóstico sobre a mão de obra disponível	Consequência
					47	Necessidade de realização de ações de capacitação e motivação	Consequência
Entrevistado 5	49	Capacidade de gestão	Governança	Regulativo	32	Ausência de precedentes	Dado
					34	Não há uma metodologia robusta de priorização	Dado
					35	Nenhum livro ensina o que é administrar em um contexto de tanta crise	Dado
					37	Desconhecimento sobre os ambientes de renegociação	Dado
					33	Ausência de instituições (práticas, fluxos, estruturas de governança) capacidade de decisão) para administrar cenários de crise	Dado
					40	Insegurança quanto ao posicionamento dos órgãos de controle	Dado
					43	Ausência de comitês de governança	Dado
					11	Demais órgãos e entidades depositam na secretaria uma expectativa que não depende dela (especialmente na parte de obras)	Dado
					39	Desconhecimento sobre a margem de manobra, o poder de barganha	Garantia
					38	Desconhecimento sobre como viabilizar negociações que mudem a estrutura dos contratos	Garantia
					41	Atuação na escuridão	Afirmação-chave

					10	Atuação em um contexto de alta pressão	Afirmação-chave
					48	Necessidade de coordenar junto aos demais gestores (secretários, governador) um trabalho de sensibilização para orquestrar as ações	Consequência
					42	Necessidade de maior transparência financeira em relação ao fluxo de caixa do Estado, somada à metodologia de priorização que determine tal fluxo	Consequência
Entrevistado 5	50	Capacidade de gestão	Inteligência de dados	Normativo	1	Ausência de dados, inteligência, diagnósticos, informações ... Mapa de ações a partir de informações atuais e estratégicas; painel em tempo real com as infos	Dado
					44	Ausência de um pipeline de prioridades global	Dado
					45	Ausência de informações claras, transparentes quanto aos recursos financeiros	Dado
					2	Dificuldade de coordenação das ações e das políticas (ausência de uma coluna vertebral para as ações)	Garantia
					41	Atuação na escuridão	Afirmação-chave
					10	Atuação em um contexto de alta pressão	Afirmação-chave
					3	Necessidade de se reunir as informações para aplicar inteligência	Consequência
Entrevistado 5	51	Capacidade de gestão	Interlocução com instâncias financeiras do Estado	Normativo	7	Falta de dinheiro ... Ter condições de botar os projetos de pé	Dado
					10	Atuação em um contexto de alta pressão	Garantia
					42	Necessidade de maior transparência financeira em relação ao fluxo de caixa do Estado, somada à metodologia de priorização que determine tal fluxo	Afirmação-chave
Entrevistado 5	52	Capacidade de gestão	Legado das gestões anteriores	Cultural-cognitivo	7	Falta de dinheiro ... Ter condições de botar os projetos de pé	Dado
					12	"Estrago já feito" em relação às PPPs ... Concretização das renegociações	Dado
					24	Contrato do PAC Arrudas como aspecto problemático ... Estancar os problemas para depois entender como "reconstruir"	Dado
					26	Risco de enchentes	Dado
					27	Contrato judicializado	Dado

					25	Aspecto social envolvido na iniciativa do PAC Arrudas: necessidade de construção de unidades habitacionais	Dado
					28	Risco de se tornar um elefante branco (uma obra inconclusa) [contrato do PAC Arrudas]	Garantia
					9	Impossibilidade da atuação tradicional como a secretaria que dá boas notícias (grandes obras, grandes iniciativas etc.)	Afirmação-chave
					15	Necessidade de equacionar de forma balanceada, de modo a deixar todos os atores satisfeitos	Consequência
					8	Necessidade de desenvolvimento de uma vocação que não é a da secretaria (conciliação, retenção e administração de frustrações)	Consequência
Entrevistado 5	53	Relação com *stakeholders*	Relação com o mercado	Cultural-cognitivo	[15]	Equacionar de forma balanceada, de modo a deixar todos os atores satisfeitos	Contrafactual
					13	Possibilidade da secretaria ser a mensageira das boas notícias	Garantia
					14	Possibilidade de um cenário positivo em relação aos investidores	Afirmação-chave
Entrevistado 5	54	Capacidade de gestão	Relação com o mercado	Normativo	[12]	Concretização das renegociações	Contrafactual
					29	Minimização do impacto financeiro para o Estado	Afirmação-chave
Entrevistado 6	55	Capacidade de gestão	Inteligência de dados	Normativo	12	Mão de obra insuficiente p/ utilização da Central de Controle de Eventos ... Sala ligada o tempo todo, fazendo uma gerência melhor do que a que tem sido feita	Dado
					19	Evolução rápida da informática	Dado
					8	A demanda pelo serviço de transportes é crescente	Dado
					21	Aquisição em massa de computadores com as mesmas configurações, desconsiderando as necessidades de cada perfil de usuário (ex.: secretária, técnico de dados)	Dado
					18	Lentidão para processamento dos dados	Garantia
					14	Alocação dos funcionários para realização de um trabalho corriqueiro ... Alocação de apenas um funcionário para o trabalho operacional	Garantia
					9	Planilhas com grande volume de informação	Garantia
					20	Computadores com capacidade operacional limitada ... Formas de contratação que garantam a constante	Garantia

						atualização das máquinas, de acordo com o perfil de uso	
					13	Impossibilidade de se tratar os dados... Inteligência de dados	Afirmação-chave
Entrevistado 6	56	Capacidade de gestão	Inteligência de dados	Normativo	[13]	Inteligência de dados	Contrafactual
					15	Mapeamento e automatização das rotinas	Garantia
					16	Possibilidade de conscientização da equipe para proposição de melhorias para os usuários	Garantia
					17	Execução de ações de planejamento	Afirmação-chave
Entrevistado 6	57	Capacidade de entrega	Capacidade/Capacitação da equipe	Regulativo	1	Intervalo grande sem realização de concursos	Dado
					2	Risco de aposentadoria de muitos profissionais	Dado
					8	A demanda pelo serviço de transportes é crescente	Dado
					6	O usuário está o tempo todo online, reportando inúmeros problemas para a secretaria	Dado
					7	Múltiplos canais de comunicação para reporte de problemas	Dado
					12	Mão de obra insuficiente p/ utilização da Central de Controle de Eventos ... Sala ligada o tempo todo, fazendo uma gerência melhor do que a que tem sido feita	Garantia
					3	Não há profissionais para serem treinados e substituírem os que se aposentarem	Garantia
					4	Diminuição da equipe, ainda que "contrabalançada" [parcialmente] pela incorporação de tecnologia	Garantia
					14	Alocação dos funcionários para realização de um trabalho corriqueiro ... Alocação de apenas um funcionário para o trabalho operacional	Garantia
					5	Dificuldade de operacionalização da demanda	Afirmação-chave
Entrevistado 6	58	Relação com *stakeholders*	Relação com o departamento vinculado	Cultural-cognitivo	10	Separação física entre as equipes do órgão da administração direta e do órgão da indireta	Dado
					11	Dificuldade de articulação das ações com o órgão da administração indireta	Afirmação-chave
Entrevistado 6	59	Capacidade de entrega	Fiscalização contratual	Normativo	22	Inexistência de frota própria do órgão da administração direta	Dado
					25	Visitas constantes aos municípios da RMBH para fiscalização	Dado

