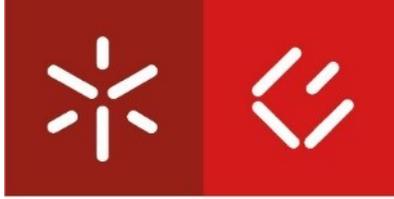


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Jackeline Sales de Melo

**Desafios à implementação da estratégia
no setor público: um estudo de caso.**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Jackeline Sales de Melo

**Desafios à implementação da estratégia
no setor público: um estudo de caso.**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública

Trabalho realizado sob a orientação do

**Professor Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de
Araújo**

julho de 2023

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao dom da vida por me permitir desfrutar dessa experiência que tem proporcionado a mim notável crescimento profissional e pessoal.

À minha Mãe e meu Pai por serem os grandes arquitetos de toda a minha caminhada, sem eles nada disso seria possível.

À Companhia de Água e Esgoto do Ceará que me liberou integralmente para a realização do mestrado.

À Universidade do Minho pela oportunidade e a todos os professores do meu curso pelo conhecimento compartilhado.

Ao Professor Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo por aceitar ser o orientador e acompanhar todo o meu trabalho de pesquisa.

Por fim, a todos os colegas da Cagece que contribuíram direta ou indiretamente para a concretização deste desafio.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

RESUMO

A implementação bem sucedida de novas estratégias é um dos maiores desafios enfrentados pelas organizações para a melhoria do seu desempenho e o alcance dos resultados. As altas taxas de fracasso nesse processo incentivaram o desenvolvimento de investigações, majoritariamente no setor privado, que se concentrassem nessa parte da gestão estratégica, visando conhecer as suas reais dificuldades e, assim, conseguir modificar esse cenário.

Essa realidade não é um privilégio apenas do setor privado. A busca pela melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados, ocasionada principalmente pelo movimento da Nova Gestão Pública, ensejou a necessidade de se avaliar os desafios que permeiam o setor público na implementação de suas estratégias e que, conseqüentemente, podem prejudicar o alcance dos objetivos pretendidos.

O estudo realizado visa contribuir nessa direção ao procurar compreender os obstáculos enfrentados por uma organização pública na implementação de uma nova estratégia. Para isso, a análise foi centrada na verificação da influência de determinadas competências necessárias às organizações, as quais foram apoiadas na literatura, e que abordaram especificamente o direcionamento estratégico, o aprendizado organizacional e a capacidade de implementação.

Caracterizado como um estudo de caso e utilizando uma abordagem qualitativa, as entrevistas realizadas tiveram como objetivo captar as percepções dos gestores responsáveis pelo acompanhamento das estratégias desenvolvidas pela organização, no intuito de obter aprofundamento sobre os fatores que, por ventura, dificultaram a sua implementação.

Os resultados do estudo demonstram que algumas iniciativas sofreram com a presença dos “assassinos silenciosos” da estratégia, sendo que o direcionamento estratégico promovido pela organização foi o fator que mais influenciou na promoção de obstáculos ao processo de implementação, inclusive porque as informações recolhidas sugerem que as demais dimensões sofreram ingerência da primeira.

Palavras-chave: Implementação da Estratégia, Setor Público, Obstáculos à implementação e Direcionamento Estratégico.

ABSTRACT

The successful implementation of new strategies is one of the biggest challenges faced by organizations to improve their performance and achieve results. The high failure rates in this process have encouraged the development of investigations, mostly in the private sector, that focus on this part of strategic management, aiming to know real difficulties and thus be able to modify this scenario.

This reality is not only a privilege of the private sector. The search for improvement in the quality and efficiency of services provided, caused mainly by the New Public Management movement, has led to the need to assess the challenges that permeate the public sector in the implementation of its strategies and that, consequently, may hinder the achievement of the intended objectives.

This study aims to contribute in this direction by seeking to understand the obstacles faced by a public organization in implementing a new strategy. To this end, the analysis was focused on verifying the influence of certain competencies necessary for organizations, which were supported in the literature, and which specifically approached strategic direction, organizational learning and capacity of implementation.

Characterized as a case study and using a qualitative approach, the interviews conducted aimed to capture the perceptions of the managers responsible for monitoring the strategies developed by the organization, in order to gain insight into the factors that may have hindered their implementation.

The results of the study show that some initiatives suffered from the presence of the "silent killers" of the strategy, and the strategic direction promoted by the organization was the factor that most influenced the promotion of obstacles to the implementation process, including because the information collected suggests that the other dimensions suffered interference from the first.

Keywords: Strategy Implementation, Public Sector, Obstacles to Implementation and Strategic Direction.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
LISTA DE TABELAS.....	viii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	viii
Capítulo 1. Introdução	9
1.1. Justificativa do Tema	9
1.2. Problema de Pesquisa.....	10
1.3. Objetivos.....	11
1.4. Estrutura do Trabalho.....	12
Capítulo 2. Enquadramento Teórico	12
2.1 Implementação da Estratégia	13
2.2 Obstáculos à Implementação da Estratégia.....	14
2.2.1 “Assassinos Silenciosos” da Estratégia	18
2.3 Desafios à Implementação de Estratégias no Setor Público	19
Capítulo 3. Contexto da Investigação.....	20
3.1 A Companhia de Água e Esgoto do Ceará	20
3.2 Novo Marco do Saneamento.....	21
3.3 Planejamento Estratégico da Cagece	22
Capítulo 4. Metodologia	24
4.1 Design de Investigação	24
4.2 Questão de Investigação.....	25
4.3 Amostra	25
4.4 Recolha dos Dados.....	26
4.5 Tratamento dos Dados	28
Capítulo 5. Análise Empírica	29
5.1 Caracterização da Amostra.....	29
5.2 Implementação da Estratégia	31
5.3 Apresentação e Análise dos Dados	31
5.3.1 Direcionamento Estratégico	32
5.3.2 Aprendizado Organizacional.....	37
5.3.3 Capacidade de Implementação.....	38
5.3.4 Outros obstáculos identificados	41
Capítulo 6. Conclusão.....	42
6.1 Discussão dos Resultados e Conclusões	42
6.2 Limitações do Estudo	45
6.3 Sugestão de Investigações Futuras	45
REFERÊNCIAS.....	46
APÊNDICE A.....	49
APÊNDICE B	52
APÊNDICE C	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Principais Obstáculos à Implementação da Estratégia

Tabela 2. Perspectivas, Objetivos e Indicadores Estratégicos

Tabela 3. Barreiras à Implementação Bem Sucedida da Estratégia

Tabela 4. Participantes da Pesquisa por Gênero

Tabela 5. Tempo de Serviço na Organização

Tabela 6. Tempo de Serviço na Função

Tabela 7. Desempenho do Processo de Implementação

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
Cagece	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
NGP	Nova Gestão Pública

Capítulo 1. Introdução

A Nova Gestão Pública (NGP) tem como uma das suas principais características a utilização de ferramentas de gestão do setor privado na Administração Pública, que visa, entre outros aspectos, a melhoria da qualidade, eficiência e eficácia do serviço público. Assim, temas como comportamento, ação e desempenho tornaram-se então cada vez mais presentes nas organizações públicas devido às mudanças provocadas pelas agendas de reforma e por uma postura mais exigente dos cidadãos (Poister, Pitts, e Edwards, 2010; Walker, 2013).

A gestão estratégica é uma das práticas da iniciativa privada que foram introduzidas nas organizações públicas em virtude das ideias propostas pela NGP, tendo-se transformado em um assunto de extrema relevância devido à necessidade de se atingir níveis de desempenho cada vez mais elevados no setor público (Walker, 2013).

Para melhorar o seu desempenho e atingir os resultados pretendidos, as organizações precisam ter estratégias bem formuladas e garantir que essa estratégia seja totalmente implementada (Schermerhorn, 1989; Taslak, 2004). Contudo, as organizações continuam enfrentando grandes dificuldades para a sua implementação (Al-Gamdhi, 1998), com gestores conhecendo bem mais sobre o desenvolvimento da estratégia do que sobre a sua implementação, tendo sido treinados para planejar e não para executar (Hrebiniak, 2006).

A dificuldade para a efetivação da estratégia no setor público é a temática dessa pesquisa que, a partir de um estudo de caso, visa investigar as dificuldades enfrentadas pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece para implementar uma nova estratégia, cuja necessidade de mudança no seu direcionamento estratégico foi ocasionada pela publicação da Lei N° 14.026 de 15/07/2020 que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil e define o cumprimento de metas de expansão, qualidade e eficiência a serem atendidas por todas as organizações que atuam no setor de saneamento.

1.1. Justificativa do Tema

Para Olivier e Schwella (2018) a fase da implementação da estratégia é a parte mais importante da gestão estratégica, pois é o momento onde o desempenho pode ser melhorado e o benefício pode ser criado. Uma organização só poderá gerar um valor significativo se houver uma efetiva implementação da estratégia formulada (Heide et al., 2002).

Apesar desse fato, a literatura indica que a taxa de insucesso nessa fase possui um patamar bastante alto no setor privado e esse índice fica posicionado em um intervalo ainda mais elevado se for considerado somente o setor público. Algo que Niven (2003) sugere ter relação com as características únicas dos desafios enfrentados pelos governos, desafios estes que tem origens tanto internas como externas às organizações públicas (Olivier e Schwella, 2018).

Embora haja um consenso sobre a importância da implementação da estratégia, os estudos sobre essa fase da gestão estratégica ainda são muito escassos, uma vez que as investigações tem o seu esforço concentrado em sua maior parte no processo de formulação da estratégia e menos na sua implementação (Vigfússon et al., 2021).

A opção por uma organização pública como objeto do estudo visa contribuir para amenizar essa escassez que se mostra ainda mais expressiva se tiver o setor público como ambiente de investigação. Conforme já defendido por Olivier e Schwella (2018), o desafio das organizações atualmente é implementar suas estratégias e a realização de investigações que possam prover conhecimento acerca da lacuna existente entre planejamento e execução são de grande valia, tendo uma relevância ainda maior se forem aplicadas no contexto público.

Nesse sentido, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará - Cagece foi escolhida como objeto deste estudo de caso por ser uma organização pública de grande dimensão e de relevância no campo empresarial do Estado do Ceará, atuando num contexto do Brasil que tem ainda muitos desafios a serem vencidos, o setor de saneamento, e que precisou repensar e implementar uma nova estratégia após a publicação de um normativo recente que visa a expansão e a eficiência dos serviços.

A restrição do estudo a um contexto específico, no caso a Cagece, é uma oportunidade de adquirir um conhecimento relativamente preciso sobre as falhas na implementação da estratégia que podem afetar o alcance de objetivos da organização, os quais, em sua maioria, são referentes à melhoria na prestação dos serviços à sociedade.

Em suma, o estudo se justifica por ser de relevância no contexto acadêmico e social, apresentando um assunto pouco explorado na literatura e tendo a oportunidade de fornecer implicações práticas para garantir os benefícios pretendidos para o cidadão.

1.2. Problema de Pesquisa

Não há um senso comum nos estudos empíricos sobre a influência do planejamento estratégico na melhoria do desempenho das organizações (Aldehayyat e Anchor, 2010). No entanto, os

problemas relacionados ao baixo desempenho estão mais ligados à efetiva implementação da estratégia do que ao seu planejamento (Hrebiniak, 2006).

A baixa taxa de sucesso no processo de implementação da estratégia e as consequências que essa situação pode causar no alcance dos objetivos especificados, bem como na eficiência na prestação dos serviços à sociedade, são o motor dessa investigação cujo problema de pesquisa se concentra na discussão acerca dos problemas característicos de uma organização pública ao implementar uma nova estratégia.

O ponto de partida para este estudo se concentra na publicação da Lei N° 14.026, de 15/07/2020, que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, e a necessidade de uma mudança de paradigma nas companhias de saneamento, como forma de direcionar os seus esforços para atender as metas propostas por este novo regulamento que tem como principal característica a melhoria na prestação dos serviços.

Dentre algumas das metas a serem alcançados em virtude da lei, é esperado que o nível de atendimento dos sistemas de abastecimento de água e saneamento de águas residuais seja elevado para 99% e 90% da população, respectivamente, até o ano de 2033. Em princípio se pode pensar que o alcance desses índices não é uma grande mudança de patamar que mereça um planejamento específico, mas, para padrões brasileiros onde o percentual de atendimento é de 84% para abastecimento de água e somente 55% para coleta de esgoto (Instituto Trata Brasil, 2022), o desafio é enorme tanto do ponto de vista financeiro como de capacidade de execução.

