



Escola de Gestão

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado: desafios para construção de uma estratégia de rompimento.

**Irineu Rodrigues Frare**

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Gestão

Orientador

Doutor Jorge José Martins Rodrigues

Professor Coordenador do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa  
Instituto Politécnico de Lisboa

Novembro, 2017

Escola de Gestão

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado: desafios para construção de uma estratégia de rompimento.

**Irineu Rodrigues Frare**

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Gestão

**Júri**

Doutor Pedro Fernandes da Anunciação.  
Professor Coordenador da Escola Superior de Ciências Empresariais ~  
Instituto Politécnico de Setúbal.

Doutor, Tenente Coronel José Carlos Dias Rouco.  
Professor da Academia Militar

Doutor Jorge José Martins Rodrigues (orientador)  
Professor Coordenador do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa  
Instituto Politécnico de Lisboa

Doutor Renato Jorge Lopes da Costa  
Professor Auxiliar Convocado  
Departamento de Marketing, Operações e Gestão Geral  
ISCTE-IUL

Doutor Álvaro Augusto da Rosa  
Professor Auxiliar  
Departamento de Marketing, Operações e Gestão Geral  
ISCTE-IUL

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e  
mimetizado: desafios para construção de uma estratégia de rompimento  
Irineu Rodrigues Frare

Nov, 2017

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado: desafios  
para construção de uma estratégia de rompimento  
Irineu Rodrigues Frare

Nov  
2017

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Doutor Jorge José Martins Rodrigues pelos ensinamentos e orientação,  
À minha família que me apoiou em todo processo, em especial à Laura Monteiro,  
À minha equipe da FGV,  
À CEDAE que permitiu que esse trabalho fosse construído,  
À Alexandra O'Neill, colega de turma, pelas trocas e incentivo.

## RESUMO

A recente institucionalização do planejamento no setor público brasileiro levou-nos a procurar compreender como são criadas as estratégias nesse setor, a partir do referencial da estratégia como prática (SAP) e da teoria institucional.

Parece existir uma forte preponderância do isomorfismo normativo na utilização das principais ferramentas de planejamento balizando toda a indústria da estratégia, as práticas internas de planejamento dos órgãos de governo e a própria formação de gestores públicos, que estão cada vez mais instrumentalizados pelas mesmas ferramentas. A análise documental demonstra que essa normatização foi resultado de vários movimentos de incentivo ao planejamento, dentro do Governo Federal. Esse contexto faz com que o setor público brasileiro, em especial a administração federal, esteja no seu ápice histórico de elaboração de planos estratégicos. Esse processo tem reflexo em todas as esferas de governo e setores.

Com o estudo de caso numa empresa de saneamento, constatou-se que o mimetismo tem pouca influência na decisão de se planejar e que as ferramentas, mesmo sob forte influência normativa nos rituais de planejamento, interferem pouco na estratégia formulada, tendo um papel importante em sua formalização. Ficou evidenciado, ainda, que as estratégias são constituídas no dia a dia organizacional (*strategizing*) pelos praticantes das mesmas.

Assim, verifica-se a necessidade de se repensar o objeto/momento dos estudos baseados na SAP, que não podem se restringir aos ritos formais de planejamento, que respondem mais à formalização da estratégia que à sua formulação. Nesse sentido, estudos etnográficos são essenciais para se avançar nesse campo.

**Palavras-chave:** estratégia como prática (s-a-p), teoria institucional, planejamento estratégico, isomorfismos, organizações públicas brasileiras.

**JEL Classification System:** L1; H83

## **SUMMARY**

The recent institutionalization of strategic planning in the Brazilian public sector led us to research how the strategy is created in this sector, according to Strategy As Practice (SAP) and institutional theory frameworks.

There seems to be a primacy of normative isomorphism in selecting planning tools, which marks the entire strategy industry, such as internal planning practices of governing bodies and the training of public managers, which are increasingly equipped with those practices. The documental analysis showed that this standardization is a result of various incentive movements towards planning within the federal government. This scenario leads to believe that the Brazilian public sector, especially the federal administration, is living a strategic plan's historical peak. This process is reflected in all levels of government and sectors. With the case study, in the sanitation company, it was found that mimetic isomorphism has little influence over the decision to plan. Furthermore, evidences reveals that, even under strong normative influence in planning rituals, tools used rather having interference at the final formulated strategy, had an important role in formalization. The present study also evidenced that strategy practitioners are the key players on establishing the strategy during the organization day-to-day.

Thus, it is necessary to reconsider the object of the SAP-based studies, that cannot be restricted to the formal planning rites, which answers more to the formalization of the strategy than to its formulation. In this context the use of different kind of approaches, like ethnography studies, is essential to move forward in this field.

**Key words:** strategy as practice (s-a-p), institutional theory, strategic planning, isomorphisms, brazilian public organizations.

**JEL Classification System:** L1; H83

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>I</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>II</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>III</b>
<b>ÍNDICE</b> .....	<b>IV</b>
<b>SUMÁRIO: TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS</b> .....	<b>V</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>VI</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>VII</b>
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tema de pesquisa .....	1
1.2 Justificação do tema .....	1
1.3 Objetivo .....	2
1.4 Questão de investigação .....	2
1.5 Problema de pesquisa .....	3
1.6 Método de pesquisa .....	3
1.7 Limites do Estudo .....	11
1.8 Organização da Tese .....	12
<b>CAPÍTULO 2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>17</b>
2.1 Ambiente, Estratégia, Estrutura: Paradigmas e Modelos de Estudo .....	17
2.2 Paradigma Clássico e RBV .....	19
2.3 <i>Strategy as Practice</i> (SAP) e as Teorias Pós-Modernas .....	20
2.4 Teoria Institucional e Estratégia como Prática .....	26
2.5 O Balanced Scorecard .....	30
2.6 Limites dos Paradigmas para o Setor Público .....	37
<b>CAPÍTULO 3. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>39</b>
3.1 Visão Geral e Histórica do Planejamento Estratégico no Setor Público .....	39
3.2 Tendências do Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro .....	46
3.3 Ferramentas Utilizadas para Planejamento .....	52
3.4 Ferramentas de Planejamento Estratégicas Utilizadas pelo Setor Público .....	54
3.5 Adequações das Ferramentas de Planejamento do Setor Público .....	59
3.6 Reflexões e Tendências sobre os Planos Estratégicos no Setor Público .....	62
<b>CAPÍTULO 4. EMPRESAS DE SANEAMENTO NO BRASIL: HISTÓRICO E ESTRATÉGIAS</b> .....	<b>65</b>
4.1 Histórico do Setor de Saneamento .....	65
4.2 As Companhias de Saneamento .....	68
4.3 A Estratégia das Companhias no Setor de Saneamento .....	72
<b>CAPÍTULO 5. O CASO CEDAE</b> .....	<b>77</b>
5.1 Perfil da Companhia e Principais Acontecimentos .....	77
5.2 O Histórico do Planejamento Estratégico na CEDAE .....	83
5.3 Análise dos Ciclos de Planejamento Estratégico .....	90
5.4 Entrevistas em Profundidade .....	102
5.5 Síntese dos Principais Achados do Estudo de Caso .....	119
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>123</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>131</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>138</b>
Apêndice 1 - Roteiro de Entrevistas .....	138
Apêndice 2 - Planejamento Estratégico dos Ministérios do Governo Federal Brasileiro .....	141
Apêndice 3 - Companhias Estaduais de Saneamento .....	152
Apêndice 4 - Reconhecimentos e Prêmios da CEDAE .....	154

## SUMÁRIO: TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Etapas da Pesquisa .....	6
Tabela 2 - Categorias de Análise de Influência.....	14
Tabela 3 - Utilização de Ferramentas de Planejamento .....	53
Tabela 4 - Meios de Institucionalização do BSC no Brasil.....	58
Tabela 5 - Oferta Pública de Ações de Empresas de Saneamento.....	69
Tabela 6 - Comparativo das Maiores Empresas de Sanamento .....	71
Tabela 7 - Estrutura da Estratégia das 5 Maiores Companhias de Saneamento.....	72
Tabela 8 - Estratégia das 5 Maiores Companhias de Saneamento.....	73
Tabela 9 - Objetivos Estratégicos por Ciclo de Planejamento .....	94
Tabela 10- Ferramentas Utilizadas nos Ciclos de Planejamento Estratégico da CEDAE .....	97
Tabela 11 - Resumo dos Mapas Estratégicos da CEDAE .....	99
Tabela 12 - Temas e Posições nos Ciclos de Planejamento .....	101
Tabela 13 - Projetos que seriam Desenvolvidos Independentemente do Plano Estratégico: Visão dos Gestores .....	114
Tabela 14 – Projetos que seriam Desenvolvidos Independentemente do Plano Estratégico .....	115
Figura 1 - Estrutura Analítica do Processo de Planejamento .....	15
Figura 2 - Modelo de Whittington: Integrando Prática, <i>Práxis</i> e Praticantes.....	22
Figura 3 - Campo Organizacional da Estratégia: .....	23
Figura 4 – Perspectivas do BSC Original de Kaplan e Norton.....	32
Figura 5- Fases do Planejamento do Brasil .....	40
Figura 6 - Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira .....	47
Figura 7 - Práticas de Planejamento Estratégico na Adm. Pública Brasileira .....	48
Figura 8 - Catálogo de Serviços Contratados no Pregão 09/2014 .....	56
Figura 9 - Histórico do Saneamento Básico no Brasil.....	68
Figura 10 - Mapa Estratégico da CEDAE - 2007-2010 .....	91
Figura 11 - Mapa Estratégico da CEDAE 2012-2016 .....	92
Figura 12- Mapa Estratégico CEDAE 2015-2019 .....	93
Gráfico 1 - Situação das Ações e Projetos.....	95
Gráfico 2 - Distribuição das Ações por Perspectiva .....	95
Gráfico 3- Situação das Ações/Projetos Estratégicos por Perspectiva (2007-2010).....	96
Gráfico 4 - Situação das Ações/Projetos Estratégicos por Perspectiva (2012-2016).....	96

## LISTA DE SIGLAS

AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BSC - *Balanced Scorecard*

CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CBV - Confederação Brasileira de Voleibol

CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

CGU - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

ESAF - Escola de Administração Fazendária

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo

GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IFAL - Instituto Federal de Alagoas

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MCIDADES - Ministério das Cidades

MPOG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

NPM- *New Public Management*

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

SAP - é uma sigla oriunda do idioma inglês, sendo um acrônimo de estratégia (*Strategy*) como (*As*) prática (*Practice*).

SWOT - é uma sigla oriunda do idioma inglês, sendo um acrônimo de Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*).

TCU – Tribunal de Contas da União

## APRESENTAÇÃO

Elaborar uma tese de doutoramento que tenha relevância teórica e que, ao mesmo tempo, também contribua para a prática do tema estudado é obviamente um grande desafio, que pode culminar com o não atingimento de ambos os objetivos. Após dez anos de trabalho focado na estratégia de organizações públicas brasileiras e de testemunhar inúmeros processos de planejamento estratégico, parece pouco justo limitar-me a um estudo meramente teórico. Assim, optou-se por complementar a mesma com a análise de uma empresa que possui três ciclos de planejamento, nos quais tive a oportunidade de participar.

Essa é a preocupação de autores como Whittington (2004; 2004a); Whittington *et al.* (2003); Pettigrew (1997); Tranfield e Starkey (1998); e Pessoa (1926). Ao responder sobre a relação entre teoria e prática, Whittington (2004a) destacou:

Muitos executivos e pesquisadores ainda enxergam uma distinção, uma divisão, entre teoria e prática. Particularmente, não vejo essa distinção. Acredito que um desafio importante que temos pela frente é “teorizar a prática” de uma maneira até agora não tentada. A maioria de nós se acostumou a colocar a teoria num determinado domínio e a prática em outro. O que precisamos fazer é analisar criticamente o tipo de trabalho que as pessoas estão fazendo sobre o que é estratégia e como as pessoas fazem estratégia. (Whittington, 2004a, p.40).

Fernando Pessoa apresenta uma abordagem ainda mais profunda ao dizer que:

Toda a teoria deve ser feita para poder ser posta em prática, e toda a prática deve obedecer a uma teoria. Só os espíritos superficiais desligam a teoria da prática, não olhando a que a teoria não é senão uma teoria da prática, e a prática não é senão a prática de uma teoria. (Pessoa, 1926, p.1).

Essa aproximação talvez seja o principal indutor de todo o processo de pesquisa, no qual algumas questões específicas ajudam a entender o caminho traçado no presente estudo: por que organizações do setor público com realidades e históricos diversos declaram missões com cunho absolutamente burocrático? Por que quase todas, ao definirem sua visão, desejam ser uma referência para o setor, quando têm dificuldade para fazer o básico na gestão? Qual a razão para os mapas estratégicos apresentarem objetivos estratégicos quase padronizados, quando as organizações apresentam desafios e níveis de desenvolvimento institucional diferentes? E, por fim, por que, independentemente de a organização ser uma escola ou uma empresa pública, todos têm dificuldade para definir metas estratégicas?

A questão principal que se busca explorar é como o processo de planejamento estratégico no setor público, que possui um isomorfismo processual evidente, tem gerado estratégias até certo modo padronizadas ou homogêneas. A sugestão inicial de resposta era de que havia um complexo processo de planejamento ritualizado, com participantes, práticas e *práxis* que se articulam num contexto com valores muito enraizados, pressões de *stakeholders* e arcabouço legal muito restritivo, que leva os estrategistas do setor público a adotarem missões burocráticas, visões pouco realistas, objetivos estratégicos padronizados e/ou capturados por setores da organização, projetos estratégicos com baixa efetividade e, por fim, metas deficientes ou inexistentes.

Apesar da existência do rito e das influências dos atores no processo, que são reais, verificou-se que a formulação da estratégia, de fato, não ocorre exclusivamente no momento do planejamento; ela é criada no dia a dia da gestão da organização de forma emergente, tornando-se deliberada no processo formal de planejamento (Mintzberg, 1994).

Poucas novidades surgem no planejamento formal; nesse sentido, as ferramentas clássicas de planejamento, como a análise (SWOT) e o *Balanced Scorecard* (BSC), têm uma capacidade pequena de influenciar o processo de planejamento, assim como o papel da consultoria externa na condução das discussões. A organização tende a não abrir espaço para ideias que já não estejam, de alguma forma, embebidas nas crenças e ideais dos gestores que formulam a estratégia.

A descrição apresentada só pode levar a uma pergunta: qual a razão de se planejar? Essa é uma pergunta extremamente relevante, refletida pelos principais teóricos da estratégia contemporânea, como Mintzberg (1994) e Whittington (2004a). Além disso, muitos esforços têm sido empreendidos ao longo dos últimos 20 anos no Brasil, nessa direção.

Contudo, a resposta não é simples, mas a experiência estudada mostra que sim. Talvez a própria análise dos resultados esperados com o planejamento estratégico sofra de mimetismo normativo ou de uma inadequação, quando aplicados ao setor público, pelo menos o brasileiro. Explico: enquanto na iniciativa privada o resultado é medido a partir do atingimento de resultados (principalmente financeiros) e a eficácia da estratégia na dimensão do aumento desses resultados, no setor público esse processo é um pouco diferente. O estágio de desenvolvimento institucional das organizações públicas brasileiras tende a ser tão incipiente que o planejamento funciona mais como uma ferramenta para seu desenvolvimento (quando não um cumprimento burocrático de sua missão) do que de alavancagem ou posicionamento estratégico em busca de uma visão inspiradora.

Nesse contexto, o planejamento acaba por sistematizar todas as carências das organizações (ex.: gestão de pessoas e processos mal estruturados) no mapa estratégico; isso explica a razão da “padronização de objetivos estratégicos”.

No momento da implantação são privilegiados apenas parte dos objetivos estratégicos, para os quais são desenvolvidos projetos que possuem recursos orçamentários disponíveis, mas não são necessariamente os mais estratégicos. Os resultados, na maior parte das vezes, são aquém do esperado, mas propiciam mudanças importantes nas instituições, como é destacado no estudo. Além disso, iniciam uma cultura de planejamento e de se pensar na organização, num processo rico de reflexão — algo semelhante ao que Drucker (1962) afirmou do processo de planejamento ser mais importante que o plano gerado — aspecto também confirmado pelo estudo de caso.

Por fim, é importante retomar a discussão do que é estratégia, como propõe Roleau (2013). Os estudos de estratégia são predominantemente voltados para o setor privado e utilizam o conceito das escolas tradicionais, que definem a estratégia como algo que a organização *possui*, que é definida visando se antecipar/responder a um ambiente complexo e posicionar-se de modo a garantir seu diferencial competitivo. Mesmo os estudos da *strategy-as-practice* (SAP) que buscam entender o processo de formação da estratégia utilizam conceitos semelhantes ao da escola clássica para definir seu objeto.

Mas o que é estratégia no setor público? A estratégia, identificada nesse estudo, é algo bem diferente daquela definida pela escola clássica. Na verdade, não foi possível verificar um processo de decisão da alta gestão visando reposicionar sua organização, desenvolver um diferencial competitivo a partir de seus recursos internos ou traçar um plano para um salto de resultados financeiros. Isso não ocorre, primeiro, pela natureza da área pública que, no geral, tem uma competição limitada ou não tem objetivo final de lucro, mas, principalmente, porque a gestão pública busca mais um planejamento incremental de melhoria da organização do que diferenciais elevados de performance.

Esse contexto expressa diferenças entre os setores público e privado no âmbito do planejamento estratégico, que precisam ser compreendidas e estudadas, com o objetivo de se avançar nos estudos de estratégia para o setor. A presente tese buscou considerar esses elementos num estudo de caso baseado em uma grande empresa de saneamento, com referenciais da teoria institucional e estratégia como prática.



## **CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO**

A presente tese foi elaborada utilizando-se o “português brasileiro”, o que pode gerar alguns estranhamentos em relação à ortografia de algumas palavras e à construção gramatical, quando comparado ao idioma português praticado em Portugal.

Nesse capítulo são apresentados o problema de pesquisa e o método que serão utilizados para o presente estudo, assim como a estratégia e fases de pesquisa decorrentes.

### **1.1 Tema de pesquisa**

O tema de pesquisa se debruça sobre a construção da estratégia de empresas do setor público brasileiro, com especial enfoque em seu processo do *fazer* estratégico e suas resultantes em termos de planos estratégicos.

### **1.2 Justificação do tema**

A literatura de estratégia é majoritariamente voltada para o setor empresarial, sendo o setor público uma área de estudo ainda marginalizada. Quando se analisa novas linhas de estudo, como a SAP, essa afirmativa é ainda mais evidente, havendo apenas alguns estudos pontuais para organizações sem fins lucrativos e muito poucos sobre administração pública, a despeito da evolução de estudos nesses setores, destacado por Vaara e Whittington (2012). A ausência de estudos sobre estratégia no setor público, em especial no Brasil, poderia ser resultante da própria inexistência de estratégias no setor, o que geraria a falta de objeto para a pesquisa. Entretanto, o que se verifica é o oposto: há alto grau de institucionalização no planejamento estratégico, presente em 85% das organizações públicas federais (Brasil, 2014). Esse contexto é explorado na análise documental e evidencia a necessidade de se expandir os estudos nessa área. Complementarmente, este tipo de estudo também contribui para o próprio processo de institucionalização da SAP, que, desde o início da década de 2000, vem ganhando espaço no campo de estudos de estratégia.

Do ponto de vista prático, há muitos recursos sendo empreendidos para a elaboração de planos estratégicos no Brasil, com objetivo de aumentar a efetividade das organizações governamentais, recursos estes que têm financiamento do contribuinte brasileiro. Assim, compreender como as ferramentas de planejamento (como exemplo, SWOT e BSC) são empregadas no *fazer* estratégico nas organizações é central para poder avaliar sua pertinência e seus limites como instrumentos norteadores de mudanças. Essa também é a visão de Whittington (2004a) que, quando perguntado sobre a relação dos estudos acadêmicos e a consultoria, respondeu:

Os gestores investem muito tempo e dinheiro em planejamento [...] cabe-nos analisar por que é utilizado e como pode ser melhorado para que se torne eficiente. O mesmo poderia ser dito em relação a outros conceitos, como, por exemplo, o Balanced Scorecard e o EVA. O ponto é investigar como esses modelos são utilizados na prática. Muitas vezes nós, acadêmicos, não nos preocupamos com isso, mas estudar como as pessoas utilizam esses modelos pode ser uma interessante fonte de desenvolvimento de modelos mais apropriados e práticos. (Whittington, 2004a, p. 40).

### 1.3 Objetivo

O objetivo de pesquisa reside em investigar, a partir de um estudo de caso, como as estratégias são formuladas dentro da companhia.

A unidade de análise será a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), através da análise dos indivíduos estrategistas, que aqui são vistos como atores sociais que têm sua ação baseada em valores, práticas, tradições e emoções, sendo influenciados tanto por pressões externas como pela rotinização das atividades do fazer estratégico. Esse *continuum* entre a ação individual, as rotinas e sua permeabilidade a fatores externos geram as estratégias. Compreender como esses fatores se alternam como vetores de influência é importante para se compreender, dentro do processo de planejamento estratégico, como são geradas as estratégias.

### 1.4 Questão de investigação

A questão de investigação que guiará a pesquisa é:

Compreender como o rito de planejamento com suas práticas, praticantes e práxis influenciam e definem a estratégia da CEDAE.

Esta questão será suportada nas proposições seguintes:

- As metodologias e ferramentas de planejamento influenciam o resultado da estratégia das organizações públicas.
- O isomorfismo institucional influencia as decisões dos estrategistas.
- Os atores externos influenciam o processo de planejamento estratégico.

## 1.5 Problema de pesquisa

O problema de pesquisa deriva da identificação de um padrão nos planos estratégicos do setor público brasileiro, muito semelhantes entre as instituições, mesmo quando essas possuem desafios distintos. Essa homogeneização parece ser resultado de uma série de fatores: influências externas de órgãos de controle, mimetismos e o próprio processo do fazer estratégico, muito padronizado em suas metodologias.

Compreender como são construídas as estratégias é relevante para se avançar no entendimento da realidade estratégica das organizações brasileiras, em especial as do setor público, que ainda carece de uma bibliografia e estudos que tenham essa problemática como objeto.

## 1.6 Método de pesquisa

Dentro do paradigma científico, o método de pesquisa a ser adotado depende diretamente da pergunta de pesquisa (Eisenhardt, 1989) ou do foco de análise (Mintzberg, 1979). Apesar do necessário alinhamento entre método e objeto, não existe uma escolha perfeita. Bauer *et al.*, (2002) definem que método ótimo não existe, constituindo-se algo próximo a uma utopia.

Nas pesquisas de SAP verifica-se uma predominância de estudos qualitativos (Jarzabkowski e Spee, 2009; Rouleau, 2013) dado o seu caráter mais subjetivo, exploratório e teórico.

Considerando que as teorias utilizadas apoiam-se, primordialmente, em estudos qualitativos e que o objetivo do estudo reside em buscar compreensões e significados, ao invés de se testar hipóteses quantitativas, será adotado uma pesquisa qualitativa. Essa escolha está inserida no que Whittington (2004, p.45) denominou de pós-modernismo, no qual “as generalizações quantitativas e imparciais do modernismo tornaram-se apenas um dos possíveis caminhos para a pesquisa em administração estratégica”.

Para o autor, a estratégia é algo que as pessoas fazem, como uma prática social semelhante a qualquer outra, seja doméstica ou política. Essa é uma visão que contrapõe uma lógica mais racional, em que a estratégia seria um atributo da organização (Johnson *et al.*, 2003).

Nesse contexto, a partir da escolha de um método qualitativo, decidiu-se iniciar o processo a partir de uma análise histórica do planejamento estratégico no setor público brasileiro e complementado por um estudo de caso exploratório, no qual buscou-se compreender os achados da pesquisa histórica no nível organizacional. Para Triviños (1987:109), ‘os estudos

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema’.

Para Eisenhardt e Graebner (2007) a construção de teoria (*theory building*) a partir de estudos de caso é apropriada quando se objetiva uma análise que privilegie o uso de informações empíricas para explicar uma realidade complexa em que a pesquisa quantitativa não conseguiria responder de modo satisfatório. Para os autores, o processo de construção de teoria resume-se da seguinte forma:

A major reason for the popularity and relevance of theory building from case studies is that it is one of the best (if not the best) of the bridges from rich qualitative evidence to mainstream deductive research. Its emphasis on developing constructs, measures, and testable theoretical propositions makes inductive case research consistent with the emphasis on testable theory within mainstream deductive research. (Eisenhardt e Graebner, 2007, p.25)

Destaca-se que o referido método baseia-se no desenvolvimento da teoria a partir da indução, que é o mais usual nas ciências sociais, dada a impossibilidade de se analisar o universo do objeto em estudo. A possibilidade de generalização a partir da utilização da probabilidade (uma das respostas dos cientistas a Hume), nesse caso, é descartada por não se tratar de estudo com amostras representativas. Entretanto, é possível reforçar, replicar e contradizer uma teoria existente ou, ainda, criar uma nova teoria para explicar um determinado fenômeno (*phenomenon-driven research*) (Eisenhardt e Graebner, 2007).

Eisenhardt e Zbaracki (1992) destacam que os estudos da estratégia têm falhado ao adotar suposições inadequadas sobre o comportamento dos estrategistas, como pensam, sentem e comportam-se. Eisenhardt e Graebner (2007) ressaltam que o estudo de caso é um método apropriado para análises de problemas contemporâneos, o que, evidentemente, aplica-se ao estudo da formulação da estratégia no setor público brasileiro.

A escassa bibliografia sobre estratégia como prática para o setor público, a contemporaneidade do planejamento estratégico no setor e a particularidade do objetivo de estudo, que é o fazer estratégico com características específicas para cada caso, justificam a razão da presente pesquisa. A decisão, seguindo a orientação de Eisenhardt e Graebner (2007):

Rather, it is critical to convince readers that the research question is crucial for organizations and/or theory, and demonstrate that the existing research either does not address the research question at all, or does so in a way that is inadequate or likely to be untrue.(Eisenhardt e Graebner, 2007, p.26).

Assim, o estudo seguirá a abordagem exploratória, já que a bibliografia sobre o tema existente, se não é escassa, não o aborda de maneira exaustiva. Além disso, é importante constatar para o caso estudado e pela metodologia utilizada na formulação do planejamento, que o número de estrategistas que participaram do processo de formulação estratégica não soma mais de 20 pessoas de nível estratégico de decisão, o que inviabilizaria ou prejudicaria a adoção de um método de base quantitativa.

Na análise, buscou-se identificar os fatores que influenciam o processo de formulação estratégica no setor público brasileiro — em especial, numa empresa do setor de saneamento no Brasil.

Apesar da utilização de um estudo de caso único, acredita-se que seja possível avaliar o resultado da formulação estratégica de empresas semelhantes em outros Estados da Nação a partir de uma análise de seus planos estratégicos disponíveis para acesso público, para fins de comparação. Uma análise preliminar demonstra um nível de similaridade nas estratégias, o que sugere um grande isomorfismo institucional no processo de planejamento, para utilizar termo da teoria institucional, ou uma possível *práxis* dos estrategistas que, de alguma forma, leva a uma padronização de estratégias na visão da SAP. Esse tipo de reflexão complementar apoia a replicação no desenvolvimento de teorias a partir do estudo de caso (Eisenhardt, 1989).

Nesse contexto, a análise tem como pano de fundo o conceito de que a estratégia é uma prática construída por atores sociais dotados de recursos cognitivos e comportamentais (Whittington, 1996; Jarkabkowski *et al.*, 2007); por isso, a principal unidade de análise serão os indivíduos.

As ferramentas de investigação para captar esse processo serão, primeiramente, a análise documental, entrevistas em profundidade e observações, que são comuns em estudos de caso Eisenhardt (1989) e estão de acordo com Triviños (1987), que destaca:

Este tipo de investigação, por exemplo, não exime a revisão da literatura, as entrevistas, o emprego de questionários, etc., tudo dentro de um esquema elaborado com a severidade característica de um trabalho científico. (Triviños, 1987, p. 109).

A combinação dessas ferramentas para obtenção de informações em diversos níveis visa mitigar os vieses dos respondentes e do próprio pesquisador.

A análise documental buscou identificar os resultados formalizados dessas estratégias entre os diversos níveis de governo e em organizações do setor de saneamento, para se

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

compreender o contexto ou o campo organizacional em que está inserida a organização objeto do estudo de caso. Também contemplou um histórico do processo de planejamento estratégico no setor, versando sobre suas características e seu processo evolutivo.

No que se refere ao estudo de caso, também foi utilizada a análise documental, observação participativa e entrevistas com gestores, como será destacado mais à frente.

De acordo com Yin (1994) “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”. Para o autor, esse método deve estar acompanhando de uma base teórica robusta, que permita uma análise rigorosa, evitando uma mera descrição histórica, o que se buscou atender com a revisão bibliográfica da SAP e da teoria Institucional.

Assim, a metodologia estruturou-se a partir de quatro frentes de estudos, que partem de uma análise macro — do planejamento estratégico no setor público brasileiro, passando pelo setor de saneamento, até uma análise documental focada em uma empresa desse setor. Essa análise constitui a frente de análise documental e histórica.

Em seguida, na segunda frente, é apresentada uma estrutura de análise para o caso, baseada em uma adequação do modelo de Whittington (2006), num modelo integrado com a teoria institucional.

Por fim, procede-se na análise de campo a partir de entrevistas com gestores da companhia, com base no modelo analítico proposto, conforme apresentado na tabela 1:

**Tabela 1 - Etapas da Pesquisa**

Etapa	Objetivo	Tipo de Pesquisa	Fontes de Verificação	Objetivo	Nível da Análise
1	Análise do Histórico do Planejamento Estratégico no Brasil	Documental	Bibliografia, Leis, Normas e Documentos	Compreender como o Planejamento entrou na Agenda Pública Brasileira e como tem se desenvolvido	Macro
2	Análise das Estratégias de Órgãos Públicos	Documental	Planos Estratégicos	Qual o resultado dessa estratégia em termos de planos estratégicos gerados	Macro
3	Análise do Setor de Saneamento no Brasil	Documental	Leis e Bibliografia sobre o setor	Contextualizar o setor e as empresas que o compõem.	Meso
4	Análise da CEDAE	Documental, Entrevistas e Observações	Planos Estratégicos/ documentos gerenciais e discurso dos gestores	Compreender como o rito de planejamento, com suas práticas, praticantes e <i>práxis</i> , influenciam e definem a estratégia da companhia	Micro

**Fonte: Elaborado pelo autor.**

A seguir, são apresentadas as quatro etapas do estudo:

### **Etapa 1 – Análise do Histórico do Planejamento Estratégico no Brasil**

Essa etapa visa estabelecer um histórico do planejamento estratégico no setor público brasileiro, identificando movimentos importantes e tendências. Para isso será utilizada, principalmente, a pesquisa documental.

### **Etapa 2 – Análise das Estratégias dos Órgãos Públicos Brasileiros**

A partir da análise documental desenvolvida na etapa 1 será avaliado o resultado da estratégia em organizações do setor público, em especial da administração pública federal, identificando-se padrões e similaridades que auxiliem no balizamento do estudo de caso.

### **Etapa 3 – Análise Histórica do Setor de Saneamento Básico**

De forma complementar às duas primeiras etapas, nesta será contextualizado o setor de saneamento básico no Brasil, apresentando sua evolução e mudanças jurídico-institucionais, que respondem por grande parte dos aspectos do ambiente externo das companhias de água. Além disso, serão avaliados os históricos das principais companhias de água e suas estratégias atuais.

### **Etapa 4 – Estudo de Caso Exploratório**

Essa etapa, será desenvolvida em três fases. A primeira apresenta um histórico da CEDAE e uma análise documental sobre os ciclos de planejamento. A segunda, consiste no estudo de campo, que contemplará a entrevista com gestores e consultores, além da observação em reuniões de planejamento da Companhia. Por fim, na terceira fase são realizadas as análises das duas fases anteriores, de modo a se compreender quais são os principais vetores de influência no processo de planejamento estratégico.

#### **Fase 1 – Análise Histórica da CEDAE**

Nessa fase é apresentado um histórico da CEDAE, objeto do estudo de caso exploratório. Para isso, estudou-se os relatórios de gestão e de consultorias gerados que tratavam do planejamento, livros e revistas que consolidam a história recente da companhia, sítio institucional, além de balanços oficiais da empresa e livros. O período de análise contemplou os anos entre 2007 a 2015, com enfoque maior para o último ciclo que definiu o planejamento até 2019.

### Fase 2 – Estudo de Campo

Whittington (2004) destaca que é o momento de se encarar a estratégia como um tipo de trabalho como qualquer outro — isso permite que se façam perguntas sobre como é o processo. Essa é uma quebra importante do paradigma quantitativo de Harvard, que visava, primordialmente, avaliar os resultados do processo em termos quantitativos.

Essa fase é a que responde ao nível micro de análise do estudo e do aprofundamento das principais razões que fazem com que os estrategistas atuem, influenciem e sejam influenciados pelos fatores destacados nas categorias apresentadas na Seção anterior.

Essa fase divide-se em duas atividades. A primeira foi a observação privilegiada participante, na qual foram observadas mais de 30 horas de reuniões durante mais de um ano de projeto, nas quais foi possível extrair elementos importantes do processo de formulação e implantação da estratégia. A segunda atividade contemplou o aprofundamento do entendimento por meio de entrevistas em profundidade com os estrategistas, no quais foi possível aprofundar os entendimentos.

**Fase 3.1 Observação participante** – essa modalidade de pesquisa é muito comum a estudos etnográficos desenvolvidos por antropólogos focados em estudos urbanos (Whyte, 1943) e no estudo de sociedades tribais, como o clássico de Malinowski (1922). No geral, esses estudos tentam compreender sociedades complexas, com símbolos, linguagens, normas e fazeres que são objeto das pesquisas. Para que o pesquisador consiga entrar no grupo, ele demora um tempo para ganhar a confiança dos observados e o trabalho de campo é marcado por muitas horas de pesquisa, conforme Valladares (2007).

Com essa resumida descrição e com a orientação de praticamente toda corrente da SAP em direção à necessidade de aproximação da realidade das organizações, analisando-se como a estratégia acontece, acredita-se que a observação participativa também é adequada ao estudo. Contudo, no estudo de caso desta tese o autor não foi um ator participante, mas, sim, um ator privilegiado. Ou seja, não interferiu nos resultados do processo, embora vivenciasse os mesmos. Assim como a sociedades estudadas por sociólogos e antropólogos, as organizações também são parte dessas sociedades e também dotadas de uma grande complexidade, seja cultural, organizacional ou ambiental.

Valladares (2007) resumiu dez pontos importantes no trabalho de Whyte (1943) para a observação participativa, dos quais destacam-se seis, que se aplicam ao presente estudo e a uma relação de consultor/cliente no processo de gestão estratégica:

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

- 1) A observação participante é um processo longo, que demanda a conquista de confiança. Para se compreender um grupo é necessário mais do que encontros pontuais; é preciso observá-los por um longo período e não num único momento
- 2) O pesquisador não tem domínio dos fatos da área pesquisada, não sendo esperado pelo grupo e desconhecendo as relações de hierarquia e poder.
- 3) O processo de observação implica na interação pesquisador/pesquisado. O resultado de sua pesquisa dependerá, também, do seu comportamento e da relação que estabeleceu com o público estudado. Nesse sentido, o pesquisador deve sempre fazer uma autoanálise, visando compreender seu papel dentro da própria pesquisa.
- 4) Há uma necessidade do pesquisador sempre se mostrar diferente do grupo pesquisado. Essa diferença é importante para se manter a separação entre o pesquisador e seu objeto, porém não de uma forma cartesiana, mas sincera de reconhecimento da diferença.
- 5) A imagem do pesquisador para os pesquisados é desconhecida por ele, sendo que suas ações dentro do grupo investigado estão sempre sendo observadas. Nesse sentido, a observação é de mão dupla, entre o pesquisador e o pesquisado.
- 6) Há uma cobrança ao pesquisado do resultado do trabalho pelos pesquisados, no sentido de "para que serve esta pesquisa?" "Que benefícios ela trará para o grupo ou para mim?". Entretanto, quando o resultado é apresentado, poucos tomam conhecimento e se beneficiam.

É interessante observar que esses pontos estão presentes tanto numa relação de pesquisa quanto numa relação de consultoria. O consultor, assim como o pesquisador, não conhece bem as relações hierárquicas, os poderes não-formais; passa por momentos de desconfiança e sempre será um ator “de fora” da organização, por mais que estabeleça laços de confiança e amizade. O consultor também precisa avaliar seu papel no processo de mudança, aprendendo com os erros. Por fim, ele também é cobrado por resultados que, muitas vezes, não estão em seu poder resolver.

Os pontos destacados reforçam a legitimidade, do ponto de vista metodológico, de se utilizar uma abordagem de observação participativa. Além disso, do ponto de vista teórico, está alinhado à necessidade de uma efetiva aproximação da prática da estratégia para compreender suas idiosincrasias, conforme a preocupação dos teóricos da SAP, sintetizado por Jarzabkowski e Kaplan (2014) — no caso, para o entendimento das ferramentas:

If we want to understand strategy tools, there is little substitute for spending time in the field watching organizational members use them (...). The actual use of tools is emergent, requiring the researcher to be in the right context at the right time to observe what unfolds. (Jarzabkowski e Kaplan, 2014, p.16).

### Fase 3. 2 Entrevistas em Profundidade

Há sempre o desafio nos estudos qualitativos de se estabelecer os limites da coleta de dados. Seidman (2012) define dois pontos centrais: o primeiro é a noção de suficiência pelo próprio pesquisador, o momento em que ele entende que os dados são suficientes para a análise. O segundo ponto é o grau de saturação, que é o momento em que o entrevistador começa a escutar as mesmas informações que já havia obtido em entrevistas prévias (Alsaawi, 2014). A utilização de categorias prévias facilita o processo de análise dos dados coletados e a identificação do momento de saturação, que é quando se verifica que as lacunas de cada categoria abordada foram complementadas (Strauss e Corbin, 1998).

Apesar da dificuldade destacada por Morse (2000) para se definir o número de uma amostra de participantes de um estudo, já que envolve muitos fatores e condições específicas que variam muito de estudo para estudo, alguns autores definem um mínimo, como Bertaux (1981), para o qual seriam 15 entrevistas para a amostra. Em estudo recente, Mason (2010) identificou que 80% dos estudos de PhDs desenvolvidos no Reino Unido e Irlanda, de viés qualitativo, atendiam a essa sugestão de Bertaux (1981).

Nesse sentido, acredita-se que foi legítima a realização de 15 entrevistas, que se mostrou saturada nos termos de Seidman (2012). Para as entrevistas, a seleção de sujeitos foi intencional, ou seja, não probabilística (Triviños, 1987), seguindo os seguintes critérios:

- I. **Quanto à função:** gestores de nível estratégico, o que compreende o presidente, os diretores, assessores da presidência e gerentes de primeiro nível.
- II. **Quanto à participação na elaboração do planejamento estratégico:** terem participado de alguma das fases de planejamento em, pelo menos, um dos três ciclos de planejamento, como consultores ou gestores da companhia.
- III. **Quanto à participação na implantação do planejamento estratégico:** funcionários que tenham alguma responsabilidade de implantação dos projetos estratégicos e/ou monitoramento da estratégia.
- IV. **Quanto à representatividade dos praticantes da estratégia:** que a escolha representasse e tanto o lado da consultoria (*supply-side*) quanto dos gestores da companhia (*demand-side*).

As entrevistas foram gravadas de modo a garantir que não se perdessem informações importantes, seguindo a orientação de Alsaawi (2014), e que essas pudessem ser consultadas quantas vezes fosse necessário para a construção da análise dos dados de forma fiel à realidade. Desse modo, foram entrevistados:

- Presidente da CEDAE;

- 4 diretores;
- 4 assessores superiores/ gerentes;
- 6 consultores.

### 1.7 Limites do Estudo

A primeira limitação do estudo refere-se a possíveis vieses do pesquisador. Entretanto, é importante destacar alguns pontos:

- o pesquisador não mediou nenhuma das oficinas de planejamento e de definição de metas, tendo pouca influência no resultado final;
- acompanhou as reuniões de monitoramento, não sendo responsável e nem participando da estruturação dos projetos e capacitação dos gerentes na fase de elaboração e detalhamento do portfólio de projetos;
- a metodologia utilizada pela consultoria sempre privilegiou uma abordagem mais como facilitadora do que consultiva, o que mitiga consideravelmente a influência no processo decisório.

Houve alguns momentos em que a coordenação realizada pelo pesquisador foi mais decisiva:

- na escolha das ferramentas utilizadas (exemplo: BSC e SWOT), que já estavam previstas na proposta de trabalho da consultoria. Esse viés é totalmente relativizado em função do levantamento apresentado na análise documental do planejamento estratégico do setor público, que utiliza fortemente as mesmas ferramentas adotadas no presente caso, e pelas respostas da fase de campo, que demonstram que os entrevistados conheciam e não tinham objeção às ferramentas;
- por outro lado, é possível que o pesquisador, também como um dos praticantes, tenha sofrido influência de um isomorfismo normativo, o qual é descrito na Seção 5.4, de análise das entrevistas;
- por fim, um momento em que o pesquisador teve maior influência foi na decisão da carteira de projetos estratégicos, no qual ele se posicionou de forma a defender a necessidade de três dos onze projetos escolhidos.

Apesar dos possíveis vieses, o ganho pela aproximação e vivência da construção da estratégia suplantam as demais influências e estão em acordo com o rompimento necessário da imparcialidade excessiva do modernismo (Whittington, 2004), a fim de se avançar nos estudos de estratégia.