					26	Veículos do Órgão da administração indireta adquiridos em 2010	Dado
					27	Falta de renovação de contrato com as oficinas	Dado
					29	Os veículos não possuem seguro ... Aquisição do seguro	Dado
					28	Manutenção precária dos veículos	Garantia
					24	Frota de veículos "sucateados" e sem segurança para fiscalização ... Adquirir novos ou entrar nos contratos de locação de veículos	Garantia
					23	Utilização de veículos do órgão da administração indireta	Garantia
					31	Insegurança para realizar a fiscalização em lugares com índice de criminalidade mais alto	Afirmação-chave
Entrevistado 6	60	Capacidade de entrega	Disponibilidade das "ferramentas de trabalho"	Normativo	[24]	Adquirir novos ou entrar nos contratos de locação de veículos	Contrafactual
					30	Upgrade para o serviço dos técnicos que atuam na fiscalização	Afirmação-chave
Entrevistado 7	61	Atendimento das necessidades do público	Atuação política x técnica	Normativo	52	O projeto já chega pronto para realização apenas da análise técnica e liberação do recurso para a obra	Dado
					53	Emendas impositivas ou não	Dado
					54	Configuração do sistema político	Dado
					43	Ausência de critérios técnicos para seleção dos municípios/obras contemplados pelos convênios de saída (empreendimentos a serem financiados com os recursos)	Dado
					44	Passivo de convênios como demanda que consome a rotina	Dado
					47	Sistema político representativo e legítimo	Dado
					55	Dificuldade de se resolver o problema internamente ... Resolver o problema internamente	Garantia
					39	Ineficiência do gasto público	Garantia
					41	O órgão da adm. direta fica à mercê das indicações dos deputados	Garantia
					42	Desconhecimento sobre as prioridades do ponto de vista de planejamento urbano/regional ou da necessidade municipal	Garantia
					40	Nunca se tem a certeza se o recurso está sendo gasto onde realmente precisa (repasse dos recursos de uma forma não criteriosa)	Afirmação-chave

					45	Desafio para se pensar no "daqui para frente"	Consequência
					46	Necessidade de se desenvolver um cenário em que se possa conjugar interesses políticos com critérios técnicos	Consequência
					48	Necessidade de realização de um diagnóstico mínimo das realidades locais	Consequência
					49	Necessidade de pensar uma metodologia para mensurar o que realmente é necessário e efetivo (envolver outros atores)	Consequência
					51	Ex.: Se for uma coisa apenas interna [tentativa de resolver o problema], vão recorrer a outros órgãos e o problema não será de fato resolvido	Consequência
Entrevistado 7	62	Relação com *stakeholders*	Fator político	Cultural-cognitivo	[55]	Resolver o problema internamente	Contrafactual
					56	Risco de angariar vários inimigos, politicamente falando	Afirmação-chave
Entrevistado 7	63	Gestão de RH	Gestão de carreiras	Regulativo	1	Baixos salários das carreiras de arquitetura e engenharia	Dado
					2	"Seleção natural do mercado" (um engenheiro que ganha R$ 10 mil não está no órgão da administração direta)	Dado
					3	A qualidade dos projetos de engenharia depende da qualidade dos profissionais envolvidos nos projetos	Dado
					4	Necessidade de mais capacitação e valorização dos arquitetos e engenheiros (estruturação de uma carreira mais robusta para os profissionais)	Afirmação-chave
					5	Necessidade de se pensar nos recursos humanos que trabalham com esses empreendimentos	Afirmação-chave
Entrevistado 7	64	Capacidade de entrega	Interlocução entre secretaria, "órgãos clientes" e departamento vinculado	Cultural-cognitivo	23	A maioria das obras de edificações tem orçamento na unidade orçamentária do órgão da adm. direta	Dado
					8	Interlocução entre órgão da adm. indireta e os demais órgãos falha	Dado
					9	Histórico de atuação do órgão da adm. indireta	Dado
					15	Interlocução falha entre a próprio órgão da adm. direta com as outros órgãos ... Configuração da comunicação entre atores (alinhamento institucional)	Dado
					17	Baixo compartilhamento de informações	Dado
					19	Cenário de recursos escassos	Dado

					11	Dificuldade de integração e interlocução entre a órgão responsável pela formulação e a administração indireta responsável pela execução	Garantia
					7	Requisitos não são bem especificados durante a contratação dos projetos	Garantia
					18	Ex.: Hoje não se tem compartilhado qual a rede física da Saúde que demanda manutenção; quantos municípios necessitam de obras de Saúde, Educação, Defesa etc.	Garantia
					22	Responsabilidade grande para órgão da adm. direta como participante da elaboração das políticas públicas junto aos outros órgãos	Garantia
					6	Problemas de planejamento e execução em projetos de edificações e infraestrutura pelo órgão da adm. indireta	Garantia
					10	Baixa aderência entre a formulação e a execução	Afirmação-chave
					16	Necessidade de formalizar e materializar a comunicação com os outros órgãos	Consequência
					12	Necessidade de conversa aberta entre os atores desde a formulação até a execução dos empreendimentos	Consequência
					13	Necessidade de se pensar em soluções institucionais permanentes, que sejam do Estado, não do governo	Consequência
					14	Necessidade de aproximação física entre órgão da administração direta e indireta com a vinda do da indireta para o mesmo escritório	Consequência
					20	Necessidade de saber o que deve ser priorizado	Consequência
					21	Necessidade de aprimorar a triangulação (órgão adm. direta/ indireta/ demais órgãos) para execução da política pública de uma forma integrada e eficiente	Consequência
					24	Necessidade de articulação entre os gabinetes do órgão da adm. direta e da indireta	Consequência
					25	Necessidade de conscientizar o órgão da adm. indireta sobre a importância do trabalho da direta (maior sintonia entre as áreas técnicas)	Consequência
					26	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos para ajudar no planejamento e monitoramento dos empreendimentos e na interlocução com outros órgãos	Consequência

Entrevistado 7	65	Capacidade de entrega	Capacidade de gestão	Normativo	6	Problemas de planejamento e execução em projetos de edificações e infraestrutura pelo órgão da adm. indireta	Dado
					27	Projetos básicos tratados como projetos executivos	Dado
					28	Baixa compatibilização de projetos	Dado
					29	Ineficiência dos processos de contratação e execução dos contratos ... Contratação de projetos com maior qualidade (obras dentro do prazo, custo e qualidade	Garantia
					30	Projetos com a qualidade aquém do desejável	Garantia
					31	Cronograma irreal	Garantia
					32	Orçamento "furado"	Garantia
					34	Percentual elevado de aditivos	Garantia
					33	Ineficiência para conclusão das obras	Afirmação-chave
					5	Necessidade de se pensar nos recursos humanos que trabalham com esses empreendimentos	Consequência
					26	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos para ajudar no planejamento e monitoramento dos empreendimentos e na interlocução com outros órgãos	Consequência
Entrevistado 7	66	Atendimento das necessidades do público	Capacidade de entrega	Normativo	33	Ineficiência para conclusão das obras	Dado
					40	Nunca se tem a certeza se o recurso está sendo gasto onde realmente precisa (repasse dos recursos de uma forma não criteriosa)	Dado
					36	A população leva mais tempo para usufruir da estrutura	Garantia
					37	Não atendimento das reais necessidades da população ... Atender da melhor forma possível a população	Garantia
					35	Mais recurso público é dispendido	Garantia
					39	Ineficiência do gasto público	Garantia
					38	Descumprimento da finalidade do trabalho de um servidor público trabalhar para quem paga o salário	Afirmação-chave
Entrevistado 8	67	Gestão de RH	Des/Motivação dos funcionários	Normativo	1	Falta de recursos próprios/Dificuldade financeira do Estado ... Soluções para cada um dos desdobramentos desse problema que não exijam orçamento	Dado
					3	Parcelamento de salário dos funcionários ... Buscar formas de incentivo para além do financeiro	Garantia

					4	Desmotivação dos funcionários	Afirmação-chave
					54	[Necessidade de] Desafios, oportunidades para que servidores participem de projetos que tenham projeção externa	Consequência
Entrevistado 8	68	Capacidade de entrega	Capacidade/Capacitação da equipe	Normativo	7	Complexidade da modelagem de projetos	Dado
					9	Tempo restrito dos funcionários da equipe	Dado
					10	Ausência de capacitação dos funcionários da equipe	Dado
					11	Não justifica o Estado ter um corpo técnico tão grande e especializado por questões que o mercado oferece de forma mais atualizada quando é necessário	Garantia
					8	Dependência de níveis de serviço econômico-financeiro, técnico e jurídico externos	Afirmação-chave
Entrevistado 8	69	Capacidade de entrega	Recursos financeiros	Normativo	8	Dependência de níveis de serviço econômico-financeiro, técnico e jurídico externos	Dado
					1	Falta de recursos próprios/Dificuldade financeira do Estado ... Soluções para cada um dos desdobramentos desse problema que não exijam orçamento	Dado
					5	Impossibilidade de contratação de consultorias externas ... Buscar financiamento por fontes alternativas	Garantia
					6	Impossibilidade de estruturação dos projetos	Afirmação-chave
Entrevistado 8	70	Capacidade de entrega	Análise de passivos	Regulativo	2	Problemas de premissas de processos... Novas premissas para otimização dos processos	Dado
					9	Tempo restrito dos funcionários da equipe	Dado
					19	Volume grande de processos de convênios	Dado
					20	Praxe da administração pública	Dado
					21	Demandas legais da administração pública	Dado
					15	Dificuldade de operacionalização da prestação de contas de convênios	Garantia
					17	Gasto de tempo e de esforço com atividades rotineiras	Garantia
					18	Passivo de convênios a serem finalizados	Afirmação-chave