Tendo em vista esses desafios, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará reformulou o seu planejamento estratégico no ano de 2021, redefinido os seus objetivos e atribuindo metas a serem atingidas já no ano de 2022. A experiência desse organismo público neste último ano é a base para responder à seguinte pergunta de investigação:

- Que desafios se colocam para uma organização pública na implementação de uma nova estratégia?

1.3. Objetivos

De forma a delimitar melhor a questão de investigação, tem-se como objetivo geral da pesquisa estudar os obstáculos que dificultaram a implementação de uma nova estratégia em uma organização do setor público.

Em termos específicos, o estudo visa para um organismo público:

- i. Identificar as dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação;
- ii. Verificar a ocorrência de fatores que possam ter prejudicado ou impedido a concretização da estratégia.

1.4. Estrutura do Trabalho

O estudo é compilado em seis capítulos principais; o primeiro capítulo consiste na justificativa do tema, na definição do problema e objetivo, enquanto o capítulo seguinte apresenta a revisão da literatura com os achados de vários autores sobre a implementação da estratégia e as barreiras que dificultam essa ação, tanto no setor privado como no público.

Já no terceiro capítulo é apresentado o contexto em que se realizou a investigação, no caso todo o ambiente que envolve a Companhia de Água e Esgoto do Ceará. Em seguida o quarto capítulo apresenta a metodologia realizada, compreendendo a estratégia de investigação, as fontes dos dados e a amostra, bem como as ferramentas de análise utilizadas.

Os dois últimos capítulos são compostos de todas as análises e discussões de dados relativos aos resultados obtidos com o estudo e também as conclusões auferidas.

Capítulo 2. Enquadramento Teórico

A estratégia é a tomada de uma decisão, cuja configuração implica na intenção ou desejo de empreender uma ação de forma propositada, que visa atingir, no longo prazo, um objetivo anteriormente declarado. A estratégia deve identificar os fatores críticos vivenciados pela organização e apresentar uma maneira de coordenar e focalizar em ações que possam lidar com estes fatores, sendo a gestão estratégica o processo que engloba todas essas atividades e permite que a estratégia se torne realidade (Henry, 2021).

A gestão da estratégia abrange então um conjunto de decisões e ações de gestão que determina o desempenho no longo prazo de uma organização, sendo composta por várias fases: a análise interna e externa do ambiente; a formulação da estratégia, também denominada de planejamento estratégico; a implementação propriamente dita da estratégia e, finalmente, a sua avaliação e controle (Hunger, 2020).

A implementação da estratégia é considerada um fator altamente significativo para o desempenho das organizações (Noble, 1999; Andrews et al., 2011), o que também foi defendido por Lawless et al. (1989) ao constatar que o desempenho não resulta simplesmente da qualidade da estratégia definida pela organização, mas da sua capacidade de implementá-la de forma eficaz (Kargar e Blumenthal; 1994).

2.1 Implementação da Estratégia

O conceito de implementação da estratégia pode ser resumido como colocar a estratégia formulada para funcionar. Entretanto, uma implementação bem sucedida requer um esforço extra, pois há a necessidade de se ter ações ativas e premeditadas que incluam a coordenação de múltiplos atores e atividades (Heide, 2002). A implementação deficiente de uma boa estratégia pode resultar no fracasso total dessa estratégia (Wheelan e Hanger, 1991; Kargar e Blumenthal, 1994).

Para Woolridge and Floyd (1990) formular uma boa estratégia é mais fácil do que tentar implementá-la (citado por Al-Gamdhi, 1998). Estudos revelam que a fase de execução é responsável por 90% do sucesso da estratégia, enquanto a formulação é responsável por apenas 10% (Kotter 1997; Beer et al., 2005). Além disso, o tempo consumido para implementar uma estratégia é cinco a dez vezes maior ao de elaborá-la, indicando que, além da relevância, o esforço para a sua implementação é muito superior ao da formulação (Thompson e Strickland, 1987; Kargar e Blumenthal, 1994). Muitos gestores acreditam que uma estratégia bem concebida e compartilhada com toda a organização é sinônimo de implementação, mas entre o ideal de alinhamento estratégico e a realidade da execução existem muitas dificuldades (Beer e Eisenstat, 2000).

Nos anos 80, um estudo realizado pela Business Week analisou um grande número de artigos de estratégia corporativa e o seu resultado apontou que apenas 14 das 33 estratégias detalhadas nesses artigos foram bem-sucedidas (Kargar e Blumenthal, 1994). Essa constatação ainda é uma realidade, pois várias fontes indicam que o processo de implementação da estratégia termina em fracasso para 50% a 90% das organizações (Wolczek, 2018). Já nas organizações públicas a taxa de fracasso na execução de estratégias se aproxima do patamar mais alto de 90%, realçando a percepção de que o processo de implementação da estratégia no setor público é mais difícil do que no setor privado (Niven, 2003; Olivier e Schwella, 2018).

A alta taxa de fracasso na implementação da estratégia revela a existência de uma lacuna significativa entre o que é planejado e o efetivamente executado. Essa lacuna está intrinsecamente

relacionada com a ocorrência de diversos problemas que as organizações enfrentam ao tentar por suas estratégias em prática.

2.2 Obstáculos à Implementação da Estratégia

Beer e Eisenstat (2000) definiram os obstáculos que contribuem para o insucesso da estratégia nas organizações como “assassinos silenciosos”, pois bloqueiam a implementação da estratégia e a aprendizagem organizacional no mesmo tempo que são raramente reconhecidos publicamente ou abordados explicitamente. Para estes autores, as organizações só alcançarão o sucesso de suas estratégias se estiverem dispostas a enfrentar esses problemas abertamente.

Um dos pioneiros na pesquisa sobre a implementação da estratégia, Alexander (1985) já alertava para o fato de que poucos estudos se propuseram a investigar o processo de implementação e, principalmente, os problemas experimentados pelas organizações que dificultam ou impedem o seu sucesso. Em seu estudo, ele conseguiu reunir na literatura 22 potenciais problemas e investigou a sua ocorrência em empresas de médio e grande porte do setor privado dos Estados Unidos. O resultado do estudo revelou que mais de 50% das empresas investigadas experimentaram pelo menos 10 dos 22 problemas relacionados.

Outros estudos posteriores foram realizados e revelaram que as dificuldades encontradas no processo de implementação da estratégia não estão relacionadas a um tipo de organização ou estratégia específica, pois foram investigadas empresas das mais variadas características, como dimensão, demografia, e setor de atuação, obtendo resultados, por vezes, muito semelhantes.

Para Kargar e Blumenthal (1994) o “problema de implementação” é um obstáculo operacional à realização de metas, algo não identificado durante o processo de formulação ou surgido devido a uma falha no planejamento da execução, como também pode ser usado para descrever qualquer fenômeno ambiental externo imprevisto e incontrolável.

Eles estudaram a ocorrência de obstáculos à implementação da estratégia em pequenos bancos na Carolina do Norte - US, contrastando com o estudo de Alexander (1985) em relação à dimensão das organizações. Para os autores essa era uma das fraquezas da investigação anterior tendo em vista que em outros estudos, citando Lindsay e Rue (1980) e Hofer (1975), verificou-se que o tamanho da organização é uma variável importante a ser considerada no projeto de processos eficazes de planejamento estratégico.

O resultado da pesquisa se mostrou muito semelhante ao anterior, onde os principais obstáculos são apresentados na Tabela 1, sendo que em menor intensidade. Mesmo assim, os autores alertaram para o fato de que enfrentar vários problemas menores ou moderados ao mesmo tempo pode ter efeitos adversos graves para as organizações. Esse alerta traz luz sobre a importância de se identificar uma quantidade máxima de problemas enfrentados.

Beer e Eisenstat (2000) também se mostraram preocupados com a interação entre as barreiras que contribuem para o insucesso da estratégia. Eles identificaram seis obstáculos que agem para bloquear a implementação da estratégia e formam um círculo vicioso que dificilmente pode ser vencido pelas organizações.

Já Al-Gamdhi (1998), Taslak (2004) e Aldehayyat e Anchor (2010) verificaram a ocorrência das dificuldades para execução de estratégia em diferentes regiões e setores da economia. Al-Gamdhi (1998), por exemplo, replicou o estudo de Alexander (1985) tendo como universo as organizações empresariais na região de Bradford no Reino Unido. As dificuldades experimentadas por estas empresas foram semelhantes mesmo tendo passado mais de uma década do primeiro estudo.

O estudo de Taslak (2004) analisou os obstáculos à implementação de estratégias no setor da indústria têxtil na Turquia e teve como diferencial o aparecimento de barreira relativa à equipe que formula a decisão estratégica, pois a falta de engajamento ativo desses colaboradores na fase de execução foi considerada um problema grave, situação esta que não foi mensurada como um obstáculo importante em estudos anteriores.

Aldehayyat e Anchor (2010) investigaram as barreiras na implementação do planejamento estratégico em companhias na Jordânia que tinham características diversas em relação ao setor de atuação, analisando empresas que integravam os setores de serviços, industrial e financeiro, além de terem dimensões e tempo no mercado diferenciados. Aqui não houve a identificação de nenhuma nova dificuldade, mas foi concluído que a relação entre os problemas vivenciados na implementação da estratégia, a natureza do negócio, idade ou tamanho das organizações não é significativa.

Diferentemente dos demais, Heide et al. (2002) realizaram uma pesquisa utilizando o método qualitativo em uma empresa norueguesa de cruzeiros marítimos para identificar barreiras à execução da estratégia. A avaliação também foi realizada em um formato diferenciado, pois as dificuldades foram avaliadas e codificadas em categorias relativas à comunicação, estrutura organizacional, aprendizagem, gestão de pessoal, cultura, política e recursos. Um dado importante surgido nesse estudo é a ausência de barreiras relativas à categoria recursos. Essa conclusão reforçou os achados de outras investigações

já que essa dificuldade não se mostrou relevante em outras pesquisas, o que sugere que a situação financeira, pelo menos no que se refere à estratégia formulada, é uma questão pacificada.

Já Köseoglu et. al (2018) conseguiram reunir, em uma análise da literatura até então, 41 potenciais barreiras à implementação de decisões estratégicas para uma investigação sobre a ocorrência desses problemas no setor hoteleiro da Turquia. Aqui, embora o quantitativo de dificuldades avaliadas seja muito maior do que o utilizado em investigações anteriores, o resultado mostra que houve uma ocorrência significativa de todas elas, o que demonstra o quão complexo e problemático pode ser o processo de execução dessas ações independente do tipo de negócio analisado.

A Tabela 1 detalha os principais obstáculos identificados na literatura que dificultam a implementação da estratégia. Ao se observar as informações compiladas, percebe-se que os problemas enfrentados são, em sua maioria, comuns a todas as organizações, independente da sua dimensão, ramo de atuação ou localização geográfica.

Tabela 1. Principais Obstáculos à Implementação da Estratégia

Estudo	Estratégia de Investigação	Contexto	Local	Obstáculos
Alexander (1985)	Quantitativa	empresas de médio e grande porte	Estados Unidos	1. Implementação levou mais tempo do que planejado; 2. Surgimento de situações importantes durante a implementação que não haviam sido identificados anteriormente; 3. Coordenação das atividades de implementação ineficaz; 4. Atividades concorrentes e crises desviaram a atenção da implementação; 5. Incapacidade dos funcionários envolvidos; 6. Treinamento e instrução dados aos funcionários de nível inferior não foram adequados; 7. Fatores incontroláveis no ambiente externo; 8. Liderança e direção dos gerentes de departamento não foram adequadas; 9. Tarefas e atividades-chave de implementação não foram detalhadas de forma suficiente; 10. Sistemas de informação usados para monitorar a implementação não foram adequados.
Kargar and Blumenthal (1994)	Quantitativa	pequenos bancos	Carolina do Norte, EUA	1. Mais tempo do que o originalmente planejado; 2. Treinamento e instrução inadequados; ; 3. Fatores ambientais externos incontroláveis; 4. Crises que desviaram a atenção da implementação; 5. Questões importantes que não foram previstas; 6. Definição inadequada das principais tarefas de implementação; 7. Coordenação ineficaz das atividades; 8. Capacidades insuficientes dos empregados; 9. Liderança e direção inadequadas dos gerentes; 10. Sistemas de informação insuficientes para o controle de atividades; 11. Responsabilidades sem definição clara; 12. Comunicação pouco clara dos objetivos gerais.