Quanto à pesquisa documental, esta poderia ter sido mais aprofundada no que se refere à análise do conteúdo da estratégia das empresas analisadas. Uma análise de conteúdo de todo o plano estratégico, e não apenas do mapa estratégico, poderia mostrar padrões que não puderam ser observados por esse estudo.

Porém, no *trade-off* entre aprofundar a análise documental e explorar o entendimento dos estrategistas por meio de um estudo de caso, optou-se pelo segundo. Entende-se que o ganho com a aproximação do *fazer* estratégico seja uma condição fundamental para promover o desenvolvimento dos estudos estratégicos baseados na *busca sociológica* defendida pela SAP. Essa decisão buscou evitar a armadilha destacada por Whittington, entre o enfoque micro e macro:

Appreciation of wider contexts can help make intelligible many of the complex details revealed by intimate investigations. Reciprocally, close engagement can uncover the real ambiguity and fluidity of the broad strategy trends found in sectoral or societal analyses. Completing the practice turn involves looping the two levels more closely together. (Whittington, 2006, p.617).

Por fim, a realização desse estudo, que em última instância apresenta uma crítica ao processo desenvolvido pelo próprio pesquisador, o que ressalta o caráter reflexivo e crítico do trabalho.

É importante lembrar que o histórico de construção das teorias na administração sempre teve grande aproximação com os processos de consultoria e casos em que os autores se envolveram nos processos, sem que isso gerasse perda de legitimidade<sup>1</sup>.

Assim, entende-se que os limites e vieses não comprometem o desenvolvimento do trabalho; pelo contrário, a proximidade do pesquisador gerou não apenas o *insight* para o desenvolvimento do trabalho, como também o motivou para melhorar sua compreensão sobre o processo de planejamento estratégico no setor público brasileiro.

### 1.8 Organização da Tese

É importante destacar que as principais diretrizes para elaboração do presente estudo seguiram os estudos de Whittington (2004; 2006). Além da legitimidade de seus trabalhos, o autor tem a preocupação em estabelecer reflexões e novos caminhos para os desafios dos estudos de estratégia (Whittington, 2004; 2006), representando, no campo dos estudos

---

<sup>1</sup> Exemplos: Matriz BCG e BSC.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

organizacionais, o principal contraponto da escola de Harvard e dos estudos quantitativos ou *modernistas* de estratégia.

Há outras razões de ordem metodológica que reforçam a utilização de seus trabalhos como balizadores e inspiradores deste. A primeira é que, em sua visão, a sociologia ocupa um papel fundamental para os estudos de estratégia que se propõem a romper com a visão cartesiana e racionalizada, preponderante na escola americana. Por outro lado, o autor também incentiva a adoção de uma visão sistêmica e incremental, ou seja, não acredita que o simples rompimento com a escola modernista criará bases suficientes para se avançar no estudo da estratégia. Apesar de superada, a visão positivista ainda tem seu valor e deve ser utilizada, quando pertinente.

Essa integração visa reforçar o papel das diversas racionalidades presentes na atuação dos estrategistas durante o processo de formulação da estratégia, sejam as pautadas em valores organizacionais, na influência de ferramentas utilizadas ou mesmo específicas do ritual formal de planejamento.

Para isso, são criadas categorias de influência, calcadas principalmente nos conceitos da SAP e da teoria institucional. O que se pretende é um *framework* de análise que não apenas identifique as influências sofridas pelos estrategistas no **fazer** estratégico, mas em que **momento** elas ocorrem, tendo maior ou menor influência.

Como a estratégia é um **fazer**, é preciso incorporar uma estrutura analítica que capture de alguma forma o **movimento** do processo. Como o planejamento estratégico no Brasil, no geral, é elaborado por fases (alinhado à ordem cartesiana das escolas clássicas) é preciso compreender como fatores de isomorfismo, utilização de ferramentas, a ritualização do processo, impactam na tomada de decisão dos estrategistas.

Com esse objetivo foram definidas categorias que podem influenciar o processo de planejamento, legitimada na revisão de literatura. Essas categorias são apresentadas na Tabela 2, a seguir:

**Tabela 2 - Categorias de Análise de Influência**

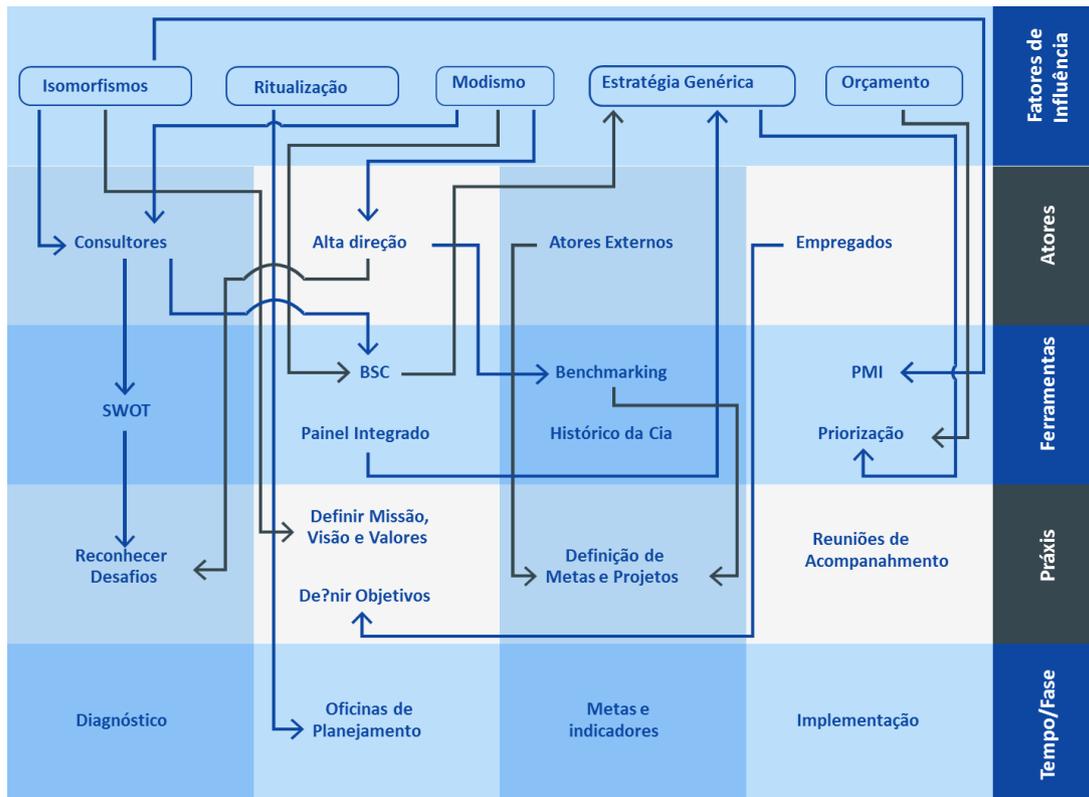
Categories de Influência	Exemplo de Influência	Base Teórica
Modismo	Adoção de práticas que estejam em destaque na mídia e defendidas por “gurus” da administração	Abrahamson, E. 1996 / Whittington, R. <i>et al.</i> (2003)
Ritualização	O processo formal de planejamento, com seus ritos, influencia as estratégias	Johnson <i>et al.</i> (2010) / Hodgkinson, G.P., Whittington, R., Johnson, G. e Schwarz, M. (2006).
Ferramentas	A utilização de ferramentas com base ontológica na racionalidade instrumental inibe a criatividade dos estrategistas	Jarzabkowski (2004) / Gunn, R., e Williams, W. (2007) / Jarzabkowski, P., e Giullietti, M. (2009) / Jarzabkowski et Kaplan (2014) / Clark, D. N. (1997) / Tapinos <i>et al.</i> (2008)
Isomorfismo Normativo	Necessidade de se adotar práticas legitimadas no campo organizacional da indústria da estratégia	DiMaggio e Powell (1983) e Scott (1995)
Isomorfismo Mimético	Busca por legitimação no campo organizacional, por meio da adoção de ferramentas utilizadas entre os pares	DiMaggio e Powell (1983) e Scott (1995)
Isomorfismo Coercitivo	Necessidade de atendimento às demandas de órgãos reguladores ou legislação do setor.	DiMaggio e Powell (1983) e Scott (1995)
Desenvolvimento Genérico da Estratégia	Definição de estratégias acomodadoras que não promovem mudanças no <i>status quo</i>	Whittington (2004)

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Com base no sistema de Whittington (2006) e nas categorias de análise apresentadas na Tabela 2, o estudo objetiva entender como esses fatores se relacionam para gerar a estratégia a partir das divisões das fases de planejamento. Obviamente, qualquer estrutura analítica é uma redução da realidade e possui imperfeições. Apesar de todos os elementos do *framework* (Figura 1) terem interdependência, adotou-se como ponto de partida os fatores de influência.

Nesse modelo, entende-se que a influência do isomorfismo não é a mesma quando se realiza o diagnóstico organizacional ou define-se uma meta. Logo, é importante avaliar sua influência ao longo do processo de planejamento.

Figura 1 - Estrutura Analítica do Processo de Planejamento



Fonte: Elaboração do autor.

O esquema acima apresenta os elementos e as etapas que constituem o processo de planejamento estratégico clássico, realizado também no estudo de caso. Há uma relação mútua de influências em que cada fator tem uma intensidade maior ou menor, dependendo do *momento* e dos *atores envolvidos no fazer estratégico*.

Assim, a título de exemplo, é possível que o isomorfismo normativo tenha maior influência na escolha de ferramentas pelos consultores (preocupados em utilizar metodologias legitimadas nas escolas de negócios nas quais se formaram), enquanto que o isomorfismo mimético seja mais relevante para se entender a escolha de ferramentas no caso do cliente, mais preocupado em adotar práticas legitimadas no seu mercado. Para cada fase do planejamento é importante buscar o entendimento do tipo de influência sofrida pelos participantes.

Nesse modelo lógico, a pesquisa deve identificar as etapas de construção da estratégia na organização, de forma identificar os momentos de criação da estratégia daqueles cotidianos (Chia e Mackay, 2007). Como a estratégia é entendida como algo fluído, seguindo a definição da SAP, há dificuldade em se definir claramente esses momentos (Jarzabkowski *et al.*, 2007). Para resolver esse problema, o *framework* proposto segue a orientação de Whittington (2003) e Mintzberg (1994), de se focar a análise no momento do planejamento

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

formal, que, para o estudo de caso a ser desenvolvido, possibilitará a análise de três ciclos de planejamento, contemplando um horizonte de 10 anos.

A definição dos momentos de construção da estratégia foi baseada na estrutura formal adotada pela empresa no processo de planejamento estratégico, que é muito semelhante às definidas por Bryson (1995) e por Poister e Streib (2005). Nesse sentido, é descrita cada etapa de desenvolvimento, como o diagnóstico e SWOT, definição de direcionadores estratégicos, mapa estratégico, indicadores e implantação. Essas etapas subsidiaram a construção das perguntas que constam do roteiro de entrevista, as quais buscam avaliar as categorias de influência nos estrategistas, constante da Tabela 2.

Ao identificar os fatores de influência mais importantes é possível estabelecer condicionantes extraorganizacionais (ex.: isomorfismos) ou intraorganizacionais (ex.: cultura organizacional), que moldam a construção da estratégia, de modo a promover uma análise mais integrada entre esses âmbitos, como propõe a SAP.

Além disso, identificar o *momento* em que ocorre esse processo ajuda na compreensão de *onde* a estratégia é criada, nos ritos formais, no dia a dia ou em sua implantação, ajudando também a clarificar o objeto de estudo da SAP, conforme orientam Jarzabkowski *et al.*, (2007) e Chia e Mackay (2007).

## CAPÍTULO 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está dividido em três partes. A primeira trata de uma revisão da literatura de estratégia empresarial, em que são apresentados os principais paradigmas, escolas e/ou modelos que estudam como a estratégia é elaborada, implantada e sua relação com a estrutura. O objetivo dessa revisão é destacar que há diversas formas de se analisar o processo estratégico, seja pelo olhar mais estático, racionalista e cartesiano da escola tradicional, seja pela visão da *resource-based-view* (RBV) ou pela proposta alternativa de integração da *strategy as practice* (SAP).

A segunda parte apresenta considerações sobre o processo estratégico, em específico o processo de formulação de estratégia no setor público. O objetivo é demonstrar que os paradigmas apresentados na primeira parte do referencial não são, isoladamente, suficientes e nem adequados para a compreensão da estratégia no setor público. Este possui especificidades tão relevantes, que demandam uma análise diferente do que estipulam as propostas dos paradigmas tradicionais, da RBV ou mesmo da SAP. Essa necessidade de integração justifica, assim, um estudo aprofundado com esse objetivo.

Por fim, a terceira parte apresenta a discussão sobre BSC, que representa a principal ferramenta no processo de formulação da estratégia do setor público brasileiro. O BSC é um dos principais objetos de análise, tanto na pesquisa documental quanto no estudo de caso, já que constitui o principal artefato integrador da estratégia, responsável por sintetizar todo o sistema da estratégia.

### 2.1 Ambiente, Estratégia, Estrutura: Paradigmas e Modelos de Estudo

Há várias formas de se dividir os paradigmas/perspectivas e escolas da estratégia. Hendry (2000) trabalha com três perspectivas: linear e racional; adaptativo, incremental e de aprendizagem; e interpretativo ou cognitivo. Já Whittington (2004) define duas linhas, uma modernista e outra pós-modernista, que, a grosso modo, contemplaria na modernista as duas primeiras de Hendry (2000) e na pós-modernista a interpretativa ou cognitiva.

Rouleau e Séguin (1995) identificam quatro formas de discursos da estratégia, que correspondem à representação das relações do indivíduo, da organização e do ambiente, que são: a clássica; a contingencial; a sociocognitivo e sociopolítica. Já Mintzberg *et al.* (1999) definiu dez escolas da estratégia que, posteriormente, consolidou em três categorias:

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

- Escolas Prescritivas: Escola do Design, Escola do Planejamento, Escola do Posicionamento;
- Escolas Descritivas: Escola Empreendedora, Escola Cognitiva, Escola do Aprendizado, Escola do Poder, Escola Cultural e Escola Ambiental;
- Escola Configurativa: Escola da Configuração.

Essas categorizações são tentativas de sintetizar visões sobre o processo de estratégia, que foram se desenvolvendo e complexificando na leitura da estratégia, adicionando novos conceitos, diferentes entendimentos da realidade organizacional e dos papéis dos indivíduos que a compõem.

Não há um modelo correto ou perfeito de divisão — são todas tentativas de compreensão de uma realidade da organização. Entretanto, há uma divisão um pouco mais clara, que é possível reconhecer em praticamente todas as leituras: de um lado, uma vertente calcada na racionalidade instrumental/econômica, que parte do pressuposto que o Homem atua visando maximizar seus resultados; e, de outro, uma vertente que minimiza a autonomia do ator, considerando-o como parte de um processo, seja organizacional ou social, mais amplo — no qual é influenciado, além de influenciar — constituindo uma dinâmica de permeabilidade entre os níveis individual, organizacional e social.

Assim, para fins resgate do referencial teórico serão utilizadas duas correntes (paradigmas/modelos) principais, que discutem a estratégia e seus desdobramentos. A primeira é a Clássica e a segunda a Pós-Moderna.

A clássica remete-se a Alfred D. Chandler, que em 1962 estabeleceu um pressuposto de que a estrutura deve seguir a estratégia. Esse modelo foi corroborado por uma série de estudos nos EUA e na Europa (Amburgey e Dacin, 1994; Ansoff, 1965; Channon, 1973; Dyas e Thanheiser, 1976; Pavan, 1976).

No outro espectro da discussão, autores defendem a possibilidade de a estrutura influenciar a estratégia (Rumelt, 1974). Nesse contexto, a evolução tecnológica e a globalização transformam os cenários de tal modo que esse alinhamento (dentro de uma sequência lógica) entre estratégia e estrutura não faz mais sentido. O contexto hipercompetitivo (D'Aveni, 1994) e globalizado faz com que as organizações busquem mais a improvisação que uma reestruturação (Eisenhardt e Brown, 1999), e isso acaba por gerar estruturas mais flexíveis e organizações em rede (Galan e Sanchez-Bueno, 2009; Hedlund, 1994). Logo, o pressuposto de Chandler passou a ser visto como superado (Teece, 1993; Eisenhardt e Brown, 1999).

Como corrente alternativa, Jarratt e Stiles (2010) destacam o surgimento da linha que trabalha a estratégia como um fenômeno emergente, nomeado como incremental (Quinn,

1980), adaptativo (Chaffee, 1985), como processual (Whittington, 1996) e como aprendizado (Brews e Hunt, 1999). São linhas de caráter fenomenológico que tem na *Strategy as Practice* sua mais recente e principal corrente.

Essas duas linhas, no bojo desse estudo, são entendidas como complementares para a análise do processo estratégico no setor público. Assim, será apresentada uma revisão dessas escolas, destacando-se os pressupostos que serão utilizados na construção das categorias de análise para o estudo de caso.

### 2.2 Paradigma Clássico e RBV

No paradigma clássico, quando se trata das relações entre ambiente externo e interno, entende-se que as organizações com alto nível de adaptação utilizam estratégias mais prospectivas com estruturas mais orgânicas, enquanto que organizações com baixo nível de adaptação adotam estratégias defensivas e estruturas mecanicistas (Chakravarthy, 1982).

Na mesma linha, Lawrence e Dyer (1983) argumentam que uma estrutura orgânica é melhor adequada a um ambiente turbulento e Mintzberg (1979) reforça que uma estrutura orgânica com baixo nível de formalidade e alto nível de informação compartilhada e descentralização melhora a flexibilidade e habilidade de adaptação da organização ao ambiente.

Como os trabalhos mais recentes foram aqueles que criticaram e, em última instância, decretaram a invalidade do pensamento de Chandler (1962), essa discussão teórica acabou por sair do centro da agenda de pesquisa de estratégia. Nota-se que a bibliografia que busca alinhar estratégia e estrutura está concentrada nas décadas de 1960 e 1970, principalmente nos trabalhos de Burns e Stalker (1961) e Chandler (1962). Os trabalhos posteriores de Chakravarthy (1982) e Jennings e Seaman (1994) não apresentaram a mesma relevância que os das décadas anteriores.

Pouco se encontra, atualmente, sobre o debate nos principais *journals* de management. Em 2009, esse tema surge na agenda acadêmica com o artigo de Galan e Sanchez-Bueno (2009) no *Strategic Management Journal*, o qual apresenta conclusões que reforçam tanto o paradigma de Chandler quanto a de seus críticos. Entretanto, o mais relevante é que os resultados apontam para uma validade maior do pressuposto de Chandler, no qual a estratégia tem mais influência na estrutura que o inverso. De toda forma, não se apresenta uma conclusão do debate da estratégia de dentro para fora ou o inverso. O que é relevante na perspectiva das duas escolas é que uma se preocupa com o ambiente para definir a estratégia, enquanto que a RBV analisa seu diferencial interno para definir sua estratégia. As duas escolas, entretanto, estão apoiadas numa racionalidade instrumental de avaliação de quesitos e tomada de decisão racional para atingir seus objetivos.

### 2.3 *Strategy as Practice* (SAP) e as Teorias Pós-Modernas

A similaridade das correntes tradicional e RBV reside em um viés de análise macro da organização, com pouca preocupação com a ação dos indivíduos dentro destas. A corrente SAP consolida-se durante os anos 2000, quando começa a ganhar um espaço considerável na academia. Sua fundação como área de estudo de estratégia é marcada por uma pluralidade enorme de métodos e influências de várias ciências (Whittington 2004; Whittington *et al.*, 2003; Rouleau, 2013). Inúmeros trabalhos versam sobre a metodologia ou a raiz ontológica da SAP; além disso, avaliam como estão se desenvolvendo os estudos da área que foram publicados ao longo da última década (Whittington, 2004; Whittington *et al.*, 2003; Jarzabkowski, 2004; Rouleau, 2013; Golden-Biddle e Azuma 2010; e Langley, 2010).

No surgimento da corrente, a SAP propõe um olhar micro do processo estratégico, focado dentro da organização e próximo dos atores e do *fazer* estratégico. O trabalho seminal de Whittington (2004) defende uma análise mais sociológica da estratégia que, para o autor, é um processo extremamente complexo. Para ele, a agenda de pesquisa da SAP deve ser dividida em:

- (1) uma agenda sociológica propriamente dita, que ambiciona compreender as “elites da estratégia”, seu processo de formação, trajetórias de carreira, habilidades e tecnologias;
- (2) uma agenda gerencial, especialmente registrada para garantir que os produtos da agenda sociológica sejam transformados em vantagens para a prática.

Na agenda sociológica há um entendimento subjacente da existência de uma indústria da estratégia, na qual os gestores, consultores e toda a coletividade que a compõem produzem estratégias e práticas que ajudam a construir nosso mundo (Whittington, 2006) — visão semelhante à de Berger e Luckmann (1967), organizacional e de construção da realidade social, utilizada pela teoria institucional, apresentada na próxima Seção.

Já agenda gerencial deve ter a preocupação de buscar converter os estudos da SAP em práticas que apoiem os gestores. Nesse sentido, Whittington (2006) define três eixos principais dessa agenda: a sociologia das elites; do trabalho; e da ciência e tecnologia. No primeiro eixo está a preocupação em estabelecer bases para o desenvolvimento dos

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

gestores como estrategistas, num sentido de formação profissional e legitimada. No segundo, da sociologia do trabalho, o objetivo é identificar quais seriam as habilidades necessárias a serem desenvolvidas no primeiro eixo. Por fim, no eixo da ciência e tecnologia, há dois desdobramentos para pesquisas: (i) o primeiro consiste em buscar compreender como as ferramentas estratégicas poderiam ser mais bem utilizadas na prática gerencial (Jarzabkowski, 2004); e o segundo, como desenvolver e disseminar novas tecnologias em estratégias, particularmente para os envolvidos em consultorias.

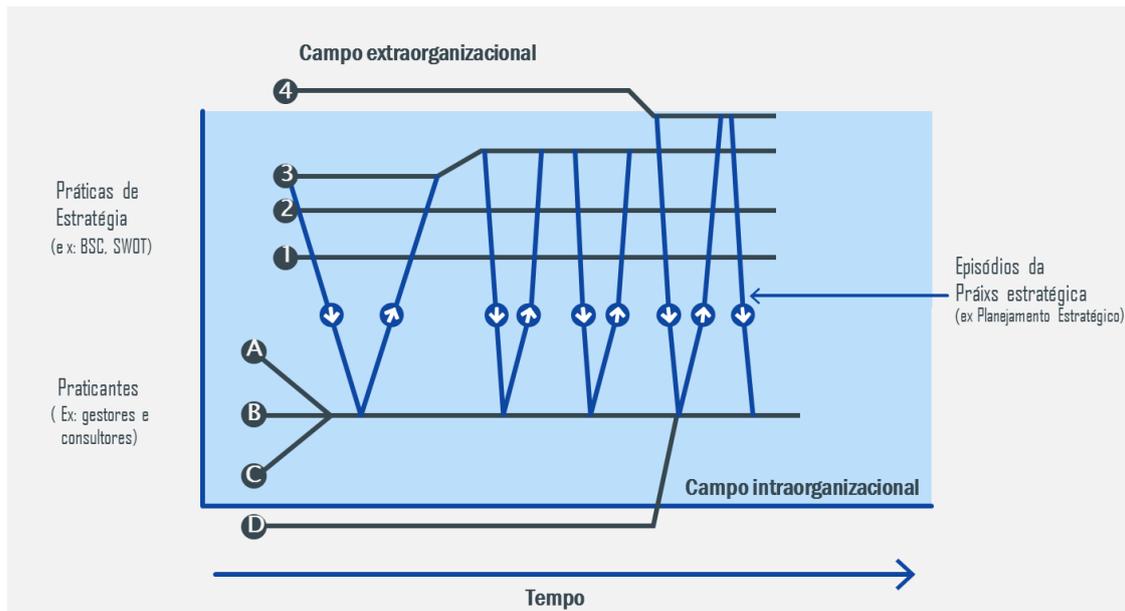
A mudança de paradigma no sentido de Kuhn (1962), proposta pela SAP em relação às demais escolas clássicas, parece ser mais clara nesse momento. Isso se verifica na forma como essa corrente conceitua a estratégia. Para os clássicos, a estratégia é algo que se *define* e que uma organização *possui* (Whittington, 2004; Rouleau, 2013). Ou seja, é algo quase estático, que não passa por constantes transformações. A SAP entende a estratégia como uma prática complexa, flexível e polivalente, superando a visão das análises calcadas na racionalidade e incorporando, também, aspectos sociais e materiais (Vaara e Whittington, 2012).

Esse contexto faz com que a SAP defina a estratégia como um *fazer* (Johnson *et al.*, 2007), marcado por *microações/práticas* (Jarzabkowski *et al.*, 2007), em que a definição do conceito estratégia passa a ser utilizada com verbos: *organizing/strategizing* (Jarzabkowski, 2005). Nessa linha, estuda-se as atividades concretas desenvolvidas pelos praticantes da estratégia (Rouleau, 2013) numa abordagem mais humanística e interpretativista (Gunn e Williams, 2007).

Outro ponto relevante é a pluralidade dos focos, onde a unidade de análise são os fazeres, práticas, ferramentas (Clark, 1997; Spee e Jarzabkowski, 2009; Jarzabkowski e Kaplan 2013; Jarratt e Stiles, 2010) e rituais organizacionais (Johnson *et al.*, 2010), e não mais as vantagens competitivas (Porter, 1980) ou os recursos internos. A análise também se amplia da alta direção para toda organização e outros *stakeholders* (Gun e Williams, 2007), sendo a estratégia um processo não-exclusivo do *top management* (Rouleau, 2013).

Whittington (2006) apresenta um modelo referencial que ajuda a compreender a visão de como a estratégia é construída e o caminho do fazer estratégico:

Figura 2 - Modelo de Whittington: Integrando Prática, *Práxis* e Praticantes



Fonte: Adaptado de Whittington (2006).

No sistema apresentado na Figura 1, as letras (A, B, C e D) são os *praticantes*, que incluem geralmente a alta direção, conselheiros e consultores. O número não precisa ser necessariamente de 4 grupos, podem ser mais ou menos e incluir gerentes médios e outros praticantes. No exemplo, os indivíduos de A, B e C são da mesa da organização, enquanto que o indivíduo (D) é de fora, compondo o campo extraorganizacional. Os três primeiros indivíduos executam a estratégia (*práxis*) em cinco episódios intraorganizacionais (i, ii, iii e iv), com apoio de *práticas* legitimadas (ferramentas, metodologias e ritos) disponíveis no campo intra e extraorganizacional, expresso no diagrama pelos números (1, 2, 3 e 4). As práticas de 1, 2 e 3 já estão legitimadas para a organização, sendo utilizadas por esses praticantes dentro de processos e rotinas de trabalho da estratégia. A prática número 4 representa todas as que estão no campo extraorganizacional. A composição das ferramentas dos campos intra e extraorganizacional não é permanente e pode se alterar ao longo do tempo.

O desenvolvimento do fazer estratégico apresentado na Figura 1 demonstra que os praticantes (A, B e C) desenvolvem suas estratégias com suas práticas (1,2 e 3) dentro de uma normalidade intraorganizacional, numa lógica que tende a repeti-las e reforçá-las. Entretanto, esse fazer estratégico pode gerar adaptações das práticas, como ocorre no episódio (ii) com a prática 3. Além disso, os praticantes podem incorporar práticas do campo extraorganizacional, como ocorre no episódio (iv), com a introdução de uma nova prática (4,) trazida por um praticante (D), ambos do campo extraorganizacional. A partir desse momento, a prática pode se tornar legitimada e passar a constituir o conjunto de práticas intraorganizacionais.

O proposto se complementa com o que define o conceito de campo para os teóricos da estratégia como prática. Whittington *et al.* (2003) apresentam uma proposta de campo organizacional (Figura 3) da estratégia que é estruturada em uma matriz composta (no vértice) pelo grau de dependência do ator, e no eixo horizontal, se o ator tem uma característica de produtor ou consumidor do discurso da estratégia. Os membros que compõem o campo proposto pelos autores não são exaustivos e seu posicionamento não é definitivo — deve ser analisado em função de cada contexto. Por exemplo, no estudo de caso há um ator (FGV) que é, ao mesmo tempo, escola de negócios e empresa de consultoria. A independência das instituições de Estado, como é apresentada no modelo proposto, não é a mesma encontrada no caso brasileiro, como é apresentado na Seção que faz uma análise do histórico do planejamento estratégico no Brasil; pelo contrário, o que se verifica é um setor também dependente dos discursos de estratégia, atuando também como seu produtor ou seu disseminador.

**Figura 3 - Campo Organizacional da Estratégia:  
Produtores e Consumidores do Discurso da Estratégia**



**Fonte: Adaptado de Whittington *et al.* (2003).**

Para um melhor aproveitamento desse tipo de abordagem, pode-se utilizar estudos como etnografia, observação e análise de conteúdo (Rouleau, 2013). Sua base metodológica e ontológica é múltipla (Rouleau, 2013; Whittington, 2004) e influenciada por várias áreas do conhecimento, em especial pela sociologia (Whittington, 2004). Por outro lado, a abrangência proposta pode dificultar a identificação do que seria uma atividade estratégica (Jarzabkowski *et al.* 2007).

Chia e Mackay (2007) definem uma estratégia para se lidar com a abrangência e falta de objeto. Para os atores, é preciso romper com a unidade de análise focada nos indivíduos e fazer uma triagem entre as práticas cotidianas e as estratégicas, sendo que as últimas são as que estabelecem a conexão entre o nível micro e macroanalítico. Os autores denominam essa uma abordagem *post-processual*, na qual as práticas estratégicas são aquelas praticadas e transmitidas dentro a organização ao longo do tempo, sendo muitas vezes não-explicítas, mas que estão enraizadas nas organizações num contexto histórico e cultural. Nesse sentido, é preciso avaliar como se comportam essas práticas ao longo do tempo:

This implies that to understand strategy emergence we are required to develop a certain research sensitivity to the unspoken, the inarticulate and even the oftentimes unconscious aspects of strategy-making. (Chia e Mackay, 2007, p.237).

A visão estabelecida por Chia e Mackay (2007) evidencia a complexidade com que essa corrente entende as organizações e a formação das estratégias. Johnson *et al.* (2007a) ressalta que pluralidade é um outro aspecto dessa complexidade, o que faz com que a SAP tenha uma capacidade de customização para diversos contextos e áreas (Rouleau,2013). Assim, mais que um paradigma concorrente ao clássico, constitui-se em uma nova forma de analisar um fenômeno (Jarzabkowski, 2003) — nesse sentido, acredita-se que pode ser trabalhada em conjunto com outras perspectivas. Para Rouleau (2013), a fundação da SAP como disciplina de estudos da estratégia também se baseou na utilização de metáforas organizacionais como a clássica, contingencial, sociocognitiva e sociopolítica.

Entretanto, como foco central, a SAP utiliza a prática como elemento integrador da análise; Vaara e Whittington (2012) ressaltam seu papel, em oposição ao modelo tradicional no estudo da estratégia:

We highlight here how this practice turn defines itself in opposition to methodological individualism and emphasizes instead the embedded nature of human agency, the importance of macro-social institutions, emergence as well as design, the role of materiality, and the critical examination of the otherwise taken-for-granted. (Vaara e Whittington, 2012, p.3).

Esse novo enfoque na prática não traz consenso para sua definição na literatura, não havendo um conceito único, assim como acontece com o conceito de estratégia. Rouleau (2013) apresenta uma visão sintetizada de possíveis significados para prática. Para a autora, há na literatura de estratégia pelo menos cinco diferentes definições:

Na primeira definição, a **prática como uma ação gerencial** tem sua origem principal no trabalho de Mintzberg (1973), que analisou o fazer diário dos gerentes. Nessa definição, a

prática é estudada a partir do entendimento de como a alta direção e os gerentes médios fazem estratégia (*strategize*) ou participam do processo de formulação estratégica. Os estudos de SAP derivados dessa linha geralmente enfatizam a função do indivíduo, com sua ação consciente e intencional, em relação à estratégia (Rouleau, 2013).

O segundo tipo de **prática relaciona-se ao uso de ferramentas**; aqui, a prática está associada às normas, procedimentos e tradições pelos quais a estratégia é efetivamente desenvolvida. Os pesquisadores dessa linha analisam as funções que desempenham *workshops* e reuniões na construção da estratégia. Além disso, avaliam o papel dos planos, que são constituídos discursiva e negociadamente pelos estrategistas.

O terceiro tipo, base sociológica ainda maior, inspira-se em teóricos como Bourdieu (1990), Foucault e Giddens (Rouleau, 2013). Nessa linha, a **prática é entendida como conhecimento tácito e social**, que os gerentes utilizam quando estão fazendo estratégia. Rouleau (2013) destaca a definição de Hendry (2000), que a estratégia, como qualquer outra prática social ganha sentido no contexto que a envolve.

Nessa linha são desenvolvidos estudos como os sociolinguísticos, que avaliam a construção de um entendimento comum para mercados e ambientes (Samra-Fredericks, 2003) e o papel do conhecimento dos gerentes médios na implantação de mudanças (Mantere, 2008).

A **prática como um recurso organizacional**, quarto tipo, estuda o fazer estratégico no nível da organização, focando-se mais nos resultados organizacionais da estratégia do que nas razões ou *como* estas foram definidas. Essa linha possui muitos trabalhos que se aproximam da RBV e da SAP.

Por fim, a última definição entende a **prática como um discurso global** (Samra-Fredericks 2005; Laine e Vaara, 2007), que impacta a sociedade, as organizações e a vida dos indivíduos. Nessa linha, surgiram estudos que tinham como objeto o poder associado à estratégia, à formação de um campo macroinstitucional da estratégia e seu processo de legitimação. Essa linha, segundo Rouleau (2013), é muito caracterizada por uma visão crítica da realidade.

Para Rouleau (2013), a distinção dessas práticas pode não ser tão evidente quanto a separação apresentada, mas todas representam possíveis caminhos de pesquisa do *fazer* (*doing*) estratégico.

Como a SAP ainda é uma linha em processo de consolidação, há inúmeros trabalhos que discutem os caminhos para seu desenvolvimento (Golden-Biddle e Azuma, 2010; Johnson,

*et al.*, 2007; Langley, 2010; Whittington 2004; 2006), como tratar seu objeto e os métodos de pesquisa a serem adotados.

Nesse contexto de construção do campo de estudo, Vaara e Whittington (2012) definem que as pesquisas da SAP possuem três tipos principais de análise:

- a) **empírica**, que estuda a atividade do dia a dia para compreender a formulação da estratégia, com um enfoque no microambiente;
- b) **teórica**, que busca entender os efeitos da prática e como estes são produzidos, aplicados e alterados;
- c) **abordagem filosófica**, que envolve aspectos ontológicos da prática como uma ação social que se desenvolve ao longo do tempo e espaço por atores sociais.

Para os autores o estudo da SAP, a partir de análises empíricas, só atingirá seu potencial quando acompanhado de um aprofundamento da abordagem teórica e filosófica.

Our point of departure is to recognize the potential value for SAP of all kinds of empirical analysis, but we argue that unleashing the full power of the practice perspective requires drawing deeper on its theoretical insights and taking its ontological commitment much more seriously. (Vaara e Whittington, 2012, p.5).

Nesse sentido, essa pesquisa propõe-se atender a essa recomendação, quando objetiva a estudar a formulação da estratégia a partir de **uma abordagem híbrida, contemplando uma visão filosófica e uma empírica**. Nessa construção, será adotada a visão da prática como uma ação gerencial, que se verifica no fazer estratégico dos estrategistas. A Seção que apresenta o *framework* de análise faz um detalhamento mais aprofundado da abordagem proposta.

### 2.4 Teoria Institucional e Estratégia como Prática

Nesta Seção não se pretende fazer uma extensa revisão da teoria institucional, mas, sim, apresentar alguns conceitos clássicos, que servem de base para criação das categorias de análise a partir do modelo integrado proposto pela SAP.

A teoria institucional fornece conceitos e bases ontológicas e epistemológicas importantes para a análise que será desenvolvida, além guardar muitas afinidades com a SAP (Carriola *et al.*, 2012), o que confere uma coerência metodológica necessária para a construção do modelo de análise utilizado no estudo de caso.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

A literatura da teoria institucional divide seu desenvolvimento em dois momentos, a velha e a nova teoria ou neo-institucionalismo (Scott, 1987): no primeiro momento, destaca-se o trabalho de Selznick (1957) que, ao estudar o processo de institucionalização por meio da ação de seus líderes, definiu as organizações como uma "expressão estrutural da ação racional" que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos", passando por um processo de institucionalização através do qual "os valores substituem os fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas". (Carvalho *et al.*, 2001, p.1).

Na segunda vertente, o denominado neo-institucionalismo, os estudos focaram no processo de legitimação social de regras e práticas no processo de construção da realidade social (Berger e Luckmann, 1967), visto como resultante da interação dos diversos atores na dinâmica social. Para Peci (2006:3) "Provavelmente, a principal diferença entre as duas escolas está na influência do construtivismo social, adotado como perspectiva oficial do novo institucionalismo". No novo institucionalismo encontram-se os principais estudos, como o de DiMaggio e Powell (1983) e Meyer e Rowan (1977), com o conceito de isomorfismo. Segundo Peci (2006), o esforço da teoria institucional no novo institucionalismo passa a ser na análise de organizações (inseridas num setor, campo ou na sociedade), que fazem parte de uma realidade como socialmente construída.

A visão da teoria institucional sobre a relação entre uma organização e seu campo são próximas à visão sociológica da SAP, sendo que ambas possuem interface clara com a teoria de estruturação de Giddens (1984), que busca superar a dicotomia entre macro e microanálises e subjetivismo/objetivismo, a partir de um olhar mais dinâmico da ação dos indivíduos em relação à estrutura e como se dá o processo de legitimação na sociedade. Isso atende a uma preocupação de Whittington (2006), de superar as microanálises nos estudos de estratégia a partir de uma análise que estabeleça um constante *looping* entre o macro e micronível.

Nos estudos organizacionais, a teoria institucional, assim como a SAP, pode ser considerada como uma alternativa à escola tradicional, já que ambas rejeitam a racionalidade instrumental como única referência nos processos de tomada de decisão. Rejeitar essa racionalidade não significa que os atores não possam agir com uma orientação econômica (Caraiola *et al.*, 2012), mas essa orientação não é a dominada racionalmente pelo ator de forma independente ao ambiente.

Conforme destacado, um dos pontos importantes para se entender a teoria institucional é a relação entre o micro e macroambiente, onde não há uma linha clara de separação entre esses dois níveis. Há um processo de legitimação presente no campo organizacional que influencia as decisões dentro das organizações, mas que, por sua vez, também é

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

influenciado por estas, a chamada recursividade entre ambientes e organizações (Caraiola *et al.*, 2012). Esse é um entendimento compartilhado com a SAP, quando Whittington (2006) destaca que as ações dos atores organizacionais não podem ser desvinculadas da sociedade como um todo.

Um exemplo poderia ser a adoção de ferramentas de estratégia, como o BSC, que ajudam a legitimar a estratégia da empresa, ao mesmo tempo em que reforçam essa ferramenta em seu campo organizacional, ao ajudar a torná-la um padrão (Madsen e Slatten, 2015). Essa dinâmica de busca por padrões e estabilidade constitui parte de um dos principais conceitos da teoria institucional, que é o conceito de legitimidade.

Scott (2008 [1995]:59) esclarece que “as organizações precisam mais do que recursos materiais e informação técnica se desejarem sobreviver e se desenvolver no seu ambiente social. Também precisam de aceitação e credibilidade social”. Essa aceitação deve ser entendida como a busca por legitimidade, o que explica a adoção de técnicas e metodologias compartilhadas num determinado campo organizacional.

Scott (1995) define instituições como sistemas compostos por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos, agindo no sentido de produzir significados, estabilidade e ordem à vida social. Nesse sentido, as organizações se legitimam quando possuem um alinhamento cultural e normativo às regras e leis relevantes para seu campo organizacional.

Essa dinâmica, segundo Scott (1995), é expressa não necessariamente em normas e regras explícitas na organização; atuam, principalmente, na perspectiva cognitiva, em especial nos sistemas de conhecimento das organizações. Estes controlam o comportamento por meio da definição do que é o mundo — numa influência clara da definição de Berger e Luckmann (1967) — e que tipo de ação deve-se ter em relação a ele. Nesse contexto, surge outro conceito importante, que é do isomorfismo, que ajuda a entender como ocorre essa legitimação das organizações, quando são estabelecidas as linhas do que é aceitável, correto ou não dentro do campo organizacional.

O **isomorfismo institucional** tem como referência o trabalho seminal de DiMaggio e Powell (1983), no qual enfocam mais as similaridades entre as instituições que compõem um campo organizacional, do que suas diferenças. O isomorfismo deriva do conceito de homogeneização de práticas organizacionais, o que inclui a estratégia das organizações que compõem um campo organizacional — este entendido como um setor que compartilha, por exemplo, clientes e a estrutura de regulação.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

DiMaggio e Powell (1983) afirmam que há dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional, sendo que o segundo se desmembra em três subcategorias. A seguir é apresentada uma definição para cada tipo de isomorfismo, segundo os autores:

**Isomorfismo Competitivo** - resulta de uma busca por assemelhar-se em questões ligadas a um sistema racional que enfatiza a competição de mercado, mudança de nicho e avaliação de aptidão. Objeto de estudo de Hannan e Freeman (1977), DiMaggio e Powell (1983), não trabalham diretamente com este conceito que se aplica mais às áreas de livre mercado e competição. Pelo objeto do presente trabalho ser do setor público, o isomorfismo competitivo também não será utilizado.