					60	Necessidade de compreensão do que precisa ser resolvido (Mudar a pergunta de "como fazer" para "o que precisa ser feito e qual o resultado esperado")	Consequência
Entrevistado 8	71	Capacidade de gestão	Atuação no longo prazo	Normativo	16	Amortização devagar dos contratos	Dado
					7	Complexidade da modelagem de projetos	Dado
					1	Falta de recursos próprios/Dificuldade financeira do Estado ... Soluções para cada um dos desdobramentos desse problema que não exijam orçamento	Dado
					52	Dificuldades de gestão da gestão anterior	Dado
					33	Ausência de uma devida gestão documental	Dado
					49	Órgãos de controle têm legislado (criam normas e parâmetros que fogem à competência) ... Órgãos de controle se restringirem ao que de fato é sua competência	Dado
					43	Órgãos de controle mudam de ideia sobre o que está certo e errado o tempo todo	Dado
					22	Ausência de acervo técnico e histórico de pessoas envolvidas nas PPPs e concessões ... Meios de pesquisa e canais para devido arquivamento do acervo	Dado
					12	Elaboração de contratos de longo prazo, com altos investimentos, envolvendo não somente obra, mas gestão e operação, como objeto da secretaria	Garantia
					53	Dificuldades de fiscalização	Garantia
					50	Desafio em se enxergar uma solução de continuidade para os contratos	Afirmação-chave
					13	Necessidade de verificação da viabilidade de modo a comportar diversas variáveis econômico-financeiras do mercado para aquele projeto	Consequência
					14	Necessidade de contratos que tenham algum nível de abertura para alterações econômico-financeiras e de contexto que geram necessidade de sua readequação	Consequência
Entrevistado 8	72	Capacidade de gestão	Relação com as instâncias jurídicas e de controle do Estado	Cultural-cognitivo	51	Órgãos jurídicos têm receio de serem responsabilizados quando falarem um "sim"	Dado
					45	Por melhor que o gestor atue, os órgãos de controle sempre o vêm como alguém que estava fazendo por trás alguma coisa errada	Dado

					57	Histórico de alteração dos contratos depois que a licitação era concluída	Dado
					43	Órgãos de controle mudam de ideia sobre o que está certo e errado o tempo todo	Dado
					58	Órgãos de controle desconsideram o contexto em que as decisões são tomadas ... Órgãos de controle entendendo o contexto e efeito de suas decisões	Dado
					49	Órgãos de controle têm legislado (criam normas e parâmetros que fogem à competência) ... Órgãos de controle se restringirem ao que de fato é sua competência	Dado
					44	Impacto das mudanças de ideia de órgãos de controle sobre os gestores	Garantia
					46	A alta gestão não se preocupa mais com o "se" vai sofrer alguma ação de improbidade, mas "quantas" irá sofrer	Garantia
					47	Órgãos jurídicos passam sempre a falar "não"	Garantia
					56	Tendência dos órgãos de controle não aceitarem mudanças em maior grau	Garantia
					42	Quadro de insegurança jurídica em que os gestores públicos atuam	Afirmação-chave
					65	Necessidade de se pensar em formas de responsabilização dos agentes de controle	Consequência
					66	Necessidade de trazer os órgãos de controle para participarem das decisões e pontos que podem gerar algum nível de ruído	Consequência
					55	Necessidade de se conseguir um consenso e o apoio dos órgãos de controle para realizar as alterações e ajustes necessários aos contratos	Consequência
Entrevistado 8	73	Capacidade de gestão	Legado das gestões anteriores	Normativo	22	Ausência de acervo técnico e histórico de pessoas envolvidas nas PPPs e concessões ... Meios de pesquisa e canais para devido arquivamento do acervo	Dado
					52	Dificuldades de gestão da gestão anterior	Dado
					32	Documentos dispersos	Dado
					23	Pessoas que foram embora levaram os documentos de projetos de PPPs e concessões vigentes (Problema de disponibilidade das pessoas que detêm esse acervo)	Dado

					33	Ausência de uma devida gestão documental	Garantia
					34	Impossibilidade de utilização dos documentos para tratativa das questões relacionados aos contratos e PPPs vigentes	Afirmação-chave
					31	[Necessidade de] Acervo técnico que inclua todos os documentos e comunicações relativas às PPPs e concessões vigentes em mãos	Consequência
					61	Necessidade de se fazer reuniões, pesquisas e questionários junto às áreas fins que geriam os contratos	Consequência
					62	Necessidade de se criar e disseminar regras de arquivamento e sistematização	Consequência
					24	Desafio para tratativa da temática de PPPs e concessões	Consequência
Entrevistado 8	74	Capacidade de entrega	Relação com o mercado	Cultural-cognitivo	1	Falta de recursos próprios/Dificuldade financeira do Estado ... Soluções para cada um dos desdobramentos desse problema que não exijam orçamento	Dado
					30	Má vontade dos contratados (postura de: "se está no contrato que eu tenho direito, eu tenho direito"; "a falta de recursos do Estado não é problema meu")	Dado
					35	Tempo que se demora para construir uma relação de confiança	Dado
					40	Dificuldade de negociação dos gestores públicos	Dado
					27	Relação deteriorada entre Estado e contratados nos últimos anos ... Esforço mútuo das partes em fazer dar certo (todos abandonarem a ideia de que têm razão)	Dado
					37	Percepção de que as partes atuam pensando na sua própria parte e não nos projetos	Dado
					41	Percepção de que qualquer coisa que o parceiro privado aceita fazer, há o risco de alguém estar tirando proveito próprio	Dado
					26	Impossibilidade de pagamento das contra-prestrações de contratos de PPP ... Achar uma solução viável dentro da realidade do contrato e da financeira	Garantia

					29	A mudança de governo não necessariamente simboliza uma mudança da relação entre Estado e contratados	Garantia
					28	Falta de credibilidade do Estado com a iniciativa privada	Garantia
					36	Insegurança quanto à disponibilidade dos parceiros para reconstruírem uma relação de confiança	Garantia
					48	Inviabilização de novos contratos	Garantia
					24	Desafio para tratativa da temática de PPPs e concessões	Afirmação-chave
					59	Rescisão do contrato como uma saída possível, mas não ideal devido à carga política e econômico-financeira	Consequência
					55	Necessidade de se conseguir um consenso e o apoio dos órgãos de controle para realizar as alterações e ajustes necessários aos contratos	Consequência
					70	Necessidade de se buscar soluções junto ao próprio mercado e aos órgãos de controle	Consequência
					25	Necessidade de criar/recuperar a confiança e espírito de parceria dos contratados relativos aos contratos vigentes para otimizar a execução dos contratos	Consequência
					63	Necessidade de realização de reuniões para ouvir quais os problemas na percepção do parceiro privado (diálogo transparente, claro)	Consequência
					64	Necessidade de estabelecimento de uma atuação coerente e constante por parte do Estado (estabelecimento de uma cultura)	Consequência
					38	Necessidade de desconstruir a percepção de que o Estado só quer tirar proveito do parceiro privado	Consequência
					39	Necessidade de desmistificar a percepção da sociedade de que um parceiro privado só quer ferrar o Estado	Consequência
					67	Risco de sinalização de uma insegurança jurídica para os agentes diante das medidas que forem tomadas	Consequência
					69	Risco de sinalização do modelo como falho sem ter uma solução alternativa para ele	Consequência
					68	Risco de tirar o apetite do mercado	Consequência