Al-Ghamdi (1998)	Quantitativa	Empresas	Bradford, RU	1. A implementação demorou mais tempo do que o planejado; 2. Apareceram questões importantes que não tinham sido identificados anteriormente; 3. A coordenação das actividades de implementação foi ineficaz; 4. As atividades concorrentes desviaram a atenção da implementação; 5. As principais tarefas e actividades de implementação não foram suficientemente definidas; 6. Os sistemas de informação utilizados para monitorizar a implementação foram inadequados; 7. A liderança e direção fornecidas pelos gestores eram inadequadas; 8. As capacidades dos empregados envolvidos não eram suficientes; 9. Os problemas que requerem o envolvimento da gestão de topo não foram comunicados com a rapidez suficiente; 10. Fatores incontrolláveis no ambiente externo tiveram um efeito adverso na implementação.
Beer e Eisenstat (2000)	Qualitativa	Empresas	Estados Unidos	1. Estilo top-down ou laissez-faire do gestor de topo; 2. Estratégia pouco clara e prioridades conflituosas; 3. Equipe de gestão sênior ineficaz; 4. Comunicação vertical deficiente; 5. Má coordenação entre funções, negócios ou unidades geográficas; 6. Habilidades de liderança e desenvolvimento inadequadas dos gestores de linha.
Heide et al. (2002)	Qualitativa	empresas de cruzeiros	Noruega	1. Barreiras de comunicação ocasionadas provavelmente pela falta de interação e trabalho em equipe entre os funcionários ; 2. Barreiras de estrutura organizacional devido a falta de rotinas e linhas de responsabilidade pouco claras. Além disso a organização possuía muitos gestores que não coordenavam as suas atividades; 3. Barreiras de aprendizagem; 4. Barreiras de gestão de pessoal; 5. Barreiras culturais; 6. Barreiras políticas. Não foram evidenciadas barreiras relativas a recursos.
Taslak (2004)	Quantitativo	empresas têxteis	Turquia	1. As atividades de implementação levam mais tempo do que o planejado anteriormente; 2. Fatores incontrolláveis no ambiente externo; 3. Atividades concorrentes que desviam atenção da implementação; 4. Problemas não comunicados à alta gerência com antecedência suficiente; 5. Surgiram situações importantes que não foram identificados anteriormente; 6. Os principais formuladores da decisão estratégica que não podem desempenhar um papel ativo na implementação.
Aldehayyat e Anchor (2010)	Quantitativa	empresas do setor financeiro, serviços e indústria	Jordânia	1. Surgiram situações que não foram previstas; 2. A implementação exigiu mais tempo do que o planejado; 3. Crises distraíram a atenção da implementação; 4. Treinamento e instrução inadequados dos funcionários; 5. Fatores ambientais externos incontrolláveis; 6. Capacidade insuficiente dos funcionários envolvidos; 7. Liderança e direção inadequadas por parte dos gerentes; 8. Definição inadequada das principais tarefas de implementação; 9. Comunicação lenta com a alta direção; 10. Papel inativo dos formuladores-chave significativo na implementação; 11. A coordenação da implementação não é suficientemente eficaz; 12. Responsabilidades não sendo claramente definida; 13. Sistemas de informação insuficientes para controle de atividades; 14. Apoiadores que deixaram a empresa durante a implementação; 15. Declarações pouco claras das metas gerais.
Köseoglu, Yazici e Okumus (2018)	Quantitativa	Hotéis	Turquia	1. Não realizar uma análise estratégica abrangente na tomada de decisões; 2. Intervenções frequentes dos proprietários; 3. Não considerar todos os principais interessados; 4. Falta de um plano estratégico abrangente; 5. Falta de formação suficiente

				necessária para a implementação.
--	--	--	--	----------------------------------

Fonte: Elaboração própria a partir de elementos reunidos da literatura

Embora, muitos dos problemas enfrentados pelas organizações sejam semelhantes, não se verifica um padrão no que diz respeito ao impacto destes no sucesso da estratégia, pois o grau de importância dos obstáculos varia em cada um dos estudos.

2.2.1 “Assassinos Silenciosos” da Estratégia

Beer e Einstat (2000) defendem que os “assassinos silenciosos” da implementação de estratégias: estilo “top-down” ou “laissez-faire” do gestor de topo; estratégia pouco clara e prioridades conflituosas; equipe de gestão sênior ineficaz; comunicação vertical deficiente, coordenação deficiente entre funções, negócios ou unidades geográficas; e habilidades de liderança e desenvolvimento inadequadas dos gestores de linha. existem na maioria das empresas, mas a maioria dos gestores evita enfrentá-los. Esta pode ser a razão pela qual estas barreiras se tornam mais difíceis de serem identificadas e, conseqüentemente, combatidas. Além disso, os autores acreditam que, por mais que os obstáculos sejam preocupantes individualmente, a interação entre eles pode ter um efeito ainda mais danoso, o que os levou a agrupar essas seis barreiras em três categorias que envolvem o direcionamento estratégico das organizações, o aprendizado organizacional e a sua capacidade de implementação.

A interligação entre o estilo top-down ou laissez-faire do gestor de topo, estratégia pouco claras e prioridades conflituosas, bem como uma equipe sênior ineficaz formam a dimensão do direcionamento estratégico. Nesse sentido, a falta de posicionamento claro e convincente do gestor máximo sobre a direção estratégica da organização priva a equipe sênior de uma voz comum que poderia ajudá-los a funcionar como uma equipe. Ao mesmo tempo, uma equipe sênior que trabalha buscando atingir os seus interesses funcionais individuais não será capaz de desenvolver uma declaração clara de prioridades.

A dimensão do aprendizado organizacional é caracterizada por uma deficiência na comunicação vertical entre os níveis superiores e inferiores da gestão, onde os funcionários temem que

os gestores seniores não estejam abertos a um diálogo franco sobre questões potencialmente ameaçadoras ou sobre a eficácia da organização, preferindo guardar suas observações para eles mesmos o que impede, por vezes, a discussão das próprias barreiras.

As barreiras que compõem a dimensão relacionada à capacidade de implementação envolvem uma má coordenação entre funções, negócios ou unidades geográficas, bem como habilidades de liderança e desenvolvimento inadequadas dos gestores de linha. A má coordenação é reflexo, principalmente, da falta de clareza sobre o que é prioritário, tendo em vista ser muito difícil que os gestores de diversas funções trabalhem de forma colaborativa se não há uma linha comum de pensamento. O mesmo pode ser atribuído ao problema da liderança nos escalões inferiores, pois, se não há o pleno conhecimento sobre estratégia e prioridades, todas as decisões importantes dependerão de posicionamento da gestão superior.

As deficiências que estão apresentadas nesse item são complexas e, como dito anteriormente, de difícil identificação por bloquearem a implementação da estratégia de uma forma silenciosa, diferentemente da maioria dos obstáculos que foram recorrentemente verificados na Tabela 1. A averiguação da existência de situações como estas pode configurar o epicentro dos desafios enfrentados pelas organizações para uma implementação bem sucedida.

2.3 Desafios à Implementação de Estratégias no Setor Público

A estratégia no setor público é "o meio através do qual as organizações podem melhorar o seu desempenho e prestar melhores serviços" (Boyne e Walker, 2010; Johnsen, 2015) e, nesse cenário, a gestão estratégica é uma tarefa ainda mais complexa, pois várias são as limitações e os desafios políticos e programáticos que, combinados com ambientes institucionais altamente politizados e sistemas administrativos vinculados a regras, condicionam esse processo (Brown, 2010).

Allison (1980) já alertava para o fato de que o contexto da administração pública não é o mesmo do setor privado e, embora haja semelhança entre esses dois setores, são nas diferenças que residem os achados mais significativos. Ratificando esse entendimento, Oliver e Schwella (2018) afirmam que o contexto em que se processa a execução da estratégia é importante. Para os autores a comparação do processo de execução da estratégia no setor público e no privado poderia ser enquadrada no princípio de Pareto, onde apenas 20% do total possuem abordagens diferentes entre os setores, mas esse percentual não muito expressivo impõe diferenças altamente significativas. Mesmo

sendo um percentual pequeno, os autores identificaram dezesseis pontos críticos que devem ser considerados na diferença entre o contexto público e o privado, sendo as características únicas de liderança no setor público um desses pontos.

Cândido e Santos (2018) realizaram um dos poucos estudos no sentido de identificar os fatores que contribuem para o fracasso da implementação da estratégia no setor público, utilizando uma universidade pública de Portugal como estudo de caso. Eles definiram os obstáculos à implementação da estratégia como eventos internos e externos que atuam para modificar ou impedir a execução da estratégia formulada. Entretanto a pesquisa bibliográfica feita por eles indicou que os obstáculos à implementação bem sucedida de uma estratégia, em sua maioria, são fatores organizacionais que estão sob o controle da gestão.

O resultado da investigação mostra que a ocorrência de problemas tem um quantitativo significativo, vinte e dois no total, mas não difere dos identificados em pesquisas anteriores, entretanto apresentam relações de causa-efeito revelando uma “cadeia coerente de obstáculos” que atuam em conjunto e reforçam-se mutuamente, condição esta que já havia sido relatada por Kargar e Blumenthal (1994) e Beer e Eisenstat (2000) em estudos aplicados no setor privado.

Capítulo 3. Contexto da Investigação

3.1 A Companhia de Água e Esgoto do Ceará

A Companhia de Água e Esgoto do Ceará é uma empresa de economia mista com mais de meio século de existência. Controlada pelo Governo do Estado do Ceará, que detém 88,36% do seu número de ações, tem como principal atividade a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e saneamento de águas residuais.

O serviço prestado de abastecimento de água beneficia uma população de aproximadamente 5,6 milhões de habitantes e de saneamento de águas residuais tem cerca de 2,7 milhões de pessoas beneficiadas, o que representa 98,5% e 44,6% da população total com acesso a estes serviços, respectivamente. A companhia está presente em 152 dos 184 municípios que integram o Estado, atendendo um total de 340 localidades.

A organização possui uma receita bruta de cerca de 1,7 bilhão de reais, resultados dos serviços prestados a mais de 2 milhões de clientes, e conta com aproximadamente 1.500

colaboradores. O negócio da empresa se concentra na melhoria da prestação dos serviços e de seus resultados, visando, principalmente, a satisfação da população de forma a reforçar seu reconhecimento como empresa de referência nacional no setor (Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022-2026).

3.2 Novo Marco do Saneamento

Em 2007 foi publicada no Brasil a Lei N 11.445 que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Pela Lei, o saneamento básico é definido como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Essa lei também estabelecia doze (12) princípios fundamentais, dentre eles a universalização do acesso, a eficiência e a sustentabilidade econômica. Entretanto o Brasil continuou avançando lentamente no sentido da universalização, onde a ausência de acesso à água tratada atinge quase 35 milhões de pessoas e 100 milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto (Instituto Trata Brasil, 2022).

Tendo em vista essa situação, foi aprovada em 2020 a Lei N° 14.026 que dispõe sobre a atualização do marco legal do saneamento básico no Brasil e atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. Também conhecido como Novo Marco do Saneamento, o regulamento tem como principal objetivo universalizar e qualificar a prestação dos serviços no setor e define, também, requisitos mínimos para os contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais, sejam estes firmados com organizações da esfera pública ou privada.

“Conforme o Art. 10-A, os contratos deverão, além das cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, conter metas de expansão dos serviços, redução de perdas na distribuição de água tratada, qualidade na prestação dos serviços, eficiência e uso racional da água, energia e outros recursos naturais, reúso de efluentes sanitários e aproveitamento de águas de chuva em conformidade com os serviços a serem prestados, possíveis fontes de receitas alternativas, metodologia de cálculo de eventual indenização, bem como a repartição de riscos entre as partes...”

“...Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de

99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.” (Plano de Gestão Estratégica e de Negócio da Cagece 2022 - 2026)

Em novembro de 2021, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico aprovou a Norma de Referência ANA nº2, cujo conteúdo institui os indicadores que servirão para aferição das metas de universalização de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, bem como de tratamento de esgotos sanitários, conforme atribuição prevista no Novo Marco do Saneamento, e indicando as definições, fórmulas e origem das informações.