**Isomorfismo Institucional Coercitivo** - resulta de pressões formais e informais exercidas por outras organizações das quais as primeiras dependem. Também derivam de expectativas culturais da sociedade. São exemplos a regulamentação governamental ou iniciativas de sustentabilidade, quando executadas apenas como forma de se apresentar como politicamente correto. Para Meyer e Rowan (1977), o papel coercitivo é feito principalmente pelo Estado, o que leva as organizações a mudarem suas práticas. Quando se trata de organizações públicas, a ação do Estado é ainda mais profunda, já que ações internas, como portarias e normativas, têm praticamente o mesmo peso na indução de mudanças internas que as leis.

**Isomorfismo Institucional Normativo** é baseado em profissionalização, que envolve uma disputa entre profissionais e acadêmicos de uma área pela legitimação na definição e métodos de trabalho. Na verdade, busca-se um controle do processo de “construção” desses profissionais. Isso pode ocorrer nas universidades, com as entidades de classe, como a Ordem dos Advogados, ou mesmo nos processos de seleção de recursos humanos.

**Isomorfismo Institucional Mimético** - neste tipo, a fonte de influência não é a autoridade. Para os autores, há uma força grande que leva as organizações a imitarem umas às outras, podendo ser intencional ou não. A origem disso reside na incerteza do ambiente, na influência de atores externos como consultorias, que trazem técnicas utilizadas em outros casos, e a busca de legitimidade ao se tentar implantar técnicas de sucesso utilizadas por outros.

É importante ressaltar que os três tipos de isomorfismo não ocorrem necessariamente de forma separada; há influências híbridas e complementares. Por exemplo, uma empresa pode adotar uma prática de planejamento motivada tanto pela pressão de um órgão regulador (coercitivo), que demanda maior transparência em seus planos, quanto pela necessidade de reconhecimento de seus pares do mercado em que atua (mimético). Ou, ainda, por orientação de um consultor do mercado, que também segue diretrizes estabelecidas pelo

órgão regulador (normativo/mimético). São forças que se somam num mesmo sentido e que levam a organização a adotar essa prática. Para os autores, esse processo de busca por legitimação e estabilidade num campo estabelecido pode levar as organizações a se tornarem cada vez mais semelhantes, num processo denominado homogeneização.

A concepção da organização e sua relação com o ambiente a partir de isomorfismos ajuda a explicar, por exemplo, o processo de habitualização, descrito por Tolbert e Zucker (1999), no qual os atores e organizações estabelecem e adotam respostas semelhantes para problemas recorrentes. Esse entendimento pode ser aplicado ao uso de ferramentas de estratégias (SWOT e BSC) e às práticas e ritos organizacionais no qual essas ferramentas são utilizadas, como o planejamento estratégico.

Os teóricos da SAP, ao adotar os referenciais de DiMaggio e Powell (1983), orientam que a agenda de pesquisa do campo organizacional da estratégia deve focar na interação dos membros que compõem seu campo (Whittington *et al.*, 2003). Para esses autores a noção de campo só existe em função dessas interações entre seus membros. As interações a serem estudadas devem ser como as informações são transmitidas, como ocorrem a troca de recursos e as relações de poder. Por fim, os autores ressaltam que o isomorfismo tem se aprofundado no campo da estratégia:

The world's growing inter- connectedness and the isomorphic forces imposed by international consulting firms, regulatory bodies, the media, and multinationals accelerate the speed with which novel strategy models spread across the globe. (Whittington *et al.*, 2003, p.406).

Esse isomorfismo deve ser estudado para se compreender como o processo do fazer estratégico ocorre, o que passa pelo processo de como o discurso da estratégia é comunicado, absorvido e adotado na prática.

A teoria institucional apresenta um arcabouço de conceitos legitimados na literatura e que são complementares ao da SAP, fornecendo um ferramental importante para construção de um *framework* de análise. Para fins do presente estudo, são adotados alguns dos principais conceitos dessa linha teórica, como base para a criação das categorias de análise.

### 2.5 O Balanced Scorecard

Esta última Seção do referencial teórico trata do *Balanced Scorecard*, que é uma das ferramentas mais utilizadas no setor público brasileiro para fins de planejamento estratégico. Nesse sentido, é importante compreender sua origem e evolução, para que seja possível

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

avaliar na análise documental e, principalmente, no estudo de caso, sua influência como ferramenta utilizada no processo estratégico.

O histórico do *Balanced Scorecard* é bem conhecido da literatura de estratégia e remonta ao estudo realizado por um consultor, David Norton, e um acadêmico de Harvard, Robert Kaplan, na década de 1990. Seu embrião foi um artigo publicado em 1992 na revista *Harvard Business*, sob o título: *Measuring Performance in the Organization of the Future* (Medindo Desempenho na Organização do Futuro), que buscava quebrar um paradigma financeirista e contábil para se avaliar uma organização.

Para os autores, utilizar exclusivamente métodos financeiros e contábeis para analisar o desempenho de uma empresa não era mais suficiente. Sua primeira proposta era estabelecer um novo sistema de monitoramento mais complexo e não exclusivamente financeiro. Conforme Kaplan e Norton (2000) destacam:

Com o *Balanced Scorecard*, os executivos corporativos eram capazes de medir como suas unidades de negócio criavam valor para os clientes atuais e futuros. Ao mesmo tempo em que mantinha o interesse no desempenho financeiro, o *Balanced Scorecard* revelava com clareza os vetores do desempenho superior e de longo prazo em termos competitivos e de criação de valor. (Kaplan e Norton, 2000, p.34).

Adicionalmente, os autores ressaltam o poder do BSC como uma ferramenta sistêmica de gestão da estratégia. Um ponto importante do BSC é que ele deve partir de uma estratégia definida; para os autores, o BSC traduz a missão e a estratégia da organização em um conjunto abrangente de medidas de desempenho, que serve como base para um sistema de gestão estratégica. O BSC é um instrumento de implantação da estratégia e não de sua formulação. Nesse sentido, há que se definir uma missão e visão antes de estruturar o BSC.

Niven (2008) destaca que, quando não há adoção do BSC, a estratégia costuma apresentar direcionadores vagos, do tipo “prover serviços de alta qualidade”. O BSC garante que isso seja traduzido em indicadores, metas e ações possíveis de monitoramento e controle.

Além disso, Kaplan e Norton (2000) destacam uma ligação importante também com a análise de ambiente. Esses dois elementos ajudam compreender o porquê de os órgãos públicos brasileiros utilizarem sempre essas ferramentas em conjunto.

Para os autores, o BSC é:

(..)uma ferramenta que materializa a visão e a estratégia da empresa por meio de um mapa coerente com objetivos e medidas de desempenho, organizados segundo

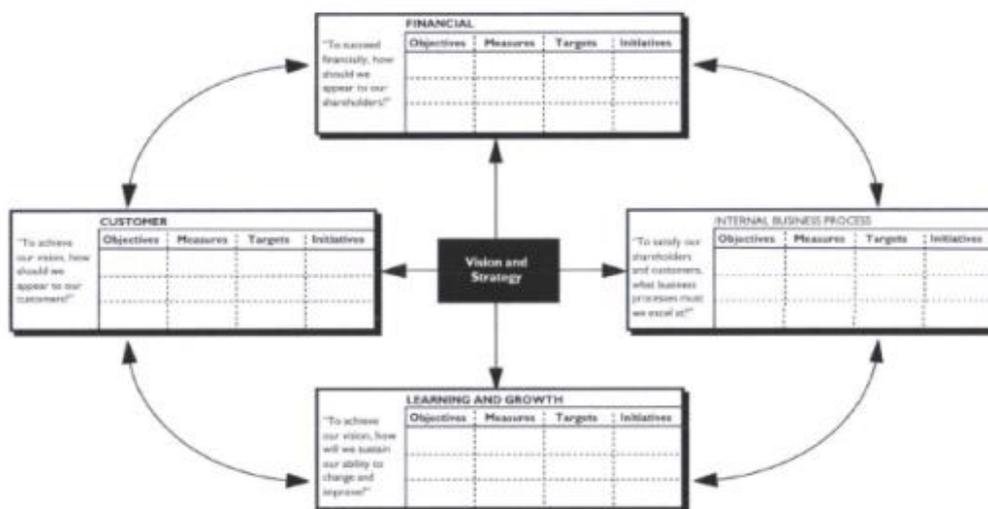
## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

quatro perspectivas diferentes: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. Tais medidas devem ser interligadas para comunicar um pequeno número de temas estratégicos amplos, como o crescimento da empresa, a redução de riscos ou aumento de produtividade. (Kaplan e Norton, 1997, p.11).

É importante atentar para o fato de que os atores definem dois componentes essenciais: o mapa estratégico, que representa graficamente e com uso de objetivos o “caminho da estratégia”, e o *Balanced Scorecard* em si, que são os indicadores e metas que ajudarão a monitorar a estratégia. Conforme destacou Niven (2008), frequentemente denomina-se BSC o conjunto do BSC e do Mapa; para o autor a soma dos dois conceitos é traduzida em “sistema BSC”. No presente estudo optou-se por tratar o BSC também considerando todo sistema, como ocorre na prática.

Assim, para materializar a visão e a estratégia, os autores dividem a implantação da estratégia em quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento, embora os autores desafiem as organizações a criarem outras áreas que lhe sejam mais específicas.

**Figura 4 – Perspectivas do BSC Original de Kaplan e Norton**



Fonte: Kaplan e Norton (1996)

Como o BSC será uma das unidades de análise do estudo de caso, é importante que seja apresentada a definição original para cada uma das perspectivas, conforme definiram Kaplan e Norton (1996):

**Perspectiva Financeira:** contempla a síntese dos resultados do mapa estratégico, ou seja, as consequências econômicas imediatas das ações consumadas. Por meio das medidas

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

financeiras dessa perspectiva, é possível verificar se a estratégia da empresa, sua implantação e execução estão contribuindo para os resultados financeiros desejados, que são expressos em indicadores de lucratividade: como receita operacional, retorno sobre o capital empregado e valor econômico agregado. Os objetivos dessa perspectiva servem de foco para os demais objetivos e medidas das outras três perspectivas, razão pela qual a perspectiva financeira é a primeira a ser definida quando se segue o modelo de Porter.

**Perspectiva dos Clientes:** perspectiva na qual são identificados os segmentos de clientes e mercados nos quais se deseja competir. Nessa perspectiva deve se alinhar satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade em segmentos específicos, visando garantir as receitas desejadas na perspectiva financeira.

**Perspectiva dos Processos Internos:** a definição dos objetivos dessa perspectiva ocorre depois de definidos os das perspectivas financeira e de clientes, de modo que sejam identificados os processos internos mais críticos para a realização dos objetivos propostos para clientes e acionistas. Nessa perspectiva, o processo de inovação é importante e deve ser o primeiro a ser mapeado na cadeia de valor que servirá de base para a priorização dos processos críticos. Essa perspectiva, segundo os autores, representa a principal diferença para os modelos tradicionais de medição, ao incorporar quesitos como qualidade e produtividade (que ajudam a garantir a captação e retenção de clientes, agregação de valor ao produto) em contraponto ao mero controle financeiro.

**Perspectiva do Aprendizado e do Crescimento:** enquanto que as perspectivas anteriores revelam onde a empresa deve se destacar para obter um desempenho excepcional, essa perspectiva contempla a infraestrutura necessária para se atingir os objetivos das outras três. São três as categorias principais que são tratadas nessa perspectiva: capacidade dos funcionários; capacidade dos sistemas de informação; e motivação, *empowerment* e alinhamento. O objetivo é garantir que haja investimentos nessas áreas que frequentemente são negligenciados nos orçamentos anuais das empresas.

Prieto *et al.* (2006) resumem a integração e a relação de causa-efeito entre as perspectivas do BSC:

Visto de maneira integrada, o Balanced Scorecard traduz o conhecimento, habilidades e sistemas que os empregados precisarão (seu aprendizado e crescimento), para inovar e construir as capacidades estratégicas certas e eficientes (processos internos) que entregarão valor específico ao mercado (clientes), os quais, eventualmente, proporcionarão o aumento do valor ao acionista (financeiro).

(Prieto *et al.*, 2006, p.83).

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Após seu lançamento em 1996, o BSC passou por uma revisão de seus propósitos iniciais, que estavam mais restritos em estabelecer uma metodologia de medição e gestão de desempenho, que fosse mais completa que a visão financeira. No decorrer da utilização do BSC, a ferramenta ganhou relevância para a construção e implementação de estratégias. Esse processo surpreendeu até os autores, que afirmaram:

Constatamos que as empresas adeptas estavam usando o Balanced Scorecard para a solução de um problema muito mais importante do que a mensuração de desempenho na Era da Informação. A questão, da qual francamente não estávamos conscientes quando concebemos de início o Balanced Scorecard, consistia em como implementar novas estratégias. (Kaplan e Norton, 2001, p.8).

Essas mudanças continuaram a ponto de os autores afirmarem que “o *Balanced Scorecard* se transformou no sistema operacional de um novo processo gerencial estratégico” (Kaplan e Norton, 2001:34), o que denota que a ferramenta, na visão dos autores e dos usuários, podia ser amplamente customizada e contemplar todos os desafios de gestão estratégica das organizações.

Conforme a utilização do BSC foi se intensificando e complexificando, Kaplan e Norton foram revisitando seus conceitos e estrutura (por exemplo, a utilização de setas para indicar as relações causais entre objetivos do mapa estratégico) e adicionando informações e orientações importantes para o sucesso da utilização do BSC. Com os “Princípios de uma Organização Orientada para a Estratégia”, Kaplan e Norton (2001) consolidaram, em cinco princípios, práticas de referência<sup>2</sup> para garantia do sucesso do BSC.

Lawrie e Cobbold (2004) definiram 3 gerações de utilização do BSC: (i) a primeira, com objetivo de garantir o alinhamento organizacional para atingimento da visão e missão; (ii) a segunda, que agrega a utilização das relações causais entre as 4 perspectivas do mapa e a *performance* da gestão; e (iii), por fim, uma lógica de construção de sentido (*sensemaking*), com a inclusão de “declarações de destino” (*destination statements*), que estabelecem resultados desejados para o futuro da organização (Tapinos *et al.*, 2008).

### 2.5.1 O BSC no Setor Público

O BSC para o setor público tem no trabalho de Niven (2008) uma das principais referências de adaptação às particularidades desse setor, incluindo também as demais organizações sem fins lucrativos. O autor sugere alterações na ordem das perspectivas, elevando a missão

---

<sup>2</sup> As práticas referenciais, em princípio, eram 14, passando para mais de 50 em 2010, com a revisão dos autores.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

para o topo do mapa estratégico, seguida da perspectiva do cliente, que representa o principal beneficiário e/ou público-alvo da missão. Para o autor, responder à pergunta “de quem é seu cliente?” constitui uma fase essencial do processo:

Grappling with and answering this vexing question may represent one of the most significant benefits you will derive from implementing the Balanced Scorecard. (Niven, 2008, p.34).

Seguindo o processo de adequação ao setor público, Niven (2008) destaca que não há BSC completo sem a perspectiva financeira, dada a necessidade de recursos que todas as organizações têm para atingir suas metas. Na perspectiva dos processos internos, o autor recomenda que sejam priorizados aqueles que impactem diretamente no resultado da perspectiva dos clientes, da mesma forma que faz Kaplan e Norton (1996) no BSC original. Por fim, o autor renomeia a perspectiva do “aprendizado e crescimento” para “Employee Learning and Growth Perspective” e destaca que o sucesso da implantação do BSC reside nas habilidades, dedicação e alinhamento dos funcionários para o cumprimento da missão institucional, outro ponto comum ao BSC original. Para o autor, essa é uma perspectiva que é negligenciada com certa frequência e compromete a estratégia.

Kaplan e Norton (2004) também dedicam um espaço para discutir a área pública. Para eles, a sugestão também é de alterar as perspectivas com a seguinte sequência (do topo para a base do mapa): Estratégia – financeira – clientes – processos internos – aprendizado e crescimento. Ou seja, as duas adaptações convergem. Quando Kaplan e Norton avaliam as experiências da área pública, acabam por verificar que:

Boa parte dos primeiros scorecards das organizações sem fins lucrativos e governamentais destacam temas de excelência operacional. Essas organizações consideram como premissa a missão vigente e tentam executar suas funções com maior eficiência. (Kaplan e Norton, 2000, p.146).

Interessante observar que conceitos como alavancagem, posicionamento e vantagens não aparecem nesse setor, o que faz sentido, dada sua missão. Um dos estudos mais críticos ao uso de BSC em organizações sem fins lucrativos é o de Kong (2010), que ressalta que a origem do BSC, muito alinhada ao conceito de estratégia competitiva de Porter (1980), acabou por enraizar (*embedded*) conceitos pouco adequados ou estranhos ao setor, como os de competição e clientes. No caso dos clientes, para o autor há diferenças grandes entre as organizações sem fins lucrativos — que possuem beneficiários (que recebem os serviços) e financiadores que pagam por eles (como governo ou doadores) — das organizações privadas e públicas, que possuem clientes que pagam por produtos e contribuintes que pagam impostos e recebem serviços em troca, respectivamente. Interessante observar que,

nessa análise, o autor aproxima o público estatal do privado, distanciando-os do setor sem fins lucrativos. Nesse contexto, o autor sintetiza os limites do BSC:

Although the modified BSC has made a compelling case for the inclusion of both financial and non-financial metrics in a strategic management system, the model does not address important aspects of nonprofit strategy such as social dimensions, human resource elements, political issues and the distinctive nature of competition and collaboration in social service nonprofit settings. Whilst highly supportive of the notion that SSNPOs need to be managed strategically, a major part of a SSNPO manager's responsibility is to consider the effect of strategy on a charitable mission rather than simply on financial performance. (Kong, 2010, p.298).

A dimensão social, recursos humanos e questões políticas poderiam ser também utilizados para diferenciar o setor público dos demais, visto que suas particularidades também são únicas. As organizações sem fins lucrativos, do ponto de vista da gestão, possuem menos restrições para contratações de pessoal, compras, estabelecimento de parcerias, que o setor público; nesse contexto, aproximam-se mais do setor privado. Essas características, do ponto de vista da elaboração da estratégia, deveriam ser relevantes e consideradas nas adequações de instrumentos de gestão estratégica. Apesar disso, a utilização do BSC pelo setor público sempre esteve associada às organizações sem fins lucrativos e, como destacou Kong (2010), apesar de compartilharem uma meta comum de não buscarem o lucro como atividade precípua, no geral possuem mais diferenças que semelhanças.

De forma sintética, o que se verifica na bibliografia é que há pouca discussão sobre as particularidades entre os setores, objeto da próxima Seção (2.6), sendo que as adaptações do mundo empresarial para o público restringem-se, de um modo geral, à ordem das perspectivas no mapa estratégico — fato confirmado na análise documental. Ainda deve ser considerada a pouca adequação ao contexto brasileiro, que difere muito dos países centrais, no que se refere ao desenvolvimento das instituições; logo, deveria haver maior cuidado ao aceitar as prescrições gerais vindas dessas ferramentas (Whittington *et al.*, 2003).

Não é objetivo deste estudo detalhar toda evolução do BSC como metodologia ou ferramenta; buscou-se apresentar seu histórico e desafios, de modo a subsidiar a análise de como está sendo aplicada nas organizações em seu *fazer* estratégico. Entende-se que essa ferramenta tem um papel fundamental para o estudo de caso estudado, visto que foi aplicada em todos os ciclos de planejamento da CEDAE, assim como está presente nas estratégias da maior parte das empresas brasileiras do setor de saneamento.

## 2.6 Limites dos Paradigmas para o Setor Público

É importante diferenciar o planejamento nos setores público e privado. Primeiramente, o setor privado é caracterizado principalmente pela competição, embora haja situações excepcionais de monopólios ou disfunções do gênero, já o setor público opera na maioria das vezes sem competição direta. Enquanto que no setor privado há uma liberdade maior para criação de novos produtos ou ampliação do negócio das empresas para novos mercados, no setor público as limitações são muito maiores, principalmente pelas restrições legais vinculadas às atividades inerentes aos órgãos públicos. Bryson *et al.* (2010) resumem a diferença entre as estratégias dos dois setores:

In the private sector, strategy is usually geared toward increasing profit, market share, and growth through competition or alliances. In the public sector, strategy may be geared toward increasing organizational performance, maximizing citizen well-being, ensuring the organization's survival, or other goals that are not yet clearly understood, captured by existing performance measures, or vary widely. (Bryson *et al.*, 2010, p.510).

No que tange à implantação da estratégia, as diferenças continuam grandes entre os setores privado e público. Pelo lado do primeiro, há muita flexibilidade para contratação, demissões e realocação de recursos para ações prioritárias. Essa liberdade facilita a correta junção de esforços e recursos à estratégia, com um dimensionamento correto de pessoal, priorização de verbas e alinhamento entre as lideranças, que respondem por resultados e não por outras agendas mais difusas. Já no setor público, o engessamento do orçamento, a dificuldade de se contratar e demitir pessoal (extremamente complexo<sup>3</sup> mesmo no caso da administração indireta) e loteamento político de cargos de liderança dificultam todo o processo de alinhamento e balanceamento da gestão estratégica.

Nesse sentido, parece ser muito mais desafiador para o setor público estruturar uma estratégia de escolha e priorização de algumas áreas sobre outras (Rumelt, 2011) e, posteriormente, estabelecer sua implantação de forma balanceada.

As limitações do setor público destacadas são comuns, em maior ou menor grau, tanto na administração direta quanto indireta, com uma pequena vantagem em termos de liberdade para a segunda, que ainda é dotada de alguma autonomia.

Ota (2014) sintetiza essas diferenças entre o setor público e o privado presentes na literatura destacando 11 categorias de diferença, que devem ser observadas: (1) propriedade e

---

<sup>3</sup> Em 2015 foram demitidos, cassados ou destituídos apenas 1,03% dos servidores estatutários. Destes, mais de 60% tinham como justificativa a corrupção. (Brasil, 2015.)

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

objetivos organizacionais; (2) multiplicidade de expectativas; (3) ambiguidade de objetivos; (4) complexidade de escopo; (5) abertura para informações; (6) competição e atuação no mercado; (7) nível de formalização; (8) forte influência de interesse político; (9) horizonte temporal das escolhas; (10) fonte de recursos; (11) autonomia e gestão limitada.

Nesse contexto, é importante compreender o processo histórico pelo qual tem passado o planejamento estratégico no setor público brasileiro. Esse panorama auxilia no entendimento da construção de seu campo organizacional e por quais meios influencia e é influenciado pelas práticas das organizações que o compõem, conforme Chia e Mackay (2007).

Todas as abordagens apresentadas enfocam predominantemente as organizações privadas, nas quais a influência do ambiente externo, principalmente no que tange às ações de seus concorrentes, é de suma importância para a definição da estratégia e estrutura. Ou seja, como unidade de análise, o ambiente externo configura-se essencial, mesmo quando a análise segue o paradigma da RBV e *Dynamic Capabilities*. A SAP tem um olhar um pouco diferenciado, mas, ainda assim, concentra seus estudos majoritariamente em instituições privadas ou sem fins lucrativos, contribuindo pouco para o entendimento do setor público.

No setor público existe a mesma necessidade de formulação estratégica. Obviamente, há elementos comuns ao setor privado: como na análise do ambiente externo — tecnologia, incertezas na esfera econômica — mas também há particularidades, como o maior grau de influência política, a multiplicidade de *stakeholders* dotados de poder e interesse (Freeman e McVea, 2001; Ackermann e Eden, 2011) e, em geral, a ausência de competidores. Somado a esse último aspecto, há também uma restrição de desenvolvimento de novos produtos (ou serviços), pouca flexibilidade para o desenvolvimento de alianças e definição de novos processos, o que enfraquece uma adaptação exclusiva, da perspectiva da RBV e da *dynamic capabilities* (Eisenhardt e Martin, 2000) para o setor.

A discussão da estratégia no setor público ainda contempla fatores como o tempo (Ring e Perry, 1985), no qual os mandatos influenciam o horizonte de planejamento: separação entre líderes eleitos e corpo funcional fixo; necessidade de formação de coalizão (Ring e Perry, 1985) para planejar e implantar, o que gera uma lógica de composição federalista (Handy, 1992); captura do processo estratégico por grupos internos (*groupthink*) (Ntayi *et al.*, 2010); além do risco constante de um planejamento de caráter meramente formal (Mintzberg, 1994) — este último também pode ocorrer em consequência do isomorfismo organizacional destacado por Fontes Filho (2014). Essas características reforçam a necessidade de uma análise diferenciada para o setor público.

## **CAPÍTULO 3. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO**

Esta Seção tem por objetivo apresentar um panorama do processo de planejamento estratégico no setor público brasileiro, que vem sofrendo importantes alterações nos últimos 20 anos. Esse histórico ajuda a compreender como se insere o planejamento dentro do caso a ser analisado no capítulo 5, evidenciando um movimento mais amplo que influenciou também o caso. Na verdade, será demonstrado que há uma homogeneização dos processos de planejamento que afeta todo o setor, seja pelo incentivo de órgãos públicos de referência em planejamento, leis e normatizações que exigem a execução de planos, demandas de órgãos de controle ou mesmo pela adoção de ferramentas comuns a todos os processos.

É essencial entender o contexto em que se planeja no setor público brasileiro, para depois se analisar como as particularidades do caso estudado podem ser consideradas fatores comuns e, em algum grau, verificáveis em outras organizações.

Assim, a Seção será dividida em seis partes:

- Visão Geral e Histórica do Planejamento Estratégico no Setor Público
- Tendências do Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro
- Ferramentas Utilizadas para Planejamento
- Ferramentas de Planejamento Estratégicas Utilizadas pelo Setor Público
- Adequações das Ferramentas de Planejamento do Setor Público
- Reflexões e Tendências sobre os Planos Estratégicos no Setor Público

### **3.1 Visão Geral e Histórica do Planejamento Estratégico no Setor Público**

A preocupação com o planejamento no setor público não é recente, apesar de sua intensificação nas últimas décadas. No sentido de sistematizar os momentos em que houve ações governamentais de incentivo ao planejamento, aqui decidiu-se por uma divisão em três ondas, conforme apresentado na Figura 5:

Figura 5- Fases do Planejamento do Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor.

1. Primeira Onda: Legalista/Centralizadora - no governo militar, em 1967, com o decreto-lei 200/67, que evidenciou a necessidade de planejamento, de forma mais ampla, mas com vários elementos do que atualmente é considerado planejamento estratégico no setor público.
2. Segunda Onda: Reformista - a reforma do aparelho do Estado, que instituiu, em 1995, o *New Public Management* no Brasil.
3. Terceira Onda: Normativista - nos anos 2000, com órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, exigindo que os órgãos públicos realizassem planejamento estratégico para melhorar a eficiência e efetividade do gasto público.

A seguir é apresentada a análise de cada uma dessas três ondas de planejamento, com exemplos do processo para se ter uma compreensão histórica do atual estágio de planejamento que o Brasil vive atualmente.

### Primeira Onda - Legalista

Em 1967 foi promulgado o Decreto-Lei nº 200, que dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa e definindo marcos importantes de planejamento integrado. No Art. 6º do decreto, que trata das atividades da administração federal, o planejamento aparece como o primeiro princípio fundamental. Ainda não é o conceito de planejamento estratégico atual, mas grande parte de

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

seus elementos estão presentes. O artigo 7º estabelece uma hierarquia de planejamento do geral, passando pelos regionais e setoriais, até sua programação financeira e de desembolso.

É interessante observar que o planejamento aparece como peça primeira e fundamental no processo de gestão, que é seguida de planos setoriais (entendido atualmente como desmembramento do plano) e seu rebatimento na perspectiva orçamentária e financeira. Só estão ausentes os conceitos de indicadores e metas, que são fundamentais no processo de planejamento.

Obviamente, o caráter autoritário do governo e seu matiz militar pregavam um tipo de planejamento mais arcaico, quando comparado ao atual, principalmente no que se refere à ampla participação e ao *accountability*; entretanto, não é possível afirmar que o planejamento no setor público brasileiro surgiu apenas a partir do *New Public Management*. Apenas para nomear, ainda houve, na década de 70 a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização, que buscou implantar novas técnicas de gestão, com jovens administradores públicos e, no início da década de 80, verificou-se uma nova tentativa de reforma na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND (Brasil, 1995).

### **Segunda Onda: Reformista**

Após o período militar e início da retomada do processo de democratização, o País e o mundo enfrentavam a crise do modelo intervencionista do *welfare state*, que perdia sua força como referência para o desenvolvimento dos países.

O Estado intervencionista, surgido no pós-guerra, começou a entrar em crise no final dos anos setenta, devido a uma crise econômica mundial oriunda das crises do petróleo. Somado a isso, o fluxo de capitais de forma globalizada fragilizou a economia dos Estados-nação, que não sabiam como se portar nesse contexto. (Carnoy e Castells, 2001).

Seguida à crise econômica, ocorreu a crise fiscal, que se resumia basicamente num desequilíbrio entre receitas e despesas, evidenciando um Estado pesado demais, com serviços não condizentes com a carga tributária. A chamada ingovernabilidade de sobrecarga (Huntington, 1968) demonstrava incapacidade de ação dos governos, afundados em uma burocracia rígida, incapaz de responder às necessidades crescentes de uma sociedade que ampliava seus direitos a partir da democratização.

Esse processo levou os governos dos países desenvolvidos, principalmente da Inglaterra e dos Estados Unidos, a buscarem novas alternativas para estancar a crise. Frare (2005) destaca que a construção desse novo modelo de Estado passou, quase que de uma forma

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

evolutiva, pelo *managerialism*, *consumerism* e *public service oriented* (PSO). Todos tinham em comum a busca de aumento de capacidade gerencial do Estado e, no caso do PSO, o aprimoramento do *accountability*. Essas reformas embasaram o movimento denominado Nova Administração Pública.

No Brasil, o NPM chegou em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995, que incorporou princípios da Reforma Gerencial para lançar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) no mesmo ano. Esse processo de modernização, visando respostas às pressões sociais por serviços (Osborne e Gaebler, 1992) incorporou ferramentas do setor privado, como o planejamento estratégico, que, assim, introduziu as primeiras iniciativas de planejamento estratégico em órgãos públicos, que foram se ampliando.

Também desse processo surgem duas ações de modernização muito importantes: o Comitê Interministerial de Desburocratização, no governo Fernando Henrique Cardoso, e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA.

Em 2000, o Decreto nº 3.335, de 11 de janeiro de 2000, instituiu o Comitê Interministerial de Desburocratização e os Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização, com os seguintes objetivos: a redução da participação do Estado na vida dos cidadãos para reduzir burocracias; a redução de custos; e a melhoria do atendimento ao público

Em 2005, o GESPÚBLICA foi criado a partir do decreto nº 5.378. Tem como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País. No Art. 2º estabelece alguns objetivos centrais, como promover a governança, gestão democrática, adequação entre meios, ações, impactos e resultados.

O decreto nº 5.378 também institui o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Interessante observar que sua primeira atribuição, presente no Art. 9º, é “propor ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o planejamento estratégico do GESPÚBLICA”, normatizando em uma atribuição imposta por decreto a obrigatoriedade de elaboração do Plano Estratégico do programa. Esses programas impulsionaram iniciativas que reforçaram o papel do planejamento e incentivaram os órgãos públicos a fazer seus planejamentos e modernizar suas gestões.

Nessa direção, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução CNJ 70, de 18/3/2009, que dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário. No mesmo ano, o CNJ contratou uma consultoria para elaborar o planejamento estratégico das 91 Cortes do País — incluindo o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça,

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

os tribunais superiores (Eleitoral, Militar e do Trabalho); os tribunais estaduais, os tribunais militares e os regionais (federais, eleitorais e do Trabalho), além de três conselhos de Justiça.

É provável que esse tenha sido o maior movimento coordenado para a elaboração de planos estratégicos no setor público brasileiro da Era Democrática. O processo de construção dos planos estratégicos seguiu uma metodologia clássica de planejamento e a utilização da ferramenta do BSC, conforme a maior parte dos processos de formulação estratégica do Brasil a partir dos anos 2000, que serão tratados mais adiante. Essa resolução do CNJ coincidia com a onda de normatização iniciada e intensificada pelos órgãos de controle do Executivo.

### **Terceira Onda: Normativista**

Recentemente, uma onda de caráter mais normativo tem levado os órgãos públicos a desenvolverem seus planejamentos estratégicos de modo a atender recomendações dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União – TCU, que têm solicitado aos órgãos fiscalizados que desenvolvam planejamentos como forma de melhoria na utilização dos recursos públicos e na busca pela efetividade de suas ações.

Um olhar sobre os Acórdãos do TCU pode ajudar nessa compreensão. Os acórdãos de números 1.603/2008 e 1.233/2010, ambos do Plenário do Tribunal, reforçam sua posição de incentivo ao planejamento nas organizações analisadas. No primeiro, que apresenta um relatório de auditoria em 333 unidades da Administração Pública Federal, focada na área de Tecnologia da Informação (TI), há uma recomendação expressa para elaboração de planejamento estratégico para estes órgãos. No 1.233/2012 o Tribunal faz referência ao Decreto-Lei 200/1967 e estabelece a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processos de planejamento estratégico institucional e para a área de tecnologia da informação.

Apesar do enfoque inicial na área de tecnologia da informação, o Tribunal reforça em várias oportunidades a necessidade de planejamento estratégico institucional, conforme destacado em uma pesquisa, presente no documento TC-008.380/2007-1:

Um percentual expressivo dos 255 órgãos/entidades pesquisados (47%) não tem planejamento estratégico institucional em vigor. Esse fato demonstra que quase metade das organizações pesquisadas não possuem a cultura de planejar estrategicamente suas ações e apenas reagem às demandas e às mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação. (Brasil, 2007, p.4).

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Mais recentemente, no processo 021.103/2013-5, sobre a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), o TCU apresenta preocupação sobre a ausência do planejamento e seus reflexos para a entidade lidar com seus desafios.

Ressalta-se que a CBTU, após receber esse relatório do Tribunal, elaborou um plano estratégico, no sentido de atender a recomendação. O mesmo ocorreu com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que também executou o planejamento por recomendação do TCU.

Do ponto de vista de normatização, o TCU ainda possuiu uma portaria que define e dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto à elaboração dos conteúdos dos relatórios de gestão. A portaria TCU nº 150, de 3 de julho de 2012, definiu na subseção Planejamento das Ações da Unidade Jurisdicionada, que esta deve demonstrar:

A vinculação do seu plano estratégico com suas competências constitucionais, legais ou normativas, bem como o relacionamento entre o planejamento estratégico e o Plano Plurianual, identificando os programas temáticos, os programas de apoio à gestão, os objetivos e ações planejadas para que a UJ pudesse atingir, no exercício de referência, os objetivos estabelecidos. (Brasil, 2012, p.36).

Essas portarias servem de base, também, para a execução de auditoria por outro órgão de controle, a Controladoria-Geral da União – CGU. Na portaria nº 321, de 30 de novembro de 2015, o questionário possuía um campo para se avaliar o “estágio de implementação do planejamento estratégico”.

Além disso, a partir do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, que institui um processo contínuo de avaliação da governança de TI na Administração Pública Federal (APF), o TCU também passou a avaliar a existência e o grau de desenvolvimento dos planejamentos estratégicos institucionais nos órgãos — mais à frente será apresentado um resumo dos dados desse levantamento.

Nos “Relatórios de Auditoria – Anual de Contas”, um dos principais produtos da CGU, há uma avaliação específica do andamento dos planos estratégicos dos órgãos analisados. A título de exemplo, apresenta-se um relatório referente à auditoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT:

[...]o planejamento estratégico é ferramenta de melhoria da gestão pública (tema cada vez mais frequente nas agendas governamentais de todo o mundo), sendo necessário que as organizações públicas aprimorem, continuamente, seus processos de gestão, bem como o uso coordenado de recursos visando obter os melhores resultados. Portanto, não há como mencionar boa governança e gestão sem um planejamento estratégico prévio. Além disso,

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

cabe ressaltar que além da existência do planejamento para uma boa gestão é imprescindível o engajamento da alta administração da unidade para o sucesso da implementação do planejamento. (Brasil, 2013, p.4).

Vale ressaltar que a CGU avaliou, no ano de 2015, 315 órgãos da administração direta e indireta. A CGU também audita organizações sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, como o sistema “S”<sup>4</sup> e confederações de esporte. Isso também tem contribuído para essas organizações passarem a fazer planos estratégicos. Exemplo foi a recomendação da CGU para a Confederação Brasileira de Vôlei (CBV), para a elaboração de um plano estratégico (Brasil, 2014d).

O exemplo da CBV deixa claro o poder da CGU de induzir a realização dos planejamentos estratégicos em órgãos auditados, reforçando também a onda denominada Normativa.

A influência dos órgãos de controle deve-se à sua prerrogativa de aprovação ou não das contas dos órgãos auditados, sendo que, no caso de recusa, seus dirigentes podem responder na Justiça e com o pagamento de multas definidas pelo tribunal.

### **Fatores complementares que impulsionam o planejamento no setor público**

De forma mais incremental, mas, ainda assim, de relevância, ocorreram algumas mudanças de ordem estrutural nos órgãos públicos. A primeira foi a criação de áreas de planejamento dentro da estrutura organizacional dos entes públicos; isso ocorreu em vários momentos, como no Decreto 200/67, que instituiu “Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro” (Art. 22, I), ou na criação de assessorias de planejamento, hoje muito comuns em órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Além disso, a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, por meio da Lei nº 7.834, de 1989, e regulamentada pelo Decreto n.º 5.176, de 10 de agosto de 2004, buscou instituir um corpo técnico qualificado e preocupado com planejamento. Esse corpo técnico ganhou robustez a partir de 1997, quando foram realizados concursos públicos regulares, que elevaram a quantidade e o nível de gestores com atribuições de planejamento.

A carreira de gestor público também foi instituída no nível estadual, com 11 dos 27 Estados, que criaram carreiras semelhantes ao do nível federal. Um dos casos é do Rio de Janeiro, que criou a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, planejamento e orçamento, por meio da Lei nº 5355, de 23 de dezembro de 2008.

---

<sup>4</sup> Segundo o Senado Federal Brasileiro: termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que têm seus nomes iniciados com a letra S”. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s> acesso em 7/7/2016.

Por fim, os organismos internacionais, como o Banco Mundial e BID, possuem linhas de financiamento voltadas para modernização institucional, que são utilizadas pelo Governo Federal e governos estaduais para promover planejamento. Esses bancos também possuem financiamentos a fundo perdido, como no caso do estado do Rio Grande do Norte, no qual o Banco Mundial financiou 700 mil dólares para a elaboração de um plano estratégico para a área de Saúde<sup>5</sup>. Em outro caso, o Banco também financiou parte do Planejamento Estratégico da Procuradoria Especial da Mulher, da Câmara dos Deputados.

### **3.2 Tendências do Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro**

Nos últimos 5 anos, o processo de planejamento tem ganhado ainda mais importância em todos os níveis de governo. O TCU realizou uma pesquisa com objetivo de avaliar a governança de TI na Administração Pública Federal. Essa pesquisa foi feita com 355 organizações em 2014 e contava com uma seção de perguntas dedicadas ao planejamento estratégico. Para o Tribunal, o papel do planejamento é:

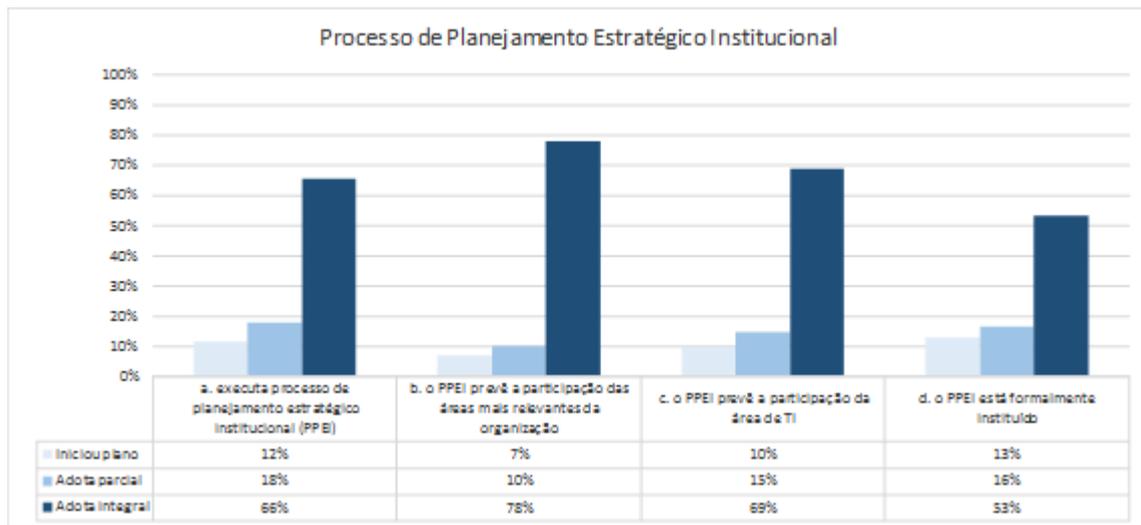
Para o cumprimento de sua missão, a organização precisa estabelecer seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e dimensionar os recursos necessários para garantir a eficácia de suas ações, com a entrega do resultado esperado pela sociedade. Essas atividades constituem a essência do planejamento estratégico, cujo produto é um plano contendo os elementos que nortearão as ações da organização por um determinado período. (Brasil, 2014a, p.16).