Entrevistado 9	75	Capacidade de entrega	Relação com o mercado	Normativo	1	Ausência de recursos financeiros ... Ambiente regulatório favorável para que o privado faça os investimentos que o setor público não tem condição de fazer	Dado
					2	Contexto de crise do Estado	Dado
					7	Incapacidade de se executar as políticas, já que a área de infraestrutura é intensiva em recursos de capital	Garantia
					35	Incentivo à redefinição do papel do Estado enquanto ator no desenvolvimento de políticas públicas	Afirmação-chave
					8	Necessidade de estabelecimento de parcerias, concessões com a iniciativa privada e atuação do Estado como regulador desse ambiente	Consequência
					39	Necessidade de se montar um cardápio do que vai ser oferecido para atuação do mercado	Consequência
Entrevistado 9	76	Capacidade de gestão	Relação com o mercado	Normativo	[1]	Ambiente regulatório favorável para que o privado faça os investimentos que o setor público não tem condição de fazer	Dado
					33	Possibilidade de que os atores atuem de forma autônoma e dinâmica, sem se sentirem "tutelados" pelo Estado	Garantia
					34	Atuação do Estado mais como um árbitro e regulador e menos como executor	Garantia
					31	Segurança jurídica e previsibilidade para que os players do mercado consigam investir nos setores de infraestrutura e mobilidade	Afirmação-chave
Entrevistado 9	77	Capacidade de gestão	Legado das gestões anteriores	Normativo	3	Ausência de planejamento da gestão anterior	Dado
					4	Atuação ad hoc (ausência de um racional por trás das iniciativas) ... Existência de planejamento (definição de eixos de atuação para atingir os resultados)	Dado
					9	Não há uma avaliação objetiva, uma mensuração dos resultados	Dado
					6	Atendimento de demandas do "varejo político"	Dado
					11	Não se sabe o que tinha antes (apenas porque alguém pediu o órgão atua)	Garantia
					12	Não se sabe se se pretendia alcançar um resultado com a iniciativa	Garantia
					14	Execução de ações sem saber "para onde está indo"	Garantia

					13	"O que não pode ser medido, não pode ser melhorado"	Garantia
					15	Risco de desperdício do recurso público já investido nas obras	Garantia
					5	Existência de projetos que não foram "para a frente" e obras paralisadas ... Transparência para o cidadão, independentemente de estar parado ou não	Afirmação-chave
					16	Necessidade de retomada de algumas iniciativas, dentro de alguma ordem de prioridade ou atendimento de algum critério	Consequência
					36	Ter de forma transparente para o cidadão e internamente o que se quer entregar dentro de 4 anos (diálogo, cenário validado com os cidadãos)	Consequência
					37	Possibilidade de monitorar e avaliar o que se tem hoje e o que se terá daqui a 4 anos a partir dessas frentes	Consequência
					40	Divulgação na internet de todos os dados (quanto já gastou, quanto falta, porque está parado, previsão de conclusão etc.)	Consequência
					10	Antes, durante e depois ... Avaliação, execução e possibilidade de verificação do pós	Consequência
Entrevistado 9	78	Atendimento das necessidades do público	Relação com o mercado	Regulativo	18	Ausência de concorrência/ competitividade no setor de mobilidade	Dado
					28	Setor de mobilidade conservador	Dado
					22	Ausência de integração entre as linhas metropolitanas e as municipais	Dado
					24	Setor de mobilidade capturado por empresas que têm interesse em manter o status quo	Garantia
					27	Dificuldade de regulação do setor	Garantia
					29	Constantes pedidos de reequilíbrio dos contratos perante surgimento de possíveis concorrentes (ex.: aplicativos) em lugar de melhora do serviço	Garantia
					21	Ausência de incentivos para que as empresas do setor de mobilidade melhorem a qualidade do serviço ofertado	Garantia
					20	Oferta de um serviço ruim para maximização dos ganhos	Afirmação-chave

Entrevistado 9	79	Atendimento das necessidades do público	Relação com o mercado	Normativo	21	Ausência de incentivos para que as empresas do setor de mobilidade melhorem a qualidade do serviço ofertado	Dado
					24	Setor de mobilidade capturado por empresas que têm interesse em manter o status quo	Dado
					22	Ausência de integração entre as linhas metropolitanas e as municipais	Dado
					20	Oferta de um serviço ruim para maximização dos ganhos	Dado
					42	Mudança do contexto desde a última licitação	Dado
					43	Volume grande de usuários para serem atendidos no setor de mobilidade	Dado
					25	Baixa qualidade do serviço na percepção do usuário ... Percepção positiva do usuário em relação ao transporte público	Garantia
					26	Não há soluções vistas em vários outros lugares (ex.: recarga do cartão pelo celular, passes semanais ou mensais, internet etc.)	Garantia
					17	Problema crônico de mobilidade urbana ... Redução do tempo útil do usuário no transporte	Afirmação-chave
					41	Necessidade de imposição de uma nova "regra do jogo", de mudança da mentalidade dessas empresas, de revisão do que foi pactuado, mas que seja algo dinâmico	Consequência
					44	Necessidade de ampliação da discussão incluindo diferentes atores (aplicativos, academia etc.)	Consequência
Entrevistado 9	80	Atendimento das necessidades do público	Capacidade de gestão	Normativo	[17]	Redução do tempo útil do usuário no transporte	Contrafactual
					38	Aumento de tempo com a família ou aumento de renda por poder trabalhar mais	Afirmação-chave
Entrevistado 10	81	Capacidade de entrega	Análise de passivos	Normativo	4	Modelo atual de operação dos convênios	Dado
					3	Atuação paternalista do Estado	Dado
					8	Órgãos de controle extremamente legalistas	Dado
					17	Dependência de dois setores (financeiro e técnico) para análise	Dado
					15	Complexidade da demanda ... Tempestividade	Dado
					6	Falta de pessoal capacitado (tanto Estado quanto municípios)	Dado
					13	Priorização da celebração de novos convênios	Dado

					10	Jogo político (os prefeitos, deputados, secretaria de governo etc. gostam dessa dinâmica)	Dado
					18	Ausência de recursos financeiros	Dado
					20	Ausência de equipe	Dado
					16	Celebração de convênios gera visibilidade política	Dado
					7	Existência de uma série de documentos e de exigências legais ... Simplificação (mudança no processo e na legislação)	Dado
					19	Impossibilidade de realização de visitas técnicas	Garantia
					14	Grande volume de convênios celebrados entre 2011 e 2014	Garantia
					2	Morosidade	Garantia
					5	Dificuldade para os municípios prestarem contas	Garantia
					12	Nunca foi dada muita atenção para a fase de prestação de contas	Garantia
					27	Atraso da prestação de contas do convênio	Garantia
					1	Passivo de prestação de contas de convênios ... Ausência de passivo	Afirmação-chave
					30	Necessidade de estruturação de uma força tarefa para tratar o passivo	Consequência
Entrevistado 10	82	Capacidade de entrega	Recursos financeiros	Normativo	18	Ausência de recursos financeiros	Dado
					29	Ausência de previsibilidade para repasse dos recursos de convênio	Dado
					26	Atraso do convênio	Garantia
					28	Custo para os municípios (ex. ... necessidade de licitar novamente)	Garantia
					25	Problema de repasse das parcelas para os municípios ... Expectativa de melhora com as emendas impositivas determinadas pela Constituição Estadual	Garantia
					27	Atraso da prestação de contas do convênio	Afirmação-chave
					32	Necessidade de identificação dos convênios prioritários para realização do repasse	Consequência
					34	[Necessidade de] Repasse em dia ou firmar apenas convênios em que se tenha a garantia do recurso	Consequência
Entrevistado 10	83	Relação com *stakeholders*	Atuação política x técnica	Cultural-cognitivo	10	Jogo político (os prefeitos, deputados, secretaria de governo etc. gostam dessa dinâmica)	Dado