A Cagece considera que o Novo Marco do Saneamento impõe metas desafiadoras bem como prazos curtos, principalmente para a universalização do saneamento no país, e, para se adequar as mudanças ocorridas no ambiente, o comportamento da organização deverá contar com a adoção de práticas de excelência, inovação e engajamento de todos os seus colaboradores em alinhamento com a gestão para resultados (Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022–2026).

3.3 Planejamento Estratégico da Cagece

Desde 2005 a Cagece adota o modelo de gestão estratégica para resultados. Nas últimas décadas, a Companhia vem promovendo um esforço contínuo no sentido de adaptar-se às mudanças do ambiente externo e alcançar os objetivos pretendidos. Ao longo de todos esses anos várias foram as modelagens desenvolvidas para o uso dessa ferramenta na avaliação do seu desempenho.

Com o advento da Lei 14.026/2020 que atualiza o Marco Legal do Saneamento no Brasil, a Cagece precisou rever o seu planejamento estratégico buscando atender as diretrizes das regulamentações publicadas nos últimos anos. Tendo em vista esse contexto, a companhia definiu como visão de futuro a universalização dos serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais, com qualidade, efetividade, competitividade e sustentabilidade até 2033.

Para alcance deste propósito, a companhia desdobrou sua estratégia em objetivos estratégicos que integram cinco perspectivas: Econômico-Financeira, Mercado, Processos, Pessoas e Sustentabilidade. Para estes objetivos estratégicos foram definidos 13 indicadores com metas de curto

prazo no horizonte de 2022 a 2026, os quais estão atrelados a cada uma das perspectivas (Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022–2026).

Tabela 2. Perspectivas, Objetivos e Indicadores Estratégicos

PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR	ÁREA RESPONSÁVEL PELO ACOMPANHAMENTO
ECONÔMICO-FINANCEIRA	GARANTIR O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL.	ÍNDICE DE EFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO	GERÊNCIA DE FATURAMENTO E ARRECADAÇÃO
		MARGEM EBITDA	GERÊNCIA DE ORÇAMENTO
MERCADO	ASSEGURAR A SATISFAÇÃO DOS CLIENTES E MELHORAR A IMAGEM INSTITUCIONAL	PERCENTUAL DE SATISFAÇÃO DOS CLIENTES EXTERNOS	GERÊNCIA DE COMUNICAÇÃO GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE MERCADO
		PERCENTUAL DE SERVIÇOS SOLICITADOS PELO CLIENTE E EXECUTADOS NO PRAZO	GERÊNCIA DE RELACIONAMENTO COM CLIENTES
	UNIVERSALIZAR OS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO	ÍNDICE DE COBERTURA DE ÁGUA	GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO E ACOMPANHAMENTO DE EMPREENDIMENTOS
		ÍNDICE DE COBERTURA DE ESGOTO	
PESSOAS	ASSEGURAR A VALORIZAÇÃO DOS COLABORADORES	ÍNDICE DE CLIMA ORGANIZACIONAL	GERÊNCIA DE PESSOAS
PROCESSOS	APRIMORAR A GESTÃO DAS CONCESSÕES, EMPREENDIMENTOS, PARCERIAS E CONTRATOS	ÍNDICE DE DESEMPENHO FÍSICO DAS OBRAS	GERÊNCIA DE CONTRAÇÕES, PLANEJAMENTO E CONTROLE DE OBRAS
	PROMOVER A INOVAÇÃO E A EFETIVIDADE DOS PROCESSOS	ÍNDICE DE CONTRATAÇÕES CONCLUÍDAS NO PRAZO ESTIMADO	SUPERINTENDÊNCIA DE CONTRATAÇÕES
	ASSEGURAR A QUALIDADE E A CONTINUIDADE DOS PRODUTOS E SERVIÇOS	ÍNDICE DE CONTINUIDADE DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA	GERÊNCIA DE COMBATE ÀS PERDAS DE ÁGUA
	REDUZIR PERDAS	ÍNDICE DE PERDAS NA DISTRIBUIÇÃO	
		ÍNDICE DE PERDAS POR LIGAÇÃO	
SUSTENTABILIDADE	FORTALECER AS PRÁTICAS AMBIENTAL, SOCIAL E GOVERNANÇA	ESTÁGIO DE ATUAÇÃO DA CAGECE COM BASE NOS INDICADORES ETHOS PARA NEGÓCIOS SUSTENTÁVEIS E RESPONSÁVEIS	GERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE E INTERAÇÃO SOCIAL

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022-2026 e do Relatório de Acompanhamento de Resultados Corporativos da Cagece.

O atendimento à visão de futuro será mensurado com base no alcance das metas previstas para os indicadores ora apresentados, sendo para isso imprescindível a execução das iniciativas associadas a cada indicador (Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022–2026).

Capítulo 4. Metodologia

4.1 Design de Investigação

Esta pesquisa propõe a realização de um estudo de caso único, cujo contexto é a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece, que busca, por meio de uma abordagem qualitativa, responder à questão de investigação utilizando para isso a percepção dos colaboradores da organização que acompanharam a implementação das estratégias.

Para Bryman (2016, p.69) a distinção entre o estudo de caso e outras estratégias de investigação reside no fato de que o pesquisador está principalmente preocupado em verificar as características únicas daquele caso. Yin (2015) defende que a utilização de uma pesquisa de estudo de caso tem uma vantagem diferenciada quando são feitas sobre o tema perguntas do tipo “como” ou “por que”, quando os eventos em questão são contemporâneos e se é algo que o pesquisador tem pouco ou nenhum controle.

O próprio autor alerta que o uso do estudo de caso como estratégia possui algumas limitações quanto à generalização a outras situações e, ainda, sobre um grande questionamento acerca do rigor metodológico. Entretanto, restringir a pesquisa a um determinado setor e mesmo a uma organização específica proporciona a oportunidade de se obter elementos relativamente preciosos sobre o tema, em particular aqui relacionados aos desafios enfrentados pelo setor público no que tange à implementação da estratégia e os resultados desempenhados.

Já os métodos de análise não podem se limitar aos já tradicionalmente empregados e a utilização de um novo método pode gerar novos conhecimentos ou estender o conhecimento a um campo mais amplo (Royer e Zarlowski, 2001). Assim sendo, o uso de uma abordagem qualitativa nesta investigação se propõe a captar, através da percepção dos colaboradores envolvidos no acompanhamento da implementação da estratégia, uma riqueza maior de detalhes acerca de problemas enfrentados e, principalmente, de fatores que prejudicam o andamento desse processo,

cujas informações não são consideradas de fácil acesso conforme identificado no estudo realizado por Beer e Einstat (2000).

4.2 Questão de Investigação

A motivação principal dessa pesquisa é estudar os obstáculos que uma organização do setor público enfrenta na implementação de uma nova estratégia. Para atingir esse propósito, foi utilizado como fundamento o estudo desenvolvido por Beer e Einstat (2000) que constatou que as principais barreiras à implementação da estratégia são dificilmente abordadas de forma explícita e estão relacionadas a deficiências em algumas das capacidades da própria organização, como o direcionamento estratégico, o aprendizado organizacional e a capacidade de implementação.

Tendo como base este estudo e buscando responder à questão de investigação proposta: Que desafios se colocam para uma organização pública na implementação de uma nova estratégia? é que se apresenta como proposições de investigação as seguintes afirmações:

P1: O direcionamento estratégico promovido influenciou na eficácia do processo de implementação.

P2: A comunicação vertical praticada influenciou na eficácia do processo de implementação.

P3: A atuação dos gestores de linha influenciou na eficácia do processo de implementação.

O conceito de eficácia aplicado nestas proposições é definido pela capacidade de alcançar os objetivos pretendidos.

4.3 Amostra

A implementação do planejamento estratégico é um esforço coletivo do corpo funcional de uma organização. Sendo assim, o universo desta pesquisa é composto por todo o efetivo da Companhia de Água e Esgoto do Ceará, totalizando mil, quinhentos e dezenove (1.519) colaboradores (Relatório da Administração 2022).

Fizeram parte dessa amostra os gestores responsáveis pelo acompanhamento dos indicadores estratégicos informados na Tabela 2 apresentada no item 3.3. A razão para realização dessa

amostragem baseia-se no entendimento de que este grupo é responsável por consolidar todas as informações acerca do desenvolvimento da estratégia.

A quantidade total de participantes foi de onze (11) colaboradores conforme lista apresentada no APÊNDICE C. O motivo pelo qual o número total da amostra foi diferente do número de indicadores é que duas áreas eram responsáveis pelo acompanhamento de cinco dos indicadores e um outro indicador teve o acompanhamento realizado por duas áreas diferentes durante o período analisado.

A participação de múltiplos respondentes sobre o tópico visa superar uma das limitações do estudo de Aldehayyat e Anchor (2010) que apontaram a necessidade de se incluir gestores da linha de frente, provenientes de áreas diversificadas como marketing, financeiro e administração, para que se obtenha uma imagem mais abrangente sobre a situação dentro das organizações em relação ao processo de implementação da estratégia.

4.4 Recolha dos Dados

O instrumento de pesquisa utilizado para a recolha dos dados foi o de entrevistas semiestruturadas com os funcionários da Companhia de Água e Esgoto do Ceará - Cagece, visando conhecer a percepção destes quanto aos aspectos que influenciaram no sucesso do processo de implementação da estratégia.

Uma autorização para as entrevistas com os colaboradores da companhia foi solicitada previamente e concedida por meio de processo formalizado logo que foi definido o tema e os objetivos da investigação. Os e-mails dos colaboradores que compunham o rol dos gestores responsáveis pelo acompanhamento de indicadores estratégicos foram obtidos junto à Superintendência da Presidência da Cagece para realização de contato direto com os funcionários visando o agendamento das entrevistas.

O desenvolvimento do roteiro para as entrevistas semiestruturadas se deu em duas seções principais, conforme apresentado no APÊNDICE A. A primeira seção abrange questões sobre os participantes e a sua relação com a organização. A segunda seção tem relação com a implementação da estratégia e objetiva obter resposta à questão de pesquisa: Que desafios se colocam para uma organização pública na implementação de uma nova estratégia?

O estudo realizado por Beer e Eisenstat (2000), onde os autores relacionam as dificuldades para implementar estratégias com algumas deficiências da organização no direcionamento estratégico, no aprendizado organizacional e na capacidade de implementação são os pontos de partida para responder a essa questão. A tabela 3 apresenta as dificuldades relacionadas à eficácia no processo de implementação agrupadas em cada uma dessas categorias que foram anteriormente discutidas no enquadramento teórico.

Tabela 3. Barreiras à Implementação Bem Sucedida da Estratégia

Categoria	Barreiras à Implantação
Direcionamento Estratégico	Estilo top-down ou laissez-faire do gestor de topo
	Estratégia pouco clara e prioridades conflituosas
	Equipe de gestão sênior ineficaz
Aprendizado Organizacional	Comunicação vertical deficient
Capacidade de Implementação	Coordenação deficiente entre funções, negócios ou unidades geográficas
	Habilidades de liderança e desenvolvimento inadequadas dos gestores de linha.

Fonte: Elaboração própria a partir de Beer e Eisenstat (2000) e Beer et al. (2005)

O roteiro foi aplicado inicialmente com um colaborador da companhia de perfil semelhante ao dos entrevistados, ou seja, um funcionário com conhecimento sobre o acompanhamento da implementação de estratégias. Este pré-teste visou averiguar o grau de entendimento das perguntas, bem como a efetividade da resposta em relação ao que se pretendia conhecer. Ao fim da sessão, identificou-se a necessidade de algumas adaptações em relação a termos e expressões que poderiam ocasionar dúvidas de interpretação e, assim, assegurar o nível de clareza das perguntas. Alterações na sequência das perguntas também precisaram ser realizadas para garantir um encadeamento lógico de pensamento.

Após realizados os ajustes ao roteiro inicial, foram agendadas por e-mail sessões individuais com cada um dos colaboradores responsáveis por acompanhar os indicadores estratégicos da

companhia no último ano, parâmetros estes que constavam no Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022 – 2026 da Cagece. Participaram da pesquisa um total de onze gestores da companhia, sendo um superintendente, nove gerentes e um coordenador, todos funcionários de carreira da organização. As entrevistas foram conduzidas pela própria investigadora, cujo ambiente da entrevista foi definido previamente por cada entrevistado, tendo sido realizadas então sete (07) entrevistas presenciais e quatro (04) entrevistas por videoconferência.