É interessante observar que o conceito de planejamento, apesar de utilizado por um Tribunal de Contas, está muito alinhado às definições da literatura, ou seja, a preocupação do TCU é muito semelhante às dos estrategistas da literatura. O Tribunal ainda destaca importância e obrigatoriedade de realização do planejamento estratégico. De toda forma, o resumo do levantamento é apresentado na Figura 6, a seguir:

---

<sup>5</sup> Rio Grande do Norte (2016). Governo assina contrato para realização de Planejamento Estratégico na Saúde. <http://www.saude.rn.gov.br/> Acesso em 14/02/2016.

**Figura 6 - Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira**



Fonte: Brasil, 2014.

Segundo a Figura 6, verifica-se que 86% das organizações declaram executar processo de planejamento, sendo 66% de forma integral. No estudo do Tribunal, não são exploradas ou explicadas detalhadamente as diferenças entre “adotar parcialmente” ou “integralmente”. No decorrer do estudo, como é apresentado a seguir, verifica-se que há planos sem indicadores, metas ou acompanhamento, o que demonstra também seu caráter parcial. Esse é um ponto relevante, visto que os planos não contemplam comprometimento efetivo com metas e, conseqüentemente, com resultados, o que pode demonstrar a necessidade de cumprimento de uma obrigação formal ou mesmo um modismo de se fazer planejamento sem que este seja elaborado de forma adequada.

O estudo do TCU provavelmente é o mais completo do ponto de vista quantitativo e pela confiabilidade das respostas, já que se trata de uma lógica na qual o órgão fiscalizado fornece informações para um órgão fiscalizador que tem poder de punição, ou seja, não há muitos incentivos para distorção das respostas, principalmente porque o planejamento ainda é facultativo. Assim, tanto pela confiabilidade quanto pela ausência de pesquisas com essa envergadura para o setor público, é importante se debruçar um pouco mais sobre os achados relatados.

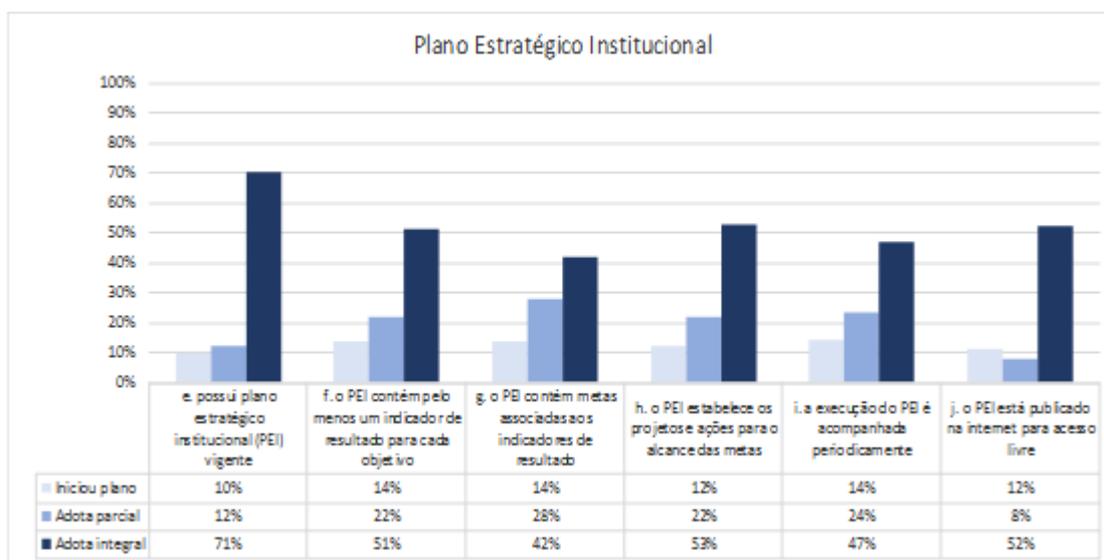
### Síntese dos Resultados da Pesquisa da TCU

Em relação à formalização do processo, apenas 53% das organizações formalizam os planos e 16% de forma parcial, o que indica uma falha no processo de comunicação e, até mesmo, de prestação de contas e transparência do órgão.

Participação de áreas importantes: 88% declararam que áreas importantes da organização participaram do processo de planejamento estratégico, entre os que adotam a prática parcial (10%) e integralmente (78%).

A Figura 7, a seguir, apresenta uma síntese interessante quanto ao nível de desenvolvimento dos planos estratégicos, desde sua existência até sua publicação na Internet.

**Figura 7 - Práticas de Planejamento Estratégico na Adm. Pública Brasileira**



Fonte: Brasil (2014).

Segundo os dados apurados, 83% das organizações elaboram plano estratégico institucional (item “e”), sendo que 71% adotam a prática integralmente e 12%, parcialmente. A adoção parcial pode estar relacionada com o fato de o plano não contemplar todos os elementos que o caracterizam ou com a falta de formalização.

Chama a atenção que o TCU soma o percentual dos que atendem integralmente e parcialmente para definir os cálculos de cumprimento. Na visão do TCU, o mais importante é avaliar como as organizações estão evoluindo em seu processo de planejamento, ou seja, diferenciar as que estão em desenvolvimento daquelas que não têm nenhuma ação de desenvolvimento.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Assim, em seu relatório, em 73% das organizações o PEI possui ao menos um indicador de resultado por objetivo, que é a soma dos 22% parcial e 51% integral. Um olhar alternativo, que estivesse preocupado em avaliar o plano estratégico como um processo completo, levantaria a questão de como é possível atender parcialmente a “pelo menos um indicador para cada objetivo”? A resposta deveria ser binária: atende ou não.

Outro ponto importante é que, ao somar os órgãos que “atendem totalmente” com os que “atendem parcialmente”, pode-se estar juntando na mesma análise órgãos que tenham indicadores claros para todos os seus objetivos com outros que possuem apenas um indicador para um objetivo, uma diferença considerável do nível do planejamento. De toda forma, são limites do estudo.

Seguindo nos resultados apresentados, na definição de metas esse percentual cai para menos da metade (42%), lembrando que apenas 51% dos órgãos definiram metas, ou seja, no universo analisado tem-se aproximadamente 25% das organizações com metas definidas, o que é um índice baixo.

No que tange à implantação, apenas 53% dos órgãos definem integralmente projetos e ações para alcance dos objetivos e 22% de forma parcial. Sobre o acompanhamento, 47% dos órgãos o fazem de forma periódica e 24% parcialmente, o que leva a crer que os últimos o fazem sem nenhuma sistemática. O TCU também infere que, como não há indicadores para todos os objetivos, alguns acompanhamentos do plano estratégico “não conseguem concluir, objetivamente, sobre o alcance de seus resultados.” (Brasil, 2014, p.18).

Sobre a transparência dada ao plano, 52% dos órgãos dão acesso integral na Internet e 8% parcial. Esse é um número que chama a atenção por se tratarem de órgãos públicos, que deveriam deixar claras as suas estratégias, com exceção de alguns órgãos específicos, como os que tem atribuições de segurança nacional. Isso demonstra que o *accountability*, introduzido pelo *New Public Management*, ainda tem desafios importantes para se firmar no Brasil.

Por fim, o relatório do Tribunal apresenta um comparativo do estudo entre 2012 e 2014, mostrando que houve poucas alterações no período, sendo que as organizações que informaram executar o planejamento estratégico (independente de formalização) passaram de 85% em 2012 para 86% em 2014. O tribunal termina por reforçar a percepção de que o processo ainda precisa ser intensificado “esses números chamam atenção, haja vista a prática de definir processos de trabalho ainda não ser amplamente adotada na Administração Pública”.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

As preocupações do Tribunal ficam evidentes na conclusão do trabalho e indicam uma forte orientação no sentido exigir o planejamento dos órgãos fiscalizados:

Os resultados obtidos ainda demandam atenção, tendo em vista a quantidade de organizações que ainda não conferiu a devida importância à atividade de planejamento estratégico, seja com a não execução de um processo ou, ainda mais grave, com a não elaboração do próprio plano estratégico. [...] a inexistência de plano, por sua vez, compromete a eficácia e a eficiência das ações organizacionais, que têm dificuldade para entregar os resultados esperados em face da ausência de uma estratégia definida para alcançá-los. (Brasil, 2014, p.19).

Mais recentemente, em 2016, a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), que trata questões relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União, decidiu, por meio da Resolução GCPAR nº 17 de 10 de maio de 2016, estabelecer em seu Artigo nº 1, que:

As empresas estatais federais deverão possuir metas de desempenho empresarial vinculadas a planejamento estratégico, os quais deverão ser aprovados e acompanhados periodicamente pelos respectivos Conselhos de Administração. (Brasil, 2016, p.1)

Essa resolução obriga todas as empresas estatais a terem não um planejamento estratégico, mas também a estabelecer metas de desempenho.

Já em 2017 foi promulgada a Lei das Estatais, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A lei não explicita o planejamento estratégico, mas obriga a diretoria a assumir compromissos com metas e resultados específicos; elaborar um plano de negócios e estratégia de longo prazo para, no mínimo, 5 anos; além da necessidade de o Conselho de Administração promover, anualmente, a análise de atendimento das metas e resultados. Essa lei expande a necessidade de planejamento por empresas públicas para todas as esferas de governo, confirmando o importante papel do Governo Federal em estabelecer as referências de práticas de planejamento.

### **Formalização dos Planos Estratégicos**

Essa massificação de elaboração de planos deveria estar consolidada em uma documentação formal e pública, já que, em tese, só seria possível considerar um

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

planejamento estratégico existente se ele estivesse formalizado, ainda mais no setor público, que é caracterizado pelos aspectos burocráticos e pela necessidade de *accountability*. A pesquisa do TCU mostrou que essa assertiva não é verdadeira; pelo contrário, 13% dos planos desenvolvidos não são formalizados. Além disso, dos órgãos que planejam, apenas 42% definem metas para todos os objetivos, o que parece mostrar uma ausência de compromisso com resultados ou, talvez, como destaca o TCU, “*outra explicação para a situação seria a definição das metas fora do plano, o que não é razoável*” (Brasil, 2014: p.18)

A situação descrita traz um paradoxo entre a realidade verificada nos órgãos públicos brasileiros e o processo formal de planejamento descrito por Mintzberg (1994). Se uma parte considerável dos órgãos planejam para cumprir apenas como um formalismo, o que é reforçado pela ausência de indicadores e metas, qual a razão para não se oficializar o plano?

Uma explicação plausível está na cobrança que o acompanha, seja interna ou externa. Conforme a pesquisa do TCU demonstra, não é comum que os planos sejam publicados e que tenham metas e indicadores claros — quando isso ocorre, a gestão fica mais suscetível à cobrança.

Um exemplo recente refere-se à Cidade do Rio de Janeiro, que publicou um plano com diversas metas, dentre elas a de refrigerar 100% da frota de ônibus até 2016 no Rio de Janeiro. Em 2016, a prefeitura tentou rever a meta por decreto, mas foi sentenciada pela Justiça a mantê-la<sup>6</sup>, a pedido do Ministério Público e da Associação de Moradores.

Formalizar o plano estratégico com metas claras é um exercício de democracia no setor público, além de ser, tecnicamente, recomendável. Por outro lado, ao se promover a publicidade, aumenta-se o seu controle social e pode trazer uma agenda de cobranças complexas aos gestores. É provável que essa seja a razão de não se publicar os planos, devendo ser objeto de futuras pesquisas. Para o presente estudo, esta análise visa contextualizar como os órgãos públicos têm procedido na gestão de seus planos e compreender no caso em estudo como isso ocorreu.

Esta Seção mostrou que o planejamento estratégico no Brasil passou por três grandes ondas, que resultaram no atual estágio de ampla disseminação e utilização. Na próxima Seção será aprofundada a análise de *como* esses planejamentos estão sendo elaborados, em termos de metodologia e ferramentas utilizadas.

---

<sup>6</sup> Ministério Público do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/22309.jsessionid=ZPpPsVDFAEdGpmjY0NexwZLv.node2>. Acesso em 6/3/2016

### 3.3 Ferramentas Utilizadas para Planejamento

A partir da análise do estudo do TCU (Brasil, 2014), que apresenta um panorama sobre a utilização do planejamento estratégico, buscou-se identificar quais são as ferramentas utilizadas no planejamento dos ministérios, que são órgãos de referência para os demais em todos os níveis de governo.

Para isso, foi realizado um levantamento documental de todos os planos estratégicos dos ministérios disponíveis para acesso na Internet, incluindo o sítio eletrônico dos ministérios, relatórios de gestão apresentados ao TCU e à CGU<sup>7</sup>.

O levantamento demonstrou que, dos 39 ministérios, 35 possuem planejamento estratégico ou iniciaram o processo. Para apenas quatro dos ministérios não foi possível encontrar seus planos estratégicos.

A despeito de uma eventual “queda” do planejamento (Mintzberg, 1994), no qual há algumas evidências que as decisões estratégicas estão sendo tomadas fora do processo formal de planejamento estratégico (Mankins e Steele, 2006), o que tem levado as empresas privadas a diminuir o uso do planejamento (Rigby e Bilodeau, 2015), esse desencantamento não parece ter atingido o setor público no Brasil, conforme demonstram a pesquisa do TCU e a análise dos ministérios apresentada no Apêndice 2.

Analisando outros níveis de governo, os Estados mais desenvolvidos e as principais capitais do Brasil, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador, possuem planejamento estratégico. Prefeituras menores, como Itabuna, na Bahia, Uberaba, em Minas Gerais e Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, também fizeram seus planejamentos estratégicos.

Quando se avalia os números relativos ao uso do BSC, o percentual identificado no setor público também é muito superior aos 39% da América Latina, conforme pesquisa da Bain & Co. com 1.067 executivos do mundo (Rigby e Bilodeau, 2015).

Também é maior do que os achados de Tapinos *et al.* (2008) em pesquisas com egressos da *Warwick Business School*, no qual se identificou que 35% deles usavam a ferramenta e o de Gunn e Williams (2007), com organizações públicas e privadas, também no Reino Unido, identificou 30% do uso de BSC. Na Nova Zelândia, um estudo de Northcott e Taulapapa (2012) focado na área pública identificou a adoção de apenas 16,67% do BSC em governos locais. A Tabela 3 apresenta um resumo dos achados dessa pesquisa.

---

<sup>7</sup> Relatórios disponíveis de 2014, quando desenvolvimento da pesquisa em 2015.

**Tabela 3 - Utilização de Ferramentas de Planejamento**

Fonte	Setor	Ano de Referência	Planejamento Estratégico	Visão	Missão	BSC
Rigby e Bilodeau (2015)	Setor Privado	2014	52%*	36%*		39%*
Tapinos <i>et al.</i> (2008)	Setor Privado	2008		25%	Não informado	35%
Brasil (2014)	Setor Público - Órgãos da Administração Federal	2013	86%	Não informado		Não informado
Autor	Setor Público Ministérios	2014	92%	74%	62%	64%

\*Média América Latina

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar dos estudos terem universos e métodos diferentes, que não podem ser diretamente comparados, é possível verificar que no setor privado, seja na Inglaterra ou América Latina, o planejamento estratégico e o BSC não atingem percentuais nem próximos à administração pública federal brasileira. Esse é um dado relevante, levando em conta que o planejamento estratégico é uma ferramenta oriunda do setor privado, assim como o BSC. As últimas ondas de planejamento talvez ajudem a entender esse processo de massificação da utilização do planejamento estratégico no setor público brasileiro.

Em 2014, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, estruturou, a partir da Assessoria Especial para Modernização da Gestão – ASEGE, uma agenda de modernização da gestão, que tem como um dos eixos o “Apoio ao Planejamento e Gestão Estratégica com *Balanced Scorecard* – BSC”.

O ministério inovou ao estabelecer um pregão eletrônico (09/2014) para contratar esses serviços<sup>8</sup>. É interessante observar que, ao contratar serviços de consultoria para elaboração de planejamento estratégico por meio de pregão, o ministério, de certa forma, assume que esses serviços sejam de baixa complexidade e com pouca necessidade de customização, um pouco conflitante com o que dispõe a bibliografia sobre o tema.

Nessa agenda de modernização, 24 órgãos do Governo Federal aderiram à ata de registro de preço (Brasil, 2014a), incluindo órgãos estratégicos, como a Advocacia Geral da União (AGU), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e Secretaria Geral da Presidência da República.

<sup>8</sup> O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação por menor preço feita por meio de mecanismos de TI; usualmente é utilizado para compras mais “comoditizadas”.

O que se verifica é uma intensa consolidação do planejamento como uma ferramenta que beira a obrigatoriedade na administração pública brasileira, o que, em conjunto com as orientações da onda normativista, tem levado as organizações públicas a planejarem como em nenhum outro momento da história recente do Brasil.

Nesse contexto, o setor público tem gerado uma série de planos estratégicos em todos os níveis de governo, seja na administração direta ou indireta. Mas *como* são elaborados e realizados esses planos?

A Seção a seguir apresenta uma análise de *como* os planejamentos têm sido conduzidos em algumas das organizações públicas.

### **3.4 Ferramentas de Planejamento Estratégicas Utilizadas pelo Setor Público**

Esta Seção não busca ser exaustiva na identificação de todas as ferramentas utilizadas na realização do planejamento estratégico, mas pretende apresentar um panorama que seja suficiente para se compreender a extensão da utilização de ferramentas de planejamento, principalmente o BSC e matriz SWOT — que são, para diversos autores, as mais utilizadas no mundo (Rigby e Bilodeau, 2014; 2015; Tapinos *et al.* 2008; Gunn e Williams, 2007).

Primeiramente, é importante destacar que os órgãos públicos realizam seus planejamentos de várias formas, que incluem ou não apoio de consultores externos. Quando desenvolvem internamente, no geral a iniciativa é liderada pela assessoria de planejamento (ou equivalente), atualmente muito comuns nos órgãos públicos, conforme destacado anteriormente.

Para a realização do planejamento com apoio externo, são contratadas desde consultorias internacionais, como a Mckinsey, no caso da cidade Rio de Janeiro e de Salvador; passando por consultorias butiques ou de instituições de ensino como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), no caso do Ministério das Cidades e prefeituras de Itabuna e Uberaba; chegando até a empresas menores, como as que vencerem o pregão eletrônico do MPOG.

Um ponto relevante que pode ser observado é que, no geral, independentemente de apoio externo de consultores, os planejamentos seguem uma metodologia de trabalho muito semelhante entre eles, que engloba as fases clássicas de planejamento, com diagnóstico, definição de direcionadores (visão, missão e valores), objetivos e indicadores estratégicos; e, por fim, a implantação; ou seja, seguem basicamente o que Bryson (1995) apresentou como um dos modelos de planejamento estratégico.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

A explicação da utilização dessas ferramentas pode estar na formação acadêmica dos gerentes, na exposição destas na mídia ou por meio da sugestão de consultores e facilitadores (Jarzabkowski e Wilson, 2006). Outra possível explicação é pelo isomorfismo coercitivo exercido pelos órgãos de controle, ou no mimético, gerando replicações de metodologia entre os órgãos.

Há um fato que difere da literatura sobre a escolha das ferramentas, que, segundo (Jarzabkowski e Wilson, 2006) passa por adequações aos diferentes contextos das organizações. Na análise realizada, independentemente de estarem inseridos em contextos muito distintos, verificou-se que as organizações públicas utilizam basicamente as mesmas ferramentas: SWOT, declaração de visão e missão e BSC. Esse fato será melhor explorado no estudo de caso.

Aprofundando a análise das ferramentas utilizadas, chama a atenção a extensa utilização do BSC como ferramenta principal de planejamento. É possível constatar que BSC se transformou numa ferramenta (em conjunto com a declaração de missão, visão e valores e matriz SWOT) padrão para o setor público brasileiro.

Em alguns casos são utilizadas metodologias híbridas, como no caso do TCU, que utilizou o BSC em conjunto com o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD), mas é raro encontrar algum plano estratégico que não apresente pelo menos um mapa inspirado no BSC.

Quando analisamos os relatórios de gestão dos ministérios, na Seção que trata os planos estratégicos, verifica-se que 92% possuem planejamento estratégico; destes, 81% apresentaram a missão e 67% declararam a visão. Do total dos que possuem planos estratégicos ou iniciaram o processo de planejamento, 67% utilizaram o BSC como ferramenta de planejamento. O Apêndice 2 apresenta um resumo desses achados por ministério.

A abrangência da utilização do planejamento estratégico como ferramenta de gestão e do BSC, em especial, revela uma prática altamente institucionalizada e sem paralelos na literatura, inclusive a do setor privado.

Quando se compara com o percentual de empresas privadas que utilizam o BSC na América Latina, que é de 39% (Rigby e Bilodeau, 2015), os dados do setor público federal brasileiro ficam ainda mais impactantes. Essa constatação reforça o entendimento das ondas de planejamento destacadas na Seção anterior.

O nível de padronização na utilização do BSC é tanto que, na licitação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em 2014, o BSC constou como ferramenta

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

padrão para execução dos trabalhos. Além disso, foi estipulado no edital de licitação a estrutura de etapas que deveriam ser seguidas pela contratada, conforme a Figura 8.

O nível de institucionalização verificado parece ter forte influência de um isomorfismo normativo, quando o principal órgão de referencial metodológico do Governo Federal adota uma ferramenta como padrão: nesse processo o MPOG reforça tanto seu papel de definidor de métodos de trabalho como, ao mesmo tempo, o faz adotando ferramentas legitimadas no campo da estratégia. É demonstrado, tanto na análise do setor de saneamento quanto no estudo de caso, que esse isomorfismo transcende o nível federal e o próprio setor público, de uma forma que fica evidente que o campo da indústria estratégica no Brasil tem um alto grau de permeabilidade entre os níveis de governo e entre os setores público e privado.

**Figura 8 - Catálogo de Serviços Contratados no Pregão 09/2014**

ETAPA	SERVIÇOS
ETAPA 1 – Análise Ambiental e Formulação da Estratégia	1.1 - Análise do Ambiente Interno e Externo
	1.2 - Definição/ Revisão da Missão e Visão do órgão
ETAPA 2 – Desdobramento (Tradução) da Estratégia	2.1 - Elaboração do Mapa Estratégico
	2.2 - Elaboração e definição de indicadores e metas
	2.3 - Definição e composição da Carteira de Projetos estratégicos
	2.4 - Detalhamento dos Projetos (12 projetos)
ETAPA 3 - Alinhamento	3.1 - Elaboração de Painéis de Contribuição de uma Unidade (Painel Estratégico)
	4.1 - Estruturação da área responsável pelo monitoramento da estratégia (área de monitoramento)
ETAPA 4 – Monitoramento da Gestão Estratégica	4.2 - Desenho do Processo de monitoramento da estratégia
	4.3 - Implementação e acompanhamento do processo de monitoramento - 1 ciclo



Fonte: Brasil (2014a; 2014b)

Lembrando que essa estrutura foi adotada por, pelo menos, 24 órgãos do Governo Federal<sup>9</sup>. Os que não utilizaram o registro de preços, também seguiram uma metodologia semelhante, como o caso do DNIT e Midades.

No caso de organizações públicas, como a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), Instituto Federal de Alagoas (IFAL), Prefeituras de Búzios, de Angra dos Reis, Uberaba e Itabuna, Colégio Pedro II, todas seguiram uma lógica de diagnóstico com utilização de entrevistas, análise do ambiente a partir do uso da matriz SWOT, definição de direcionadores estratégicos (visão, missão, e valores) e utilização do BSC para definição de objetivos estratégicos a partir de discussões com a alta direção.

Vale ressaltar que não existe uma ampla pesquisa sobre a utilização do BSC nos demais níveis de governo (Estados e Municípios), mas, provavelmente, o índice de utilização deve

<sup>9</sup> Lembrando que os 24 órgãos não são apenas ministérios, podendo ser autarquias e empresas públicas.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

ser menor que no Governo Federal, em função do alto custo de aplicação e da falta de quadros técnicos capacitados para tal.

Exceção são as capitais que possuem orçamentos maiores e podem contratar grandes consultorias, como fizeram as prefeituras do Rio de Janeiro e Salvador com a McKinley, em contratos de 7<sup>10</sup> e 6 milhões de reais<sup>11</sup>, respectivamente. Prefeituras contratam muito menos e, quando o fazem, buscam consultorias boutiques ou ligadas a instituições de ensino.

Há mais três pontos importantes que precisam ser avaliados quanto à influência na utilização do *Balanced Scorecard* no setor público, a saber:

1. ampla oferta de cursos de capacitação em BSC oferecidos por órgãos internos do Governo, instituições de ensino e consultorias;
2. exigência de conhecimentos em BSC para candidatos em concursos públicos;
3. contratação de órgãos públicos e consultores individuais para realização dos planejamentos estratégicos.

Oferta de cursos de capacitação em BSC: diz respeito à existência de cursos sobre a metodologia, que são amplamente difundidos pelas escolas do Governo, como a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e escolas de negócio. Por exemplo, no ano 2000, a ENAP estruturou seu próprio planejamento estratégico com base no BSC. Dois anos depois, em 2002, segundo seu relatório gestão, a escola já oferecia o curso Gestão da Estratégia com o uso do BSC.

A ENAP, além do curso de Gestão da Estratégia com o uso do BSC, também estabeleceu um programa de recrutamento de servidores federais com o objetivo de capacitá-los também para a realização desse curso<sup>12</sup> visando a criação de multiplicadores dentro da administração pública federal. Os servidores da ENAP também atuam como consultores para realização de planejamentos estratégicos em outros órgãos públicos.

Quanto aos concursos públicos<sup>13</sup>, estes têm solicitado de seus candidatos conhecimentos do BSC. Os editais de convocação para analistas administrativos dos três poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — solicitam conhecimentos básicos e avançados em BSC, o que reforça o caráter de institucionalização da ferramenta<sup>14</sup>.

As organizações públicas também têm contratado diretamente profissionais individuais para capacitar seus gestores na metodologia BSC e/ou apoiar as instituições na elaboração de seus planos estratégicos com base na mesma metodologia. Há casos, como o de um órgão

---

<sup>10</sup> Diário Oficial do Rio de Janeiro - quinta-feira, 18 de junho de 2015

<sup>11</sup> Diário Oficial da Cidade SALVADOR – sexta-feira, 18 de outubro de 2012.

<sup>12</sup> EDITAL Nº 9 DDG/CGPROG/2015. Disponível em <http://www.enap.gov.br/web/pt-br/gestao-da-estrategia-com-o-uso-do-bsc>

<sup>13</sup> Ver exemplo de concurso no Diário Oficial da União N202, quinta-feira, 22 de outubro de 2015, página 88.

<sup>14</sup> Ver exemplo de institucionalização constante no Diário Oficial da União N 18, terça-feira, 27 de janeiro de 2015.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

que contrata uma consultoria grande para elaboração do plano estratégico baseado em BSC, e, após a conclusão do trabalho, contrata cursos complementares para institucionalização da ferramenta<sup>15</sup>. A Tabela 4, a seguir, foi elaborada de modo a sintetizar os meios pelos quais o BSC tem se tornado uma ferramenta institucionalizada no setor público brasileiro:

**Tabela 4 - Meios de Institucionalização do BSC no Brasil**

Campo Organizacional	Atores	Meios de Institucionalização		
		Cursos de BSC	Consultorias de BSC	Normatização
Campo Intra-organizacional	ENAP	Oferece cursos	Oferece consultorias*	Reforça a utilização
	ESAF	Oferece curso de BSC	N/A	Reforça a utilização
	MPOG	Participa e promove cursos	Incentiva a contratação de consultorias pelos outros órgãos (ex: pregão eletrônico 09/2014)	Reforça a utilização
	Órgãos de Controle	N/A	N/A	Induzem indiretamente ao exigir a elaboração de planos estratégicos
	Órgãos Públicos em geral	Contratam cursos	N/A	Exigência de conhecimentos em BSC nos concursos
	Servidores Federais	Participam e promovem cursos	Apoiam/realizam consultorias	Elaboram Termos de Referência e a metodologia de BSC
Campo Extra-organizacional	Firmas de Consultorias	Ofertam cursos de BSC	Ofertam consultorias de BSC	N/A
	Organismos Multilaterais		Financiam a contratação de consultorias	N/A
	Academia	Oferta publicações e cursos de BSC	Oferta consultorias de BSC	Legítima academicamente a ferramenta
	Consultores Individuais	Participam e promovem cursos	Ofertam consultorias de BSC	N/A

Fonte: Elaborado pelo autor.

\* por meio de termos de execução descentralizada

<sup>15</sup> Exemplos podem ser verificados no caso do Instituto Federal de Alagoas – IFAL e do Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro.

### 3.5 Adequações das Ferramentas de Planejamento do Setor Público

A ampla utilização do BSC no setor público está sendo acompanhada de algumas customizações. Como é uma ferramenta originária do setor privado, a sua adoção no setor público tem gerado algumas adequações, que devem ser compreendidas. Neste sentido, esta Seção apresentará uma discussão sobre a evolução dessa ferramenta e como ela tem sido utilizada no Brasil.

#### 3.5.1 Adequações e Mudanças nas Perspectivas Estratégicas

A partir de uma análise dos mapas estratégicos do setor público brasileiro foi possível identificar que a adequação do BSC, nesse setor, passa por quatro tipos principais, que são resumidos a seguir:

- 1- **Alteração na ordem das perspectivas estratégicas** – em alguns mapas, a perspectiva financeira fica abaixo da dos processos internos, indicando que os recursos estão garantidos pelo orçamento e são a base para as ações do mapa. Essas mudanças já foram sugeridas pelos próprios autores do BSC em Kaplan e Norton (2000) e também em Niven (2008).
- 2- **Alteração na nomenclatura das perspectivas** – os mapas alteram o nome da perspectiva “cliente” para “sociedade”. O conceito de cliente na área pública encontra certa resistência entre os estrategistas do setor, por entenderem que esse conceito é próprio do setor privado, restringindo o entendimento da noção de cidadão, que é o mais adequado.
- 3- **Diminuição do número de perspectivas** – a perspectiva mais frequentemente excluída é a financeira. É comum encontrar mapas com a perspectiva de aprendizado e crescimento, processos internos e sociedade - talvez esse seja o mais próximo de um padrão verificável. Exemplo disso está no mapa do Ministério Público Federal e nos mapas de tribunais. A ausência da perspectiva financeira é um ponto muito relevante para a análise que será feita acerca do planejamento, visto que a estratégia não contempla de forma articulada a gestão de recursos financeiros com os projetos estratégicos, o que, em última análise, dificulta fortemente a implantação da estratégia. Muscat *et al.* (2007) relatam, também, a exclusão da perspectiva na construção de um mapa estratégico para uma instituição de ensino pública.
- 4- **Criação de novas perspectivas** – pode haver uma confusão deste item com o item 2, mas há mapas que incluem perspectivas que não se enquadrariam apenas numa mudança de nome. Diferentemente do que ocorre com a mudança da nomenclatura

de “cliente” para “sociedade”, há mapas que criam novas nomenclaturas nos quais não é possível associar a uma das perspectivas originais propostas por Kaplan e Norton (1996). Exemplo dessas perspectivas criadas pode ser o encontrado no mapa do Ministério do Planejamento que tem uma perspectiva de resultados institucionais (para dentro da organização) e uma para fora (resultados para sociedade); no Ministério da Agricultura, há uma perspectiva de relações de *stakeholders* chamada “Perspectiva do Agronegócio e Parceiros”. Esse é um tema complexo, visto que os autores deixam a possibilidade de criação de novas perspectivas quando “dependendo das circunstâncias do setor e da estratégia de uma unidade de negócios, é possível que seja preciso agregar uma ou mais perspectivas” (Kaplan e Norton, 1996, p.35). Os autores ressaltam que essa criação deve estar ligada à relação de causa-efeito e o quanto é vital ao negócio, ou seja, há um grau de subjetividade grande, que deve ser decidido pelos gestores que estão planejando, o que abre margem para essas mudanças.

Os quatro tipos de adequação das perspectivas do BSC demonstram que os atores e praticantes da estratégia no setor público brasileiro verificaram a necessidade de ajustar a ferramenta para melhor demonstrar e estruturar sua estratégia. É diferente do que Jarzabkowski e Wilson (2006) identificaram como um processo de escolhas de ferramentas para adaptar melhor aos contextos; no caso do setor público não se trata da escolha da ferramenta, mas, sim, de sua adequação.

Chama a atenção que há diferentes níveis de adequação. No caso da substituição da perspectiva financeira, mais adequada ao setor privado que visa lucro ao negócio, pela sociedade, mais alinhada ao setor público que deve entregar serviços e políticas públicas, essa mudança faz sentido e segue a orientação de autores que tratam a adequação do BSC para o setor público, como os próprios Kaplan e Norton, (2000) e Niven (2008).

Entretanto, a criação de outras perspectivas demonstra um nível de adequação muito aprofundado, que vai além da nomenclatura, inserindo-se num âmbito um pouco diferente, que pode indicar: (a) que a ferramenta não serve ao setor público; (b) ela é utilizada de forma errada; (c) ou, ainda, que pode haver elementos externos que influenciam processo de formulação estratégica, a ponto de se sacrificar a rigidez acadêmica/técnica de uma ferramenta legitimada. Nesse sentido, num primeiro olhar, a prática (como ferramenta) é menos determinante que *práxis* na escolha de ferramentas de planejamento.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

A ENAP, em sua apostila sobre BSC<sup>16</sup>, destaca: “Convém destacar que essas perspectivas são clássicas, mas não são obrigatórias, uma vez que cada organização pode defini-las de acordo com as suas escolhas estratégicas” (Enap, 2014, p.6).

Apesar da flexibilidade permitida por Kaplan e Norton (2000) para adequar o BSC à realidade das empresas e organizações, no setor público brasileiro isso parece ter se convertido mais em uma permissividade do que customização. A ausência da perspectiva financeira talvez seja a evidência mais sutil, que demonstra a falta de comprometimento sistêmico da estratégia adotada. A troca da perspectiva do cliente por sociedade, apesar de não responder diretamente à principal pergunta endereçada por Niven (2008), de “qual o seu cliente?”, pode ser respondida nos objetivos estratégicos e nas metas claras, que evidenciem para quem a organização está trabalhando. Por outro lado, a ausência da perspectiva financeira compromete o balanceamento dos recursos para a estratégia, abrindo espaço para justificativas de não atingimento dos objetivos por falta de recursos. Como Niven (2008) destacou, não há BSC sem a perspectiva financeira.

Complementarmente, quando se analisam os conteúdos dos objetivos estratégicos dos mapas do setor público, surgem algumas similaridades reveladoras, que chegam a beirar estratégias padronizadas.

Os objetivos estratégicos definem o que a organização deseja atingir, os resultados a serem alcançados e o foco dessas ações. Nesse sentido é absolutamente natural que esses objetivos mudem em função da situação atual da organização e seu contexto externo. Ou seja, se é desejada uma mudança efetiva de *performance* em direção a uma visão definida, esses objetivos deveriam respeitar as particularidades das organizações para seu atingimento, conforme destacou Niven (2008).

A fim de organizar e sintetizar melhor a análise dessas estruturas, serão avaliadas as perspectivas estratégias mais comuns encontradas nos mapas estratégicos dos órgãos públicos: aprendizado e crescimento; processos internos e sociedade.

Iniciando-se pela **perspectiva de aprendizado e crescimento**, é muito frequente verificar a existência de objetivos como “Valorizar o Servidor”, “Implantar Política de Recursos Humanos” e “Implantação do Plano de Cargos Carreiras e Salários”. Todos tratam de valorização dos funcionários, de uma forma ou de outra e, em alguns casos, de forma equivocada, como “Implantação do PCCS”, que se configura como mais um meio para se

---

<sup>16</sup> Enap (2014). Escola Nacional de Administração Pública. Gestão da Estratégia com uso do BSC - Módulo 3O Método Balance Scorecard (BSC). Disponível em: [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1890/M%C3%B3dulo\\_3\\_GESTAO\\_BSC\(1\).pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1890/M%C3%B3dulo_3_GESTAO_BSC(1).pdf?sequence=1&isAllowed=y) acesso em: 8/7/2016

atingir um objetivo — em última instância, esse também é uma variação da valorização do servidor.

A existência desse tipo de objetivo pode indicar três situações: a primeira é que todas as organizações são falhas no processo de valorização do servidor ou funcionário, o que evidenciaria um contexto semelhante entre elas. Outra possibilidade é que haja uma captura do processo de formulação a partir de pressões corporativistas, potencializadas por pressões de sindicatos; e, por fim, uma situação híbrida das duas primeiras. Além disso, essa perspectiva é mais ampla que a questão de remuneração e carreira; ela inclui elementos de motivação, clima organizacional e alinhamento à missão. Como destacou Niven (2008), vários desses quesitos são negligenciados e fundamentais para o sucesso do BSC.

Na **perspectiva de processos internos** – também há um certo padrão de objetivos que se referem à adequação dos recursos área de Tecnologia da Informação - TI. É interessante observar que há uma série de diretrizes no nível federal, que definem a estrutura de TI que deve ser adotada, assim como a política de *software* livre. Ou seja, os objetivos de TI poderiam ser bem mais específicos que os encontrados nos mapas estratégicos. Outro ponto em comum é a padronização/revisão /redesenho de processos, num setor caracterizado por sua natureza burocrática. Esse objetivo é paradoxal: por um lado, faz sentido buscar processos padronizados; por outro, essa padronização deveria ser rotineira, e não estratégica.

Na **perspectiva da sociedade** – a entrega de valor público e qualidade de atendimento estão quase sempre presentes como objetivos estratégicos. Mais uma vez, pela leitura da estratégia parece que os órgãos possuem um nível de qualidade de atendimento abaixo do esperado, que demandam um salto considerável, ou há outros fatores que influenciam o processo, como um mimetismo de estratégias. Além disso, nessa perspectiva há, também, os objetivos de caráter regulatório, ou seja, são aqueles que expressam compromissos relacionados à legislação ou a contratos de concessão de serviços públicos assinados pelas empresas concessionárias. Exemplo bem evidente disso refere-se à “universalização dos serviços”, muito comum no setor de saneamento básico e telefonia.

### **3.6 Reflexões e Tendências sobre os Planos Estratégicos no Setor Público**

Essa “padronização” de objetivos seria consequência da semelhança da atual realidade dos órgãos? Ou seja, todos têm carência de um processo moderno de gestão de recursos humanos, falta de processos sistematizados e padronizados e com uma infraestrutura de TI obsoleta, além de ocuparem prédios antigos e malconservados?

Apesar de uma carga tributária de 32% do PIB em 2106, quase 2 trilhões de reais, há setores com evidente carência de recursos. Mas isso explicaria estratégias padronizadas? Outra possibilidade levantada por alguns autores (Whittington et. al 2003, Oakes et al., 1998) é que durante o processo de reforma do Estado (potencializado pelo *New Public Management*) promovido pelos governos e apoiados por consultorias, obteve-se como resultado planejamentos rotinizados em todo o setor público. A segunda alternativa parece mais plausível.

A partir de um olhar mais sociológico sobre o problema, o que a SAP se propõe fazer, seria possível investigar se há elementos, como corporativismo, que pressionam por melhorias na área de recursos humanos, mesmo quando os salários do setor público são em média 63,8% maiores que os do setor privado (IBGE, 2016). Ou, mesmo, compreender como o processo de construção de uma estratégia balanceada, defendida pelo BSC, levaria à construção de estratégias por demais desfocadas, que se propõem a resolver todos os problemas de uma vez.

O que parece ocorrer, independentemente de quais fatores são os mais relevantes para se entender a escolha dos objetivos estratégicos, é que o contexto de formulação estratégica no setor público engloba alguns fatores comuns, como:

- **Ambiente externo** - o contexto não demanda um posicionamento estratégico. As organizações públicas geralmente possuem o monopólio da área em que atuam, como a segurança pública, ou têm um mercado quase exclusivo, como o petróleo e saneamento. Por fim, oferecem serviços públicos com demanda cativa e pouca concorrência, como na saúde e educação (apesar de haver prestadores privados, há mais demanda que oferta sendo que, no geral, os preços são restritivos para a maior parte da população). Por fim, a missão das organizações é dada, na maior parte das vezes, pela legislação que a cria. Mais um elemento que dificulta a reflexão estratégica.
- **Arcabouço Legal** - há um grande engessamento legal, que dificulta mudanças mais profundas e focadas para o atingimento de uma estratégia específica —desde a definição do negócio até a possibilidade de mudanças nos recursos humanos, na estrutura organizacional e na alocação de recursos financeiros, lembrando que na administração direta há despesas obrigatórias por áreas, como Saúde e Educação, além do teto com gastos de pessoal definidos por Lei.
- **Valores** - há um corporativismo nas organizações públicas, que busca manter privilégios.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

- **Práticas** - a utilização de práticas (no caso, o uso da ferramenta BSC) que permitem a construção de planos estratégicos que beiram o genérico.
- **Práxis** - permissividade de adequação metodológica (a exclusão da perspectiva financeira do BSC é exemplo claro) quando se verifica a customização das ferramentas, ou mesmo a chamada “tropicalização”.

Esses fatores articulados, com maior ou menor intensidade, influenciam o processo de formulação e implantação estratégica. Em alguns casos, parece haver uma relação de potencialização entre fatores, como no caso do corporativismo e da ausência de políticas de recursos humanos efetiva, o que tende sempre a resultar num objetivo relacionado à criação de novos privilégios ou reforço dos existentes para os servidores públicos, independentemente de haver viabilidade econômica para sua implantação.