					24	Ausência de critério técnico para realização das doações ... Existência de indicadores para melhor direcionamento (mesmo não extinguindo o fator político)	Dado
					9	Doação como uma política assistencialista da república velha ... Descontinuidade da política como oportunidade de se focar em outras áreas	Afirmação-chave
					21	Necessidade de verificação do interesse em perpetuar essa política	Consequência
					31	Necessidade de elaboração de um plano de ação para acabar com o estoque de materiais a serem doados	Consequência
Entrevistado 10	84	Capacidade de gestão	Diretriz de atuação	Normativo	[9]	Descontinuidade da política [de doação] como oportunidade de se focar em outras áreas	Contrafactual
					23	O próprio município conseguiria adquirir o que é doado	Garantia
					22	Foco na prestação de contas	Afirmação-chave
Entrevistado 11	85	Capacidade de gestão	Relação com o mercado	Normativo	1	Falta de diálogo com a gestão passada	Dado
					2	Contratos de estádios envolvem aspectos como "paixão"	Dado
					6	Dentro de dois meses os recursos financeiros esgotarão	Dado
					3	Dificuldade em sentar com as partes do contrato e resolver os problemas	Dado
					8	Qualquer alternativa escolhida como solução pode ser questionada pelos órgãos de controle	Dado
					4	Todos os contratos de concessões e PPPs são problemáticos	Dado
					5	Dívida do Estado com o fornecedor	Dado
					10	Iminente necessidade de se fazer a repactuação ou o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos	Afirmação-chave
					7	Necessidade de um trabalho grande para a equipe de justificar as alternativas propostas	Consequência
					9	Necessidade de um estudo de como os problemas podem ser resolvidos	Consequência
					11	Necessidade de priorização dos contratos vigentes a serem revistos	Consequência

Entrevistado 11	86	Capacidade de entrega	Recursos financeiros	Normativo	12	Situação financeira do Estado ... Possibilidade de fazer novos e bons contratos em lugar de lidar com o passivo	Dado
					13	Recursos escassos para a Secretaria	Dado
					19	Equipe enxuta ... Equipe enxuta, mas qualificada	Dado
					14	Ausência de recursos financeiros para pagar os contratos	Dado
					15	"Aos trancos e barrancos" terá que conseguir fazer o que já se fazia	Garantia
					16	Impossibilidade de se pensar em novos projetos de PPPs ... Trabalhar com concessões simples	Garantia
					11	Necessidade de priorização dos contratos vigentes a serem revistos	Garantia
					18	Necessidade de realização de parcerias com instituições que trabalham com fundo perdido	Garantia
					17	Disponibilidade de um secretário capaz, mas que fará menos do que poderia fazer	Afirmação-chave
Entrevistado 11	87	Atendimento das necessidades do público	Capacidade de entrega	Regulativo	[12]	Possibilidade de fazer novos e bons contratos em lugar de lidar com o passivo	Contrafactual
					20	Retorno para a população	Afirmação-chave
Entrevistado 11	88	Transparência e comunicação	Divulgação para a população	Normativo	24	A Secretaria assumiu recentemente as PPPs	Dado
					25	Multiplicidade das fontes de informações (existência de diversos sites)	Dado
					27	Não se sabe se a gestão passada tinha uma intenção de dar transparência em relação aos contratos	Dado
					29	Resistência em relação a valores como "transparência"	Dado
					22	Site das PPPs desatualizado	Garantia
					23	Site das PPPs ainda solto	Garantia
					28	Lacuna do Estado em relação ao compromisso com a transparência	Garantia
					21	Desinformação da população... Transparência absoluta (exceto para situações que por questão de segurança envolvem sigilo)	Afirmação-chave
					26	Necessidade de retomar o contato com a empresa de tecnologia para proposição do novo site	Consequência
Entrevistado 11	89	Atendimento das	Transparência e comunicação	Normativo	[21]	Transparência absoluta (exceto para situações que por questão de segurança envolvem sigilo)	Contrafactual

		necessidades do público			20	Retorno para a população	Afirmação-chave
Entrevistado 11	90	Atendimento das necessidades do público	Relação com o departamento vinculado	Cultural-cognitivo	31	Ausência de dinamismo da parte do órgão da administração indireta	Dado
					32	Resistência em incorporar novos modos de trabalho	Dado
					30	Conflitos entre a visão tradicional do órgão da adm. indireta e a visão mais do moderna do órgão direto ... Alocar uma força de trabalho mais nova no indireto	Garantia
					33	Manutenção de uma forma de trabalho com a justificativa de que "assim que as coisas sempre foram feiras"	Garantia
					34	A visão da população não é de um órgão da administração indireta eficiente	Afirmação-chave

APÊNDICE G: Conteúdos de nível 1 e nível 2 dos construtos coincidentes

Gestor	ID Argumento	Pilar Institucional	Nº	Construto	Função	Conteúdo (nível 1)	Conteúdo (Nível 2)
Entrevistado 1	1	Normativo	16	Baixa qualificação da equipe ... Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Dado	Recursos humanos	Capacitação de RH
			15	Equipe pequena	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			48	Necessidade de uma diretriz a nível de governo para que as equipes possam realizar o atendimento conforme critérios técnicos definidos	Consequência	Leis, regras e diretrizes	Diretriz governamental
Entrevistado 1	2	Regulativo	48	Necessidade de uma diretriz a nível de governo para que as equipes possam realizar o atendimento conforme critérios técnicos definidos	Dado	Leis, regras e diretrizes	Diretriz governamental
Entrevistado 1	4	Regulativo	16	Baixa qualificação da equipe ... Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Dado	Recursos humanos	Capacitação de RH
			15	Equipe pequena	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			40	Fatores burocráticos inerentes à administração pública	Dado	Leis, regras e diretrizes	Observância dos limites legislativos
Entrevistado 1	5	Normativo	41	A equipe não sabe dimensionar direito determinados projetos	Garantia	Recursos humanos	Capacitação de RH
			16	Baixa qualificação da equipe ... Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Garantia	Recursos humanos	Capacitação de RH
Entrevistado 1	7	Cultural-cognitivo	41	A equipe não sabe dimensionar direito determinados projetos	Garantia	Recursos humanos	Capacitação de RH
			32	Aditivos sempre no limite da legislação	Afirmação-chave	Leis, regras e diretrizes	Observância dos limites legislativos
			16	Baixa qualificação da equipe ... Quadro de efetivos com uma carreira estruturada e cargos e recrutamento amplo mais atrativos	Dado	Recursos humanos	Capacitação de RH
			31	Cronograma sempre atrasado	Afirmação-chave	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			30	Duração dos projetos do órgão vinculado é muito maior do que a esperada	Garantia	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho

			80	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos	Consequência	Governança da secretaria	Estrutura organizacional
Entrevistado 1	8	Normativo	32	Aditivos sempre no limite da legislação	Afirmação-chave	Leis, regras e diretrizes	Observância dos limites legislativos
			31	Cronograma sempre atrasado	Afirmação-chave	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			30	Duração dos projetos do órgão vinculado é muito maior do que a esperada	Garantia	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			80	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos	Consequência	Governança da secretaria	Estrutura organizacional
Entrevistado 1	9	Regulativo	32	Aditivos sempre no limite da legislação	Afirmação-chave	Leis, regras e diretrizes	Observância dos limites legislativos
			31	Cronograma sempre atrasado	Afirmação-chave	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			30	Duração dos projetos do órgão vinculado é muito maior do que a esperada	Dado	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			40	Fatores burocráticos inerentes à administração pública	Dado	Leis, regras e diretrizes	Observância dos limites legislativos
			80	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos	Consequência	Governança da secretaria	Estrutura organizacional
Entrevistado 2	10	Cultural-cognitivo	1	Carência na quantidade de pessoas	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
Entrevistado 2	11	Normativo	30	A gestão anterior dizimou as equipes todas	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			1	Carência na quantidade de pessoas	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			28	Complexidade dos contratos de PPPs ... Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Dado	Gestão contratual	Complexidade dos contratos
			52	Dificuldade de rastreio dos dados	Dado	Estruturação da informação	Gestão da informação
			26	Historicamente, a equipe que geria os contratos de concessão foi saindo	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH

			122	Projetos básicos ruins	Dado	Qualidade da entrega	Qualidade do trabalho
Entrevistado 2	12	Regulativo	1	Carência na quantidade de pessoas	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			3	Volume grande de demandas rotineiras_	Dado	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
			90	Dificuldade de inteligência para a integração entre transporte municipal e metropolitano ... Gestão metropolitana integrada	Consequência	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			52	Dificuldade de rastreio dos dados	Dado	Estruturação da informação	Gestão da informação
			44	Diversas exigências contratuais para manutenção do estado de conservação das rodovias, sob risco de aplicação de multa contratual	Dado	Gestão contratual	Acompanhamento dos contratos
			147	Necessidade de desenvolvimento de um sistema de gerenciamento para trazer maturidade, otimização para a gestão com a equipe que se tem	Consequência	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			35	Necessidade de um controle e acompanhamento criterioso do contratado para que não haja depreciação e desvios	Dado	Gestão contratual	Acompanhamento dos contratos
			4	Ninguém (ou poucas pessoas) para tratar da inteligência (ex.: dos contratos, da comunicação etc.) - Carência na inteligência	Garantia	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			18	O sistema intermunicipal é na verdade pensado linha a linha, município a município	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			2	Os profissionais são consumidos pela rotina (ex.: a gestão dos contratos fica a reboque das demais demandas)	Garantia	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
Entrevistado 2	15	Normativo	13	Ausência de planejamento do transporte intermunicipal	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			123	Ausência de recursos	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
			90	Dificuldade de inteligência para a integração entre transporte municipal e metropolitano ... Gestão metropolitana integrada	Garantia	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			4	Ninguém (ou poucas pessoas) para tratar da inteligência (ex.: dos contratos, da comunicação etc.) - Carência na inteligência	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH

			18	O sistema intermunicipal é na verdade pensado linha a linha, município a município	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
Entrevistado 2	16	Regulativo	30	A gestão anterior dizimou as equipes todas	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			1	Carência na quantidade de pessoas	Afirmação-chave	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			28	Complexidade dos contratos de PPPs ... Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Dado	Gestão contratual	Complexidade dos contratos
			24	Contratos de PPPs com volumes vultuosos a serem geridos	Dado	Gestão contratual	Volume dos contratos
			26	Historicamente, a equipe que geria os contratos de concessão foi saindo	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			147	Necessidade de desenvolvimento de um sistema de gerenciamento para trazer maturidade, otimização para a gestão com a equipe que se tem	Consequência	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
Entrevistado 2	17	Regulativo	28	Complexidade dos contratos de PPPs ... Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Garantia	Gestão contratual	Complexidade dos contratos
			24	Contratos de PPPs com volumes vultuosos a serem geridos	Garantia	Gestão contratual	Volume dos contratos
			33	Contratos que devem considerar diversas abordagens (financeira, obra, conservação etc.)	Dado	Gestão contratual	Premissa dos contratos
			44	Diversas exigências contratuais para manutenção do estado de conservação das rodovias, sob risco de aplicação de multa contratual	Dado	Gestão contratual	Acompanhamento dos contratos
Entrevistado 2	18	Regulativo	44	Diversas exigências contratuais para manutenção do estado de conservação das rodovias, sob risco de aplicação de multa contratual	Dado	Gestão contratual	Acompanhamento dos contratos
Entrevistado 2	19	Regulativo	28	Complexidade dos contratos de PPPs ... Melhor interlocução com o órgão jurídico e com a parte financeira do Estado	Dado	Gestão contratual	Complexidade dos contratos
			24	Contratos de PPPs com volumes vultuosos a serem geridos	Dado	Gestão contratual	Volume dos contratos
			33	Contratos que devem considerar diversas abordagens (financeira, obra, conservação etc.)	Dado	Gestão contratual	Premissa dos contratos
			35	Necessidade de um controle e acompanhamento criterioso do contratado para que não haja depreciação e desvios	Dado	Gestão contratual	Acompanhamento dos contratos

Entrevistado 2	21	Normativo	123	Ausência de recursos	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
			122	Projetos básicos ruins	Dado	Qualidade da entrega	Qualidade do trabalho
Entrevistado 2	22	Normativo	13	Ausência de planejamento do transporte intermunicipal	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
Entrevistado 2	24	Normativo	13	Ausência de planejamento do transporte intermunicipal	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			4	Ninguém (ou poucas pessoas) para tratar da inteligência (ex.: dos contratos, da comunicação etc.) - Carência na inteligência	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			2	Os profissionais são consumidos pela rotina (ex.: a gestão dos contratos fica a reboque das demais demandas)	Garantia	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
			3	Volume grande de demandas rotineiras_	Dado	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
Entrevistado 3	25	Regulativo	23	Corte dos investimentos	Dado	Restrição de recurso	Corte de investimentos
			6	Obras inacabadas e/ou paralisadas ... Definição pelos setores atendidos de quais obras serão concluídas	Dado	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
Entrevistado 3	27	Normativo	23	Corte dos investimentos	Dado	Restrição de recurso	Corte de investimentos
			6	Obras inacabadas e/ou paralisadas ... Definição pelos setores atendidos de quais obras serão concluídas	Garantia	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
Entrevistado 4	29	Normativo	9	Falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			20	O órgão sempre passa por pleitos relacionados aumentos remuneratórios	Garantia	Recursos humanos	Política de RH
			68	Volume grande de demandas rotineiras	Dado	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
Entrevistado 4	30	Regulativo	2	Antigamente, órgãos com competências não tão bem delimitadas	Dado	Leis, regras e diretrizes	Delimitação de competência
			60	Cada órgão possui autonomia para adotar a metodologia que acha mais justa e mais coerente	Dado	Leis, regras e diretrizes	Delimitação de competência
			3	Divergência das metodologias utilizadas (ex.: para reequilíbrio econômico-financeiro de PPPs)	Dado	Leis, regras e diretrizes	Alinhamento metodológico
			20	O órgão sempre passa por pleitos relacionados aumentos remuneratórios	Consequência	Recursos humanos	Política de RH

			68	Volume grande de demandas rotineiras	Dado	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
Entrevistado 4	31	Regulativo	2	Antigamente, órgãos com competências não tão bem delimitadas	Dado	Leis, regras e diretrizes	Delimitação de competência
			60	Cada órgão possui autonomia para adotar a metodologia que acha mais justa e mais coerente	Dado	Leis, regras e diretrizes	Delimitação de competência
			3	Divergência das metodologias utilizadas (ex.: para reequilíbrio econômico-financeiro de PPPs)	Garantia	Leis, regras e diretrizes	Alinhamento metodológico
Entrevistado 4	32	Normativo	9	Falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			68	Volume grande de demandas rotineiras	Dado	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
Entrevistado 4	33	Cultural-cognitivo	9	Falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
Entrevistado 4	35	Normativo	13	Ausência de um gerenciamento de informação ... Transparência em relação aos grandes números do órgão (definição do que, onde e como vai ser divulgado)	Afirmação-chave	Estruturação da informação	Gestão da informação
			58	Baixa adesão à utilização do SEI no órgão ... conscientização do pessoal da limitação da utilização de processo físico	Garantia	Estruturação da informação	Gestão da informação
			32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
Entrevistado 4	36	Normativo	13	Ausência de um gerenciamento de informação ... Transparência em relação aos grandes números do órgão (definição do que, onde e como vai ser divulgado)	Dado	Estruturação da informação	Gestão da informação
			33	Diretriz do governo de se enxugar custeio e investimento	Dado	Leis, regras e diretrizes	Diretriz governamental
			3	Divergência das metodologias utilizadas (ex.: para reequilíbrio econômico-financeiro de PPPs)	Dado	Leis, regras e diretrizes	Alinhamento metodológico
			9	Falhas no corpo técnico do órgão; (déficit de composição da equipe)	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
			97	Necessidade de realização de alguns filtros para identificação do que realmente é relevante	Consequência	Estruturação da informação	Utilização da informação