As reuniões foram iniciadas com uma breve explanação sobre os objetivos do projeto e a concordância com o Termo de Consentimento Informado (APÊNDICE B) que permitia a gravação da entrevista. Eles discorreram sobre questionamentos relacionados às capacidades organizacionais, às dificuldades enfrentadas, aos resultados alcançados e às razões que influenciaram na não implementação de algumas das estratégias.

Todas as sessões foram gravadas e tiveram uma duração média de 30 minutos. As entrevistas foram realizadas num período total de quatro semanas, entre os dias 28 de março e 19 de abril de 2023. Durante a análise dos dados foram necessários também novos contatos com quatro dos entrevistados para esclarecimentos sobre o conteúdo da entrevista, os quais foram realizados por meio de aplicativo de mensagem.

4.5 Tratamento dos Dados

Quanto ao tratamento dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, cuja categorização e codificação iniciais foram construídas a partir das barreiras a uma implementação bem sucedida da estratégia evidenciadas no estudo de Beer e Eisenstat (2000). Essa também foi a base para o estabelecimento das questões apresentadas no roteiro da entrevista. Para os dados que, por ventura, não se enquadraram no rol de códigos definidos inicialmente, foram criados novos códigos, privilegiando os obstáculos identificados na literatura em geral, de forma a categorizar e sintetizar todo o material sobre os diferentes problemas encontrados no processo de implementação da estratégia em uma organização do setor público.

À medida que as entrevistas iam sendo realizadas, os áudios coletados eram transcritos utilizando o programa Reshape com o intuito de obter maior qualidade na transcrição e otimizar o tempo disponível. Para garantia do anonimato aos participantes, as falas transcritas foram identificadas no formato alfanumérico de E1 a E11 seguido das respectivas datas das entrevistas, como no exemplo:

(E11, 19/04). Por possuírem conteúdos específicos que poderiam revelar a identidade dos entrevistados, optou-se por não apresentar as transcrições das entrevistas neste documento, mas esse material estará disponível para consulta caso seja necessário.

Em seguida foi realizada a análise dos textos transcritos para decodificação do material e organização dos dados nas categorias correspondentes. A codificação produzida inicialmente precisou ser revisada em um segundo momento, principalmente em relação aos dados que não se enquadravam nos códigos pré-definidos, para agregar informações semelhantes em uma mesma categoria e melhorar a eficácia do processo.

A análise descritiva dos dados permitiu o reconhecimento das percepções semelhantes dos entrevistados acerca dos questionamentos apresentados, bem como de opiniões divergentes que ofereceram, em ambos os casos, aspectos valorosos em relação ao objeto da pesquisa e ideias para próximas investigações. As opiniões mais relevantes das diversas vertentes foram evidenciadas através de trechos transcritos das falas dos participantes. Em um tópico posterior será apresentada uma análise comparativa dos diversos fatores abordados que, também, engloba uma reflexão acerca dos resultados obtidos.

Capítulo 5. Análise Empírica

5.1 Caracterização da Amostra

No que tange às características dos participantes, foram coletados dados sobre gênero, tempo de serviço na organização e tempo de serviço na função responsável pelo acompanhamento da execução da estratégia. No que diz respeito ao gênero, a amostra apresenta um equilíbrio, havendo uma pequena predominância do gênero feminino.

Tabela 4. Participantes da Pesquisa por Gênero

Gênero	Quantidade	%
Feminino	6	54,5
Masculino	5	45,5

Fonte: Dados coletados conforme Apêndice A

Quanto ao tempo de serviço na organização, a maior parte dos participantes possui mais de 20 anos, tendo os funcionários entre 11 e 20 anos e entre 05 e 10 anos percentuais iguais. A companhia não possui colaboradores próprios com menos de cinco anos.

Tabela 5. Tempo de Serviço na Organização

Tempo de Serviço	Quantidade	%
Entre 05 e 10 anos	3	27,3
Entre 11 e 20 anos	3	27,3
Mais de 20 anos	5	45,5

Fonte: Dados coletados conforme Apêndice A

Em relação ao tempo de serviço na função que tinha como atribuição o acompanhamento de indicador estratégico, a maioria dos colaboradores, no total de seis, estava há mais de cinco anos na função e apenas um colaborador tinha menos de dois anos, mas era a segunda vez que exercia essa atribuição.

Tabela 6. Tempo de Serviço na Função

Tempo na Função	Quantidade	%
Menos de 2 anos	1	9,1
Entre 2 e 5 anos	4	36,4
Mais de 5 anos	6	54,5

Fonte: Dados coletados conforme Apêndice A

Os dados apresentados nas tabelas sobre o tempo de serviço na organização e tempo de serviço na função demonstram que os colaboradores integrantes da amostra possuem ampla experiência na organização, onde mais de 70% dos participantes trabalham na companhia há mais de dez anos, e também vivência em relação ao assunto já que mais da metade dos entrevistados estavam na gestão de suas áreas há mais de cinco anos e 90% tem mais de dois anos no exercício da função.

5.2 Implementação da Estratégia

O Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022-2026 da Cagece tinha como estratégia para 2022, ano de referência desta pesquisa, o alcance de metas de treze indicadores estratégicos com vistas ao atingimento de nove objetivos contidos em três perspectivas.

Tabela 7. Desempenho do Processo de Implementação

PERSPECTIVA	ESTRATÉGIA		
	Implementada	Não Implementada	Total
Econômico-Financeira	2	-	2
Mercado	1	2	3
Pessoas	1	-	1
Processos	2	3	5
Sustentabilidade	1	-	1
Total Geral	7	5	12
% de Implementação	58,3%	41,7%	100%

Fonte: Dados coletados e apresentados conforme Apêndice A e Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022-2026 da Cagece

A tabela 7 apresenta o desempenho do processo de implementação da Cagece no último ano. Dos treze indicadores trabalhados, apenas doze tiveram seus resultados divulgados ao longo do desenvolvimento da pesquisa, tendo sete destes alcançado os objetivos pretendidos e cinco não conseguiram atingir suas metas. A implementação da estratégia na Cagece no ano de 2022 teve uma taxa de sucesso de 58,3%, sendo considerados apenas os indicadores que tiveram os seus resultados publicados.

5.3 Apresentação e Análise dos Dados

As análises foram realizadas conforme a categorização dos obstáculos à implementação da estratégia apresentada na metodologia, sendo distribuídas nas dimensões: Direcionamento Estratégico; Aprendizado Organizacional e Capacidade de Implementação baseadas no estudo de Beer e Einstat

(2000). Os dados que não se enquadraram nas categorias pré-definidas foram agrupados em uma dimensão denominada Outros Obstáculos Identificados.

5.3.1 Direcionamento Estratégico

- Influência do Gestor de Topo

Inicialmente os participantes foram questionados sobre como foram definidas as estratégias para o alcance dos objetivos da companhia. As questões 1, 2 e 3 do roteiro visavam perceber a influência do gestor de topo na condução da estratégia. Todos os respondentes foram unânimes em afirmar que a estratégia construída foi proposta pelos colaboradores que acompanham os indicadores estratégicos em conjunto, na sua maioria, com os gestores de linha responsáveis pela execução, tendo sido, em poucos casos, mencionada a participação dos gestores hierarquicamente superiores.

A definição das metas e das ações para seu alcance foi elaborada exatamente por esse grupo, sendo usadas formas diferentes para realização desse processo. Os mais utilizados se basearam nos projetos e ações que estavam em andamento ou tinham previsão de serem realizadas no período, na análise do histórico dos últimos anos e no referencial de desempenho de outras organizações do setor público e privado. Além disso, somente um dos participantes, (E3, 30/03), apontou o Novo Marco do Saneamento como fundamento essencial para definição de metas e estratégias em função do normativo prever parâmetros a serem atendidos por todas as companhias de saneamento.

Embora tenha sido destacada por alguns a participação do superintendente e diretor das áreas responsáveis pelo acompanhamento no processo de formulação da estratégia, a grande maioria descreveu a atuação desses níveis de gestão, principalmente da Diretoria Executiva, ou seja, o colegiado de diretores, como validadores das propostas apresentadas. Após a formulação da estratégia com seus indicadores e metas, estes eram apresentados em eventos de planejamento estratégico envolvendo todo o corpo gestor para apreciação e validação da Diretoria Executiva. Nesse momento, por vezes, aconteciam questionamentos aos itens apresentados e eram solicitados alguns ajustes.

Apenas o entrevistado (E6, 04/04) fez menção a dificuldades relacionadas à atuação da gestão superior. Primeiramente em relação à realização de ajustes já na fase de validação sem ter havido negociação com as áreas e, posteriormente, sobre a ausência de uma cobrança mais efetiva, até mesmo com penalização, junto aos gestores de linha por parte da Diretoria Executiva relacionada a

entregas que não são realizadas nos prazos acordados. Essas duas situações indicam condutas no estilo “top-down”, onde são tomadas decisões sem a participação dos níveis inferiores de gestão, e “laissez-faire”, onde o líder máximo evita discussões que poderiam causar conflitos ou não responsabiliza os seus subordinados pela tomada de decisões coordenadas. Embora o gestor de topo seja membro integrante da Diretoria Executiva, em nenhuma dessas situações houve uma crítica direta à sua atuação.

Esse padrão de construção da estratégia apresentado pelos participantes sugere que não houve uma influência significativa do líder máximo da companhia, pelo menos não na maior parte das estratégias desenvolvidas nesse período, que poderia ser considerada como um entrave para a sua implementação.

- Compreensão da Estratégia e Prioridades

Nesse tópico os participantes foram solicitados a responder duas perguntas que abordavam, inicialmente, o pleno conhecimento da estratégia por parte dos gestores envolvidos e, posteriormente, a ciência sobre as ações prioritárias para o sucesso de cada estratégia, tendo como foco esses mesmos gestores. Diferentemente do item anterior, apenas dez (10) colaboradores se sentiram aptos a responder sobre esses temas. Alguns posicionamentos relacionados a essas questões foram também revelados pelos entrevistados quando perguntados sobre as dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação.

Concernente ao pleno conhecimento da estratégia, as opiniões emitidas pelos participantes dividiram-se em três vertentes. A maior parte dos entrevistados concordou que os gestores operacionais envolvidos tinham total conhecimento sobre o que precisava ser feito para que os objetivos e resultados fossem alcançados. O fundamento principal para essa corrente de pensamento foi a participação direta deles na formulação das ações e metas. Além disso, foi colocado como um fator importante a divulgação dessas definições em eventos periódicos de planejamento estratégico e avaliação de resultados, bem como de grupos de trabalho.

Em um segundo posicionamento, os participantes tiveram falas no sentido oposto ao primeiro grupo, avaliando que não havia esse pleno conhecimento do que precisava ser feito para alcançar os objetivos e que nem todos os gerentes operacionais tinham uma visão sistêmica. (E1, 28/03) avaliou que as apresentações das metas e ações em reuniões de planejamento estratégico foram superficiais, não sendo evidenciada a importância e a necessidade de comprometimento de todas as áreas, faltando ser repassada aos demais colaboradores a consciência de que a estratégia e suas metas só

seriam atingidas se todos se envolvessem. Para essa parcela dos entrevistados, o alcance das metas dos indicadores era compreendido pelos outros gestores envolvidos como sendo de responsabilidade de quem faz o acompanhamento e não como uma atividade de responsabilidade de toda a corporação, estando esses colaboradores, por vezes, mais preocupados com o desempenho dos seus próprios setores.

Uma última parcela dos participantes expressou não ser uniforme o conhecimento desses gestores envolvidos sobre a estratégia, revelando a simultaneidade dos posicionamentos anteriores, mas mais alinhada ao segundo posicionamento. Para este grupo de entrevistados alguns gestores tinham essa consciência sobre a estratégia e trabalhavam para alcançar o que estava previsto, principalmente quando eram envolvidos ou os resultados impactavam de forma direta nas suas áreas. Em contrapartida, a percepção quanto ao restante dos envolvidos é de que eles não tinham a preocupação com o atendimento dos objetivos organizacionais.