Em suma, parece ter havido uma tempestade perfeita para impulsionar processo de planejamento estratégico no setor público brasileiro:

- primeiro, a reforma do Estado, que adotou ferramentas do setor privado e iniciou um processo de modernização do Estado, que enfrentava uma ingovernabilidade de sobrecarga;
- em paralelo, a existência de atores providos da academia e de consultorias, que se apoderaram dessas ferramentas para promover a elaboração dos planos estratégicos;
- recentemente, os órgãos de controle começaram a exigir planos estratégicos com um viés até certo ponto coercitivo;
- por fim, as ferramentas apresentavam uma flexibilidade de aplicação, que permitiu a formulação de estratégias acomodadoras/generalistas <sup>17</sup>e amplas, transformando-a mais em um plano incremental de desenvolvimento institucional, na melhor das hipóteses, do que em um instrumento de alavancagem rumo à visão definida.

Concluídas as etapas de revisão histórica do planejamento estratégico no Brasil, em especial no setor público, e de como essa prática tem sido executada em termos de ferramentas utilizadas e estrutura de construção, a próxima Seção foca no contexto mais específico de saneamento, área em que está inserida a companhia objeto do estudo de caso. Nesse sentido é verificado, além de aspectos históricos importantes na formação do setor, se essa massificação da utilização do planejamento também ocorre nesse setor.

---

<sup>17</sup> Porter (1980) possui o conceito de estratégias genéricas, não deve se confundir. Aqui, assume-se estratégias generalistas, que serviriam a qualquer organização, especialmente do setor público, e não estão ligadas a um posicionamento de mercado, que distingue a organização, como o autor sugere.

## **CAPÍTULO 4. EMPRESAS DE SANEAMENTO NO BRASIL: HISTÓRICO E ESTRATÉGIAS**

Com o objetivo de apresentar o contexto em que opera a CEDAE, empresa objeto de estudo de caso, será apresentado um breve histórico do setor de saneamento básico no Brasil, incluindo o arcabouço legal, a criação das companhias estaduais e suas atuais estratégias.

### **4.1 Histórico do Setor de Saneamento**

O setor teve início, no Brasil, de forma mais profissionalizada, no final do século XIX, com a operação, por empresas europeias, de serviços de saneamento em Estados brasileiros. Dada a dificuldade da operação e do nível de serviço entregue, na década de 1940 houve um processo de estatização desses serviços.

Há alguns marcos importantes, mas o principal remete-se a 1969, com a criação do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, que passou a destinar recursos para os Estados criarem suas próprias companhias de saneamento. Nesse período foi criada a maior parte das empresas estaduais de águas e esgoto, em sua maioria de economia mista e com controle majoritário do governo estadual, conforme apresentado na Tabela do Apêndice 3.

Desde o PLANASA, as principais fontes de investimento para o setor de saneamento básico no Brasil são de origem pública, envolvendo os recursos dos fundos financiadores (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT); recursos orçamentários dos três níveis de governo; dos próprios concessionários (que são, na maior parte, públicos; de fundos públicos de meio ambiente e gestão de recursos hídricos e de taxas; e, por fim, recursos de empréstimos internacionais com agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial (Brasil, 2014c).

A década de 1980 foi tratada, também no saneamento, como uma década perdida, sem grandes programas e investimentos para o setor. Apenas em 1995, dentro do bojo da reforma do Estado, foi promulgada a Lei de Concessão nº 8.987, que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, abrindo a possibilidade para concessão de serviços públicos e autorizando a outorga desses serviços. Essa foi uma iniciativa que incentivou a abertura de capital de algumas das empresas estaduais de economia mista, o que será tratado na Seção 4.2.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Nos anos 2000, o arcabouço legal ganhou leis importantes para o setor, a saber:

- A Lei da PPP (Parceria Público-Privada) nº 11.079 definiu regras gerais para licitar e contratar parcerias público-privadas por parte dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, permitindo que fossem realizadas as primeiras concessões para companhias privadas.
- A resolução nº 518 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama e do Ministério da Saúde, que estabeleceu normas e padrões da potabilidade da água para o consumo humano, iniciando a formação do marco legal do setor de saneamento no Brasil.
- Lei de Consórcio Público nº 11.107/2005 - definiu as condições para que a União, Estados, Distrito Federal e municípios estabelecessem consórcios públicos para desenvolver projetos de interesse comum. Após intensa luta dos municípios pela titularidade dos serviços de saneamento, no dia 05 de janeiro de 2007 foi sancionada a Lei Federal nº 11.445, chamada de Lei Nacional do Saneamento Básico - LNSB, que teve vigência a partir de 22 de fevereiro do mesmo ano, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, determinando que a União elabore o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Para usufruir dos benefícios estabelecidos por lei, os municípios devem elaborar seus planos, definindo horizontes de universalização da prestação de serviços.

Após a aprovação do marco regulatório, em complemento à Lei nº 11.445, os municípios passaram a se estruturar como poder concedente. Desde então, tem sido crescente a participação de empresas privadas no setor de saneamento, chegando em 2014 a pouco mais de 10% do setor; e a expectativa da ABCON (Associação das Concessionárias Privadas de Água e Esgoto) é de que a iniciativa privada atinja 30% do setor até o final de 2017, quando o marco regulatório completará 10 anos.

Ainda, a Lei Nacional do Saneamento Básico, nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, estabelece um novo marco regulatório e traz as diretrizes para as funções de regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico.

A Lei separa as funções de planejamento, regulação e fiscalização e prestação dos serviços públicos de saneamento básico e condiciona a validade dos contratos à existência de entidade específica de regulação e fiscalização. Nesse sentido, a Lei exige uma série de planos e de um arcabouço institucional bem definido entre poder concedente, concessionária e regulação.

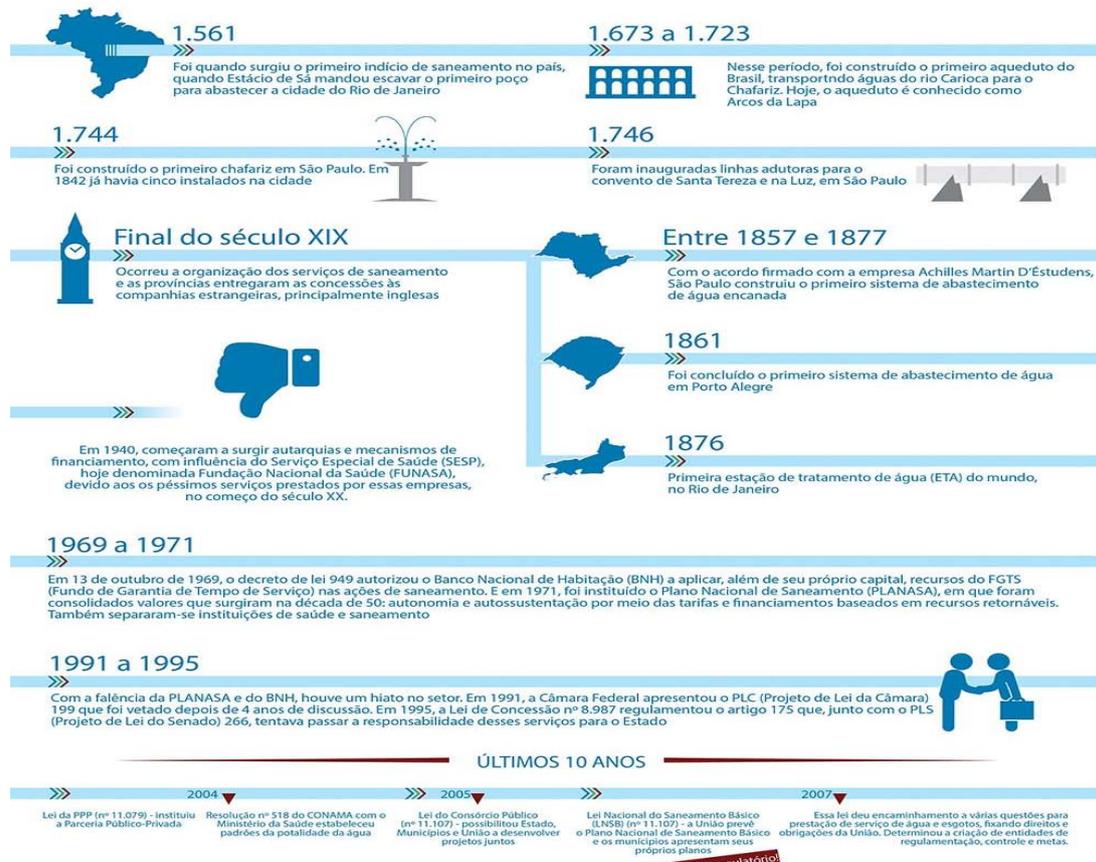
Entre as condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, por exemplo, são exigidos, conforme artigo 11 da referida Lei: a existência de plano de saneamento básico, viabilidade técnica e econômico-financeira, universalização dos serviços, além da necessidade de audiências públicas.

Esse marco é determinante para a revisão do papel das empresas de saneamento e para criação de agências estaduais reguladoras, visando separar a prestação do serviço da regulação. A Lei também estabeleceu a necessidade da elaboração de um Plano Nacional de Saneamento Básico, marco mais recente do setor.

O Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB foi aprovado pelo Decreto Presidencial nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, e pela Portaria Interministerial nº 571, de 5 de dezembro de 2013, assinada pelos seguintes Ministérios: Cidades; Casa Civil; Fazenda; Saúde; Planejamento, Orçamento e Gestão; Meio Ambiente; e Integração Nacional.

O Plano é uma continuidade da lei nº 11.445/2007 e apresenta uma série de diretrizes para o desenvolvimento do setor. Além disso, estabeleceu metas de curto, médio e longo prazos: 2018, 2023 e 2033 para 23 indicadores (com 4 dimensões: esgotamento sanitário; manejo dos resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; e gestão dos serviços de saneamento básico) divididos pelas 5 macrorregiões brasileiras. A Figura a seguir sintetiza o histórico do setor de saneamento no Brasil, com seus principais marcos:

**Figura 9 - Histórico do Saneamento Básico no Brasil**



Fonte AEGEA, disponível em: [www.aegea.com.br/](http://www.aegea.com.br/) - Acesso em 10/2/2016

## 4.2 As Companhias de Saneamento

Conforme destacado na Seção anterior, há 27 prestadores de serviço de saneamento em nível estadual, criados, principalmente, no início da década de 1970. Atualmente, 24 são sociedades de economia mista; uma autarquia (Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento - Depasa/AC), uma empresa privada (Companhia de Saneamento de Tocantins - Saneatins) e uma empresa pública (Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A - Copanor).

A configuração de natureza jurídica demonstra que a herança da predominância do Estado no setor mudou muito pouco desde 1970. Apesar disso, nos anos 2000 iniciou-se um processo de abertura de capital das empresas pelos governos estaduais que estavam numa agenda de modernização, diminuição do tamanho do Estado e busca de fontes alternativas de receita. A Tabela 5 apresenta as principais iniciativas de abertura das companhias para uma participação maior do setor privado:

**Tabela 5 - Oferta Pública de Ações de Empresas de Saneamento**

Empresa	Ano de Abertura de Capital em Bolsa
SANEPAR	1998
SANEATINS	1998 <sup>18</sup>
SABESP	2002
COPASA	2006

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar de apenas quatro empresas abrirem seu capital, em termos de representatividade, esse grupo de empresas inclui as três maiores empresas do País (SABESP, COPASA e SANEPAR), em termos de lucro líquido e três das quatro maiores em termos de arrecadação — as mesmas três, mais a CEDAE, que é a segunda em faturamento e não tem capital aberto em bolsa.

A abertura de capital é importante para entender como essas empresas também passam a sofrer influências de novos sócios de capital privado, mesmo mantendo o controle público. O campo organizacional também muda, de um modelo predominantemente estatal para uma participação de empresas privadas. Esse movimento de abertura teve um retrocesso, principalmente por conta da crise de 2008, que refletiu fortemente no mercado de ações, inviabilizando muitos processos de IPO (*Initial Public Offering*). Dentre as empresas que cancelaram o processo de IPO estão a CEDAE, em 2008 e 2013, e a CAB Ambiental, em 2013, que, apesar de ser privada, não viu condições de abrir o capital em bolsa.

Mais recentemente, as empresas sob controle estatal começaram a fazer parcerias com a iniciativa privada por meio de parcerias público-privada, com base na Lei das PPP's 11.079/04, e de concessões, a partir da lei 8.987/95. Atualmente, há mais de 300 municípios que possuem contratos com a iniciativa privada no Brasil (SIPRIS, 2014). Esse tipo de parceria aproxima os setores público e privado, seja por meio de uma relação de gestão e negócios, como no caso de subconcessões, ou regulatória, quando há a concessão total para o setor privado.

A aproximação gera uma pressão por modernização, além de representar uma ameaça ao mercado *garantido* das companhias de água estaduais. Esse é um elemento presente no ambiente de atuação de praticamente todas as companhias e deveria refletir na estratégia dessas empresas.

---

<sup>18</sup> Diferentemente das outras companhias, o Governo do Tocantins vendeu o controle total da companhia para iniciativa privada.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Quando se analisam os principais indicadores públicos das companhias, verifica-se grandes disparidades no que se refere a faturamento, número de funcionários, amplitude do serviço e do contexto socioeconômico dos Estados em que atuam.

A SABESP, por exemplo, é maior companhia do setor, tem mais de 15 mil empregados, com quase 8 milhões de ligações de água e uma receita líquida de mais de 11 bilhões de reais, operando no Estado mais rico da Nação, São Paulo. No oposto, a CAER tem 60 mil ligações de água, uma receita próxima de 50 milhões, operando em um Estado pequeno como Roraima.

Mesmo quando se diminui o escopo de análise para um grupo menor, só das companhias que operam em Estados mais desenvolvidos e com nível de governança maior, verifica-se grandes disparidades. Comparando a segunda empresa em receita líquida, a COPASA, com a CAESB, verifica-se que a primeira possui quase 4 milhões de ligações de água e uma receita de 3,7 bilhões, enquanto que a CAESB tem uma receita líquida de 1,5 bilhão, menos da metade da COPASA, e 1,7 milhão de ligações de água.

A Tabela 6 apresenta uma síntese dos principais indicadores de comparativo entre as 10 maiores empresas do setor, em relação à receita líquida anual.

# A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

## Tabela 6 - Comparativo das Maiores Empresas de Sanamento

Informações	Cedae	#	Sabesp	Copasa	Embasa	Sanepar	Corsan	Odebrecht Ambiental	Compesa	Saneago	Caesb
<b>Descrição Geral</b>											
Estado de Atuação	RJ		SP	MG	BA	PR	RS	Diversos	PE	GO	DF
Áreas de Atuação	Água/Esgoto		Água/Esgoto	Água/Esgoto	Água/Esgoto	Água/Esgoto	Água/Esgoto	Água, Esg. Utilities e Resid.	Água/Esgoto	Água/Esgoto	Água/Esgoto
<b>Dados econômico-financeiros (R\$ milhões)</b>											
Receita Líquida	3.539	3*	11.316	3.733	2.448	2.370	1.812	1.741	1.622	1.566	1.216
Receita Operac. Líquida (ROL) - água e esgoto	N.D.	N.D.	N.D.	3.008	1.899	2.427	1.763	761	1.600	1.211	1.309
Ebitda	941 <sup>2</sup>	3*	4.008	1.157	391 <sup>2</sup>	803	309	351	163	342 <sup>2</sup>	220
Ebitda Ajustado	N.D.	N.D.	4.007	1.140	N.D.	N.D.	N.D.	344	N.D.	N.D.	N.D.
Lucro líquido	292	4*	1.924	420	77	403	167	153	89	39	71
Ativo total	12.694	2*	28.274	9.454 <sup>2</sup>	6.846	6.748	3.307	5.918	4.371	3.945	2.299
Dívida bruta	1.383	5*	9.450	3.272 <sup>2</sup>	931	1.466	378	2.703	267	951	619
Dívida líquida	1.959 <sup>1</sup>	7*	N.D.	3.012	812	1.319	582	2.000	N.D.	N.D.	N.D.
Patrimônio líquido	4.965	3*	12.931	5.337	4.854	3.567	1.138	2.043	3.448	2.366	1.105
<b>Dados Operacionais</b>											
Número de ligações de água (un)	N.D.	N.D.	7.888.000	3.915.098	3.135.151	2.816.414	N.D.	N.D.	N.D.	1.761.000	N.D.
Número de ligações de esgoto (un)	N.D.	N.D.	6.340.000	2.404.141	908.059	1.667.163	N.D.	N.D.	N.D.	776.000	N.D.
Volume faturado de água (1.000 m³)	N.D.	N.D.	2.134.400	684.359	676.033	564.000	275.035	104.000	N.D.	260.790	N.D.
Volume faturado de esgoto (1.000 m³)	N.D.	N.D.	3.728.200	446.754	N.D.	363.600	N.D.	153.000	N.D.	132.253	N.D.
Extensão de rede de água (km)	N.D.	N.D.	69.619	46.620	N.D.	45.300	24.000	N.D.	N.D.	23.865	N.D.
Extensão de rede de esgoto (km)	N.D.	N.D.	47.103	22.138	N.D.	27.900	N.D.	N.D.	N.D.	9.392	N.D.
Municípios operados - água (un)	N.D.	N.D.	N.D.	617	364	346	325	170	173	225	N.D.
Municípios operados - esgoto (un)	N.D.	N.D.	N.D.	223	91	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
População atendida - água (mil)	N.D.	N.D.	24.560	14.550	3.500	10.400	234	13.000	3.900	5.170	2.740
População atendida - esgoto (mil)	N.D.	N.D.	21.483	9.328	1.260	6.700	54	N.D.	N.D.	2.500	2.290
População dos Municípios Operados - água (mil)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	6.964	N.D.	N.D.
População dos Municípios Operados - esgoto (mil)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
<b>Corpo funcional</b>											
Empregados	N.D.	N.D.	15.015	11.864	4.871	7.273	5.564	5.921	N.D.	4.316	N.D.
Terceirizados	N.D.	N.D.	7.108	1.340	5.364	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
<b>Rentabilidade</b>											
Rentabilidade sobre Ativo	2%	7*	7%	4%	1%	6%	5%	3%	2%	1%	3%
Rentabilidade Patrimonial	6%	7*	15%	8%	2%	11%	15%	8%	3%	2%	6%
Crescimento Sustentável	0,97	7*	0,92	1,00	0,99	0,75	0,54	1,02	1,08	1,11	1,00
<b>Análise Econômico-financeira</b>											
Liquidez Corrente	1,01	7*	1,10	1,18	1,30	1,11	0,78	1,05	2,01	0,64	1,00
Uso do Capital de Terceiros	1,56	8*	1,19	0,77	0,41	0,89	1,91	1,90	0,27	0,67	1,08
Margem Ebitda (%)	27%	4*	35%	31%	16%	34%	17%	20%	10%	22%	18%
Margem Ebitda Ajustado (%)	N.D.	N.D.	35%	36%	N.D.	N.D.	N.D.	24%	N.D.	N.D.	N.D.
Cobertura da Dívida	2,08	2,33	N.D.	2,60	2,08	1,64	1,88	5,70	N.D.	N.D.	N.D.
<b>Produtividade</b>											
Lucro Unitário por Ligações (R\$)	N.D.	N.D.	135	66	19	90	N.D.	N.D.	N.D.	15	N.D.
Lucro Unitário por Funcionários (R\$)	N.D.	N.D.	86.950	31.793	7.504	55.397	30.095	25.908	N.D.	8.990	N.D.
Ligações por Funcionários	N.D.	N.D.	643	479	395	616	0	0	N.D.	588	N.D.
<b>Operação</b>											
Índice de Cobertura - Água	N.D.	N.D.	100%	N.D.	86%	100%	N.D.	N.D.	56%	94%	98%
Índice de Cobertura - Esgoto	N.D.	N.D.	84%	N.D.	31%	64%	N.D.	N.D.	N.D.	45%	82%
Índice de Perda de Faturamento de Água	N.D.	N.D.	24%	2970%	26%	N.D.	38%	N.D.	N.D.	29%	N.D.
Índice de Tratamento do Esgoto Coletado	N.D.	N.D.	78%	N.D.	N.D.	99%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	100%
Perda de Água	N.D.	N.D.	372	236	283	239	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Índice de Hidrometação	N.D.	N.D.	100%	100%	96%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	96%	N.D.

Fontes: Publicação Valor 1000, Sites das Cias e seus respectivos Relatórios e Demonstrativos, e notícias públicas

1. DF de 2014 apresenta Dívida Líquida de 2013 de R\$ 1.958,8 MM, enquanto o mesmo dado na DF de 2013 é de R\$ 1.360,424 MM

2. Os itens com fontes em azul referem-se a dados com divergências significativas entre a Publicação Valor 1000 e os Relatórios e Demonstrativos das Cias. Nestes casos, foram mantidos os valores informados pelas empresas

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Ao se analisar a Tabela 6, verifica-se que as dimensões das companhias, mesmo sendo as 10 maiores do País, em termos de indicadores são muito diferentes. Apesar de origens semelhantes, há mais de 15 anos essas companhias têm passado por alterações importantes, como as aberturas de capital em bolsa e estruturação de parcerias com a iniciativa privada e privatizações completas.

O contexto de atuação também é diferente: além de atuarem em Estados com condições socioeconômicas plurais, há diferenças no histórico político desses Estados. A alternância de governos, que são acionistas majoritários ou controladores totais, seguiu caminhos distintos de continuidade e rupturas — em São Paulo, desde antes da abertura em bolsa da Sabesp, há uma continuidade de governos do mesmo partido. Já no Paraná, onde opera a Sanepar, houve troca de três grupos políticos diferentes desde sua abertura de capital, que ocupavam diferentes posições no espectro político nacional.

Essas diferenças deveriam, em tese, diferenciar as diretrizes estratégicas das companhias, de modo a refletir as características locais, os desafios internos ou mesmo o direcionamento dos controladores, a fim de atender objetivos políticos diferentes. Assim, a próxima Seção busca analisar as estratégias das companhias.

### 4.3 A Estratégia das Companhias no Setor de Saneamento

Para a análise das estratégias foram escolhidas as cinco empresas com maior receita líquida e que possuem planos estratégicos divulgados. Além disso, essas empresas estão localizadas em três diferentes regiões brasileiras e nos Estados mais ricos e populosos do Brasil; assim, possuem características que lhes conferem representatividade do setor.

Um olhar inicial das estratégias do setor de saneamento demonstra uma homogeneização na estrutura de planejamento de suas estratégias. A Tabela 7 apresenta uma síntese dessas estruturas e bases metodológicas utilizadas pelas empresas, que têm seus planos disponibilizados na Internet:

**Tabela 7 - Estrutura da Estratégia das 5 Maiores Companhias de Saneamento**

Elementos da Estratégia	CEDAE	SABESP	COPASA	SANEPAR	EMBASA
Possui Missão ?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui Visão ?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui Valores ?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui Mapa baseado no BSC ?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Número de Objetivos Estratégicos	13	14	16	12	20
Ano de Elaboração	2015	2011	2013*	2011	2012
Consultoria Externa	FGV	FUNDAP		Instituto Pulibx	Consultora Individual

Fonte: Elaborado pelo do autor.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

De forma semelhante ao que ocorre com os órgãos públicos do governo federal, nas companhias de saneamento estaduais verifica-se uma homogeneização da estrutura de planejamento. Das cinco maiores empresas em receita do setor (SABESP, CEDAE, COPASA e EMBASA), todas possuem planos estratégicos, todas declaram missão, visão, valores e todas utilizam o BSC. A Tabela 8 apresenta um resumo dos elementos presentes na estratégia das empresas:

**Tabela 8 - Estratégia das 5 Maiores Companhias de Saneamento**

(Em azul indica que há objetivos no mapa da companhia)

Elementos da Estratégia	CEDAE	SABESP	COPASA	SANEPAR	EMBASA
<b>Econômico-Financeira</b>					
Elevar o valor da empresa / Crescimento da Empresa					
Melhorar resultado operacional					
Melhorar resultado financeiro					
Otimizar Estrutura de capital					
Assegurar a sustentabilidade econômico-financeira					
Gerar rentabilidade para cobrir custo de capital					
<b>Clientes</b>					
Melhorar/Fortalecer a Imagem					
Satisfação dos clientes					
Novos modelos de negócio					
Ampliar mercado/Ampliar a base de clientes					
Manter mercado					
Postura proativa nos relacionamentos externos					
Universalização					
<b>Processos Internos</b>					
Atuação socioambiental / responsabilidade Socioambiental					
Garantir eficiência e eficácia nos Processos					
Reduzir perdas reais e aparentes					
Qualidade nos serviços					
Resíduos sólidos					
Atender à regulação					
Disponibilidade de produtos/continuidade do abastecimento					
Desenvolvimento institucional					
Gestão de Riscos					
Governança					
Modernizar política de Gestão Comercial					
<b>Aprendizado e Crescimento</b>					
Gestão de pessoas / Desenvolver competências/ Satisfação das Pessoas					
Gestão do Conhecimento					
Cultura Organizacional					
Novas tecnologias / Adequar a TI					
Modelo de Terceirização / Rever Modelo de gestão e de Organização					

Fonte: Elaborado pelo autor.

Prosseguindo na análise da estratégia dessas empresas, elas possuem uma média de 15 objetivos estratégicos, dos quais podemos destacar:

- Em todas as companhias há um objetivo estratégico para:
  - i. assegurar a sustentabilidade financeira;
  - ii. buscar a satisfação do cliente;
  - iii. possuir atuação socioambiental / responsabilidade socioambiental;
  - iv. promover a qualidade dos serviços;
  - v. garantir eficiência nos processos;

- vi. desenvolver os recursos humanos.
  
- Em pelo menos quatro das cinco companhias há os seguintes objetivos estratégicos:
  - i. ampliar o mercado;
  - ii. universalizar do abastecimento;
  - iii. disponibilização de produtos/continuidade do abastecimento;
  - iv. implantação/ Adequação da tecnologia da informação.

Todas as companhias assumem a relação de causa-efeito de que, melhorando os processos internos e a satisfação dos clientes, elas atingirão a sustentabilidade econômico-financeira. Interessante observar que isso faz sentido para qualquer empresa, em qualquer setor, seguindo a estrutura básica de Kaplan e Norton (1996).

Dentre as companhias, apenas a EMBASA posiciona lado a lado as perspectivas de “clientes” e a “financeira”, numa adequação pouco usual da metodologia. Apesar desse ajuste, acaba por utilizar setas que indicam relações causais entre esses dois objetivos.

Do ponto de vista da estrutura da estratégia, o que se verifica é uma alteração nas nomenclaturas das perspectivas, de seu posicionamento no mapa estratégico e alguma alternância de posicionamento de alguns objetivos entre a visão e/ou entre as perspectivas estratégicas.

No que tange aos processos de construção das estratégias, ano de elaboração/revisão dos planos são diferentes entre as empresas, sendo que foi possível apurar que, em quatro das companhias<sup>19</sup>, houve auxílio de consultorias externas no processo, em algum momento.

Quando analisado o perfil das consultorias externas, encontra-se semelhanças e diferenças. Do ponto de vista jurídico, constata-se que a CEDAE foi apoiada por uma fundação de direito privado (FGV); a SABESP, por uma fundação de direito público (Fundap); a SANEPAR, por uma associação privada (Instituto Publix); a EMBASA, por uma consultora individual. É revelador que, apesar dos planos terem sido elaborados em momentos e com apoios externos diferentes, as estratégias são muito semelhantes. De forma similar ao que se verificou na análise documental, quando se abordou a atuação do MPOG e a utilização de ferramentas de planejamento na administração pública federal, também parece haver indicativos de isomorfismo normativo na adoção de ferramentas e na escolha dos consultores no setor de saneamento.

Em um primeiro momento, ao se analisar o campo organizacional dessas consultorias, parece haver pouca interface entre elas, dada a natureza jurídica e localização geográfica. Além disso, nenhuma delas compõe o campo das consultorias internacionais, como as cinco

---

<sup>19</sup> Não foi possível verificar se a COPASA utilizou apoio de consultoria externa.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

grandes (*big five*)<sup>20</sup>, e nem das estratégicas, como Bain& Company, Mckinsey e BGC; ou seja, não fazem parte das escolas de consultoria tradicionais.

Entretanto há uma rede interconsultorias com um ponto comum na FGV. Analisando-se a formação da alta direção, verifica-se que todos os quatro diretores do Instituto Publix tiveram formação na FGV<sup>21</sup>, sendo que dois deles também são professores na FGV. A Fundap, em seu conselho curador composto por quatro conselheiros, tem um professor da FGV. Seu atual diretor técnico possui mestrado e doutorado pela FGV.

O papel central da FGV no campo da criação de conteúdo, formação e aplicação de conhecimento remonta à sua própria criação, mas seu papel mais recente na tradução de ferramentas internacionais para o Brasil foi muito evidente. Iniciou-se fortemente com a implantação do NPM no Brasil, que teve como principais representantes professores da FGV que estavam no Governo, como Bresser-Pereira e Cláudia Costin (ex-ministros do MARE), Regina Pacheco (ex-presidente da ENAP); Humberto Martins (ex-Secretário do MARE e, atualmente, professor da FGV e Diretor do Publix), apenas para citar alguns.

Observa-se que a FGV tem papel relevante tanto como demandante de ferramentas (*demand side of management*) quanto como no de fornecedor (*supply*), já que foram os mesmos teóricos que aplicaram esses conceitos no Governo na década de 1990. Seu papel no isomorfismo normativo parece ser relevante e também é analisado no caso específico da CEDAE. Essa constatação confirma a necessidade de se estudar as relações entre membros de um campo organizacional e o papel das escolas de negócios em influenciar um campo, conforme destacou Whittington *et al.* (2003).

Quanto à consultora individual<sup>22</sup> que apoiou a elaboração do plano da EMBASA, atualmente é diretora da consultoria Symnetics, que foi a empresa que trouxe ao Brasil o BSC, em 1999, por meio de uma parceria com Kaplan e Norton.

Todos esses elementos reforçam a existência de um isomorfismo normativo, que influencia o processo de planejamento de todo setor de saneamento. O estudo de caso investiga os isomorfismos de forma mais aprofundada e como sua influência impacta no *fazer* estratégico dos principais praticantes da estratégia na CEDAE.

Esta Seção apresentou uma síntese das estratégias adotadas pelas maiores empresas de saneamento do País, revelando um grau de semelhança muito alto. Além disso, ressaltou a existência de um campo de consultoria caracterizado por profissionais com interfaces

---

<sup>20</sup> Accenture; Deloitte Touche Consulting; Ernst & Young; KPMG Consulting e PriceWaterhouseCoopers

<sup>21</sup> Disponível em <http://www.institutopublix.com.br/#!diretoria/c2bm> - acesso em 01/07/2016

<sup>22</sup> Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/0271942841709796> - acesso em 01/07/2016

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

institucionais importantes, que indicam um isomorfismo normativo na aplicação de ferramentas e na formação desses profissionais. A análise documental limita a possibilidade de se analisar o processo de formação dessas estratégias e avaliar o lado dos clientes que participaram do processo, — nesse sentido, o estudo de caso ganha relevância para se avaliar mais profundamente o processo.

## **CAPÍTULO 5. O CASO CEDAE**

Essa Seção apresenta a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE, objeto do estudo de caso exploratório. A Seção está dividida em cinco partes: (i) Perfil da Companhia e Principais Acontecimentos; (ii) O Histórico do Planejamento Estratégico na CEDAE; (iii) Análise dos Três ciclos de Planejamento; (iv) Entrevistas em Profundidade; e (v) Síntese dos Principais Achados do Estudo de Caso.

O objeto das seções (i) a (iii) são fontes documentais que foram estudadas visando apresentar uma perspectiva histórica da companhia, com seus principais acontecimentos e com enfoque especial para a área de planejamento. São descritas as metodologias utilizadas na formulação dos três ciclos de planejamento, de modo a clarificar uma parte relevante do *como* foram construídas as estratégias. Na Seção (iv) é apresentado o resultado das entrevistas, que tiveram o objetivo de complementar a análise documental. Por fim, a Seção (v) integra as demais, apresentando uma síntese dos resultados do caso.

### **5.1 Perfil da Companhia e Principais Acontecimentos**

O Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro no Brasil a iniciar a implantação de um sistema de serviços de saneamento básico, ainda em meados do século XIX. Na capital do Império, principalmente, sucessivas epidemias de doenças de veiculação hídrica tornavam evidente a necessidade de melhoria das redes de abastecimento de água. Desde então, novos desafios foram se somando a problemas estruturais do Estado, que hoje já soma 16 milhões de habitantes e segue em contínua expansão.

A CEDAE foi criada em 1 de agosto de 1975, a partir da fusão de três empresas: a Empresa de Águas do Estado da Guanabara (CEDAG), a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ).

Conforme cadastro na CVM, a CEDAE é uma sociedade anônima de economia mista, com sede no Rio de Janeiro, vinculada à Secretaria de Estado de Obras e que tem como acionista controlador o Estado do Rio de Janeiro. A companhia atua no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, mediante delegação do Governo Estadual e nos municípios através de convênios, sendo suas principais atividades:

- (I) captação, tratamento, adução e distribuição da água;
- (II) coleta, tratamento e destinação de esgotos sanitários;

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

- (III) realização de estudos, projetos e execução de obras relativas a novas instalações e ampliação de redes;
- (IV) execução do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara - P.D.B.G que é um programa do Governo do Estado do Rio de Janeiro, envolvendo diversos órgãos estaduais, tendo a CEDAE o papel de executora das obras de esgotamento sanitário com os recursos financeiros do Estado do Rio de Janeiro, de fontes externas ou internas; e
- (V) execução do Programa de Saneamento da Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes - P.S.B.J., com recursos provenientes de diversos programas financeiros do Estado do Rio de Janeiro, como FECAM (Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano), FES (Fundo Estadual de Saúde) ou com recursos da própria CEDAE.

Dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, a companhia opera os serviços de abastecimento de água em 64 municípios e esgotamento sanitário em 14 municípios, tendo cessado temporariamente a operação em 2 municípios (Paraty e Santo Antônio de Pádua), devido a ordens judiciais ainda em andamento. Na maioria desses municípios, as operações decorrem de contratos de concessão com duração de 30 anos. Atualmente, a CEDAE é a terceira maior empresa de saneamento do Brasil, com uma receita líquida de mais de 4 bilhões de reais. Também é a 127ª maior empresa do País, segundo *ranking* do jornal Valor Econômico (Valor 1000) de 2016, relativo ao ano de 2014, segundo o critério de receita líquida.

Em seu plano estratégico, a CEDAE destaca que é a maior companhia de saneamento do Estado do Rio de Janeiro e opera a maior estação de tratamento de água do mundo, de acordo com o Guinness Book, o Complexo de Produção do Guandu, com capacidade estimada de 43 mil litros de água por segundo em produção contínua, atendendo, somente com este sistema, a 90% de todos os municípios do Grande Rio. A empresa possui cerca de seis mil empregados.

Em 2014 foi lançado um livro que relata os resultados institucionais da companhia, elaborado com o apoio de professores e consultores que participaram de projetos conjuntos. Seu conteúdo apresenta um histórico com um teor analítico, o que facilita o entendimento do desenvolvimento da empresa nos últimos anos — esta Seção apresenta um resumo dos principais acontecimentos organizacionais da empresa, baseado nos principais capítulos do livro.

O histórico da companhia, entre sua criação até o ano de 2007, é marcado por um declínio na sua capacidade de executar suas atividades finalísticas e de uma gestão interna ruim. Em 2007, por exemplo, a companhia acumulava déficits mensais de 30 milhões de reais<sup>23</sup>, que eram

---

<sup>23</sup> Entrevista com o Presidente da CEDAE Vagner Victor – Caderno FGV Projetos 11

cobertos pelo Governo do Estado, acionista majoritário. Do ponto de vista de transparência e governança, não havia balanço auditado por auditoria externa.

Em 2007, houve a troca de comando na gestão que marcou a execução do primeiro planejamento estratégico da companhia, que foi seguido por um segundo planejamento em 2012 e um terceiro em 2015; todos marcaram avanços importantes, que serão analisados no presente estudo.

### **5.1.1 O Processo de Mudanças Iniciado em 2007**

Em 2007, a nova direção, ao assumir, encontrou uma organização muito fragmentada e sem um direcionamento de futuro. Não havia um planejamento estruturado e nem informações confiáveis e sistematizadas para apoiar o processo decisório. Além disso, a empresa estava passando por uma crise de imagem, que demandava ações imediatas. Com esse contexto, a direção que assumia estava iniciando um processo de conhecimento, o que limitava muito o processo.

O cenário da CEDAE anterior a 2007 era marcado, ainda, por problemas operacionais e de gestão, que se refletiam fortemente nos resultados econômicos. A realidade era de prejuízo, dívidas de curto prazo em padrões elevados e fluxo de caixa negativo, que inviabilizava os investimentos necessários para a manutenção das atividades com qualidade.

A inadimplência era muito alta, envolvendo obrigações tributárias, judiciais, fornecedores e até mesmo os governos municipal, estadual e federal. O fluxo de caixa negativo muitas vezes chegava a R\$ 30 milhões, requerendo em alguns casos que o próprio Governo do Estado, sócio controlador, fizesse frente às despesas de custeio, como o pagamento de tarifas de eletricidade, por exemplo. O balanço apresentava “abstenção de parecer” nas demonstrações financeiras recebidas pela atual gestão, referentes ao exercício de 2006.

No que se refere à gestão de recursos humanos, havia problemas de cultura interna e carência de estrutura para os empregados. O número de funcionários era, em diversas áreas, além do necessário, gerando despesas altas, que não eram acompanhadas pela produtividade.

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários da CEDAE foi implantado em 1990 e, com o passar dos anos, tornou-se defasado em relação à estrutura organizacional da empresa. Muitos profissionais eram irregularmente desviados de suas funções originais ou ficavam ociosos em atividades obsoletas. Por outro lado, equipes técnicas de alta qualificação, como o caso de engenheiros, tinham teto salarial vinculado ao Estado ou recebiam, em alguns casos, gratificações indevidas. Essas situações não só causavam grandes descompassos salariais

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

frente a valores praticados no mercado, sobretudo no caso de empregados com muitos anos de empresa, como favoreciam a multiplicação de processos trabalhistas.

Em relação ao departamento jurídico, sua estrutura administrativa era ineficaz. Além disso, a área agia na defesa de ações *post factum*, isto é, sem caráter preventivo. A área contava com número insuficiente de advogados do quadro da companhia. Derrotas consecutivas no Judiciário, atraso na execução ou pagamento de alguma condenação, descumprimento de obrigações que culminavam em acúmulo de débitos e multas e outras situações contribuíam para deteriorar a credibilidade da empresa.

### **Planejamento Estratégico**

Entre as medidas adotadas pela nova diretoria da CEDAE, foi contratada uma assessoria especializada para apoiar o processo de planejamento estratégico da companhia. Naquela oportunidade, foi realizado um seminário, com a participação da alta direção da CEDAE e de seus principais funcionários, no qual foi estabelecido o direcionamento estratégico da companhia, com horizonte até o ano de 2010.

Esse direcionamento estratégico contemplou, basicamente: (i) sua missão; (ii) o mapa estratégico; (iii) os pontos críticos de sucesso; (iv) as direções estratégicas e as linhas de ações; e (v) os passos a serem executados.

Em 2012, a CEDAE tinha vencido as principais crises (financeira e de imagem) e vivenciava um amadurecimento institucional diferente do primeiro momento. No que se refere às informações estratégicas, tinha-se um entendimento muito mais qualificado, como a questão de inadimplência e os tipos de perdas de produção, os principais indicadores nos quais a companhia trabalha para melhorar. A situação financeira da empresa era diferente, não mais acumulando os déficits históricos, sua imagem tinha sido revitalizada com uma nova marca e com uma sede própria, o que também ajudou a resgatar a identidade da companhia, com a percepção de pertencimento por parte dos colaboradores, que estava fragmentada. O processo de governança com os conselheiros independentes também tinha evoluído, oxigenando o processo de decisão e controle.

Em 2012, foi realizado um novo planejamento para o horizonte 2012-2016, no qual foi revisada sua missão e visão, assim como os objetivos estratégicos. A revisão da missão ocorreu em função na necessidade de abertura de capital da empresa, como será tratado na Seção 5.3 que analisa cada um dos ciclos de planejamento. Além disso, o processo de definição dos projetos foi mais aprofundado e iniciou-se o monitoramento de projetos estratégicos, com apoio de uma assessoria técnica.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Em 2015, a empresa mudou novamente sua presidência, o que, somado à natural necessidade de avaliação do Plano Estratégico 2012-2016, exigiu estabelecer um processo de atualização para o horizonte 2015-2019.

### **Finanças**

Uma das primeiras ações adotadas pela empresa em 2007 foi buscar sanear as dificuldades financeiras. Inicialmente, foram reconhecidos custos e despesas na ordem de R\$ 2.288 milhões, dobrando o prejuízo acumulado da empresa. A partir disso, definiu-se um plano de metas para posicionar/reposicionar a CEDAE entre as principais empresas do setor em indicadores como EBITDA (verificou-se que, apesar de possuir o segundo maior faturamento entre as empresas do setor, o EBITDA da época estava em décimo lugar). Várias ações foram desenvolvidas, como a renegociação das dívidas com os credores, alongamento dos prazos da dívida e corte de custos. Além disso, houve um foco no aumento de receitas, que tiveram um crescimento médio anual de 20% entre 2007 e 2013 (Costa *et al.*, 2014).