			98	O órgão gera um grande volume de informações	Dado	Estruturação da informação	Gestão da informação
Entrevistado 4	37	Normativo	13	Ausência de um gerenciamento de informação ... Transparência em relação aos grandes números do órgão (definição do que, onde e como vai ser divulgado)	Dado	Estruturação da informação	Gestão da informação
			58	Baixa adesão à utilização do SEI no órgão ... conscientização do pessoal da limitação da utilização de processo físico	Dado	Estruturação da informação	Gestão da informação
			97	Necessidade de realização de alguns filtros para identificação do que realmente é relevante	Consequência	Estruturação da informação	Utilização da informação
			98	O órgão gera um grande volume de informações	Dado	Estruturação da informação	Gestão da informação
Entrevistado 4	39	Cultural-cognitivo	27	Assimetria de informação	Afirmação-chave	Estruturação da informação	Assimetria de informação
			8	*Delays* de informação	Garantia	Estruturação da informação	Assimetria de informação
Entrevistado 4	40	Regulativo	27	Assimetria de informação	Dado	Estruturação da informação	Assimetria de informação
			8	*Delays* de informação	Dado	Estruturação da informação	Assimetria de informação
			32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
Entrevistado 4	42	Normativo	129	A modelagem foi pensada em um contexto de disponibilidade de capital e recursos financeiros do estado (ex.: parcela calculada para aporte pelo Estado)	Dado	Gestão contratual	Premissa dos contratos
			127	A modelagem partiu de premissas não mensuradas/ difíceis de serem mensuradas (ex.: taxa de retorno, matriz de risco - desapropriações, licença ambiental)	Dado	Gestão contratual	Premissa dos contratos
			34	Começa a se repensar estruturas como a de PPPs; colocar em xeque a estrutura que foi pensada	Afirmação-chave	Gestão contratual	Sustentabilidade do modelo dos contratos

			29	Modelagem das PPPs em um cenário fiscal e financeiro diferente do atual (distanciamento entre o que foi pensado e a realidade) ... Modelo de concessão plena	Dado	Gestão contratual	Premissa dos contratos
			70	Necessidade de renegociação de contratos, mudança de alguns parâmetros para uma realidade economicamente viável	Consequência	Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos
			39	Necessidade de se verificar se há mecanismos suficientes para embasar uma alteração de modelo de PPP (ex.: para concessão plena)	Consequência	Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos
			35	O programa de PPPs passa a parecer impraticável	Garantia	Gestão contratual	Sustentabilidade do modelo dos contratos
			32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
			38	Tendência de se estudar a descontinuidade do programa de PPPs no futuro, sem interromper o serviço prestado para a população	Garantia	Gestão contratual	Sustentabilidade do modelo dos contratos
Entrevistado 4	43	Normativo	129	A modelagem foi pensada em um contexto de disponibilidade de capital e recursos financeiros do estado (ex.: parcela calculada para aporte pelo Estado)	Dado	Gestão contratual	Premissa dos contratos
			127	A modelagem partiu de premissas não mensuradas/ difíceis de serem mensuradas (ex.: taxa de retorno, matriz de risco - desapropriações, licença ambiental)	Dado	Gestão contratual	Premissa dos contratos
			34	Começa a se repensar estruturas como a de PPPs; colocar em xeque a estrutura que foi pensada	Afirmação-chave	Gestão contratual	Sustentabilidade do modelo dos contratos
			33	Diretriz do governo de se enxugar custeio e investimento	Dado	Leis, regras e diretrizes	Diretriz governamental
			29	Modelagem das PPPs em um cenário fiscal e financeiro diferente do atual (distanciamento entre o que foi pensado e a realidade) ... Modelo de concessão plena	Dado	Gestão contratual	Premissa dos contratos
			70	Necessidade de renegociação de contratos, mudança de alguns parâmetros para uma realidade economicamente viável	Consequência	Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos
			39	Necessidade de se verificar se há mecanismos suficientes para embasar uma alteração de modelo de PPP (ex.: para concessão plena)	Consequência	Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos

			35	O programa de PPPs passa a parecer impraticável	Garantia	Gestão contratual	Sustentabilidade do modelo dos contratos
			32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
			38	Tendência de se estudar a descontinuidade do programa de PPPs no futuro, sem interromper o serviço prestado para a população	Garantia	Gestão contratual	Sustentabilidade do modelo dos contratos
Entrevistado 4	44	Regulativo	32	Situação atual de restrição fiscal e financeira do Estado ... Ausência de déficit financeiro	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
Entrevistado 5	46	Regulativo	1	Ausência de dados, inteligência, diagnósticos, informações ... Mapa de ações a partir de informações atuais e estratégicas; painel em tempo real com as infos	Dado	Estruturação da informação	Disponibilidade da informação
			2	Dificuldade de coordenação das ações e das políticas (ausência de uma coluna vertebral para as ações)	Garantia	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			3	Necessidade de se reunir as informações para aplicar inteligência	Consequência	Estruturação da informação	Utilização da informação
			4	Quantitativo de mão de obra disponível aquém do necessário ... Ter mais pessoas, mas também uma maior produtividade (pessoas engajadas, proativas etc.)	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
Entrevistado 5	48	Normativo	10	Atuação em um contexto de alta pressão	Afirmação-chave	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			4	Quantitativo de mão de obra disponível aquém do necessário ... Ter mais pessoas, mas também uma maior produtividade (pessoas engajadas, proativas etc.)	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
Entrevistado 5	49	Regulativo	10	Atuação em um contexto de alta pressão	Afirmação-chave	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			41	Atuação na escuridão	Afirmação-chave	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			42	Necessidade de maior transparência financeira em relação ao fluxo de caixa do estado, somada à metodologia de priorização que determine tal fluxo	Consequência	Restrição de recurso	Transparência do fluxo de caixa
Entrevistado 5	50	Normativo	10	Atuação em um contexto de alta pressão	Afirmação-chave	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			41	Atuação na escuridão	Afirmação-chave	Governança da secretaria	Maturidade gerencial

			1	Ausência de dados, inteligência, diagnósticos, informações ... Mapa de ações a partir de informações atuais e estratégicas; painel em tempo real com as infos	Dado	Estruturação da informação	Disponibilidade da informação
			2	Dificuldade de coordenação das ações e das políticas (ausência de uma coluna vertebral para as ações)	Garantia	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			3	Necessidade de se reunir as informações para aplicar inteligência	Consequência	Estruturação da informação	Utilização da informação
Entrevistado 5	51	Normativo	10	Atuação em um contexto de alta pressão	Garantia	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			7	Falta de dinheiro ... Ter condições de botar os projetos de pé	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
			42	Necessidade de maior transparência financeira em relação ao fluxo de caixa do estado, somada à metodologia de priorização que determine tal fluxo	Afirmação-chave	Restrição de recurso	Transparência do fluxo de caixa
Entrevistado 5	52	Cultural-cognitivo	7	Falta de dinheiro ... Ter condições de botar os projetos de pé	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
Entrevistado 6	55	Normativo	8	A demanda pelo serviço de transportes é crescente	Dado	Qualidade da entrega	Necessidades da população
			14	Alocação dos funcionários para realização de um trabalho corriqueiro ... Alocação de apenas um funcionário para o trabalho operacional	Garantia	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
			12	Mão de obra insuficiente p/ utilização da Central de Controle de Eventos ... Sala ligada o tempo todo, fazendo uma gerência melhor do que a que tem sido feita	Dado	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
Entrevistado 6	57	Regulativo	8	A demanda pelo serviço de transportes é crescente	Dado	Qualidade da entrega	Necessidades da população
			14	Alocação dos funcionários para realização de um trabalho corriqueiro ... Alocação de apenas um funcionário para o trabalho operacional	Garantia	Estruturação da informação	Volume de trabalho operacional
			12	Mão de obra insuficiente p/ utilização da Central de Controle de Eventos ... Sala ligada o tempo todo, fazendo uma gerência melhor do que a que tem sido feita	Garantia	Restrição de recurso	Disponibilidade de RH
Entrevistado 7	61	Normativo	39	Ineficiência do gasto público	Garantia	Qualidade da entrega	Eficiência do gasto