Passando ao que tange sobre a ciência das ações prioritárias, da mesma forma como foi verificado para o conhecimento da estratégia, também foram identificados três posicionamentos diferentes. A maioria dos participantes entendeu que estava claro para todos os gestores envolvidos na execução quais eram as prioridades para o sucesso dessa estratégia. Novamente foi citado como justificativa o envolvimento destes gestores no processo de formulação onde, além da estratégia, é definido também o que é prioritário e a apresentação da estratégia e de todos os indicadores associados em eventos de alinhamento estratégico, onde era possível fazer questionamentos e dirimir quaisquer dúvidas. Importante destacar que alguns dos entrevistados consideram o acompanhamento periódico, através de reuniões e fóruns setoriais, como um fator preponderante para avaliar e manter essa consciência sobre a prioridade das ações para alcance dos resultados. Inclusive foi ponderado pelo respondente (E8, 10/04) se não era esse trabalho de monitoramento que, na verdade, fazia com que os gestores envolvidos priorizassem as ações voltadas para a estratégia e não a consciência própria da contribuição deles para o atendimento do objetivo maior da organização.

Os participantes que discordaram sobre o conhecimento dos gestores de linha acerca da estratégia também acreditavam que não houve um entendimento corporativo sobre o grau de prioridade das ações que contribuíam para a implementação da estratégia. Suas falas continham o mesmo contexto identificado anteriormente, onde a percepção é de que não há uma unidade de pensamento e atuação no intuito de atingir um objetivo organizacional, ficando essa preocupação mais restrita aos colaboradores que são responsáveis pelo acompanhamento dos indicadores. Um exemplo citado por (E1, 28/03) revela que, como não havia sido definido o que seria prioritário, um gestor

operacional, para não prejudicar o seu próprio indicador, optou por não implementar algo que era estratégico para a empresa, revelando que ele estava mais preocupado com os desafios relacionados a entregas sob sua responsabilidade direta do que com o impacto que poderia causar no resultado corporativo.

Para outros dois participantes, o posicionamento não foi totalmente alinhado com nenhuma das opiniões anteriores. Para um desses entrevistados, (E10, 14/04), apenas uma parcela dos gestores envolvidos estava ciente sobre as ações prioritárias, mas principalmente por possuírem um maior número de ações a serem executadas e, assim, estar em constante contato com os responsáveis pelo acompanhamento. O outro participante, (E7, 04/04), já entendia que eles tinham o conhecimento do que era prioritário, mas nem sempre atuavam de forma a priorizar essas ações no seu cotidiano, pois como não existia patrocínio para as ações de algumas estratégias e havia também outras demandas, outras obrigações, no cotidiano dos gestores operacionais, então as ações para a estratégia entraram como mais uma atividade. A falta de patrocínio mencionada nesse comentário se referia à ausência de apoio por parte da gestão superior.

Outro destaque se refere às falas de alguns participantes sobre a diminuição de reuniões para avaliação de resultados envolvendo todo o corpo gestor da organização, onde era possível não só conhecer o andamento das estratégias, mas como forma também de discutir o seu alcance de maneira mais estruturada e aprofundada. Para (E10, 14/04), a existência de uma agenda estratégica com reuniões quadrimestrais para avaliar as metas com profundidade foi relegada nos últimos anos.

As declarações nesse sentido partiram ao mesmo tempo de entrevistados que se posicionaram tanto positivamente como negativamente em relação aos temas desse tópico. Para (E9, 11/04), que se posicionou de forma positiva, essa deficiência foi superada com a realização de eventos no âmbito setorial envolvendo os gestores operacionais mais diretamente envolvidos na execução das ações.

- Atuação da Equipe Sênior

No que diz respeito à equipe sênior, procurou-se analisar a capacidade da cúpula da alta gestão da organização em atuar sob uma mesma diretriz, criando com isso um contexto organizacional necessário para que os gestores de linha executassem as suas ações. Nesse sentido os participantes foram questionados sobre a existência de um ambiente de cooperação entre os membros da Diretoria Executiva visando os objetivos maiores da companhia. Nessa questão os participantes também não tiveram um pensamento uniforme.

Uma pequena maioria dos participantes declarou reconhecer um alinhamento entre os membros da alta gestão para o cumprimento da estratégia. O principal fator apresentado por este grupo foi a existência de um apoio ou suporte dado para a execução de ações que envolviam necessariamente áreas de diversas diretorias. Outro ponto acrescido no sentido de evidenciar esse cenário cooperativo foi a menção à aprovação de demandas que careceram do aval do colegiado de diretores envolvendo ações para a implementação da estratégia. Para (E9, 11/04), se não houvesse o entendimento da Diretoria Executiva como um todo sobre a importância de algumas solicitações, estas não teriam sido atendidas.

Interessante destacar a declaração de (E3, 30/03) que, inicialmente, se posicionou positivamente sobre a existência de alinhamento entre as diretorias e um ambiente configurado para que a estratégia acontecesse, mas ao responder sobre o que poderia ter sido feito para que uma das estratégias tivesse sido implementada, já que a sua meta não foi alcançada, ressaltou a necessidade de outras diretorias fornecerem as condições para que os gerentes operacionais subordinados a elas pudessem executar o que estava previsto.

Os participantes que se posicionaram contrários ao pensamento da maioria, repetiram falas anteriormente proferidas sobre o grau de clareza da estratégia e suas prioridades. As declarações emanadas nesse tema novamente fizeram menção a uma atuação que não abrange os objetivos coletivos, ficando mais restrita aos interesses funcionais individuais. Essa parcela dos entrevistados revelou a percepção de que cada estratégia é entendida como pertencente a um nicho da organização e não há uma integração entre os membros da alta gestão no sentido de acompanhar as estratégias fora da sua responsabilidade objetiva. O participante (E8, 10/04) confessou que acredita que a estratégia pela qual é responsável ficava restrita à sua diretoria, que ela nem era conhecida pelas outras e que não imaginava os outros diretores questionando sobre o seu resultado ou mesmo o porquê dele, por ventura, não ter sido atingido.

Novamente a frequência das reuniões de planejamento estratégico foi colocada por um dos entrevistados, agora como uma fragilidade para a integração e convergência de pensamentos sobre a estratégia entre os membros da alta gestão. O respondente (E6, 04/04) declarou que os eventos quadrimestrais eram um fórum específico para discutir as metas e os resultados dos indicadores e que nos últimos dois anos isso não vinha acontecendo.

Um único participante, (E10, 14/04), teve uma perspectiva um pouco diferente das outras duas apresentadas. Na visão dele, essa cooperação entre os membros da alta gestão, onde é criado um cenário propício à execução das ações, depende da estratégia que está sendo implementada. Na

sua fala, algumas estratégias possuíam um entendimento e alinhamento quanto à sua prioridade por parte da Diretoria Executiva e, assim, gozavam de suporte total e ações integradas que culminavam com resultados positivos. Já outras, mesmo contribuindo para os objetivos declarados pela organização, eram tidas como importantes, mas não urgentes e, sendo assim, não eram priorizadas não tiveram a mesma atenção. Esse posicionamento sugere, de certa forma, uma segregação no que tange ao caráter prioritário dado a cada estratégia.

5.3.2 Aprendizado Organizacional

- Comunicação Vertical Praticada

As questões 4 e 11 do roteiro da entrevista buscaram avaliar a comunicação vertical praticada pela organização em dois momentos distintos do processo, tendo como propósito reconhecer a existência de um diálogo aberto sobre a eficácia da organização onde os responsáveis pela implementação podem informar os gestores seniores sobre as dificuldades. Inicialmente os participantes foram questionados sobre como se deram as discussões de barreiras que poderiam dificultar a implementação no período de definição da estratégia. Posteriormente, o questionamento se deu acerca da interação com a gestão superior quando da identificação de problemas durante a execução da estratégia. Como ocorrido no tópico “Compreensão da Estratégia e Prioridades”, apenas dez (10) colaboradores se sentiram aptos a responder sobre esse tema.

Conforme verificado no item “Influência do Gestor de Topo”, a definição da estratégia e suas metas, em geral, aconteceram no nível dos escalões inferiores, passando por uma validação da gestão superior. Esse padrão de construção da estratégia refletiu na forma como a comunicação vertical é realizada nesse primeiro momento. A maioria dos participantes afirmou que as discussões sobre as barreiras que poderiam dificultar a implementação da estratégia ocorreram durante o período da sua formulação, impactando, por vezes, já na definição das metas a serem alcançadas, sendo apontada por dois participantes a necessidade neste momento de alteração desses valores inicialmente pensados. O participante (E3, 30/03) revelou que durante esses momentos foi discutido se os recursos eram suficientes, se o tempo para a execução era adequado e que em duas oportunidades durante esse processo foi preciso redistribuir ações.

Essas discussões ocorreram, na sua maioria, com a participação apenas dos gestores de linha envolvidos na execução das ações. A comunicação com a gestão superior sobre possíveis entraves, objeto de avaliação deste tópico, foi mencionada de duas formas: já na formulação da estratégia quando algum membro da Diretoria Executiva participava desse processo ou na ocasião da validação das metas em eventos de planejamento estratégico onde havia a participação não só dos membros da alta gestão, mas de todo corpo gestor. Em relação a esse momento de validação, o participante (E6, 04/04) apontou que faz questão de na apresentação deixar claro os pontos críticos para que nenhum membro da Diretoria Executiva tome uma decisão sem conhecer todos os problemas que foram detectados ao longo do processo.

No segundo momento avaliado, durante a implementação efetiva da estratégia, houve um posicionamento quase que unânime no sentido de comunicar à alta gestão as dificuldades que se apresentaram durante a execução das ações, sendo este diálogo realizado de forma direta junto aos gestores hierarquicamente superiores ou, mais uma vez, utilizando os eventos estratégicos como ferramenta para essa interação. Isso demonstra não ter havido receio por parte dos colaboradores de informar os gestores seniores sobre os eventuais problemas enfrentados nessa ocasião.

O posicionamento divergente sobre a comunicação praticada nesse momento se deu no âmbito de um participante, apenas. O respondente (E7, 04/04) tinha o entendimento de que a estratégia na qual realizava o acompanhamento não era aceita pelos gestores hierarquicamente superiores como função da Diretoria na qual estava alocada. Sendo assim, na percepção dele, o processo de implementação dessa estratégia não era valorizado como eram valorizados outros processos da área e, por isso, em algumas situações, ele não teve motivação para realizar esse tipo de comunicado.

Mesmo com a maioria se posicionando positivamente sobre esse tema, é válido ressaltar a fala mais uma vez do entrevistado (E10, 14/04) ao manifestar certo descontentamento com a condução do planejamento estratégico da organização, destacando a falta de um diálogo mais aprofundado, principalmente com a alta gestão da organização, sobre as dificuldades enfrentadas para a execução da estratégia, sendo essa interlocução realizada de maneira informal. Para este participante o planejamento estratégico perdeu muito em discussão com a Diretoria Executiva porque as discussões se deslocaram na organização para ferramentas informais, como o WhatsApp, onde não é possível realizar uma discussão mais profissional.

5.3.3 Capacidade de Implementação

- Coordenação das Atividades Voltadas para Estratégia

No que tange a esse tópico, os participantes foram solicitados a responder sobre o comprometimento dos gestores envolvidos com os resultados durante o período de implementação, com o intuito de perceber a realização de um trabalho integrado voltado para a estratégia. Dez dos onze entrevistados responderam sobre este tema, tendo mais uma vez opiniões divididas em três perspectivas diferentes.

A maior parte dos participantes entende que os envolvidos na implementação estão empenhados em alcançar os resultados previstos. A percepção em relação a esse tema para demonstrar a existência de uma atividade coletiva também foi variada. O participante (E8, 10/04) citou o pleno domínio sobre o andamento das ações de responsabilidade desses gestores revelava o comprometimento deles. Já o entrevistado (E11, 19/04) entendia que estes colaboradores trabalharam para atingir os objetivos e demonstraram isso nas reuniões de avaliação de resultados setoriais que ocorriam periodicamente. Um último participante, (E4, 30/03), lembrou a ocorrência de problemas que necessitaram do engajamento de várias áreas envolvidas para a sua solução, o que evidenciava a presença de um espírito de equipe. Entretanto, dentro desse mesmo grupo, há participantes que enxergavam haver dificuldades, em alguns setores, para a execução das ações em virtude de atividades concorrentes com as que visavam o cumprimento das estratégias, tendo sido necessário manter certo nível de cobrança para que as coisas se concretizassem.