Costa *et al.* (2014) destacam, entre as ações comerciais, que a CEDAE priorizou aquelas norteadas pela garantia de receita, otimização de cadastro dos clientes, redução da inadimplência e aumento da eficiência do faturamento, a saber:

- assinatura de contratos com diversas prefeituras para prestação de serviços de água e/ou esgoto, assegurando previsibilidade para os próximos anos;
- aumento do número de clientes com hidrômetros;
- aumento das contas pagas no primeiro mês;
- restrição de crédito a clientes inadimplentes;
- aceleração na recuperação de recebíveis;
- eliminação do Limite Superior Automático;
- tarifa progressiva;
- negatização de clientes inadimplentes;
- faturamento agregado;
- elaboração de estudos técnicos para revisão tarifária anual.

Todas as ações financeiras, comerciais e operacionais afetaram positivamente o resultado financeiro da CEDAE e contribuíram para incrementar o lucro bruto da companhia, que avançou em média mais de 12% anualmente, no período de 2007 a 2013, alcançando R\$ 2.264 milhões no ano de 2013 (Costa *et al.*, 2014).

### **Governança Corporativa**

A empresa adotou modelo organizacional 2007, que previa uma diretoria executiva, a implantação dos conselhos administrativos e fiscal e um comitê responsável pela auditoria interna. Essa mudança visava atender aos princípios de governança corporativa (Fontes Filho,

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

2014a). Na composição do conselho, a empresa definiu dois conselheiros independentes, também visando o reforço da governança.

A empresa implantou, também, um sistema integrado de gestão ERP nas áreas de tesouraria, orçamento, controle de materiais e no processo de integração da informação, adotando o padrão internacional de contabilidade IFRS.

Com a revisão dos processos contábeis, a companhia refez seu cadastro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que estava inativo, e passou a ser auditada pela PricewaterhouseCoopers (PwC) até 2012, quando foi substituída pela Ernest & Young (E&Y).

### **Marketing**

Foi estruturado um plano de marketing, visando um novo posicionamento da empresa e também para se comunicar com o público. Foi definido, a partir de um concurso interno, uma nova marca e logotipo da empresa, que passou a utilizar o “Nova CEDAE” para destacar o processo de mudança da companhia. Também foi remodelado o site e alguns processos de atendimento nas lojas comerciais.

### **Recursos Humanos**

A CEDAE estabeleceu ações para gestão de recursos humanos, buscando melhorar uma área que passava por problemas sistêmicos. Entre as ações desenvolvidas, houve a centralização da gerência de recursos humanos em um único prédio e a integração do setor com a direção da CEDAE; estabelecimento de um acordo coletivo que permitisse demissão do corpo funcional; redução das terceirizações; realização de dois concursos públicos, em 2009 e 2012, que visavam oxigenar a companhia com novos funcionários capacitados para as mudanças pretendidas; e ampliou-se o programa de estágio, com a adoção do Programa Jovem Aprendiz (Pimenta, 2014).

Duas outras ações mais estruturantes foram o Plano de Cargos, Carreiras e Salários e a criação de uma universidade corporativa. A UniverCEDAE foi criada, contando com um edifício próprio, com um museu do saneamento e uma série de equipamentos para a capacitação de seus funcionários. Nela são ministrados cursos específicos de formação e aperfeiçoamento para as atividades da empresa, além de MBAs corporativos contratados junto a instituições de ensino.

Em 2014, a CEDAE iniciou uma adaptação de seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários, que buscava uma otimização e aglutinação de funções; porém seus resultados foram contestados por parte dos funcionários e gestores da companhia. A área de recursos humanos foi priorizada novamente no planejamento de 2015, com a criação da diretoria de recursos humanos e dois projetos estratégicos, que são apresentados e discutidos mais à frente.

### **Jurídico**

A companhia reposicionou o papel da área jurídica, que estava focada na defesa de litígios, para buscar uma gestão preventiva de riscos e apoiando a supervisão de práticas corporativas. A assessoria jurídica, até 2007 ocupada por advogados indicados pela presidência, passou a ser exercida por um procurador do Estado, função de carreira que traz maior independência para a área. Por fim, aumentou-se o percentual de advogados do quadro próprio da companhia em relação aos terceiros, investindo-se também em sua formação (Duque, 2014).

### **Infraestrutura e Tecnologia da Informação**

A construção de uma sede única foi uma das ações de infraestrutura mais importantes, resultantes do planejamento de 2007. Ela possibilitou uma integração entre as áreas, que era muito difícil quando estas estavam em prédios separados e bairros distantes. O novo prédio também ajudou no resgate da autoestima dos funcionários da empresa e auxiliou na assimilação da nova identidade da CEDAE.

Conforme já destacado, a implantação do ERP, além dos avanços contábeis e de governança, possibilitou um maior controle da arrecadação e a criação de uma base de informações, que permitiu a estruturação de ações de aperfeiçoamento na área financeira e comercial (por fim, a empresa também fez uma modernização de sua infraestrutura de informática, com aquisição de novos computadores e demais equipamentos de TI).

## **5.2 O Histórico do Planejamento Estratégico na CEDAE**

### **5.2.1 Primeiro Ciclo de Planejamento 2007-2010**

A construção do planejamento de 2007-2010 foi, em termos metodológicos e de prazo de execução, mais simples. O projeto de construção durou aproximadamente 45 dias. O trabalho foi dividido em três etapas de trabalho, constantes da proposta de consultoria FGV Proj. NPP 367/06, conforme descrito a seguir:

#### **Etapa 1 - Análise de Documentos**

Durante essa etapa, foram realizadas análises preliminares, com base nos documentos e estudos existentes na CEDAE, nas diretrizes do programa de governo e em outros documentos, a saber:

- leis, decretos e instruções normativas que regulam ou influenciem a atuação da CEDAE;
- demonstrativos financeiros e relatório de atividades referentes aos cinco últimos anos;

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

- relatórios gerenciais internos da companhia que demonstrem os indicadores de desempenho dos últimos cinco anos, inclusive os típicos do setor, como índices de perda, inadimplência, nível de atendimento e hidrometração, investimentos realizados e a realizar;
- relatórios de estudos e diagnósticos realizados anteriormente;
- comparativos de desempenho entre outras empresas do setor.

### **Etapa 2 - Entrevistas**

Nessa etapa, a equipe da FGV entrevistou gestores que participaram do Seminário de Direcionamento Estratégico, além de profissionais que puderam contribuir para estabelecer uma visão preliminar da atuação da CEDAE e traçar suas perspectivas para o período de 2007 a 2010.

### **Etapa 3 - Seminário de Direcionamento Estratégico**

A partir da consolidação das informações levantadas nas etapas de análise de documentos e de entrevistas, foi realizado um Seminário de Direcionamento Estratégico, com o objetivo de estabelecer um mapa estratégico e um plano de ação, que contemplou projetos alinhados à visão de futuro da CEDAE. O seminário, de dois dias, contou com cerca de 60 participantes, com representantes da empresa, do governo e de outros atores importantes, como representantes da mídia e bancos públicos. O seminário seguiu a seguinte dinâmica:

- Apresentação da CEDAE e contextualização pela FGV

Abertura pelo presidente da CEDAE, com objetivos do seminário e proposta de missão para a companhia. Em seguida, foram apresentados pela consultoria os resultados das entrevistas e análises preliminares de documentos, visando contextualizar as discussões.

- Visão de Futuro 2010

Nessa atividade, os participantes tiveram um tempo para pensar sobre a visão e, após isso, passaram a realizar trabalhos em grupos menores, com o uso de *post-its* e, em seguida, houve uma discussão em plenária. Buscou-se, assim, uma construção participativa da Visão de Futuro.

- Apresentação do Mapa Estratégico preliminar

Seguindo a mesma metodologia de trabalhos em grupos, foram identificados os pontos críticos para o alcance da Visão; além disso foram discutidas linhas de ação que, posteriormente, foram agrupadas em direções estratégicas.

Ao final do seminário, obtiveram-se os seguintes resultados:

- estabelecimento de uma visão de futuro, com objetivos e metas;

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

- identificação dos obstáculos e limitações organizacionais que poderiam comprometer a realização da visão de futuro projetada;
- definição das linhas de ação que apoiariam a realização da visão de futuro;
- caracterização de projetos prioritários que implementam as linhas de ação.

### 5.2.2 Segundo e Terceiro Ciclos - 2012-2016 e 2015-2019

Nessa Seção será analisado o processo de planejamento estratégico mais recente, que possui uma estrutura muito semelhante ao de 2012-2016, do ponto de vista da metodologia e ferramentas adotadas. A dinâmica de construção do ciclo 2012-2016 seguiu a mesma estrutura do ciclo 2015-2019, com duas diferenças: foi desenvolvida uma análise PESTAL (Política, Econômica, Social, Tecnológica, Ambiental e Legal), que no segundo ciclo não foi realizada e não houve acompanhamento dos projetos.

Inicialmente será apresentada a estrutura de trabalho adotada pela consultoria e as ferramentas utilizadas no processo de formulação da estratégia. O processo de planejamento, em grandes linhas, passou pelas seguintes atividades:

- reunião inicial do projeto, com a participação dos principais atores por parte da CEDAE e da equipe da consultoria;
- levantamento e análise de documentos, relatórios gerenciais, dados e informações pertinentes ao objeto desse projeto;
- pesquisas em outras companhias de referência no setor;
- realização de entrevistas com pessoas-chave da CEDAE para obtenção de informações;
- alinhamento conceitual sobre temas afetos ao planejamento estratégico ao longo de todo o projeto; e
- apresentação, discussão e validação das propostas e produtos desenvolvidos pela consultoria por um grupo da alta direção da CEDAE.

O trabalho tinha o objetivo de ser participativo e envolver as principais lideranças e técnicos-chave da CEDAE, com o intuito de buscar a sensibilização, a participação e o comprometimento com esse projeto, destacando a sua importância para a instituição e para seus funcionários e a disseminação dos conhecimentos obtidos para o desenvolvimento do projeto e seus resultados esperados, conforme prescreveram Kaplan e Norton (1994) e Niven (2008).

Também foi criado um Grupo de Trabalho (GT) composto de funcionários da CEDAE, para acompanhar e participar do desenvolvimento das atividades, das análises, das soluções

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

propostas e da consolidação dos critérios e providências a serem tomadas dentro da empresa durante e, principalmente, após o término do projeto. Esse grupo era formado pelo Diretor de Projetos Estratégicos, sua gerente de planejamento e mais dois técnicos.

Essa equipe também atuou como facilitadora do projeto e tinha-se a intenção de ser a multiplicadora interna dos conhecimentos e práticas adquiridas ao longo do trabalho, em um processo de transferência de tecnologia, *training on the job* e aperfeiçoamento contínuo, visando tornar o processo de formulação e gerenciamento estratégico uma prática perene na CEDAE, independente de eventuais mudanças administrativas, seguindo o conceito de institucionalização de Tolbert e Zucker (1999).

Apesar desse objetivo, o grupo de trabalho foi alterado durante a implantação dos projetos estratégicos, com a criação de um escritório de gestão de projetos – EGP e uma assessoria de planejamento, ambos vinculados à presidência da companhia.

Conforme consta da proposta de trabalho da consultoria, FGV Projetos Nº 015-a/15, para a realização deste trabalho foram desenvolvidas as etapas de trabalho a seguir detalhadas:

### **Etapa 1 - Análise da Situação Atual**

Essa etapa tinha um caráter de diagnóstico e envolveu uma série de atividades, a saber:

- definição, em conjunto com os dirigentes da empresa, das pessoas-chave que farão parte do projeto e discussão sobre a necessidade de se criar uma equipe interna de facilitadores do projeto;
- coleta de dados, informações e documentos necessários para a execução desse trabalho;
- entrevistas individuais com 16 pessoas, visando obter informações relevantes sobre as diferentes percepções, experiências e expectativas em relação aos direcionadores estratégicos da empresa. Foram entrevistados 10 gestores internos (diretores e assessores superiores) e 6 externos, que incluíram atores importantes, como o Governador do Estado do Rio de Janeiro, Conselheiro-Presidente, Secretário Estadual de Meio Ambiente, Secretário Estadual de Obras e Conselheiro independente;
- em paralelo às entrevistas, foi disponibilizado um questionário websurvey para participação de funcionários da empresa. Foram obtidas 1.193 respostas completas sobre gargalos, organizados em uma matriz GUT, e sobre questões estratégicas para companhia.
- análise do fluxo de caixa da companhia; e
- balanço dos resultados do Plano Estratégico 2012-2016.

### **Etapa 2 - Análise Comparativa com Companhias do Setor**

Nesta etapa foi realizada uma pesquisa secundária, por meio de coleta e análise de dados e informações relevantes acerca de práticas de negócio voltadas ao processo de gestão da estratégia utilizada no setor. O objetivo foi apresentar uma comparação de indicadores entre as principais empresas analisadas.

### **Etapa 3 - Revisão do Plano Estratégico**

Esta etapa foi dividida em quatro fases de trabalho:

#### Fase 1 - Direcionadores Estratégicos

Como tarefa preparatória à oficina, a consultoria solicitou aos diretores que discutissem três principais questões estratégicas para a CEDAE, no contexto do momento de planejamento, com sua equipe. Como questão estratégica, considerou-se uma dificuldade, ameaça ou problema que tem uma influência significativa na maneira como a CEDAE funciona ou em sua habilidade de atingir um patamar de excelência de seus serviços. Ainda como entendimento da questão estratégica, ela, se não resolvida, afeta drasticamente a sobrevivência, a efetividade e o desenvolvimento da companhia. Ela pode tanto ter origem interna, quanto externa.

Esta fase teve como objetivo rever os principais direcionadores do Plano Estratégico. Para isso, foi realizada uma Oficina de Revisão do Plano Estratégico, com duração de 16 (dezesseis) horas, com a participação de 34 gestores (diretores, assessores e gerentes) da CEDAE. Nessa oficina, foram revalidadas a missão, a visão e os valores, que tinham sido declaradas em 2012, sem alterações. Os objetivos estratégicos (com indicadores e metas) e o mapa foram revistos.

Após a abertura da oficina pelo presidente da companhia e da apresentação da agenda pela consultoria, foi solicitada a primeira apresentação do dia sobre o que cada diretoria entendia como estratégico para a CEDAE desenvolver. Um ponto presente em todas as apresentações era a necessidade de aumento de geração de caixa na companhia e a revisão do modelo comercial.

Em seguida, iniciaram-se as discussões em grupos, para definição dos objetivos estratégicos que comporiam o *Balanced Scorecard*. Além do BSC, a metodologia escolhida priorizou os debates entre os participantes, alternando os grupos segundo a técnica do painel integrado, no qual os participantes ficam em grupos alternados, iniciando com quatro grupos, depois com dois e finalizando em uma plenária.

Cada rodada de discussão teve, em média, 40 minutos. Na primeira rodada (com quatro grupos), cada participante defende sua visão individual, mas, ao final, o grupo deve ter uma posição única. Na segunda rodada há quatro opiniões sendo discutidas em dois grupos — mais uma vez, o grupo deve sair com uma posição, apenas. Na última rodada, há duas posições de dois grupos que são discutidas em plenária, para se chegar a posição final da companhia. A ideia é ir criando alinhamento e convergências internas. Essa técnica também possibilita otimizar o tempo das discussões plenárias, que muitas vezes limitam a qualidade das análises e a participação e criam distorções nas escolhas.

A oficina gerou os objetivos estratégicos e uma lista preliminar de indicadores. Após a oficina de revisão do plano estratégico, foi elaborado um documento contendo as principais definições do Mapa Estratégico, que foi submetido à apreciação da direção da CEDAE. Nesse processo, foram ajustados alguns objetivos, dando forma final ao mapa.

### Fase 2 - Criação do Portfólio de Projetos Estratégicos

A partir da versão final do Mapa Estratégico, foram realizadas reuniões com o GT e/ou setores da CEDAE para revisão/criação do Portfólio de Projetos Estratégicos, em consonância com os objetivos validados.

A definição deste portfólio buscou apoiar-se em critérios de classificação, visando ordenar os projetos por relevância como, por exemplo, a viabilidade econômico-financeira. Uma primeira versão do Portfólio de Projetos Estratégicos passou por um processo de validação pela alta gestão da CEDAE, considerando, também, a necessidade de definição de alocação de recursos. Nesse sentido, foram priorizados projetos com enfoque em aumento de arrecadação. Uma vez validado o portfólio, seguiu-se a etapa de detalhamento dos projetos selecionados.

### Fase 3 - Detalhamento dos Projetos Estratégicos

Nesta etapa foi realizado o detalhamento de onze projetos prioritários, constantes no Portfólio de Projetos Estratégicos da CEDAE. Sob orientação da consultoria, esse trabalho foi realizado pelo GT, com a participação dos Gerentes de Projetos, escolhidos pela CEDAE para cada um dos projetos.

Esta etapa compreendeu, ainda, o desenvolvimento dos planos operativos dos projetos, com a declaração de escopo e cronograma físico-financeiro, retorno esperado e suas metas, além de outras variáveis. Nesse momento, identificou-se uma dificuldade para se estruturar a análise de

viabilidade econômico-financeira por parte dos gerentes. Decidiu-se, então, contratar um curso para nivelar os conhecimentos e proceder em planos mais confiáveis.

Como resultado dessa etapa do trabalho, foi elaborado o Portfólio de Projetos detalhado, cuja implantação foi acompanhada pela Sistemática de Monitoramento do Plano Estratégico, descrita na próxima etapa.

### **Etapa 4 - Acompanhamento da Implantação de Sistemática de Monitoramento dos Projetos Estratégicos**

Com base na definição do portfólio, iniciaram-se as atividades de implementação da estratégia. Esse acompanhamento foi feito por meio do monitoramento integrado dos projetos e indicadores estratégicos (vinculados aos objetivos estratégicos definidos no Plano Estratégico).

Os projetos prioritários foram desmembrados em atividades e com um responsável dentro da estrutura da CEDAE, que respondia pela sua execução. Para cada projeto, também foram estabelecidos um indicador e uma meta a ser atingida.

O sistema de monitoramento de projetos foi realizado a partir de três pilares: i) o acompanhamento do cumprimento de prazos; ii) o atingimento de metas; e, iii) a execução financeira. O monitoramento também atua como forma de documentação das ações e fornece informações para a tomada de decisão.

O ciclo de monitoramento implantado foi dividido em 3 momentos:

#### 1. Monitoramento Cotidiano

Durante o mês, as equipes da CEDAE executaram os projetos e, com o auxílio da equipe da consultoria, realizaram o monitoramento das atividades. Havia uma previsão de coordenadores dos objetivos estratégicos, mas esses foram substituídos pelos diretores da área. Seu objetivo era de fornecer o suporte necessário para as equipes executoras no nível estratégico.

#### 2. Reunião de Monitoramento dos Projetos Estratégicos

Uma vez por mês ocorria uma reunião de monitoramento, quando as equipes gestoras de cada projeto apresentavam o desempenho de suas atividades para a alta direção, incluindo o presidente da CEDAE, que analisava e deliberava o que era necessário.

### 3. Reunião de Monitoramento da Estratégia

A cada trimestre estava prevista uma reunião com a alta gestão da CEDAE para avaliar o desempenho da companhia frente aos objetivos estratégicos traçados. Cada diretoria deveria apresentar o resultado dos indicadores e as ações e dificuldades que levaram à situação reportada. A ideia era que reunião permitiria a correção de rumos, para que a CEDAE atingisse suas metas.

O monitoramento da estratégia também previu a construção de um painel de controle, que auxiliou no monitoramento dos objetivos estratégicos. O painel de controle possuía funcionalidades para monitoramento de indicadores e gerenciamento e controle dos projetos, com acompanhamento de prazos e indicadores, gerenciamento de problemas e arquivamento de documentos e imagens, tudo dentro de um sistema informatizado.

### 5.3 Análise dos Ciclos de Planejamento Estratégico

Esta Seção tem como objetivo apresentar uma análise consolidada do levantamento realizado sobre os resultados dos três ciclos de planejamento estratégico da CEDAE (2007-2010; 2012-2016; 2015-2019). Para a apresentação desta análise, a Seção foi estruturada da seguinte forma:

- 1) apresentação do plano estratégico de cada ciclo (mapas estratégicos, ações e projetos e indicadores); e
- 2) resultados alcançados.

É importante destacar que não há um *gap* de planejamento entre o primeiro e segundo ciclos. Algumas especificidades também marcaram os 3 ciclos. O primeiro teve como objetivo mais amplo estruturar a companhia, que não tinha planejamento até então; o segundo ciclo visava a abertura de capital da empresa e foi realizado com esse objetivo específico. O último planejamento foi antecipado em razão da troca de comando da companhia e da necessidade de revisão dos objetivos da companhia em face à não abertura de capital.

#### 5.3.1 Plano estratégico 2007-2010

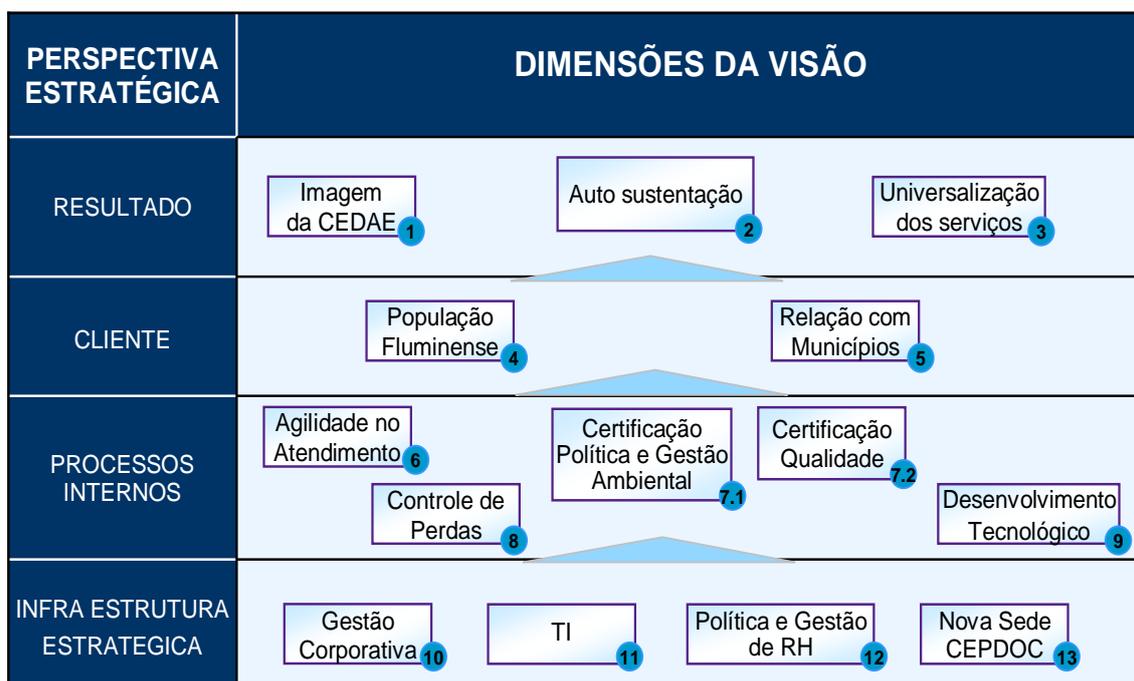
A missão definida:

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

- Prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população fluminense e do desenvolvimento socioeconômico, com rentabilidade, visando a satisfação da sociedade, dos clientes e acionistas.

No caso do planejamento realizado neste período, a visão de futuro da companhia foi expressa não em uma frase, mas em um conjunto de dimensões/objetivos estratégicos, expressos no mapa estratégico da companhia.

**Figura 10 - Mapa Estratégico da CEDAE - 2007-2010**



Fonte: Relatório de consultoria da FGV.

### 5.3.2 Plano estratégico 2012-2016

A missão desenvolvida no planejamento anterior passou por uma revisão neste ciclo de planejamento:

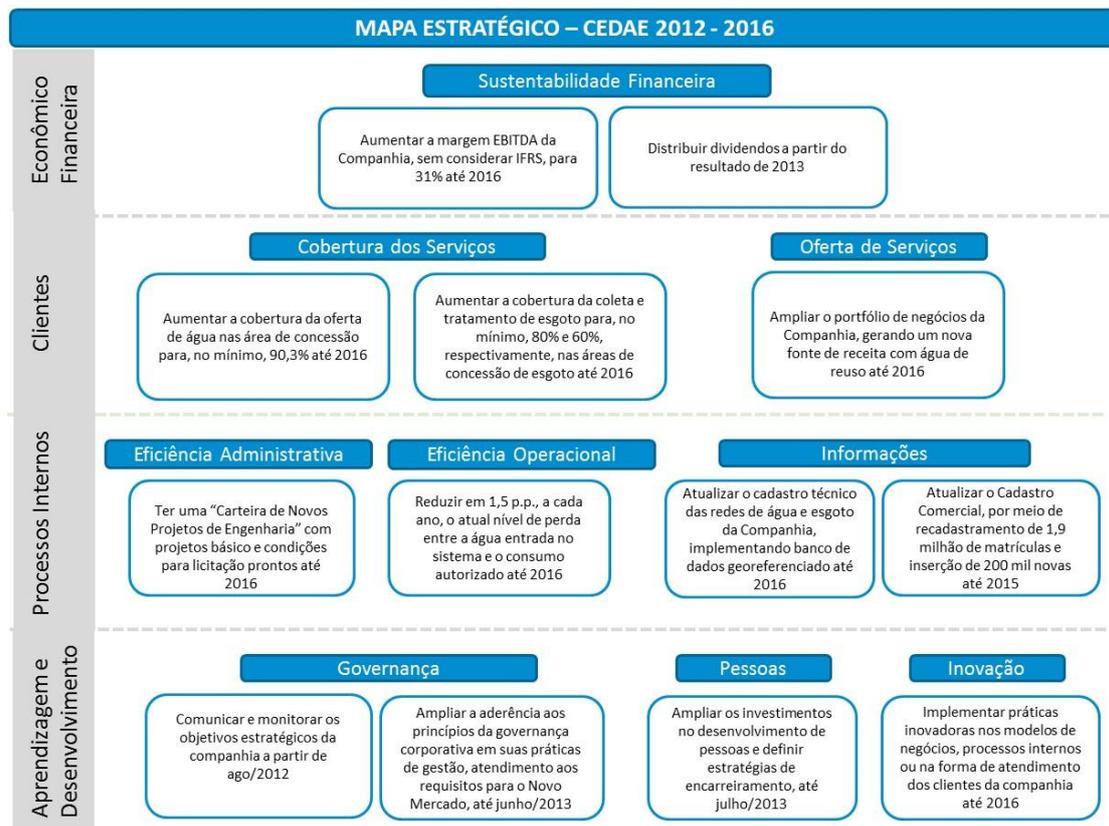
- Prestar serviços de referência em abastecimento de água, esgotamento sanitário e demais soluções em saneamento ambiental, de forma sustentável, para o desenvolvimento socioeconômico e preservação do meio ambiente, com foco na rentabilidade e satisfação da sociedade, clientes e acionistas.

Em conjunto com esta revisão, foi definida a visão para o ano de 2016:

- Ser uma empresa de excelência em serviços de saneamento ambiental, reconhecida por sua governança corporativa, sustentabilidade e rentabilidade.

Tendo em vista esses direcionadores, foi definido o mapa estratégico 2012-2016:

Figura 11 - Mapa Estratégico da CEDAE 2012-2016

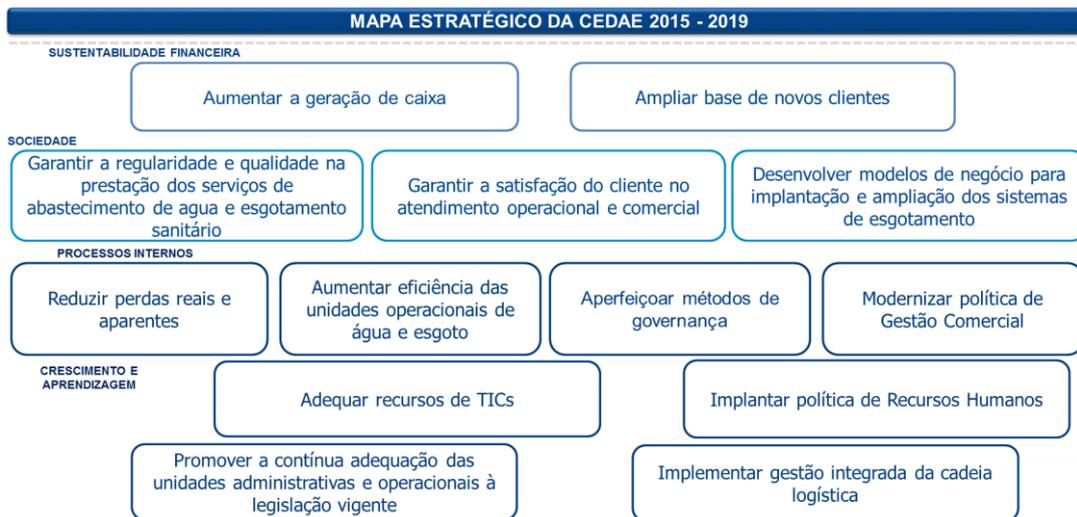


Fonte: Relatório de consultoria da FGV.

### 5.3.3 Plano estratégico 2015-2019

No planejamento realizado para o período de 2015 a 2019, a visão, a missão e os valores da companhia foram mantidos, sendo desenvolvido, apenas, um novo mapa estratégico, conforme apresentado na Figura a seguir:

Figura 12- Mapa Estratégico CEDAE 2015-2019



Fonte: Relatório de consultoria da FGV.

As diferenças entre os planos são reflexos dos desafios e momentos distintos pelos quais a companhia passou no momento do planejamento, o que ajuda a compreender, por exemplo, a adequação na missão da CEDAE de um ciclo para o outro. Entretanto, também há semelhanças importantes nos objetivos e na estrutura de planejamento, que serão tratados nas duas próximas seções.

### 5.3.4 Resultados Alcançados pelos Planos Estratégicos

Esta Seção tem como objetivo analisar os resultados do desenvolvimento de cada ciclo de planejamento estratégico. Para esta avaliação será observada a situação dos indicadores e das ações e projetos estratégicos, entendendo que a evolução desses fatores informa sobre o desempenho da execução de cada plano.

Desta forma, será apresentada, inicialmente, uma análise geral dos resultados dos planos para, em seguida, focar a análise especificamente nas ações e projetos estratégicos. Deve ser observado, contudo, que uma das limitações desta análise é o período de apuração das informações, questão mais explorada na análise das considerações finais. A seguir, as fontes de análise dos resultados de cada plano:

- Plano 2007-2010: análise do desenvolvimento, implantação do plano e balanço dos resultados realizado em 2015 e balanço dos resultados realizado em 2012;
- Plano 2012-2016: análise do desenvolvimento, implantação do plano e balanço dos resultados realizado em 2015; e
- Plano 2015-2019: análise do desenvolvimento e implantação do plano em 2015.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Conforme apresentado nesta Seção, todos os planejamentos utilizaram metodologia de planejamento alinhado com o BSC; neste sentido puderam ser identificados um número similar de objetivos estratégicos para cada planejamento, mas números diferentes em relação aos indicadores e ações e projetos estratégicos. A seguir, um breve balanço sobre o número de objetivos por perspectiva estratégica.

**Tabela 9 - Objetivos Estratégicos por Ciclo de Planejamento**

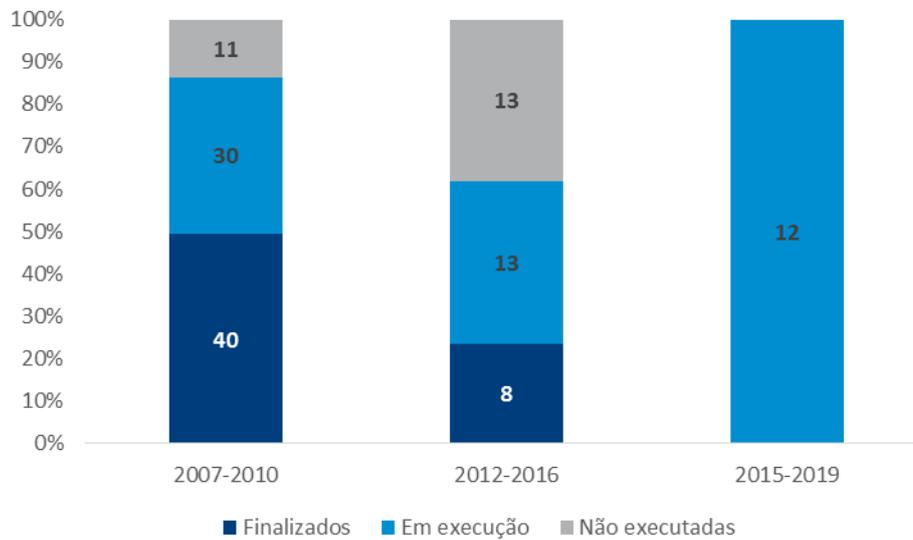
Perspectivas Mapa Estratégico	Nº de Objetivos		
	2007-2010	2012-2016	2015-2019
Financeira	3	2	2
Cliente	2	3	3
Processos Internos	5	4	4
Aprendizado e Crescimento	4	4	4
<b>Total de Objetivos</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação aos indicadores, foram identificados 47, 14 e 46 indicadores estratégicos, respectivamente, para os planos de 2007-2010, 2012-2016 e 2015-2019. Dentre os três planos só foi possível a realização de uma análise mais apurada sobre o atingimento das metas estabelecidas para o plano de 2012-2016, indicando um baixo nível de atingimento, apenas 35% até 2015.

Analisando o conjunto de ações e projetos estratégicos, observa-se que o nível de conclusão também não é elevado, o que explica os resultados alcançados pelos indicadores. Desta forma, de 81 ações previstas no Plano Estratégico 2007-2010, apenas quarenta (50%) foram concluídas e, para o Plano Estratégico de 2012-2016, apenas oito (23%) dos 34 projetos estratégicos planejados. Dentre os doze projetos estratégicos planejados para o Plano Estratégico de 2015-2019, nenhum havia sido concluído, mas todos se encontram em execução. O Gráfico 1, a seguir, resume essas informações:

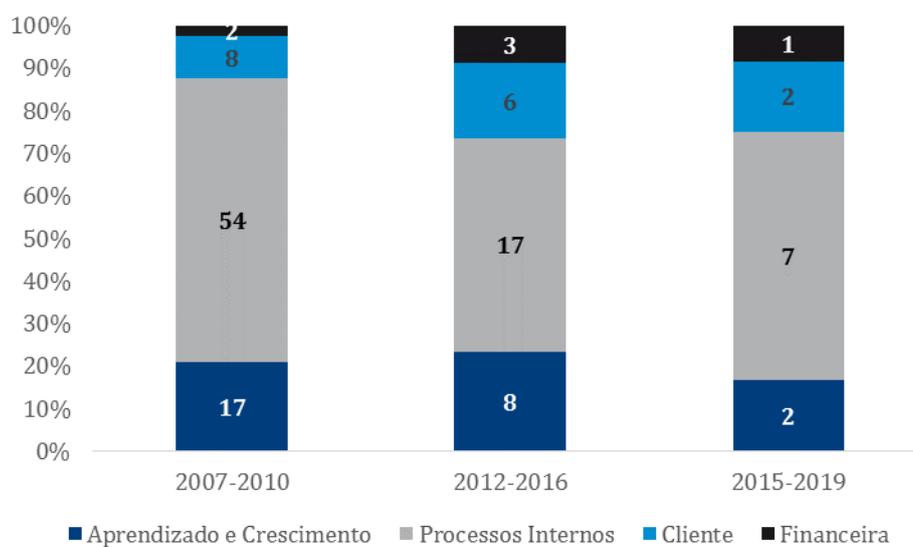
**Gráfico 1 - Situação das Ações e Projetos**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para se ter uma melhor compreensão sobre quais grupos de objetivos receberam maior atenção da companhia, analisou-se a distribuição dos projetos pelas perspectivas estratégicas. A partir disso, foi possível observar que, em todos os ciclos de planejamento, a maior parte dos projetos estratégicos se concentraram mais nas perspectivas de processos internos, seguida pela perspectiva de aprendizado e crescimento, cliente e financeira. O que indica que, pelo menos em termos numéricos, houve maior preocupação com aspectos internos da companhia.

**Gráfico 2 - Distribuição das Ações por Perspectiva**



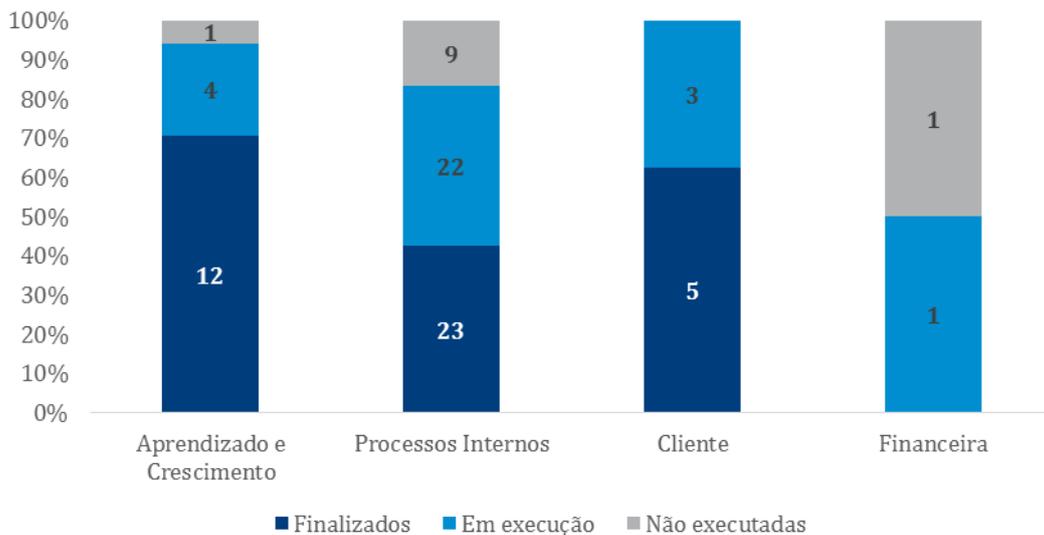
Fonte: Elaborado pelo autor.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Todavia, ao analisar o nível de execução dos projetos por perspectiva, observa-se que a perspectiva de processos internos não apresenta o maior percentual de execução, se comparada às outras perspectivas (2007-2010: 43% concluídos e 17% não executados; 2012-2016: 23% concluídos e 47% não executados). Isto indica que, apesar do plano da companhia ter foco na melhoria de seus processos internos, não obteve uma elevada taxa de conclusão.

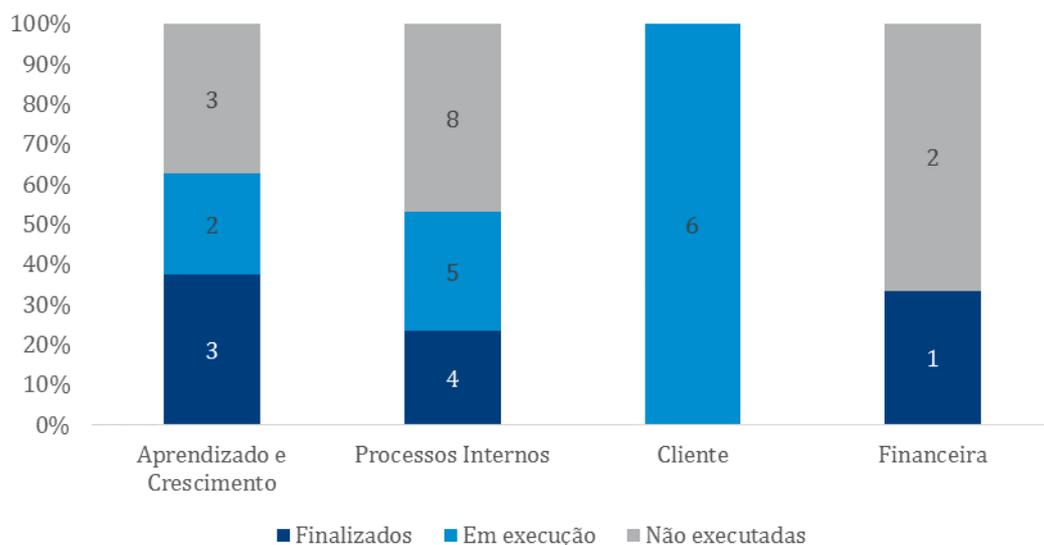
Os Gráficos 3 e 4 apresentam essas informações para os Planos Estratégicos de 2007-2010 e 2012-2016.

**Gráfico 3- Situação das Ações/Projetos Estratégicos por Perspectiva (2007-2010)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

**Gráfico 4 - Situação das Ações/Projetos Estratégicos por Perspectiva (2012-2016)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

As ações relacionadas ao plano de 2007-2010 apresentam um maior nível de execução do que os projetos estratégicos planejados no plano de 2012-2016, o que pode ter influência do tempo de análise após a elaboração do plano. Todavia, deve ser observado também que, independente do tempo, existe um percentual maior de projetos não iniciados para o plano de 2012-2016 (38%) se comparado com as ações planejadas para o período de 2007-2010 (13%), indicando que o grau de não execução é mais elevado.

### 5.3.5 Análise Comparada dos Planos Estratégicos da CEDAE

A dinâmica de construção dos dois últimos ciclos (2012-2016 e 2015-2019) foram muito semelhantes e, em comparação ao ciclo de 2007-2010, mais robustas no que tange às análises desenvolvidas e a quantidade de ferramentas utilizadas no processo. Essa complexidade reflete, inclusive, no prazo de execução: nos dois últimos ciclos, o planejamento levou cerca de 4 meses para ser finalizado, enquanto que no primeiro ciclo o processo foi feito em 45 dias.