			40	Nunca se tem a certeza se o recurso está sendo gasto onde realmente precisa (repasse dos recursos de uma forma não criteriosa)	Afirmação-chave	Qualidade da entrega	Necessidades da população
Entrevistado 7	63	Regulativo	5	Necessidade de se pensar nos recursos humanos que trabalham com esses empreendimentos	Afirmação-chave	Recursos humanos	Política de RH
Entrevistado 7	64	Cultural-cognitivo	26	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos para ajudar no planejamento e monitoramento dos empreendimentos e na interlocução com outros órgãos	Consequência	Governança da secretaria	Estrutura organizacional
			6	Problemas de planejamento e execução em projetos de edificações e infraestrutura pelo órgão da adm. indireta	Garantia	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
Entrevistado 7	65	Normativo	33	Ineficiência para conclusão das obras	Afirmação-chave	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			26	Necessidade de estruturação de um escritório de projetos para ajudar no planejamento e monitoramento dos empreendimentos e na interlocução com outros órgãos	Consequência	Governança da secretaria	Estrutura organizacional
			5	Necessidade de se pensar nos recursos humanos que trabalham com esses empreendimentos	Consequência	Recursos humanos	Política de RH
			6	Problemas de planejamento e execução em projetos de edificações e infraestrutura pelo órgão da adm. indireta	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
Entrevistado 7	66	Normativo	39	Ineficiência do gasto público	Garantia	Qualidade da entrega	Eficiência do gasto
			33	Ineficiência para conclusão das obras	Dado	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			40	Nunca se tem a certeza se o recurso está sendo gasto onde realmente precisa (repasse dos recursos de uma forma não criteriosa)	Dado	Qualidade da entrega	Necessidades da população
Entrevistado 8	67	Normativo	1	Falta de recursos próprios/Dificuldade financeira do Estado ... Soluções para cada um dos desdobramentos desse problema que não exijam orçamento	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
Entrevistado 8	68	Normativo	7	Complexidade da modelagem de projetos	Dado	Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos
			8	Dependência de níveis de serviço econômico-financeiro, técnico e jurídico externos	Afirmação-chave	Recursos humanos	Capacitação de RH
			9	Tempo restrito dos funcionários da equipe	Dado	Restrição de recurso	Restrição de tempo

Entrevistado 8	69	Normativo	8	Dependência de níveis de serviço econômico-financeiro, técnico e jurídico externos	Dado	Recursos humanos	Capacitação de RH
			1	Falta de recursos próprios/Dificuldade financeira do Estado ... Soluções para cada um dos desdobramentos desse problema que não exijam orçamento	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
Entrevistado 8	70	Regulativo	9	Tempo restrito dos funcionários da equipe	Dado	Restrição de recurso	Restrição de tempo
Entrevistado 8	71	Normativo	22	Ausência de acervo técnico e histórico de pessoas envolvidas nas PPPs e concessões ... Meios de pesquisa e canais para devido arquivamento do acervo	Dado	Estruturação da informação	Disponibilidade da informação
			33	Ausência de uma devida gestão documental	Dado	Estruturação da informação	Gestão da informação
			7	Complexidade da modelagem de projetos	Dado	Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos
			52	Dificuldades de gestão da gestão anterior	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			1	Falta de recursos próprios/Dificuldade financeira do Estado ... Soluções para cada um dos desdobramentos desse problema que não exijam orçamento	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
			43	Órgãos de controle mudam de ideia sobre o que está certo e errado o tempo todo	Dado	Leis, regras e diretrizes	Segurança jurídica
			49	Órgãos de controle têm legislado (criam normas e parâmetros que fogem à competência) ... Órgãos de controle se restringirem ao que de fato é sua competência	Dado	Leis, regras e diretrizes	Delimitação de competência
Entrevistado 8	72	Cultural-cognitivo	55	Necessidade de se conseguir um consenso e o apoio dos órgãos de controle para realizar as alterações e ajustes necessários aos contratos	Consequência	Leis, regras e diretrizes	Segurança jurídica
			43	Órgãos de controle mudam de ideia sobre o que está certo e errado o tempo todo	Dado	Leis, regras e diretrizes	Segurança jurídica
			49	Órgãos de controle têm legislado (criam normas e parâmetros que fogem à competência) ... Órgãos de controle se restringirem ao que de fato é sua competência	Dado	Leis, regras e diretrizes	Delimitação de competência

Entrevistado 8	73	Normativo	22	Ausência de acervo técnico e histórico de pessoas envolvidas nas PPPs e concessões ... Meios de pesquisa e canais para devido arquivamento do acervo	Dado	Estruturação da informação	Disponibilidade da informação
			33	Ausência de uma devida gestão documental	Garantia	Estruturação da informação	Gestão da informação
			24	Desafio para tratativa da temática de PPPs e concessões	Consequência	Gestão contratual	Complexidade dos contratos
			52	Dificuldades de gestão da gestão anterior	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
Entrevistado 8	74	Cultural-cognitivo	24	Desafio para tratativa da temática de PPPs e concessões	Afirmação-chave	Gestão contratual	Complexidade dos contratos
			1	Falta de recursos próprios/Dificuldade financeira do Estado ... Soluções para cada um dos desdobramentos desse problema que não exijam orçamento	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
			55	Necessidade de se conseguir um consenso e o apoio dos órgãos de controle para realizar as alterações e ajustes necessários aos contratos	Consequência	Leis, regras e diretrizes	Segurança jurídica
Entrevistado 9	78	Regulativo	21	Ausência de incentivos para que as empresas do setor de mobilidade melhorem a qualidade do serviço ofertado	Garantia	Governança da secretaria	Dinâmica de mercado
			22	Ausência de integração entre as linhas metropolitanas e as municipais	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			20	Oferta de um serviço ruim para maximização dos ganhos	Afirmação-chave	Governança da secretaria	Dinâmica de mercado
			24	Setor de mobilidade capturado por empresas que têm interesse em manter o status quo	Garantia	Governança da secretaria	Dinâmica de mercado
Entrevistado 9	79	Normativo	21	Ausência de incentivos para que as empresas do setor de mobilidade melhorem a qualidade do serviço ofertado	Dado	Governança da secretaria	Dinâmica de mercado
			22	Ausência de integração entre as linhas metropolitanas e as municipais	Dado	Governança da secretaria	Maturidade gerencial
			20	Oferta de um serviço ruim para maximização dos ganhos	Dado	Governança da secretaria	Dinâmica de mercado
			24	Setor de mobilidade capturado por empresas que têm interesse em manter o status quo	Dado	Governança da secretaria	Dinâmica de mercado
Entrevistado 10	81	Normativo	27	Atraso da prestação de contas do convênio	Garantia	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho

			18	Ausência de recursos financeiros	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
			10	Jogo político (os prefeitos, deputados, SEGOV etc. gostam dessa dinâmica)	Dado	Governança da secretaria	Dinâmica política
Entrevistado 10	82	Normativo	27	Atraso da prestação de contas do convênio	Afirmação-chave	Qualidade da entrega	Eficiência do trabalho
			18	Ausência de recursos financeiros	Dado	Restrição de recurso	Ausência de recurso financeiro
Entrevistado 10	83	Cultural-cognitivo	10	Jogo político (os prefeitos, deputados, SEGOV etc. gostam dessa dinâmica)	Dado	Governança da secretaria	Dinâmica política
Entrevistado 11	85	Normativo	11	Necessidade de priorização dos contratos vigentes a serem revistos	Consequência	Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos
Entrevistado 11	86	Normativo	11	Necessidade de priorização dos contratos vigentes a serem revistos	Garantia	Gestão contratual	(Re)Modelagem dos contratos
Entrevistado 11	87	Regulativo	20	Retorno para a população	Afirmação-chave	Qualidade da entrega	Necessidades da população
Entrevistado 11	89	Normativo	20	Retorno para a população	Afirmação-chave	Qualidade da entrega	Necessidades da população