Contrário ao posicionamento anterior, uma parte dos entrevistados acredita que não há esse espírito integrado no desenvolvimento das ações em prol dos objetivos. Um desses participantes, (E6, 04/04), não percebia preocupação por parte dos gestores envolvidos com a análise e acompanhamento dos resultados que iam acontecendo, citando até que os mesmos só tomavam atitudes quando eram indagados ao ser detectado algum desvio pelo responsável em acompanhar o indicador estratégico. Para o participante (E1, 28/03), os gestores de linha estavam, por vezes, mais preocupados com as ações e resultados sob sua responsabilidade direta e não apresentaram o devido cuidado com questões que podiam afetar os resultados que eram estratégicos para a organização, revelando inclusive que algumas ações não eram implementadas porque poderiam impactar negativamente indicadores de outras áreas.

Em uma última perspectiva, alguns participantes declararam não haver um comportamento uniforme sobre a atitude de todos os gestores envolvidos. Na visão deste grupo existem colaboradores que realmente viam as ações como importantes e faziam o que fosse preciso para executá-las e, às

vezes, produziram resultados até maiores do que o que foi acordado, mas outra parcela desses gestores envolvidos não tinha a mesma dedicação necessária para fazer com que elas acontecessem e sem o apoio deles não era possível produzir os benefícios esperados.

Vale ressaltar a percepção de dois participantes sobre o porquê da falta de empenho dos gestores de linha na busca pelo cumprimento da estratégia. O entrevistado (E3, 30/03) acreditava que o motivo para a diferença de atitude entre esses gestores está relacionado ao perfil desses próprios funcionários, pois alguns não demonstram a habilidade necessária para essas funções e qualquer mudança na gestão dessas áreas se torna um processo mais difícil pelo fato da companhia ser um organismo público, diferentemente do que comumente acontece no setor privado onde o ajuste é feito de forma rápida.

O outro entrevistado entendia que a causa de alguns não terem tido esse compromisso reside no pouco suporte dado pela alta gestão para algumas estratégias, o que impacta no grau de conhecimento e importância atribuído pelos gestores de linha na sua implementação. Para (E7, 04/04) a execução das ações só tem um bom desempenho quando tem um patrocínio, ou seja, o suporte da gestão superior, ou são postas como uma imposição que deve ser atendida.

É importante ressaltar a declaração de (E8, 10/04) quando questionado sobre o principal motivo para o sucesso de uma das estratégias implantadas. Para este participante o apoio e o suporte de membros da gestão superior em relação à execução das ações necessárias à implementação da estratégia foram fundamentais para gerar compromisso por parte dos gestores de linha. Na percepção dele, um patrocinador forte, que faça com que as pessoas se comprometam, foi o segredo para ter tido uma evolução significativa no último ano.

Nesse contexto, pode-se perceber que as duas situações são opostas, mas reforçam entre si o entendimento sobre a necessidade de participação dos níveis mais altos da gestão no sentido demonstrar a importância daquelas ações e obter o engajamento dos gestores na linha de frente.

- Potencial de Liderança dos Gestores de Linha

Em relação ao potencial de liderança dos gestores de linha, foi solicitado aos participantes discorrer sobre a capacidade dos gestores envolvidos em tomar decisões sobre a execução da estratégia sob uma perspectiva geral da gestão, atuando com autoridade e responsabilidade. Como ocorrido em categorias anteriores, apenas dez colaboradores se sentiram aptos a responder sobre essa temática. As repostas neste item demonstraram um perfil mais uniforme entre os entrevistados.

Oito dos dez participantes consideraram que os gestores demonstraram autonomia na tomada de decisões sob sua responsabilidade que impactavam diretamente na implementação da estratégia. Um dos participantes, (E7, 04/04) afirmou que as ações para o cumprimento de uma das estratégias possuíam menor complexidade, então não houve nenhuma objeção a decidir sobre o que deveria ser feito. Outros dois colaboradores, (E9, 11/04) e (E11, 19/04), destacaram que todos os encaminhamentos demandados para o bom andamento das ações foram prontamente atendidos pelos gestores de linha.

Entretanto, alguns participantes dessa mesma linha de pensamento mencionaram a necessidade de um alinhamento com os gestores hierarquicamente superiores, no caso, superintendentes e até mesmo diretores, que variava em função do tipo da ação, da situação, da sua abrangência ou mesmo do impacto que a decisão poderia causar, principalmente quando envolvia outras áreas. A análise sobre as falas emanadas neste item sugere que a autonomia dos gestores de linha é evidenciada quando as decisões são mais rotineiras. Já quando se trata de decisões importantes ou impactantes, a prática habitual é a realização de um alinhamento com a gestão superior.

Os dois outros participantes que discordaram do pensamento da maioria alegaram aspectos relacionados ao direcionamento estratégico e à competência dos colaboradores para evidenciar a ausência de autonomia por parte de alguns gestores operacionais. Para o entrevistado (E1, 28/03), a falta de um comportamento autônomo por parte desses colaboradores residia no caráter pouco prioritário dado a estratégia, fazendo com que os gestores não tomassem as decisões necessárias para a sua implementação. Já um segundo participante, (E3, 30/03), entendeu que uma minoria dos gestores envolvidos tinha dificuldade para tomar decisões importantes e essa barreira era, na verdade, motivada por uma insegurança de natureza técnica e não do ponto de vista da liderança.

5.3.4 Outros obstáculos identificados

Ao serem questionados diretamente sobre as dificuldades para implementação da estratégia e as razões para que algumas não tenham sido implementadas, as opiniões dos participantes se concentraram em fatores já comumente identificados na literatura, tais como estrutura, pessoal, sistemas, mudança nas funções, ambiente externo à organização, situações não identificadas durante o planejamento da estratégia e tempo de implementação maior do que o previsto.

Dentre esses fatores mais genéricos, alguns foram mencionados pelos participantes mais de uma vez, mas não resultaram em um posicionamento majoritário entre os entrevistados. Um desses fatores, a necessidade de um tempo maior do que o previsto para a implementação, quando analisado em detalhe têm causas diversas como atrasos nos cronogramas devido a dificuldades específicas das ações, dificuldade na adaptação a novos padrões ou procedimentos estabelecidos e apenas um foi relacionado a ações concorrentes. Além disso, não foi possível avaliar se esses fatores têm um fim em si mesmo ou tiveram alguma causa-raiz em outros obstáculos como os “assassinos silenciosos”.

Vale destacar o posicionamento do participante (E10, 14/04) ao apresentar uma dificuldade relacionada ao setor público no que tange ao rol de pessoas que trabalham na organização. Para este entrevistado o fato das equipes de várias áreas da companhia serem formadas por terceiros é um fator que prejudica a realização dos serviços já que nem sempre é possível oferecer treinamentos a esse grupo de colaboradores.

Problemas relacionados ao fato da organização em estudo ser pública foram poucas vezes relatados pelos participantes, tendo apenas dois outros entrevistados citado essa condição como parte das dificuldades que influenciaram no processo de implementação das estratégias. Como dito anteriormente, a maioria dos obstáculos identificados recaiu sobre questões já apresentadas em estudos anteriores, em sua maioria, realizados em organizações do setor privado.

Capítulo 6. Conclusão

6.1 Discussão dos Resultados e Conclusões

O estudo procurou responder a seguinte pergunta de investigação: “Que desafios se colocam para uma organização pública na implementação de uma nova estratégia?”. Nesse sentido, foram avaliadas as características organizacionais que abrangiam três categorias: direcionamento estratégico, aprendizado organizacional e capacidade de implementação, baseadas nas principais barreiras apontadas por Beer e Einstat (2000) e descritas como “assassinos silenciosos” da implementação da estratégia. As percepções recolhidas dos participantes indicam que apenas uma parcela das estratégias da Cagece vivenciou mais intensamente essas barreiras e que a ocorrência desses fatores não era alusiva ao fato de se tratar de uma organização pública.

Em relação aos aspectos analisados, o direcionamento estratégico aparece como fator primordial para a eficácia do processo de implementação da estratégia. O fato de que as estratégias não emanaram do gestor de topo ou mesmo da equipe formada pelos diretores executivos, diferentemente do que é padrão no processo de definição de estratégias, parece ter causado efeitos tanto no sentido positivo como negativo que repercutiram, também, nas demais dimensões analisadas. Se por um lado, a participação dos gestores de linha em todo o processo de construção auxiliou algumas estratégias no seu pleno conhecimento, englobou a capacidade de execução das áreas envolvidas e minimizou conflitos entre os níveis de gestão superior e inferior, por outro lado, a formulação fragmentada, com cada departamento sendo responsável por grupos de ações com finalidades diversas, dificultou a criação de uma unidade de pensamento do corpo funcional, inclusive da equipe sênior, sobre a importância de outras estratégias, de como estas contribuíam para o objetivo maior da organização e do papel de cada gestor no alcance desse propósito.

Esse achado diverge do estudo de Beer e Einstat (2000) que teve a comunicação vertical como a principal barreira a ser enfrentada. Na pesquisa desenvolvida aqui não foram evidenciados grandes problemas de comunicação vertical na formulação da estratégia. Embora a diminuição da realização de eventos de planejamento estratégico e a sua qualidade tenham sido citadas como fragilidades no processo de compartilhamento da estratégia e suas dificuldades, as situações usuais que obstaculizam a implementação, no sentido da alta gestão não informar adequadamente para os gestores de linha sobre a estratégia ou quando os gestores de linha não têm a oportunidade de informar a alta gestão sobre as dificuldades do que está sendo proposto, não foram identificadas exatamente porque esse processo de construção da estratégia ficou sob a gestão de gestores dos níveis inferiores. Acrescenta-se que, de acordo com os entrevistados, no momento da execução efetiva da estratégia não foram constatadas dificuldades significativas para comunicação de barreiras dos gestores de linha para a alta gestão, o que sugere que a comunicação vertical praticada não tenha ocasionado um impacto negativo significativo na implementação.

No que diz respeito à capacidade de implementação, o que se encontrou reforça o pensamento de Beer e Einstat (2000) sobre a existência de uma conexão entre esta competência e a habilidade da organização de realizar um direcionamento estratégico efetivo, especificamente por defenderem o nexos entre as dificuldades enfrentadas na coordenação das diversas áreas para execução das ações e no desenvolvimento de um comportamento autônomo e responsável por parte dos gestores de linha com a falta de entendimento sobre o que é prioritário. A partir do momento que não se tem plena

consciência sobre as prioridades, fica difícil saber o que deve ser feito primeiro, necessitando de consulta aos gestores superiores para tomar essas decisões.

Os entrevistados que entendiam haver um pleno conhecimento das estratégias e prioridades por parte dos executores, bem como da existência de um ambiente de cooperação entre as diversas diretorias da organização, foram quase que os mesmos que se posicionaram positivamente sobre o envolvimento dos gestores de linha na execução das ações. O mesmo acontecendo com os participantes que tiveram opiniões contrárias. Essa situação sugere que o envolvimento dos gestores de linha na formulação da estratégia produziu um efeito positivo no desenvolvimento das atividades para implementação, mas a falta de um senso comum sobre o caráter prioritário de algumas estratégias influenciou no desempenho abaixo do esperado para estas. Além disso, embora o posicionamento sobre a autonomia dos gestores de linha tenha sido positivo na sua imensa maioria, a ampla concordância sobre a necessidade de alinhamento com os gestores superiores acerca de decisões importantes para a implementação da estratégia é indicativo de que não há uma compreensão absoluta da estratégia ou do grau de prioridade.

É preciso salientar que a taxa de sucesso na implementação de estratégias no caso aqui apresentado foi de 58,3% que correspondeu a uma lacuna de 41,7%, considerando os dados divulgados durante o estudo. Este índice pode ser reputado como alto, pois quase metade do que havia sido previsto não foi cumprido, mas se mostrou abaixo do que foi observado na literatura para o setor privado, entre 50% e 90%, sendo ainda bem inferior se considerados somente os organismos da esfera pública cujas taxas se aproximam do patamar de 90%.