Apesar das diferenças, é possível observar a adoção maciça de métodos e ferramentas consagradas na área de estratégia, como diagnóstico organizacional, matriz SWOT, BSC, além da utilização das orientações de gestão de projetos estabelecidas pelo PMI. Essas ferramentas e metodologias, no geral, são de conhecimento dos clientes, conforme é demonstrado na Seção 5.4, que analisa as entrevistas. A Tabela 10 apresenta um resumo das ferramentas utilizadas nos três ciclos de planejamento:

**Tabela 10- Ferramentas Utilizadas nos Ciclos de Planejamento Estratégico da CEDAE**

Ferramentas	Ciclos de Planejamento		
	2007-2010	2012-2016	2015-2019
Missão	X	X	X
Visão	X	X	X
Valores	X	X	X
SWOT		X	X
BSC	X	X	X
Benchmarking		X	X
PESTAL		X	
Portfólio de Projetos	X	X	X
Seminário/Painel Integrado	X	X	X

**Fonte:** Elaborado pelo autor partir de relatórios da consultoria e publicações da CEDAE.

Todo o processo de formulação da estratégia foi acompanhado por um alinhamento conceitual de cada tema em debate, no qual os participantes eram apresentados às ferramentas e podiam

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

sanar dúvidas. O referencial utilizado era estruturado com base na literatura consolidada de estratégia e em referenciais do MPOG, quando aplicáveis.

Obviamente a análise das ferramentas utilizadas e seus impactos no resultado da estratégia, como sugerem Jarzabkowski e Kaplan (2012), pode trazer luz ao processo de construção estratégica e seus resultados provindos da interação entre práticas, praticantes e *práxis*.

As práticas utilizadas nos planejamentos fazem parte do que Whittington (2006) denomina como indústria da estratégia que, por sua alta legitimação, têm poder de influenciar a formulação estratégica. Entretanto, e de forma paradoxal, a utilização da mesma metodologia em todos os casos assegura uma unidade e padronização entre os trabalhos e ferramentas utilizadas, o que pode minimizar a influência dessas (ou dos próprios consultores) no resultado da formulação estratégica entre os casos e, também, com as demais companhias do setor que utilizaram métodos semelhantes.

Em outras palavras, se há uma influência das ferramentas, ela tende a ser a mesma entre os projetos. Logo, é possível que os principais fatores que diferenciam os resultados entre os casos não estejam nas ferramentas e metodologias utilizadas — esse ponto é confirmado mais na Seção 5.4, que analisa as entrevistas.

Complementarmente, ressalta-se que a consultoria tem um *background* acadêmico muito forte, já que é unidade integrante de uma instituição de ensino<sup>24</sup>, com uma orientação institucional de prover um apoio técnico especializado que atue mais como um facilitador do que como um consultor tradicional, que traz sua visão de mundo e suas sugestões de caminhos a serem perseguidos.

Em relação às estratégias geradas é importante desenvolver uma análise de longo prazo da sua formulação, para se compreender como os desafios da companhia mudaram ao longo do tempo. Neste sentido, a Tabela 11 apresenta um resumo do mapa estratégico dos três ciclos de planejamento:

---

<sup>24</sup> A FGV é considerada o 9º *tink thank* mais importante do mundo (Think Tanks Index Report 2016), possui as melhores escolas de administração e de economia do Brasil.

**Tabela 11 - Resumo dos Mapas Estratégicos da CEDAE**

2007-2010	2012-2016	2015-2019
Resultado	Econômico Financeira	Sustentabilidade Financeira
Auto sustentação	Aumentar a margem EBITDA da Companhia para 32% até 2016.	Aumentar a Geração de Caixa
Universalização dos Serviços	Distribuir Juros sobre Capital Próprio, líquido de reavaliação, com remuneração igual à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), até 2016.	Ampliar a base de novos clientes
Imagem da CEDAE		
Cliente	Cientes	Sociedade
População Fluminense	Aumentar a cobertura da oferta de água nas áreas de concessão para, no mínimo, 90,31% até 2016.	Garantir a regularidade e qualidade na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário
Relação com Municípios	Ampliar o portfólio de negócios da Companhia, gerando, pelo menos, uma nova fonte de receita até 2016.	Garantir a satisfação do cliente no atendimento operacional e comercial
	Aumentar a cobertura da coleta e o tratamento de esgoto para, no mínimo, 80% e 60%, respectivamente, nas áreas de concessão até 2016.	Estabelecer parcerias para implantação e ampliação dos sistemas de esgotamento, segundo modelo CEDAE
Processos Internos	Processos Internos	Processos Internos
Agilidade no Atendimento	Ter uma "Carteira de Projetos de Engenharia" com projetos básicos e condições para licitação prontos até junho/2013.	Aumentar eficiência das unidades operacionais de água e esgoto
Controle de Perdas	Reduzir em 1,5%, a cada ano, o atual nível de perda entre a água entrada no sistema e o consumo autorizado até 2016.	Reduzir perdas reais e aparentes
Certificação Política e Gestão Ambiental	Atualizar o Cadastro Técnico das redes de água e esgoto da Companhia, implantando banco de dados georreferenciado, até 2016.	Aperfeiçoar e padronizar sistema de contratualização
Certificação Qualidade	Atualizar o Cadastro Comercial, por meio do recadastramento de 1,9 milhão e inserção de 200mil novas até 2015.	Modernizar política de Gestão Comercial
Desenvolvimento Tecnológico	-	-
Infraestrutura Estratégica	Aprendizagem e Desenvolvimento	Crescimento e Aprendizagem
Gestão Corporativa	Ampliar a aderência aos princípios da governança corporativa em suas práticas de gestão, atendendo os requisitos para o Novo Mercado, até junho/2013.	Adequar as unidades administrativas e operacionais à legislação vigente
TI	Implantar práticas inovadoras nos modelos de negócios, processos internos ou na forma de atendimento dos clientes da companhia até 2016	Adequar recursos de TICs
Política e Gestão de RH	Ampliar os investimentos no desenvolvimento de pessoas e definir estratégias de encarrimento, até julho de/2013	Implantar política de Recursos Humanos
Nova Sede da CEDAE e CEPDOC	Comunicar e monitorar os objetivos estratégicos da Companhia a partir de julho/2012.	Implementar gestão integrada da cadeia logística

Fonte: elaborado pelo autor com base em relatórios e publicações da CEDAE.

Quando analisados em conjunto, verifica-se que nos planos estratégicos há 14 objetivos estratégicos para o primeiro ciclo e 13 para os dois últimos, em linha com a média das maiores empresas do setor.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Os planos possuem particularidades (destacadas em cinza na Tabela) que marcaram desafios identificados pela organização no momento da elaboração dos respectivos planos. No primeiro ciclo (2017-2010) há a especificidade da nova sede (que não está presente nos demais ciclos, em razão de ter sido construída) e a preocupação com a imagem da companhia, que, na visão dos estrategistas deixou de ser um objetivo estratégico nos demais ciclos.

Já no segundo ciclo (2012-2016) fica mais evidente a preocupação com os resultados financeiros. Há um detalhamento explícito nos objetivos estratégicos que especificam claramente a distribuição de dividendos e margem EBITDA, que visavam atender ao mercado de ações, já que havia uma decisão da companhia em fazer um IPO.

No último ciclo (2016-2019) há dois objetivos mais específicos: “Estabelecer parcerias para implantação e ampliação dos sistemas de esgotamento, segundo modelo CEDAE”, que era uma resposta à pressão pelo aumento da participação do setor privado nas concessões de esgoto, o que estava gerando algumas dificuldades nas parcerias, além da possibilidade de perda de mercado. O segundo objetivo refere-se à perspectiva financeira, na qual houve um ajuste para priorizar o aumento de geração de caixa, que era um problema, mesmo com a companhia faturando 4 bilhões de reais por ano.

A análise dos três ciclos demonstra a constância de objetivos comuns às empresas do setor, com destaque para os nove objetivos mais recorrentes (ver na Seção 4.3) que estão presentes nos três ciclos de planejamento. Os objetivos se repetem entre os ciclos, com pequenas mudanças — como a alteração de sua nomenclatura ou seus indicadores.

Quando se expande a análise para os projetos estratégicos (nos dois últimos ciclos) e as linhas de ação (no ciclo de 2007-2010), verifica-se uma alternância dos temas e seu posicionamento nos níveis da estratégia. Ou seja, o mesmo tema pode ser um objetivo estratégico em um ciclo e um projeto em outro.

Por exemplo, a “revisão da cadeia de suprimentos” era uma linha de ação em 2007 e passa a ser um objetivo estratégico no último ciclo, não aparecendo na estratégia do segundo ciclo. Alternância também ocorre com o objetivo de “implantação do centro de custos”. Já o tema “governança” demonstra que, quando se atinge o resultado esperado (no caso, a reestruturação da governança), o tema pode “subir” na estratégia, no caso para a Visão, de forma a garantir sua continuidade no espectro estratégico da companhia. A Tabela 12 apresenta um resumo das alternâncias de alguns temas na estratégia da empresa ao longo dos três ciclos de planejamento:

**Tabela 12 - Temas e Posições nos Ciclos de Planejamento**

Tema	Posição na Estratégia		
	2007-2010	2012-2016	2015-2019
Governança	Linhas de Ação	Visão/Objetivo	Visão/Objetivo
Logística	Linhas de Ação	Projeto	Projeto
Meio Ambiente	Objetivo Estratégico/Linha de Ação	Missão/Visão/Projeto	Missão/Visão
Política Comercial	Linhas de Ação	Atividade de Projeto Estratégico	Objetivo Estratégico
Atualização Cadastral	Linha de Ação/Ação	Objetivo Estratégico	Projeto Estratégico
Centro de Custos	Linhas de Ação	Atividade dentro do Projeto	Projeto
Responsabilidade Social	Linhas de Ação	-	-
Certificação de Qualidade	Objetivo Estratégico	-	-

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base nos planos estratégicos da CEDAE

Possivelmente, essas alternâncias ocorrem em função do momento do planejamento e do senso de urgência dos estrategistas em relação aos temas. Além disso, pode demonstrar que os temas que não foram tratados podem se agravar, levando-os a ganhar destaque em planejamentos posteriores. Há a possibilidade, também, de haver uma evolução, sendo que alguns objetivos podem ter sido considerados “menos estratégicos” em um ciclo e que passaram a ser “mais estratégicos”, conforme foram desenvolvidos os anteriores.

Outros temas possuem um viés de modismo, como a “certificação” e “responsabilidade social”, que estão presentes apenas no primeiro ciclo de planejamento. Também surgiu o objetivo de “inovação de produtos”, claramente associado a um modismo de reúso de água, que já estava em curso na companhia.

A adoção de objetivos em função do modismo em um ciclo de planejamento, seguido de sua ausência no ciclo posterior, não significa necessariamente que a companhia deixou de tratá-los ou que não sejam relevantes<sup>25</sup>, mas que, como estratégia formal, eles deixaram de ter relevância. De toda forma, a maior parte desses objetivos não parecem ser, de fato, estratégicos, mas, sim, desafios de gestão, que poderiam ser tratados em um plano de ação e não em um plano estratégico.

A análise documental permite identificar padrões e particularidades entre os ciclos de planejamento, mas é limitada quanto ao entendimento das razões que levaram a determinadas decisões. Nesse sentido, investigar a prática que originou o plano estratégico é importante para se avaliar o quanto as estratégias têm um viés inovador e disruptivo ou são resultado de um

<sup>25</sup> A empresa foi premiada tanto em qualidade quanto em responsabilidade social, dando destaque em seu plano de marketing de 2013. Ver prêmios e reconhecimento no Apêndice 4.

fazer diário dos estrategistas influenciados por isomorfismos que buscam legitimação e aceitação no campo organizacional. Essa questão é a base da pesquisa e que guiou o desenvolvimento das entrevistas em profundidade, objeto da próxima Seção.

### 5.4 Entrevistas em Profundidade

Foram realizadas um total de dezesseis entrevistas em profundidade, com duração que variou entre 28 minutos e 1h15. Dessas, nove entrevistas contemplaram o presidente, diretores, assessores e gerentes da CEDAE que participaram do planejamento estratégico para se compreender o lado dos demandantes da consultoria (*demand-side*). Complementarmente, foram entrevistados seis consultores que participaram do planejamento de, pelo menos, um dos três ciclos, para se obter a visão dos fornecedores (*supply-side*).

O objetivo foi abarcar os principais praticantes da estratégia no caso avaliado, incorporando o lado fornecedor e demandante de métodos e ferramentas, assim como a visão destes sobre o *fazer* estratégico que gerou os planos da CEDAE.

O questionário de pesquisa e a observação participativa foram estruturados de modo a permitir a identificação, em cada etapa de construção da estratégia, de qual categoria de influência (descritas na Seção 1.8) estaria atuando de forma mais evidente.

Com esse objetivo, foi desenvolvido um roteiro piloto, que abordava as categorias de análise a partir de perguntas divididas em subtemas, como Estratégia padrão/ Desfocada; O que são ações estratégicas? Onde elas acontecem?; Processo de construção/Ferramentas; e Relevância do planejamento.

Esse roteiro foi submetido à apreciação de professores que não seriam entrevistados, para que fosse avaliada a clareza e objetividade das perguntas. A partir das considerações providas dessa análise, foi elaborada a versão final do roteiro, apresentado no Apêndice 1. O roteiro foi aplicado conjuntamente com alguns documentos de apoio, como o mapa estratégico e a lista de projetos estratégicos, que eram utilizados em momentos específicos das entrevistas.

Ressalta-se que as transcrições apresentadas representam a percepção dos entrevistados, havendo, em alguns casos, opiniões divergentes. Procurou-se destacar as visões divergentes quando não havia uma maioria clara nas respostas ou quando apresentava uma visão embasada que diferia das demais.

#### 5.4.1 Isomorfismo Normativo, Mimético e Coercitivo

##### Isomorfismo Normativo

Os achados confirmam a bibliografia relacionada ao isomorfismo normativo, quando se avalia o uso de ferramentas. De fato, o uso das ferramentas pelos consultores segue um padrão generalizado no mercado de consultoria para o setor público no Brasil, em linha com o que se constatou no levantamento documental.

No caso analisado, todas as ferramentas empregadas para o planejamento foram sugeridas pela consultoria, confirmando Abrahamson (1996) e Ogawa (1994), no que tange ao papel dos consultores como disseminadores de técnicas e ferramentas de *management*. Observa-se que não houve nenhuma influência da CEDAE (*demand side*) na escolha destas em nenhum dos ciclos de planejamento. O fato da escolha das ferramentas ser uma atribuição da consultoria reforça o entendimento do isomorfismo normativo no uso das ferramentas por parte dos consultores. Em duas das entrevistas com consultores, fica evidente esse ponto:

Entendo que a escolha desta metodologia pela consultoria se deve à expertise dos seus consultores nesta ferramenta, já utilizada em outros projetos; e a escolha da equipe por utilizar a ferramenta nos projetos ao longo de alguns anos se deve por esta ser uma ferramenta bastante difundida, havendo praticamente um senso comum entre consultorias sobre a utilização de BSC em projetos de planejamento estratégico. Sendo assim, a ampla utilização desta ferramenta por outras consultorias ou empresas, possivelmente influencia a sua adoção. Consultor B, grifo do autor.

É o modelo padrão de planejamento estratégico. Fugir deste modelo requer um pouco de coragem, tem que assumir que o plano vai sofrer algumas críticas simplesmente por ser diferente. Consultor C, grifo do autor.

Apesar da influência normativa dos consultores, o papel doutrinador que se atribui a eles na disseminação de ferramentas é confirmado apenas em parte. Isso porque os clientes estão longe de serem agentes passivos, que desconhecem as ferramentas de planejamento. Pelo contrário, todos os entrevistados tinham conhecimento prévio das ferramentas em razão de cursos, experiências anteriores e processos de certificação de qualidade. Ou seja, apesar da consultoria propor as ferramentas e métodos, o cliente já tinha um conhecimento prévio destas, suficiente para validar ou vetar seu uso. Um dos gestores entrevistados, ao comentar as ferramentas, destaca:

Eu estava [numa diretoria] quando a gente ganhou a premiação, aquele no (sic) prêmio de qualidade Rio, e ganhou uma premiação no Prêmio de Qualidade Nacional (PNQ).

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

O que eu utilizei foi exatamente isso: matriz SWOT, o BSC, Missão e Visão. Então, isso já estava mais ou menos incorporado com a gente, de que era um caminho bom de se seguir. Gestor F.

Essa passagem deixa claro o nível de conhecimento dos gestores e seu alinhamento às ferramentas utilizadas, sendo possível rejeitar a passividade dos demandantes de consultoria (Abrahamson, 1996). Por outro lado, essa mesma constatação demonstra uma ampla disseminação de ferramentas de planejamento no setor público brasileiro, que reforça a ideia de isomorfismo normativo. A título de exemplo, é apresentada a fala de um dos entrevistados que demonstra um conhecimento aprofundado no BSC, inclusive de seu histórico de adaptação no Brasil:

O BSC é razoavelmente antigo, mas ele ainda é bastante usado. Eu acho que ele se perdeu um pouco ao longo do tempo, nas correlações entre os objetivos. Quando o BSC começou era muito mais interdependente entre as áreas [...] com as metas relacionadas. Hoje, basicamente, o BSC divide em grandes temas alguns objetivos que você define. Bom ou ruim, é necessário. Gestor B.

Esse consenso implícito entre os praticantes da estratégia (consultores e clientes) é o mesmo encontrado por Madsen e Slatten (2015), quando analisam o processo de utilização do BSC na Suécia, Noruega e Dinamarca. Além do consenso na definição e uso da ferramenta, sua prática leva também a adaptações conjuntas entre os atores, conforme apresentado na análise documental.

No presente estudo este consenso reforça a existência de um isomorfismo normativo profundo, que transcende o processo de consultoria analisado. Ele contempla a área de ensino em gestão, que inclui os próprios consultores envolvidos no projeto que pertencerem a instituição de ensino, na qual todos cursaram mestrados ou MBAs. Inclui, também, os clientes que passaram por processos de ensino que os capacitaram/apresentaram as ferramentas de gestão, confirmando Abrahamson (1996) e Jarzabkowski e Wilson (2006).

Por fim, o próprio poder público tem reforçado esse aspecto normativo ao definir, conforme demonstrado na análise documental, uma metodologia de planejamento que utiliza o mesmo arcabouço teórico das ferramentas de planejamento.

### **Isomorfismo Mimético**

No que tange ao isomorfismo mimético no uso de ferramentas, ou seja, a necessidade de se utilizar as mesmas ferramentas que as empresas do setor, visando a legitimação do planejamento, há poucas evidências conclusivas no caso analisado. Primeiramente, porque

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

não houve uma escolha, pelo cliente, das ferramentas. Mesmo quando perguntados sobre a importância de se utilizar ferramentas consagradas, os gestores destacaram que não viam a legitimidade como um quesito importante para sua escolha.

As respostas foram bem assertivas quanto a esse ponto. Entretanto, alguns concordaram com um possível ganho marginal em sua adoção, ou seja, veem que seria positivo utilizar as mesmas ferramentas que companhias congêneres estão utilizando.

Na visão dos consultores, também não há fortes indícios de que a escolha se baseia no que os outros estão utilizando. Entretanto os entrevistados também veem um ganho marginal em adotar ferramentas de mercados. Há afirmativas como “A utilização de ferramentas já estabelecidas e utilizadas por outras empresas ajuda na aceitação dessas ferramentas” ou que essas ferramentas “ajudam na comparação”. Apesar disso, ficou evidente que a adoção dessas ferramentas era mais em razão do isomorfismo normativo, de se adotar o legitimado academicamente, do que um modismo.

Em suma, o peso do isomorfismo normativo é tão forte na utilização de ferramentas que é difícil identificar o isomorfismo mimético (DiMaggio e Powell, 1983), o *fashion theory* (Abrahamson, 1996); o modismo (Madsen, 2013; Abrahamson, 1996; Whittington *et al.*, 2003) e a necessidade de legitimação junto aos pares (Scott, 1995).

### **Isomorfismo Mimético - Indicadores e Metas**

No caso analisado, a influência dos indicadores setoriais e a *performance* de empresas congêneres é praticamente nula no processo de definição de metas. Os entrevistados destacaram que a realidade das empresas do setor era diferente e pouco agregava para discussão de seus indicadores e metas. A única exceção foi para os indicadores financeiros, que foram consultados pela área para se analisar o panorama do setor no momento da definição das metas.

Uma possível explicação para isso poderia estar na padronização dos indicadores financeiros (como EBITDA e Lucro Líquido) e sua disponibilização nos relatórios financeiros (como DREs e Balanços), o que facilitaria a comparação. Entretanto, as áreas operacionais também possuem indicadores padronizados no setor (ex: perdas e cobertura dos serviços), que também são públicos.

Não obstante, a comparação com os pares não foi feita no momento de definição das metas pela área operacional. Para fins de elucidação, um diretor da área finalística afirmou:

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Os indicadores das outras companhias influenciam para você melhorar o seu serviço, mas não na definição da meta. Na minha diretoria eu nunca fiz isso [definir uma meta com base no benchmarking do setor] e também nunca vi alguém falar sobre isso aqui na companhia. Gestor E.

Há uma percepção, identificada nas entrevistas com gestores, que as realidades das empresas são diferentes para se comparar aspectos operacionais. Do ponto de vista da área financeira, que tem uma posição diferente, há dois elementos importantes a serem considerados:

- (1) a liderança da equipe financeira, incluindo o diretor e seus principais gerentes, era composta por empregados fora do quadro fixo da companhia. Seu *background* de experiência em outras empresas contribuiu para esse “olhar comparado” aos pares, conforme destacado pelo Gestor D;
- (2) os profissionais de finanças têm, independentemente de seu histórico, uma cultura própria de comparação de indicadores.

Esses dois pontos tiveram forte influência quando se analisa a razão da área financeira ter feito um *benchmarking* de indicadores para traçar metas financeiras.

Esse é um ponto controverso, visto que as estratégias das companhias são, de fato, similares, enquanto que suas realidades não o são, pelo menos na perspectiva dos entrevistados. Além disso, o intercâmbio de informação e troca de experiências entre as empresas parece não ser suficiente para explicar uma eventual homogeneização de estratégias de uma empresa para outra. Isso constitui uma contradição que não foi possível resolver com as entrevistas. Um estudo de caso múltiplo poderia ajudar a esclarecer esses pontos.

Por fim, é importante ressaltar que, do ponto de vista do BSC, há uma relação causal entre os objetivos de todas as perspectivas, sendo que o resultado financeiro é consequência dos demais. No caso analisado, não parece lógico a área financeira definir metas analisando seus pares do setor ao invés de sua área operacional, ainda mais se a realidade é diferente, como foi destacado nas entrevistas. O estabelecimento de metas financeiras, neste caso, parece ter um papel motivador na estratégia (*destination statements* - Tapinos et. al.,2008) ao invés de ser resultado de uma análise de coerência e relação entre os objetivos das demais perspectivas.

### **Isomorfismo Coercitivo**

Há evidências da existência do isomorfismo coercitivo nas entrevistas, mas com pouco peso na estratégia como um todo. No que tange à definição de metas, há menções pontuais à

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

necessidade de atender aos contratos de concessão, frases como “Eu acho que de uma certa forma” ou “Não tanto quanto a agência reguladora, mas acho que sim”, do Gestor E.

Nenhum gestor afirmou claramente que as metas tinham sido construídas a partir dos planos de concessão, fato reforçado pelos consultores. Ou seja, sua influência é baixa. Já no atendimento às demandas da agência reguladora, novamente gestores e consultores têm uma visão comum e concordam com sua influência:

Influenciou sim. O fato da gente saber que vai ser cobrado influenciou em tentarmos estabelecer uma meta mais ousada, porque nós sabíamos que seríamos cobrados. Eu acho que mesmo que inconscientemente “Pô eu vou ser cobrado. Então, vamos ser mais ousados”. Eu acho que isso influenciou sim. Gestor E.

Principalmente as questões com relação ao nosso público de clientes. Analisamos todos os planos que têm relacionamento direto com o cliente, pensando [nas metas] e olhando para a regulação. Gestor F.

Sim. A agência reguladora foi entrevistada, foram levantados os requisitos para adequação ao órgão regulador e foi considerada na elaboração dos objetivos. Consultor C.

A CEDAE esteve o tempo todo preocupada com o poder da agência. Consultor D.

Mesmo com as menções à agência reguladora, de um modo geral o peso do isomorfismo coercitivo na definição de metas fica restrito àquelas que dizem respeito à regulação, que são uma parte pequena da estratégia.

O isomorfismo coercitivo poderia ter influenciado a decisão de se fazer planejamento, de modo a atender a demanda dos órgãos de controle ou da legislação, conforme destacado na análise documental. Porém, esse tipo de influência não foi mencionado nas entrevistas. Vale lembrar também que a Lei nº 13.303, que envolveria diretamente a CEDAE, foi aprovada depois da elaboração do plano, portanto, não influenciou o planejamento.

### 5.4.2 Ritos: A Consultoria Externa e Oficinas de Trabalho

Há praticamente um consenso da necessidade de um agente externo para conduzir o processo de planejamento, visão também compartilhada entre gestores e consultores. Dentre as razões estão:

1. especialização dos consultores no tema e no fazer (domínio da metodologia);
2. neutralidade e legitimidade para ouvir e analisar diferentes visões internas;

3. dedicação exclusiva para trabalhar para o planejamento, de modo a garantir o foco no resultado;
4. capacidade de nivelar conhecimentos entre os participantes ao aportar um alinhamento conceitual necessário para elaboração do plano estratégico, visto que os empregados da empresa possuem estágios diferentes de conhecimento sobre planejamento.

Do ponto de vista dos gestores, há uma aprovação majoritária da metodologia adotada, com poucas restrições e menções sobre a necessidade de adequação ou mesmo o limite do método. Interessante que os gestores não atribuem responsabilidade à consultoria em relação aos resultados alcançados ou dificuldades de implantação. Para eles, as falhas são o resultado de resistências internas ou falhas da companhia ao lidar com os problemas. Um dos diretores destaca a dificuldade de mudança encarada pela organização:

Em uma empresa antiga como a CEDAE a quebra de paradigma é muito difícil [...] e é importante quebrarmos alguns paradigmas [...], claro, sempre com cuidado, de olho na legislação, legalidade — hoje o gestor público toma porrada por qualquer coisa. Gestor C.

Em algumas das entrevistas foi insistido, junto aos gestores entrevistados, se a razão pela qual a questão comercial (que era um tema estratégico) não ter sido bem debatida poderia ser responsabilidade da falta de tempo para se discutir o problema. A resposta majoritária foi a resistência interna e não o processo em si.

As entrevistas, tanto com consultores quanto com gestores, evidenciaram que, na percepção destes, o rito de planejamento e sua efetiva *práxis* nas oficinas não restringiram a formulação da estratégia, de modo a gerar estratégias generalistas

### 5.4.3 Diferenças entre Estratégia e Planejamento

A falta de clareza na distinção dos conceitos de formulação e planejamento da estratégia gerou uma divisão nas respostas dos gestores, quando perguntados sobre o que foi mais discutido durante as oficinas de trabalho. Basicamente, metade dos gestores entendeu que a estratégia foi privilegiada, enquanto que a outra metade, o planejamento.

Pelo conteúdo do conjunto das respostas de todas as entrevistas, fica mais claro que os entrevistados sentiram falta de mais tempo para discussão do planejamento, mais do que para a estratégia — é possível identificar essa percepção nas respostas relativas ao alinhamento entre objetivos estratégicos e os projetos, assim como nas que tratam da definição dos projetos estratégicos, ambas discutidas nesta Seção.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

O principal ponto destacado nas entrevistas refere-se à dificuldade na construção de objetivos mais específicos para o alcance das metas, assim como seu desmembramento em projetos que garantam sua consecução. Para os entrevistados, essa etapa foi a mais difícil.

A resposta de outra pergunta ajuda a compreender que os participantes não sentiram a necessidade de mais tempo para se discutir a estratégia, quando perguntados se “o processo estruturado e linear de definição de missão, visão, mapa é mais positivo para convergência de decisões ou restritivo para discussões?”. A maioria respondeu que não restringia, estando tanto as ferramentas como sua organização na oficina de planejamento adequadas. Essa percepção confirma, para o caso estudado, a aprovação dos líderes sobre o uso dessas ferramentas, conforme estudo de Jarratt e Stiles (2010).

Na visão dos consultores, a discussão da estratégia não foi privilegiada; buscou-se mais analisar os problemas da companhia para contemplá-los em um planejamento:

Entendo que durante as oficinas, na discussão dos objetivos, o principal foco foi elencar os principais problemas para o desenvolvimento da companhia, e não necessariamente direcionar as suas ações de forma mais objetiva. Consultor B.

A percepção, tanto dos consultores quanto dos gestores, em relação ao processo formal de planejamento é diferente da proposta por Clark (1997), na qual as ferramentas inibem a criatividade do processo. A visão geral é que, apesar de limitações naturais de qualquer metodologia (há algumas críticas ao método), o resultado é positivo:

Sem dúvida, o processo de apoio foi positivo. Sobre as dinâmicas de discussão, entendo que elas estimulavam o processo de discussão; contudo, em razão do grande número de atores, o seu resultado tendia a convergir para um ponto médio. Consultor B.

Sem dúvida nenhuma. Eu fiz sem apoio e com apoio. Então, eu posso dizer que fazer com apoio é extremamente melhor. Gestor F.

No caso brasileiro, a liberdade para se adaptar ferramentas, como explicitado na análise do BSC, contribuiu ainda mais para a noção de que as ferramentas não inibem na formulação da estratégia. Além disso, como será discutido mais à frente, a estratégia não é necessariamente pensada no momento que se faz uso das ferramentas.

### 5.4.4 Alinhamento entre os Objetivos Estratégicos e Portfólio de Projetos

Esse é um dos temas mais complexos tratado nas entrevistas e em que não há um consenso nas respostas dos entrevistados; porém, há um entendimento geral que a transição dos objetivos estratégicos para os projetos é complexa, em razão dos objetivos serem amplos e não terem sido definidos a partir da sua viabilidade de implantação, ou mesmo a capacidade da organização de estruturar projetos.

Eu acho que nós temos muitos objetivos que acabaram se esbarrando. Temos que 'garantir regularidade da prestação de serviços' e 'aumentar a eficiência das unidades', são coisas que se esbarram, que têm relação causa-efeito (que é o objetivo do BSC), mas quando saímos disso para projetos, acabamos ficando com um projeto sustentando três, quatro, cinco objetivos estratégicos. Na SWOT, mapa estratégico, a gente foi muito bem: missão, visão [...], os resultados gerados são absolutamente coerentes com a realidade da empresa. O problema é transformar em projetos e chegar nos resultados. Entrevistado B.

Em uma das entrevistas com a área finalística, ficou claro, também, que o momento de definição do portfólio, por mais que haja espaço para discutir e pensar, é limitado. Verificou-se que, além da viabilidade financeiro-econômica, há uma necessidade de amadurecimento dos participantes, compreendendo como cada projeto de fato ajudará no alcance de determinado objetivo e o tempo em que isso ocorrerá. Esse processo não é simples e demanda tempo, o que foi constatado ao longo dos seis meses de monitoramento, nos quais várias revisões de escopo de projetos ocorreram. Um entrevistado resume:

Listamos o que era para se fazer de imediato e que poderíamos, ao longo tempo, ir ajustando, revisando esses projetos. Foi a melhor escolha possível. O planejamento não pode ser estanque, precisa de dinamismo. Com o amadurecimento de algumas coisas, verificamos que [o portfólio] não era o ideal, mas no momento da escolha, foi. Gestor E.

Essa citação evidencia a limitação das racionalidades nas fases de planejamento, para se avaliar todos os elementos no processo decisório (Simon, 1955), além de questões conjunturais, como a falta de informações e a resistência à mudança, de alguns dos participantes. Essa limitação também ajuda a explicar a razão pela qual os projetos estratégicos, na sua maioria, seriam desenvolvidos independentemente da existência do plano estratégico, conforme destacado na Tabela 13, apresentada mais à frente.

É natural que os participantes sugiram algo familiar ou que já saibam fazer. Em uma das entrevistas, ao avaliar o portfólio de projetos estratégicos, um gestor observou: "A CEDAE

substitui redes há 26 anos, desde que eu entrei na companhia. Com a substituição de hidrômetros é a mesma coisa”. Ou seja, configura-se mais uma rotina de trabalho do que um projeto estratégico.

Essa constatação reforça a ideia de estratégia emergente de Mintzberg (1978), no qual os planos oficializam decisões que aconteceriam independentemente do planejamento. Soma-se a isso uma metodologia de trabalho, proposta pela consultoria, que obriga os participantes a seguirem um encadeamento lógico de construção dentro de um espaço de tempo muitas vezes limitado, para que haja um processo reflexivo e divergente.

O desenvolvimento mostrou que alguns projetos, ao longo do tempo, passaram a ter um escopo mais complexo e inovador que o estruturado originalmente, quando da definição do portfólio de projetos estratégicos. Esse processo demonstra a necessidade de amadurecimento do entendimento do planejamento e seus desdobramentos, reafirmando outro ponto destacado por Mintzberg: “As estratégias organizacionais não podem ser criadas pela lógica usada para montar automóveis” (Mintzberg, 2004: p.27), ou seja, precisam de tempo para amadurecer.

Há um outro processo importante relativo aos projetos, que é o de convencimento de sua importância e a conseqüente necessidade readequação de recursos para sua execução. Os projetos relativos ao aumento de receitas, que eram os mais importantes, na visão dos participantes, tiveram dificuldades para ser desenvolvidos ou passaram por revisões constantes, que impediram sua implantação — a única exceção foi o de recuperação de créditos judiciais, que já estava em implementação antes do plano estratégico e possuía rotinas já definidas.

As razões apontadas pelos entrevistados para o não desenvolvimento destes projetos que visavam a receita era de que: (1) havia resistência das áreas envolvidas; (2) as premissas que embasavam os resultados eram por vezes frágeis; (3) buscava-se um modelo econômico-financeiro perfeito e garantido de sucesso que nunca se alcançava.

A complexidade da transição da formulação estratégica para a implantação parece ter origem numa discussão muito limitada da própria estratégia na construção do planejamento. Em algum grau, a formulação no modelo adotado restringiu-se apenas às questões estratégicas e à definição dos direcionadores estratégicos (missão, visão e valores) e seus objetivos. Isso, somado a um método ensimesmado de construção, reflexo dos isomorfismos normativos e coercitivos, resultou numa discussão da estratégia que se estendeu do processo de formulação à sua implantação, da mesma forma que identificou Mintzberg (2004):

[..] devido à necessidade de formalização do planejamento, é uma ironia o fato de ser a formulação que se torna restrita, ao passo que a implementação propicia liberdade

para decompor, elaborar e racionalizar, descendo por uma hierarquia cada vez mais larga. (Mintzberg, 2004, p.62).

Há ainda um componente complementar, que reforça a descrição de Mintzberg: o consultor externo. Este tem a vantagem de trazer neutralidade e foco para o processo (atributos reconhecidos pelos entrevistados), mas traz, também, um grau de formalização muito maior para o rito de planejamento, que aporta um método fechado em todo ciclo de planejamento (conforme descrito na Seção 5.3), de modo a atender ao escopo e prazo contratados<sup>26</sup> e acaba por restringir ainda mais o processo de discussão da estratégia, que deveria ser aberto e divergente.

Neste sentido, a análise indicaria que o planejamento realizado na CEDAE tem um caráter formal e contínuo (Mintzberg, 2004, p.28), sendo menos um processo linear de definição estratégica, seguido de sua implantação.

Interessante observar que essa não é a opinião majoritária dos entrevistados. Para eles, o processo foi bom o suficiente para que se alcançasse uma formulação que dava conta dos principais desafios da organização. Os maiores problemas estavam na implantação e referiam-se às resistências internas e culturais.

Obviamente, a decisão é sempre do gestor de implantar ou não as orientações da consultoria, mas o fato de a empresa não imputar responsabilidade a quem conduz o planejamento é curioso.

### **5.4.5 Estratégias Generalistas e Planejamento como Instrumento de Desenvolvimento Institucional**

A maior parte dos entrevistados, tanto gestores quanto os consultores, lembrava-se dos objetivos do mapa estratégico e entendia que sua quantidade (12) não comprometia a absorção da estratégia. Ressalta-se que essa não era a expectativa inicial do pesquisador.

Quando perguntados, os entrevistados recordavam-se dos principais desafios da época do planejamento e consideravam, em geral, que o plano estratégico contemplava esses desafios. Corroboram, em sua maioria, a visão balanceada de Kaplan e Norton, da necessidade de se desenvolver os objetivos de todas as perspectivas simultaneamente, em função de sua interdependência:

---

<sup>26</sup> No caso da CEDAE e das empresas públicas em geral, a necessidade de cumprimento estrito do contrato é ainda maior em função da lei de licitações e dos controles externos decorrentes.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Tudo que colocamos no mapa é para ser feito, eu acho que a CEDAE passou alguns anos com um planejamento estratégico superficial e você precisa aprofundar as várias vertentes da companhia [...]é preciso que todos entendam em que linha que a empresa está se conduzindo. Como a CEDAE passou muito tempo tendo “caixas” separadas, sem integração, a gente quase que foi obrigado a montar um mapa estratégico mais robusto e maior, para trazer essa integração. Gestor F.

Na verdade, havia uma série de pontos da companhia que precisavam ser melhorados ou resolvidos. Não necessariamente tudo aquilo que estava no mapa iria gerar aumento de arrecadação [objetivo da perspectiva financeira]. Tinha muita coisa que era para corrigir problemas internos, que precisavam ser melhorados. Gestor G.

Não acho que desfoca, mas também não são absolutamente importantes para o atingimento da estratégia. Acho que a definição do número de objetivos depende da mensagem que você quer passar para toda a empresa (concentração de esforços, áreas prioritárias, etc.). Há de se considerar como esses objetivos serão desdobrados em projetos. Consultor E.

Eu não acho que 13 seja um excesso; bem estruturado, você consegue trabalhar com 13. Gestor B.

Apesar do domínio do conteúdo do plano estratégico pelos entrevistados, é bom lembrar que a maior parte desse grupo ainda estava participando do monitoramento da estratégia, que em suas reuniões mensais apresentava o mapa e seus objetivos.

Dois gestores que participaram das oficinas de planejamento, mas deixaram o monitoramento no início do processo, tiveram dificuldade para lembrar dos objetivos. Um deles chegou a dizer que, após sair do processo, “deletou o planejamento da cabeça”. Isso leva a crer que a incorporação do planejamento passa, dentre outras coisas, pelo processo de monitoramento e reforça a noção de que a estratégia é incorporada com o *fazer*, mais do que por uma definição. Em outra entrevista, apesar de lembrar-se dos objetivos, um dos entrevistados apresentou uma visão diferente, sendo a única do tipo: “Isso [13 objetivos] é muito, ninguém sabe de cor isso aí, é muita coisa”. Entrevistado A.

De toda forma, há um entendimento comum de que a estratégia não é ampla demais e contempla os desafios específicos da CEDAE, não sendo genérica, nem desfocada, como a análise do apoio externo e do rito também confirmaram.

Outro elemento que reforça essa visão está nas ações já em desenvolvimento na organização. As entrevistas mostraram que praticamente todos os projetos seriam desenvolvidos

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

independentemente do Plano Estratégico (ver Tabela 11). Esse é o ponto mais consensual das entrevistas dos gestores.

Na visão dos entrevistados, dos 11 projetos estratégicos apenas dois seriam resultado direto do planejamento: a implantação do escritório de gestão de projetos e o novo modelo de logística. É interessante observar que o primeiro é decorrente da metodologia adotada pela consultoria e fazia parte do escopo contratado; portanto, tinha um caráter quase compulsório de realização, além da garantia de apoio externo para ser executado.

O projeto “Novo modelo de logística” foi o de pior desempenho na implantação; teve seu início adiado, ficando sem gerente a maior parte do tempo e não apresentando nenhum resultado depois de mais de 8 meses do planejamento. Isso enseja a questão da resistência às estratégias não emergentes e reforça o caráter do planejamento como ferramenta de legitimação de decisões já tomadas — as estratégias/ações que entram no planejamento sem estarem amadurecidas não são incorporadas prontamente pela organização.

**Tabela 13 - Projetos que seriam Desenvolvidos Independentemente do Plano Estratégico: Visão dos Gestores**

Projeto	Sim	Não
Adequação da Força de Trabalho	7	2
Fair Value	6	3
Implantação do EGP	0	7
Nova ETA Guandu	8	0
Plano de Concessão	7	1
Política de Recursos Humanos	5	3
Programa de Abastecimento da Baixada Fluminense	9	0
Programa de Substituição de Redes	9	0
Recuperação de Receitas	6	3
Redução de Perdas na Zona Sul*	6	3
Substituição de Hidrômetros	9	0
Novo Modelo de Cadeia Logística	3	6
Centro de Custo	7	2

\*O total de respostas varia em função de alguns dos respondentes não saberem a resposta.

**Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas com gestores.**

Do ponto de vista de recursos alocados, o Programa de Abastecimento da Baixada Fluminense é o maior, envolvendo 3,5 bilhões de reais, e há unanimidade de que seria desenvolvido independentemente do planejamento, inclusive na visão dos consultores.