Diante do exposto, o aprimoramento do direcionamento estratégico promovido pela organização é, portanto, o principal ponto de atenção na busca pela melhoria no desempenho do processo de implementação observado, principalmente porque, segundo a informação recolhida, as demais dimensões analisadas parecem ter sofrido influência da primeira. Nesse sentido, ter uma declaração clara e objetiva da estratégia e suas prioridades, que disponha principalmente de um senso comum entre os membros da alta gestão de forma a produzir uma única diretriz a ser compartilhada com todo o corpo funcional, é um aspecto que pode minimizar as dificuldades apresentadas pelos participantes na avaliação de algumas iniciativas.

Importante destacar que a introdução de práticas do setor privado na esfera pública, como previam os conceitos da Nova Gestão Pública, não é, por si só, garantia da melhoria da eficiência e qualidade dos serviços, pois essas técnicas possuem suas deficiências que são intrínsecas não ao setor onde são aplicadas, mas a todas as organizações em diversos campos de atuação. Para que os

resultados sejam alcançados e os benefícios sejam gerados, principalmente quando estes envolvem o valor público, é preciso estar atento aos obstáculos que se apresentam e em constante aperfeiçoamento.

6.2 Limitações do Estudo

Ao longo do desenvolvimento do trabalho foram observadas algumas limitações que precisam ser referenciadas. Embora pesquisas como esta contribuam para o avanço da investigação sobre o tema, há de ser mencionada a limitação própria do método utilizado, o estudo de caso, por fornecer pouca base para generalização dos resultados obtidos, com conclusões específicas para o caso estudado.

Uma ressalva particular diz respeito à definição da amostra que teve como premissa entrevistar os gestores responsáveis pelo acompanhamento dos indicadores estratégicos baseada no entendimento de que este grupo teria uma visão sistêmica do desenvolvimento da estratégia e dos problemas enfrentados. Essa condição não foi verificada na sua totalidade, tendo alguns participantes mencionado a dificuldade de esclarecer certas colocações devido ao fato de sua atribuição ser apenas de acompanhamento.

Acrescenta-se que o propósito da pesquisa incidiu sobre assuntos sensíveis, pois passava por uma avaliação do comportamento de outros gestores no andamento do processo, como também envolvia a atuação de toda a alta gestão. Esse fato restringiu a obtenção de dados por diferentes fontes que poderiam ratificar um padrão ou uma conexão relevante, pois dificilmente as questões abordadas seriam tratadas em outros meios disponíveis como relatórios ou materiais publicados pela organização, limitando os achados às percepções que cada participante dispunha acerca dos acontecimentos vivenciados.

6.3 Sugestão de Investigações Futuras

Com o objetivo de melhor qualificar as informações, novas investigações precisariam ser acrescidas de observações diretas do pesquisador durante todo o processo de construção e

implementação da estratégia no sentido de diversificar as fontes de dados e de fortalecer as percepções apresentadas. Além disso, esse método de recolha de dados proporcionaria contato com os responsáveis diretos pela execução das estratégias, o que maximizaria o tamanho da amostra bem como a qualidade das informações recolhidas por serem captadas no exato momento em que o processo está a acontecer.

Frente aos resultados obtidos e como segunda sugestão, estudos futuros poderiam, também, investigar a conexão entre os “assassinos silenciosos” que não são identificados com facilidade nas organizações e os problemas mais comumente apontados pelos participantes do estudo, visando averiguar as relações de causa-efeito entre esses dois grupos de forma a diagnosticar a raiz dos obstáculos enfrentados e não somente seus efeitos.

REFERÊNCIAS

- Aldehayyat, Jehad S. and Anchor, J.R (2010) Strategic planning implementation and creation of value in the firm. *Strategic Change*, 19 (3-4). pp. 163-176. ISSN 10991697
- Alexander, L. D. (1985). Successfully implementing strategic decisions. *Long range planning*, 18(3), 91-97.
- Al-Ghamdi, S.M. (1998). Obstacles to successful implementation of strategic decisions: the British experience. *European Business Review*, Vol. 98 No. 6, pp. 322-327. <https://doi.org/10.1108/09555349810241590>
- Allison, G. T. (1980). Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects? (pp. 283-298). Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Avanços do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil – 2022. Trata Brasil (2022). Retirado em 28 de fevereiro de 2023 de <https://tratabrasil.org.br/avancos-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-no-brasil-2022/>
- Beer, M., & Eisenstat, R. A. (2000). The silent killers of strategy implementation and learning. *IEEE Engineering Management Review*, 28(4), 35-45.
- Beer, M., Voelpel, S. C., Leibold, M., & Tekie, E. B. (2005). Strategic management as organizational learning: Developing fit and alignment through a disciplined process. *Long Range Planning*, 38(5), 445-465.
- Brown, T. L. (2010). The evolution of public sector strategy. *Public Administration Review*, 70, S212-S214.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.

- Cândido, C. J., & Santos, S. P. (2018). Implementation obstacles and strategy implementation failure. *Baltic Journal of Management*, 14(1), 39-57.
- Diário Oficial da União. Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. (Acesso em: 15 novembro 2022)
- Heide, M., Grønhaug, K., & Johannessen, S. (2002). Exploring barriers to the successful implementation of a formulated strategy. *Scandinavian journal of management*, 18(2), 217-231.
- Henry, A. (2021). Understanding strategic management. Oxford University Press.
- Hrebiniak, L.G. (2006). Obstacles to Effective Strategy Implementation. *Organizational Dynamics*, 35, 12-31. <http://dx.doi.org/10.1016/j.orgdyn.2005.12.001>
- Hunger, J. D. (2020). Essentials of strategic management.
- Instituto Trata Brasil. Acessado em 14 de novembro de 2022. <https://tratabrasil.org.br/>
- Johnsen, Å. (2015). Strategic management thinking and practice in the public sector: A strategic planning for all seasons?. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 243-268.
- Kargar, J., & Blumenthal, R. A. (1994). Successful implementation of strategic decisions in small community banks. *Journal of small business management*, 32(2), 10.
- Köseoglu, M. A., Yazici, S., & Okumus, F. (2018). Barriers to the implementation of strategic decisions: evidence from hotels in a developing country. *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 27(5), 514-543.
- Olivier, A. J., & Schwella, E. (2018). Closing the strategy execution gap in the public sector. *International Journal of Public Leadership*.
- Plano de Gestão Estratégica e de Negócio 2022 – 2026. Cagece. Retirado em 06 de julho de 2022 de https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/2021/12/PLANO-DE-GESTAO-2022-A-2026_final.pdf.
- Relatório de Acompanhamento de Resultados Corporativos. Disponibilizado pela Cagece em 06 de setembro de 2022.
- Relatório de Administração 2022. Cagece. Retirado em 11 de julho de 2022 de https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/PDF/RelatorioAdministracao/2021/relatorio-da-administracao_ATUALIZADO.pdf
- Royer, I., & Zarlowski, P. (2001). Research design. *Doing management research: a comprehensive guide*, 111-131.
- Taslak, S. (2004). Factors restricting success of strategic decisions: evidence from the Turkish textile industry. *European Business Review*.

Lei do Saneamento. Trata Brasil. Retirado em 28 de fevereiro de 2023 de <https://tratabrasil.org.br/lei-do-saneamento/>

Vigfússon, K., Jóhannsdóttir, L., & Ólafsson, S. (2021). Obstacles to strategy implementation and success factors: a review of empirical literature. *Strategic Management*, 26(2), 12-30.

Walker, R. M. (2013). Strategic management and performance in public organizations: findings from the Miles and Snow framework. *Public Administration Review*, 73(5), 675-685.

Wolczek, P. (2018). Strategy implementation problems in small and large companies—Similarities and differences in light of the research results. Lessons from the polish experience. *Lessons From the Polish Experience (November 2018)*. *Argumenta Oeconomica*, (2), 41.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Bookman editora.

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista

Público Alvo: Gestores do Acompanhamento dos Indicadores Estratégicos

Esta entrevista surge no âmbito da dissertação de Mestrado em Administração Pública da Universidade do Minho que tem como tema: “Desafios à implementação da Estratégia no setor público: um estudo de caso”, orientada pelo Prof. Dr. Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo. A investigação tem como objetivo central estudar os obstáculos que dificultaram a implementação de uma nova estratégia em uma organização do setor público, através da percepção dos gestores que acompanham os indicadores estratégicos.

Caso seja do seu interesse conhecer o resultado final desse estudo, uma cópia da dissertação será disponibilizada para a Biblioteca da Companhia de Água e Esgoto do Ceará.

SEÇÃO I - IDENTIFICAÇÃO

1. Gênero

Feminino

Masculino

Outro

2. Tempo de serviço na companhia

entre 5 e 10 anos

entre 11 e 20 anos

mais de 20 anos

3. Tempo de serviço na função
 - () menos de 2 anos
 - () entre 2 e 5 anos
 - () mais de 5 anos

SEÇÃO II – DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA

1. Como foi elaborada a estratégia para o alcance das metas do(s) indicador(es)? *(P1: direcionamento estratégico)*
2. Quem participou desse processo? *(fazer essa pergunta apenas se não tiver sido respondida na primeira questão)*
3. Como foi o envolvimento de cada participante nesse processo? *(fazer essa pergunta apenas se não tiver sido respondida na primeira questão)*
4. Durante esse processo de formulação, houve discussão sobre as possíveis barreiras que poderiam prejudicar execução da estratégia? *(P2: Comunicação vertical)*
5. Considera que todos os gestores envolvidos tinham pleno conhecimento sobre a estratégia, ou seja, sobre o que precisaria ser feito para o atingimento da meta? Como foi o processo de compartilhamento? *(P1: direcionamento estratégico)*
6. Ao final do processo de formulação estava claro para todos os gestores envolvidos na execução quais eram as prioridades para o sucesso dessa estratégia? *(P1: direcionamento estratégico)*
7. Havia um ambiente de cooperação entre os diretores visando o cumprimento da estratégia? Como era esse ambiente? *(P1: direcionamento estratégico)*

8. Sobre os gestores envolvidos na execução dessa estratégia, como você avalia o comprometimento deles em cumprir o que estava previsto? *(P3: gestores de linha)*
9. Considera que os gerentes envolvidos na execução se sentiam capazes para tomar decisões sobre a execução da estratégia? *(P3: gestores de linha)*
10. Quais foram as principais dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação?
11. As dificuldades que ocorreram durante o processo de implementação foram comunicadas à diretoria? Como se deu esse diálogo? *(P2: comunicação vertical)*
12. A estratégia nesse último ano foi implementada?
13. A meta do indicador foi alcançada?
14. Na sua opinião, quais as razões para a estratégia não ter sido implementada?
15. O que poderia ter sido feito para que a estratégia fosse implementada?
16. Desejaria acrescentar algum ponto que mereça destaque, mas não foi abordado nas questões anteriores?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Título do projeto de investigação: Desafios à implementação da estratégia no setor público: um estudo de caso

Curso: Mestrado em Administração Pública

Eu, _____ concordo em participar no estudo sobre o tema: “Desafios à implementação da estratégia no setor público: um estudo de caso”, o qual tem como objetivo identificar as dificuldades que uma organização pública enfrenta na implementação de uma nova estratégia.

Informo também que:

- Li e compreendi o objetivo do estudo, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que abaixo assina;
- A entrevista seria gravada em áudio e permito que assim seja;
- Obtive resposta a todas as questões que coloquei sobre o projeto;
- Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências;
- Permito a utilização dos dados que forneço de forma voluntária, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pelo investigador.

Assinatura do participante: _____

Assinatura do investigador: _____

APÊNDICE C

Lista de Participantes

Nº	Nome	Função
1	Adriana Silva Goncalves	Gerente de Planejamento e Acompanhamento de Empreendimentos
2	Adriano Dorta de Menezes	Gerente de Orçamento
3	Daniel Lucas Martins Portela	Gerente de Pessoas
4	Gerardo Frota Neto	Gerente de Gestão e Apoio de Contratos de Obras
5	Kamille Sampaio Matos Vieira	Coordenadora de Novos Negócios
6	Maria Julita C. Vasconcelos	Gerente de Relacionamento com Clientes
7	Maurício Braga de Oliveira	Gerente de Faturamento e Arrecadação
8	Nathália Macedo de Moraes	Superintendente de Contratações
9	Pedro Cavalcante de Barros Neto	Gerente de Combate às Perdas de Água
10	Robervânia da Silva Barbosa	Gerente de Responsabilidade e Interação Social
11	Tatiana Carneiro Brígido	Gerente de Comunicação