Na visão dos consultores há um entendimento de que metade dos projetos não seriam desenvolvidos, independentemente do plano estratégico, o que pode demonstrar uma visão superestimada sobre a importância de seu trabalho e do planejamento em si. Esse assunto será retomado nas conclusões e na análise do viés do pesquisador.

**Tabela 14 – Projetos que seriam Desenvolvidos Independentemente do Plano Estratégico**

Projeto	Sim	Não
Adequação da Força de Trabalho	3	1
Fair Value	0	4
Implantação do EGP	0	4
Nova ETA Guandu	4	0
Plano de Concessão	2	2
Política de Recursos Humanos	0	4
Programa de Abastecimento da Baixada Fluminense	4	0
Programa de Substituição de Redes	4	0
Recuperação de Receitas	2	2
Redução de Perdas na Zona Sul*	0	4
Substituição de Hidrômetros	3	1
Novo Modelo de Cadeia Logística	0	4
Centro de Custo	3	1

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de respostas das entrevistas.

Durante as respostas dos entrevistados, tanto consultores quanto gestores invariavelmente destacavam que os projetos não teriam a mesma atenção da alta direção e sua *performance* não seria a mesma se não estivessem inseridos na estrutura do planejamento. Há uma percepção de que estes projetos ganham atenção da alta direção, o que garante um desenvolvimento melhor. Algumas afirmativas dos entrevistados ajudam a elucidar:

Não teriam [a mesma performance] porque eu faço questão de participar de todas as reuniões de planejamento estratégico aqui. E vários projetos desses entram de novo na sua curva de desempenho dentro da reunião de planejamento estratégico. Então, isso é uma prova de que precisa do acompanhamento. Gestor F.

Óbvio [que teriam uma performance diferente]. Não tenho nenhuma dúvida, até porque é uma forma de você mesmo avaliar o seu resultado — se está andando, se não está andando — e das outras pessoas também acompanharem e cobrarem. Se não for assim, nada anda na vida. Gestor C.

Acho que os projetos desdobrados dos objetivos mais prioritários têm seu desenvolvimento semelhante independente do plano ou monitoramento. Acho que o plano e o monitoramento ajudam no desenvolvimento daqueles que são prioritários, mas são deixados de lado para ‘apagar incêndios’ (normalmente relacionados à área meio, quando esta não é considerada entrave para a sobrevivência da empresa). Consultor E.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Nesse sentido, o planejamento parece configurar-se como um instrumento de apoio ao desenvolvimento institucional que ajuda a impulsionar a implantação, mais que um meio de se discutir e formular estratégias. Essa foi a mesma constatação que Kaplan e Norton (2000) chegaram ao analisar a estratégia de organizações públicas e sem fins lucrativos, quando verificaram a busca destas em anteder à sua missão da melhor forma possível. Entre as respostas é possível destacar alguns trechos que elucidam bem esse ponto:

Há uma série atividades rotineiras da companhia que foram colocadas como projetos estratégicos apenas para o gestor olhar e ver se estavam sendo feitas. O único mérito é que tem uma organização, uma cobrança, mas não vejo isso como planejamento estratégico. Gestor A.

### 5.4.6 Orçamento e Planejamento

A maior parte dos entrevistados da CEDAE não pensou na viabilidade de implantação dos objetivos quando eles foram definidos, percepção compartilhada pelos consultores. Isso revela a falta de integração entre planejamento e orçamento, destacado por Mintzberg (1994). Sobre a relação entre planejamento e orçamento, um diretor ressaltou:

Não há uma conexão perfeita, você não enxerga o planejamento no orçamento. Como você vai planejar sem orçamento? Gestor C.

Os entrevistados indicaram a dificuldade de ajustar o orçamento ao planejamento, já que, tradicionalmente, eram processos quase independentes; por outro lado, viram avanços nas últimas reuniões de orçamento, nas quais o tema de planejamento começou a ser um quesito importante.

O tema de orçamento é extremamente relevante para a implantação da estratégia, visto que a maior parte dos projetos estratégicos demanda recursos para sua execução. Quando o planejamento não está refletido no orçamento, abre-se espaço para que resistências veladas se manifestem, ou seja, justificam a não ação pela falta de recursos financeiros. No caso analisado, alguns dos projetos estratégicos não foram executados ou revistos em função da falta de recursos, quando, na verdade, esses recursos estavam sendo utilizados em ações não estratégicas.

As poucas mudanças no orçamento para atender o novo planejamento reforçam dois pontos importantes já discutidos: (i) o orçamento já contemplava uma grande parte das decisões tomadas no planejamento, por isso não demandou muitas alterações; (ii) as estratégias que surgem em função planejamento formal, que são minoria, não são prontamente absorvidas

pela organização, mesmo estando sob o plano estratégico da organização, e não geram alteração no orçamento.

### 5.4.7 O Planejamento como um processo incremental

Apesar de ressalva entre os entrevistados acerca da insuficiência do planejamento para dar conta de todos os problemas da CEDAE e alavancá-la de forma mais rápida, houve um consenso de que o planejamento é importante para a companhia, que não é possível evoluir sem planejar. Além disso, todos ressaltaram uma clara evolução entre os ciclos de planejamento, numa lógica incremental de aculturação e de ganhos efetivos em termos de resultado.

A opinião do entrevistado, que reflete a maioria das respostas, está na afirmativa de que mesmo que o planejamento seja deficiente é melhor que não tê-lo: "Pelo menos, você tem um rascunho de mais ou menos o que você quer. O pior é ter uma empresa que não sabe o que ela quer. É o fim". Gestor D.

Quando um dos entrevistados, o mais crítico ao processo de consultoria, foi perguntado sobre a evolução entre os planejamentos, sua resposta foi assertiva na avaliação de que é um processo incremental e que a companhia evoluiu consideravelmente:

A CEDAE evoluiu em todos os aspectos, a cultura interna mudou muito. Isso é fundamental. Acredito que tenha que ser feito [planejamento] todo ano. Gestor A.

Quando se avalia a evolução entre os ciclos de planejamento, fica evidente que é necessário um processo de continuidade para que haja resultados:

Eu vejo que o primeiro e o segundo ciclos tiveram dois aspectos: deixaram as pessoas motivadas e conhecedoras do linguajar, das metodologias, de como que a gente consegue fazer com que a empresa melhore através de um planejamento, sabendo aonde você quer chegar, como você quer chegar, o que você tem para poder chegar. Mas, ao mesmo tempo, deixou (nos primeiros ciclos) as pessoas um pouco frustradas pelo fato dele ter sido iniciado em 1, 2 encontros e depois ele cair no dia a dia sem serem utilizados como ferramentas de gestão, efetivamente. E esse terceiro ciclo, não. Ele já é utilizado como uma ferramenta de gestão. Ele permite, hoje, que nós façamos, por exemplo, na execução de uma obra, a correção da curva S, por exemplo; já sai pelo planejamento estratégico, hoje. A gente já enxerga uma oportunidade de conseguir a ampliação do caixa fora do resultado da venda da água e do tratamento do esgoto. Foi através do planejamento estratégico que, por exemplo, a recuperação dos recursos judiciais abriu um filão que a gente não conhecia. Irá remontar mais ou menos 150 milhões que não estavam dentro do foco da empresa para serem revertidos para

dentro do caixa. Era um assunto solto dentro da empresa que não trazia esse resultado.  
Gestor F.

É revelador que todos os entrevistados, mesmo aqueles que identificaram falhas importantes no processo, avaliem que o saldo do planejamento foi importante e que é absolutamente necessário.

Essa constatação está em linha com outro ponto de Mintzberg (1994), do planejamento como um processo gerencial, e corrobora a visão de que o planejamento serve ao setor público brasileiro como um instrumento de desenvolvimento institucional (ou de melhoria de eficiência operacional (Kaplan e Norton, 2004)), que não consegue quebrar paradigmas enraizados, mas consegue organizar os esforços das organizações de modo a ter ganhos incrementais a partir de estratégias que já estavam enraizadas na empresa e que, de fato, contribuem para mudar sua realidade ao longo dos anos.

### **5.4.8 Temas complementares: Divulgação dos Planos Estratégicos e Gestão de Indicadores**

#### **Divulgação dos Planos Estratégicos**

A divulgação (publicação ou disponibilização do site) do plano estratégico como um aspecto importante da formalização não foi verificada no estudo, visto que os planos não foram amplamente divulgados — da mesma forma como ocorreu com planos da administração pública federal, apresentados na análise documental.

Há duas razões principais para a não divulgação dos planos: a primeira e mais recorrente entre os entrevistados é de que não há prioridade e/ou atenção necessária da alta direção. Após o plano ser desenvolvido, ele passa por um processo de elaboração e diagramação do documento final — é quando se perde a prioridade. Segundo os gestores, a alta gestão entra na rotina e se perde a prioridade de divulgação.

A segunda razão é de que há um receio de se comprometer publicamente com os resultados estipulados no plano, já que as metas estipuladas poderiam ser superestimadas ou com pouca base na realidade, já que os indicadores, na visão de alguns, não eram confiáveis.

É importante ressaltar que, logo após a realização das entrevistas, o Plano Estratégico foi impresso, divulgado e disponibilizado no site da CEDAE, o que mostra uma evolução da gestão e um reconhecimento da importância do instrumento para a companhia. As explicações sobre a não divulgação permanecem válidas para os primeiros dois ciclos de planejamento e reforçam o baixo nível de divulgação (53%) já constatado em pesquisa do TCU.

### **Dificuldade na Gestão dos Indicadores**

Há um certo consenso nas entrevistas de que a base de dados dos indicadores é de fraca qualidade e dificulta o entendimento da realidade da companhia. Além disso, eles não estão disponíveis numa base comum, são construídos isoladamente nas áreas, sem uma padronização e sem o suporte de um sistema confiável. Isso resulta num receio de se utilizar indicadores de forma mais efetiva e contribui para uma cultura de gestão falha nesse quesito.

Entretanto **o que chama mais a atenção é a opinião majoritária de que os problemas se resolveriam ou se atenuariam com um sistema unificado para gestão dos indicadores**, conforme destaca um dos entrevistados:

*Eu só consigo alguns dados pinçando e conjugando-os em Excel; isso faz com que a confiabilidade não seja a melhor. Eu precisaria ter um sistema de gestão que me desse essas informações sem que tivesse que manuseá-la em Excel. Gestor K.*

A falta de indicadores confiáveis afeta todo o processo de planejamento, seja na definição dos objetivos e metas, seja na estruturação dos projetos estratégicos, como será detalhado mais adiante.

É importante ressaltar que essa situação não é uma exclusividade da CEDAE, conforme demonstrado no levantamento do TCU, que ressaltou a baixa utilização de indicadores na administração pública federal brasileira. Essa situação pode ajudar a explicar os baixos resultados alcançados no setor público com planejamento, sendo um tema para futuras investigações.

## **5.5 Síntese dos Principais Achados do Estudo de Caso**

Os achados das entrevistas revelaram, dentro das categorias de análise, a ausência de mimetismo nas estratégias organizacionais, um forte normativismo na utilização de ferramentas em um ciclo de autolegitimação no campo da estratégia, no qual consultores e gestores partilham das mesmas ferramentas que são também ensinadas nas escolas de negócios e exigidas por organismos da administração pública.

### **A ausência de Mimetismo Organizacional nas Estratégicas**

No processo de formulação estratégica do caso analisado, verificou-se que há pouca influência das práticas de outras empresas em termos de ferramentas, indicadores ou mesmo de estratégias adotadas nas *práxis* de construção da estratégia da CEDAE. Assim, é praticamente

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

descartada a existência do isomorfismo mimético no processo de planejamento estratégico analisado. Não foi possível verificar o processo homogeneizador no *fazer* estratégico que torna as organizações semelhantes, como descrito por DiMaggio e Powel (1983). Apesar disso, as estratégias, de fato, são semelhantes.

Parte da explicação reside *no fazer* estratégico, ou seja, no processo de formulação, em que não há muito espaço para se trazer experiências “de fora”, analisá-las profundamente e decidir. Assim, opta-se pelo conhecido, pelo habitual. Parece não haver tempo para maturação de novas ideias. Dado que as empresas trabalham em um mesmo setor, suas estratégias tendem a ser semelhantes.

Como Mintzberg (1994) destacou, as estratégias não são criadas como uma linha de montagem automóbéis. Apesar disso, se tornam deliberadas num processo cartesiano. Nesse contexto, não é provável que se consiga discutir em dois dias de trabalho 13 objetivos estratégicos, com suas interfaces, problemas e interdependências. Isso explica a razão dos participantes do planejamento em formular uma estratégia a partir do que já havia sido pensado, naquilo que Miller *et al.* (1960) já haviam notado: a maior fonte de novos planos são planos velhos. Esse contexto inviabiliza um pensamento disruptivo ou uma quebra de paradigma de qualquer natureza.

Essa constatação reforça dois pontos da bibliografia: (i) que o planejamento tem um caráter mais conservador que inovativo (Mintzberg, 1994); (ii) e que tendemos a projetar o futuro a partir de derivações da nossa visão do presente (Gluntz, 1971).

Vale apenas uma ressalva, no que diz respeito a estudar experiências exitosas de outras companhias. Para os respondentes, é possível aprender com o modelo de gestão, formas de parcerias e modelagem contratual de obras praticados por outras companhias. Nesse caso, há uma busca por informação de como se fazer melhor a partir de experiências anteriores. Esse processo só ocorre no momento da implantação da estratégia, ou seja, no planejamento e execução dos projetos.

Em suma, a semelhança das estratégias das empresas do setor de saneamento não é fruto de um mimetismo estratégico de seu campo organizacional, mas, sim, uma conformação das estratégias emergentes dentro das organizações.

### **O Papel do Isomorfismo Normativo no Planejamento Estratégico**

O isomorfismo normativo é verificado de forma evidente no caso analisado, principalmente no campo de fornecedores (*supply-side actors*) que envolve não apenas consultores de carreira,

mas atores que também tiveram sua formação na academia e são responsáveis pela aplicação de seu conhecimento.

Esse contexto evidencia o campo de produção e aplicação de conhecimento, como uma característica muito forte de legitimação, em linha com o que destacou Whittington *et al.* (2003) e os estudos da teoria institucional. Pelo lado dos demandantes, esse processo é reforçado a partir da utilização de ferramentas clássicas de planejamento, na contratação de consultorias ou nos processos de certificação de qualidade. Adicionalmente, a exigência de planos estratégicos pelos órgãos de controle reforça, pela via do isomorfismo coercitivo, a legitimação das ferramentas de gestão.

Um ponto importante defendido pelos institucionalistas escandinavos (Madsen e Slatten, 2015) é que as ferramentas de estratégia passam por uma “tradução para o local”, não sendo um “objeto” normatizado, como defende Abrahamson (1996). Essas duas abordagens, um tanto contraditórias entre si, quando trazidas à luz da realidade do planejamento no Brasil, mostram-se ambas plausíveis, principalmente no caso da utilização do BSC.

O que se verifica é que houve uma tropicalização do BSC, que gerou uma ampla flexibilização em sua utilização, confirmando o pressuposto de adequação de Sahlin e Wedlin (2008). Por outro lado, os mapas estratégicos das empresas de saneamento são marcados mais pelas semelhanças do que pelas diferenças, reforçando Abrahamson (1996), do ponto de vista do resultado das estratégias. Como já destacado, as estratégias são semelhantes mais pela necessidade de se resolver problemas comuns a todas as organizações, do que em função de uma “pasteurização” das ferramentas e modismos em sua aplicação.

Quando se analisa a adequação das ferramentas, verifica-se que ela ocorreu por meio de professores e *gurus* da gestão, que foram responsáveis pelas primeiras implantações de ferramentas de gestão no Brasil, principalmente durante o NPM, em acordo com destacado por Whittington *et al.* (2003). Entretanto, essa customização não se refletiu em uma liberdade maior no *fazer* estratégico; pelo contrário, a aplicação das ferramentas é dominada por esses fornecedores de metodologia, que o fazem de forma muito objetiva e sem adaptações claramente identificáveis de caso a caso. Essa análise está em linha com Spee e Jarzabkowski (2009) e Madsen e Slatten (2015):

Management ideas may be viewed as boundary objects since they tend to exhibit certain common characteristics even as they are translated and mobilized by different actors operating in different social contexts. (Madsen e Slatten, 2015, p.96).

No caso das empresas de saneamento, incluindo a CEDAE, seus planejamentos tiveram influência clara de um isomorfismo normativo, com papel importante da FGV, seja como

consultora aplicando o conhecimento, seja como formadora de consultores ou como instituição acadêmica de referência.

### **Práticas e Praticantes – Macro e Microanálise**

A crítica de Whittington (2004) à visão de DiMaggio e Powell (1983), de que os praticantes não são *fantoches infelizes* capturados pelas práticas, é confirmada no caso estudado. Há uma autonomia dos estrategistas em seu *fazer* estratégico, gerando inúmeros tipos de adaptação, conforme destacado na análise histórica do planejamento estratégico brasileiro, no setor de saneamento e no estudo de caso. Exemplos dessa autonomia são os inúmeros tipos de alterações nas perspectivas do BSC (inclusive entre os ciclos de planejamento da CEDAE), o baixo nível de interferência coercitiva e do isomorfismo miméticos.

Por outro lado, o campo organizacional da indústria da estratégia mostrou-se muito influente sobre todos os praticantes da estratégia (consultores e gestores). O nível de isomorfismo normativo revelou que os praticantes da estratégia adotam como certas (*take for granted*) práticas (ferramentas) consolidadas e legitimadas no campo organizacional. Assim, verifica-se a alternância de elementos intra e extraorganizacionais que influenciam o fazer estratégico nas organizações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso CEDAE, empresa do setor público brasileiro que opera no saneamento, parece confirmar uma série de pressupostos encontrados na literatura sobre estratégia e, principalmente, aqueles oferecidos por Mintzberg (1994) sobre características, padrões e falhas do processo de planejamento estratégico. Apesar do autor estar contemplado na revisão da bibliografia e nas categorias de análise, não era pretendido como eixo conceitual de análise deste estudo. Todavia, foi surpreendente perceber sua atualidade e como suas ideias emergiam naturalmente no caso analisado: estratégia emergente; papel do planejamento formal; relação (ou não relação) entre orçamento e planejamento; divergências de ideias ocorrendo durante implantação, ao invés de durante a formulação da estratégia; planejamento como um processo incremental, que reforça decisões já tomadas.

O referencial da SAP também é verificado no estudo, em que fica demonstrado que as organizações estabelecem sua estratégia no dia a dia organizacional, num *fazer* dinâmico (Vaara e Whittington, 2012), marcado por uma série de ritualizações (Johnson *et al.*, 2010) executadas por praticantes internos, como gestores, e externos na figura dos consultores. O processo de construção da estratégia também é caracterizado pelo uso de ferramentas (Gunn e Williams, 2007; Jarzabkowski, 2004), legitimadas na indústria da estratégia (Whittington, 2006), que têm papel relevante no processo.

A análise do caso da CEDAE demonstra, ainda, que há elementos particulares ao setor e ao País. O planejamento no setor privado, notadamente o norte-americano, era dotado de uma mítica em que o mimetismo tinha um papel importante — todos tinham que planejar, estava na moda (Abrahamson, 1996), seria por ele que se chegaria a um diferencial competitivo. Posteriormente, em sua evolução, privilegiou-se o controle sobre o exercício de se pensar a estratégia, e isso levou a um declínio na sua utilização.

No caso do setor público brasileiro, o mimetismo não parece ter relevância na tomada de decisão de se planejar, até mesmo pela natureza monopolista ou restritiva nas áreas de atuação do Estado. Outra diferença é que o entendimento pela alta gestão no Brasil é mais realista quanto ao que se esperar dos planos; parece haver uma maior compreensão de seus limites, resultando em expectativas mais modestas sobre seus retornos. Isso resulta em uma grande diferença: enquanto os gestores do setor privado dos EUA buscavam um diferencial competitivo, os gestores públicos brasileiros constroem estratégias incrementais.

Do ponto de vista de posicionamento estratégico, diferentemente do setor privado, no setor público há mais rigidez e limitações em função da legislação que delimita claramente as possibilidades e modos de atuação das organizações, incluindo gestão de pessoas,

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

capacidade de alavancagem e/ou definição de novos mercados. Quando o planejamento é desenvolvido com apoio de consultoria externa, o *fazer* estratégico fica ainda mais restrito, já que o que o processo, seus prazos e produtos devem estar previstos em um contrato público e são passíveis de auditoria pelos órgãos de controle. Obviamente, esse não é um ambiente propício para se formular estratégias disruptivas. Entretanto, o estudo de caso mostrou que os praticantes (gestores e consultores) da estratégia não veem, no processo, restrições.

Esse contexto remete novamente à questão de pesquisa: “Como os ritos de planejamento com suas práticas, praticantes e *práxis* influenciam e definem a estratégia da CEDAE?”.

Os achados da pesquisa demonstram que, apesar das limitações impostas pelos métodos empregados no rito do planejamento, do forte grau de isomorfismo normativo sobre os praticantes (consultores e gestores), há fortes indícios que as estratégias foram pensadas *ex-ante* ao planejamento formal. Esse é um fato que revela que a formulação estratégica emerge mais do dia a dia organizacional que de uma prática de planejamento formal. As recorrências de objetivos estratégicos durante os ciclos de planejamento, a existência de projetos estratégicos em desenvolvimento antes mesmo do plano ser elaborado (muitas vezes de caráter rotineiro) reforçam esse entendimento. A passagem apresentada a seguir sintetiza bem esse ponto, na visão de um dos entrevistados:

O problema não está aqui [no mapa], a lógica da CEDAE funciona assim: O que eu faço hoje na CEDAE? Depois eu encaixo aqui [na estratégia]. Não partimos dos fins para os meios, mas sim de fazer os meios se encaixarem nos fins. Gestor B.

Essa constatação é oposta ao que este pesquisador pensava no início do processo, quando formulou a pergunta de pesquisa. Sua experiência em consultoria, a leitura dos estudos da SAP e a análise documental levaram-no a especular que as estratégias eram generalistas, principalmente porque sua prática de formulação (entendido como o de planejamento estratégico formal) era restringido por ritos e isomorfismos.

Isso evidencia um viés relevante do pesquisador (que se imaginava mais neutro no início da pesquisa do que em sua conclusão), com um olhar reduzido do que constitui a realidade da formulação, que, na verdade, acontece não *exclusivamente* no processo formal de planejamento estratégico, mas além das oficinas de planejamento.

Essa “confusão” com o entendimento *do que é e onde acontece* a prática não é uma exclusividade da presente pesquisa, foi alertada por Rouleau (2013), que entendia isso como um elemento positivo para a constituição do campo dos estudos da estratégia, ao discutir os diferentes pontos de vista da prática:

Of course, these views of practice may not be as distinct from one another as we have assumed in the previous lines. Each of these views of practice represents one possible way to study the “doing” of strategy. None of them are either the best or only way to research strategy practices [...]. Indubitably, this pluralist view of the notion of practice has been extremely helpful in ensuring the emergence and the success of this new knowledge project. (Rouleau, 2013, p.552).

No presente estudo, o pesquisador foi um participante privilegiado das oficinas de planejamento, das reuniões de monitoramento e das “conversas de corredor”. Além disso, teve a oportunidade de entrevistar, durante a consultoria, os principais gestores e *stakeholders* (presidente da empresa, governador e presidente do conselho), o que somou muitas horas de interação com o objeto de estudo. Entretanto, foi apenas a partir das entrevistas da pesquisa que foi possível verificar que ainda há outros *locus* ou *momentos* em que a estratégia acontece e que, talvez, sejam essenciais para entender o seu *fazer*.

Nesse contexto, se a formulação da estratégia não acontece peremptoriamente na prática do planejamento formal, é preciso reavaliar o papel da análise sociológica recomendada pela SAP quando se estuda *apenas* as práticas de planejamento formal. Entretanto, de forma paradoxal, é exatamente o oposto do que Whittington (2003) recomenda: o estudo da estratégia a partir do planejamento formal e com foco nos assessores e gestores superiores. Para o autor, é complexo definir o momento da emergência das estratégias. Essa é uma questão que, sem dúvida, constitui um desafio para o objeto do estudo da estratégia, principalmente para SAP, como ponderaram Chia e Mackay (2007).

Por outro lado, independentemente do momento em que a estratégia é formulada, o caso estudado reforça o entendimento que as estratégias são uma prática social (Hendry, 2002; Whittington, 2004), que acontecem no dia a dia das organizações, sendo o planejamento formal uma prática que depura, sintetiza, de modo a tornar as estratégias formalizadas. Mintzberg (2004), buscando estabelecer a chave para o entendimento do planejamento estratégico, afirmou:

[...] Pelo fato de existirem outras maneiras de elaborar estratégias, em particular dinamicamente com o tempo, o processo de integrar decisões em um determinado momento torna-se não a elaboração de estratégia, mas simplesmente o método de planejamento para elaboração de estratégia, a situação a que restringe a si mesmo. (Mintzberg, 2004, p.26).

Para se compreender profundamente o processo de formulação das estratégias, é necessário repensar a escolha dos momentos e das práticas do objeto de estudo, contemplando um

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

horizonte longitudinal e uma abordagem possivelmente etnográfica, como recomenda Rouleau (2013).

A ideia da existência de estratégias generalistas parece não ser o mais adequado, já que estas são menos o resultado de um planejamento ritualizado e/ou mimetizado ou mesmo homogeneizado, e mais um entendimento construído pela própria organização no seu fazer diário, ou seja, tem legitimidade organizacional e respaldo no pensar estratégico de seus praticantes.

A legitimidade dessas estratégias ajuda a compreender a dificuldade de se quebrar paradigmas. Se a estratégia é construída no dia a dia da organização, resultado da interação dos praticantes da estratégia no seu fazer gerencial, como estabelecer algo efetivamente novo num processo de planejamento conduzido por um ente externo e dentro de uma metodologia cartesiana realizada em alguns dias de trabalho? Como afirma Mintzberg (1994), a construção da estratégia se aproxima mais de uma lógica de artesanato de que uma linha de montagem de carros. Tentar imputar um processo mecânico à formulação só faz com que emergam definições amadurecidas da cultura organizacional.

Talvez seja possível pensar em um conceito de “estratégias possíveis”. O fato de as estratégias serem semelhantes entre as empresas que compõem o setor estudado não pode ser explicado apenas pelo estudo do processo de planejamento estratégico.

A não existência de estratégias generalistas transforma o objeto do trabalho do pesquisador, já que relativiza o papel da prática de planejamento estratégico na definição de estratégias, transformando-o em um meio para legitimação de uma estratégia que se torna deliberada, e não mais como instrumento de mudanças profundas da organização. Nesse sentido, os achados levam a um entendimento semelhante ao de Mintzberg:

Aprendermos sobre nossa necessidade de solidificar nosso entendimento descritivo de fenômenos complexos — e enfrentar nossa ignorância em relação a eles — antes de saltarmos para prescrição. Somente quando reconhecemos nossas fantasias, começamos a apreciar as maravilhas da realidade. (Mintzberg, 2004: p.326).

O enfrentamento da ignorância e, principalmente, o *reconhecimento de algumas fantasias* pelo pesquisador durante a pesquisa, possibilitou identificar algumas contribuições para os estudos da estratégia:

- (i) é uma falácia dizer que no Brasil se planeja pouco, pelo menos no que se refere à administração pública federal. Se o resultado é bom ou ruim, essa é uma questão

com poucas conclusões na bibliografia mundial, como destacou Bryson *et al.* (2010), mas essa máxima não é verdadeira;

- (ii) o planejamento estratégico no setor público brasileiro vive um auge de utilização, que foi resultante de três ondas (Militar, NPM e Normativista) que incentivaram as organizações a elaborarem planos estratégicos. Esse processo aportou ferramentas de gestão vindas do setor privado, que sofreram adaptações de todo tipo e foram absorvidas pelas organizações;
- (iii) há um forte isomorfismo normativo regendo o planejamento estratégico no setor público. Está presente nas consultorias, nos cursos de gestão, na formação e nas experiências dos agentes públicos e nos processos internos do poder público (incluindo legislações, portarias e procedimentos de planejamento), que reforçam o uso de ferramentas legitimadas pelas escolas de negócio, escolas de governo e consultorias de mercado. Assim, tem-se uma tempestade perfeita que explica o item (i) e (ii);
- (iv) do ponto de vista metodológico é improvável que ao estudar apenas os processos de planejamento estratégico no setor público brasileiro compreenda-se de forma aprofundada a origem das estratégias. Apesar do estudo de caso ser único, parece que entre as principais empresas do setor de saneamento, tanto as estratégias como os processos de planejamento estratégico possuem estruturas semelhantes, assim como seus resultados;
- (v) Como decorrência do item IV, não parece ser adequado investigar *como* as ferramentas, os ritos, os métodos e os participantes integram-se no *fazer* estratégico apenas *durante* a elaboração do planejamento estratégico, para se entender a formulação da estratégia. A formulação é construída *ex-ante*, em outro momento, no dia a dia da gestão. As ferramentas têm papel secundário e não inibem fortemente a formação das estratégias, contrariando os estudos de Clark (1997). Essa constatação vai ao encontro de Chia e Mackay (2007), que recomendam ir “além de processos e indivíduos” quando se estuda estratégia, atentando-se para o “não falado” e, para que isso seja possível, é preciso lançar mão de métodos como a etnografia e reconhecer a importância da análise histórica para o entendimento da formulação estratégica (Rouleau, 2013);
- (vi) como recomendação à SAP, é preciso estabelecer claramente seu objeto de estudo para ter ganhos efetivos no entendimento da construção da estratégia. Um acompanhamento etnográfico de longo prazo pode ajudar a captar melhor o

processo de construção das estratégias — analisar o uso de ferramentas em recortes temporais curtos provavelmente trará resultados incompletos.

### Desafios para Futuras Investigações

A SAP tem como uma de suas premissas entender o processo de formação da estratégia como algo em constante gestação na organização, como um fazer; por isso, a utilização de verbos como *strategizing* (Jarzabkowski *et al.*, 2007). Essa abordagem requer um método que possibilite capturar a formação da estratégia nesse contexto (Chia e Mackay, 2007). Whittington recomenda a utilização de ferramentas de cunho sociológico para capturar os momentos da estratégia, e também que o estudo da estratégia seja feito a partir do planejamento formal e com foco nos assessores e gestores superiores, visto que é complexo definir o momento da emergência das estratégias (Whittington, 2003). Esse foi o roteiro seguido pelo presente estudo, mas ele apresenta algumas contradições importantes, como já destacado.

O desafio para resolver esse problema é apresentado por Whittington, quando afirma que:

We do not know much about how managerial elites, middle managers, consultants and all the other possible participants actually work together in making strategies and designing organizations. (Whittington, 2003: p4).

Nessa citação, fica evidente que temos que entender as relações entre esses praticantes da estratégia para compreender sua formulação. Os estudos que seguem essa linha o fazem avaliando quais ferramentas foram utilizadas no planejamento, participando de reuniões e entrevistando os praticantes. Com essas informações, é comum chegar a conclusões que as empresas ainda estão praticando uma estratégia baseada nas escolas clássicas de *design* e posicionamento, já que utilizam direcionadores estratégicos, SWOT e BSC.

A premissa errada está em aceitar que o processo de formulação da estratégia ocorre no momento do planejamento formal, quando foram utilizadas essas ferramentas. Não se busca entender se as definições que constam no BSC são resultados de uma análise racional que busca antever o futuro para se posicionar, ou se resultaram de uma intuição estratégica. Esse deveria ser o cerne da questão. As ferramentas clássicas, apesar de terem sua base ontológica na racionalidade instrumental, influenciam pouco a *formulação* da estratégia e muito a *prática de formalização* desta. Se o objetivo for entender *como* os estrategistas *formulam* sua estratégia, de uma forma mais racional ou intuitiva, não faz sentido avaliar se ele utiliza SWOT ou não: a pergunta que deve ser feita é como o estrategista, em seu processo cognitivo, definiu uma ameaça que consta em sua matriz SWOT, foi ela resultado de um estudo prospectivo,

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

racional ou de uma intuição? É pouco provável que um estrategista construa suas ideias de estratégia no seu dia a dia utilizando uma SWOT ou discutindo estratégias com apoio de um BSC. Em suma, não pode se confundir os momentos em que se pensam as estratégias daqueles em que elas são formalizadas, e nos estudos que analisam o uso de ferramentas essa distinção não parece estar clara.

No caso analisado, verificou-se que as estratégias já estão presentes na organização antes da elaboração do planejamento formal. Pouco se cria no planejamento formal; pelo contrário, o que surge durante o processo tende a ter dificuldade de ser assimilado pela organização.

Portanto, buscar entender *como* a estratégia é criada a partir da análise do planejamento formal parece ser um erro metodológico. O que se obtém com esse tipo estudo é uma análise da estratégia formal, de sua característica estática, e o resultado é muito assemelhado ao que os estudos das escolas clássicas buscam, e não da SAP.

Esse contexto leva a se pensar no que é estratégia. Os estudos da área, incluindo a SAP, ainda são influenciados pelas escolas clássicas de *design* e posicionamento, no que se refere ao resultado da estratégia. Busca-se mudar o enfoque de se estudar *como* elas são criadas, mas o conceito do que é gerado com o processo parece ser algo de natureza muito semelhante — o que faz sentido, porque todos estão inseridos no campo de estudos de gestão em estratégia.

Porém, após o estudo de caso e a análise documental, o que se verifica nas organizações públicas brasileiras é algo diferente do conceito clássico de estratégia. Quando se avaliam os planos estratégicos, é possível identificar o planejamento, mas a estratégia, em si, está mais próxima de uma busca por gestão eficiente/eficaz, como destacaram Kaplan e Norton (2000), do que de escolhas de prioridades (Rumelt, 2011). Nesse contexto, também é preciso repensar o conceito de estratégia para o setor público, de modo a apoiar, inclusive, a delimitação do escopo de estudo pela SAP.



## BIBLIOGRAFIA

Abrahamson, E. (1996). Management Fashion. *Academy of Management Review*, 21(1), 254-285.

Ackermann, F. & Eden, C. (2011). Strategic management of stakeholders: theory and practice ' *Long Range Planning*, 44 (3), 179-196.

Alsaawi, A. (2014). A Critical Review of Qualitative Interviews. *SSRN Electronic Journal*.

Amburgey, T. L. e Dacin, T. (1994). As The Left Foot Follows The Right? The Dynamics Of Strategic And Structural Change. *Academy of Management Journal*, 37(6), 1427–1452.

Ansoff, H. I. (1965). *Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion*. New York: McGraw-Hill.

Asrilhant, B., Meadows, M. e Dyson, R. G. (2004). Exploring Decision Support and Strategic Project Management in the Oil and Gas Sector. *European Management Journal*, 22(1), 63–73.

Berger, P. L. e Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. New York: Anchor Books.

Bertaux, D. (1981). From the life-history approach to the transformation of sociological practice. In Daniel Bertaux (Ed.) *Biography and society: The life history approach in the social sciences*, 29-45. London: Sage.

Bourdieu, P. (1990). *The logic of practice*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Brasil (2007). Tribunal de Contas da União Acórdão - TC-008.380/2007-1. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D78C1F1014D794A43F63629>. Acesso em 10/06/2016

Brasil (2012). Tribunal de Contas da União – Portaria 150 de 3 de julho de 2012. Disponível em [http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/sobre-o-sistema/normas/portaria\\_tcu\\_150\\_12.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/sobre-o-sistema/normas/portaria_tcu_150_12.pdf).

Brasil (2013). Controladoria Geral da União - Relatório Anual de Contas: Agência Nacional de Transportes Terrestres. Processo: 50500.031749/2014-40.

Brasil (2016). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Resolução GCPAR nº 17 de 10 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>.

Brasil (2014). Tribunal de Contas da União – Acórdão TC 003.732/2014-2. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141114/AC\\_3117\\_45\\_14\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141114/AC_3117_45_14_P.doc) - Acesso em 2/2/2016.

Brasil (2014a). Presidência da República- Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Bruno\\_MP.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Bruno_MP.pdf). Acesso em 14/02/2016.

Brasil (2014b). Contrato 5/2014 - Prestação de Serviços de Apoio ao processo de planejamento e gestão estratégica utilizando como referência a metodologia Balanced Scorecard- BSC por intermédio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e a empresa GD – Gestão & Desenvolvimento Empresarial. Disponível em: [http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/normas-e-contratacoes/contrato\\_5\\_2014planejamento-estrategico.pdf/view](http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/normas-e-contratacoes/contrato_5_2014planejamento-estrategico.pdf/view). Acesso em 24/03/2016

Brasil (2014c) Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB. Disponível em <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/plansab/>. Acesso em 20/3/2106.

Brasil (2014d). Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/12/cgu-detecta-irregularidades-em-contratos-na-confederacao-brasileira-de-volei-na-ordem-de-r-30-milhoes>. Acesso em 13/02/2016

Brasil (2015). Controladoria Geral da União – Relatório Relatórios de Punições Expulsivas. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>. Acesso em 03/03/16.

Brews, P. J. e Hunt, M. R. (1999). Learning to plan and planning to learn: resolving the planning school/learning school debate. *Strategic Management Journal*, 20(10), 889–913.

Bryson, J. M., Berry, F. S. e Yang, K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 495–521

Burns, T. e Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.

Caraiola, D. M., Mello C. M. e Jacometti, M. (2012). Estruturação da estratégia-como-prática organizacional: possibilidades analíticas a partir do institucionalismo organizacional. *Revista de Administração Mackenzie*, 13(5), 204-231.

Carvalho, C., Vieira, M. F. e Lopes, F. (2001). The structuring of the organizational field of theaters and museums in the south of Brazil. In: *European Group for Organization Studies Colloquium* (Egos) XVII, 2001, Lyon. Anais.

Channon, D.F. (1973). *The Strategy and Structure of British Enterprise*. London, UK: Macmillan Press.

Chakravarthy, B. S. (1982). Adaptation: A Promising Metaphor for Strategic Management. *Academy of Management Review*, 7(1), 35-44.

Carnoy, M. e Castells, M. (2001), *Globalization, the knowledge society, and the Network State: Poulantzas at the millennium*. *Global Networks*, 1: 1–18.

Chia, R. e Mackay, B. (2007). Post-processual challenges for the emerging strategy-as-practice perspective: Discovering strategy in the logic of practice. *Human Relations*, 60(1), 217–242.

Clark, D. N. (1997). Strategic management tool usage: a comparative study. *Strategic Change*, 6(7), 417–427.

Chaffee, E. (1985). Three models of strategy. *The Academy of Management Review*, 10(1), 89-98.

Costa, M., Mohelský, M. e Pedro, R. (2014). “Finanças” in. *Nova CEDAE um Caso de Sucesso na Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV Projetos

D’Aveni, R. (1994). *Hypercompetition: managing the dynamics of strategic maneuvering*. New York: Free Press.

DiMaggio, P. J. e Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. *American Sociological Review*, 48, 147-160.

Duque, L. G. (2014.) “Jurídico”. “Recursos Humanos” in. *Nova CEDAE um Caso de Sucesso na Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV Projetos.

Drucker, P.F. (1962) *Prática de administração de empresas*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14, 532–550.

Eisenhardt, K. M. e Graebner, M. E. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25–32.

Eisenhardt, K. M. e Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: what are they?. *Strategic Management Journal*, 21, 1105-1121.

Eisenhardt, K.M. e Brown S.L. (1999). "Patching: restitching business portfolios in dynamic markets". *Harvard Business Review* 77(3), 72–82.

Eisenhardt, K. M. e Zbaracki, M. J. (1992). Strategic decision-making. *Strategic Management Journal*, 3 (17), 17-37.

Fontes Filho, J. R. (2014). "Planejamento Estratégico no Setor Público pós-NPM: Diagnóstico e Premissas para seu Desenvolvimento". In: Walter, Jorge; Pando, Diego. (Org.). *Planificación estratégica: Nuevos Desafíos y Enfoques en el Ámbito Público*. Buenos Aires: SAAP/CERALE, 2014, 1, 53-88.

Fontes Filho, J. R. (2014a). " Gestão e Governança" in. *Nova CEDAE um Caso de Sucesso na Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV Projetos.

Frare, I. R. (2005). "Perspectivas para consolidação do marco regulatório brasileiro a partir da eleição do governo Lula: uma reflexão político-organizacional". *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Anais.

Freeman, R.E. e McVea, J. (2001). "A stakeholder approach to strategic management". In: Hitt, M., Harrison, J.Freeman, R.E. (Eds.), *Handbook of Strategic Management*. Blackwell Publishing, Oxford.

Galan, J. I. e Sanchez-Bueno, M. J. (2009). The continuing validity of the strategy-structure nexus: new findings, 1993–2003. *Strategic Management Journal*, 30 (11), 1234-1243.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.

Golden-Biddle, K. e Azuma, J. (2010). "Constructing Contribution in 'Strategy as Practice' Research". In D. Golsorkhi, L. Rouleau, D. Seidl, & E. Vaara (Eds.), *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*, Cambridge: Cambridge

Gunn, R. e Williams, W. (2007). Strategic tools: An empirical investigation into strategy in practice in the UK. *Strategic Change*, 16, 201-216.

Handy, C. (1992). "Balancing Corporate Power: A New Federalist Paper". *Harvard Business Review*, 70 (6), 59-72.

Hansen, J.R. (2012). "Application of Strategic Management Tools After an NPM-Inspired Reform - Strategy as Practice in Danish Schools". *Administration & Society*, 43 (7), 770-806.

Hedlund, G. A. (1994). A model of knowledge management and the N-form Corporation. *Strategic Management Journal*, Summer Special Issue 15, 73–90.

Hodgkinson, G.P., Whittington, R., Johnson, G. e Schwarz, M. (2006). The Role of Strategy Workshops in Strategy Development Processes: Formality, Communication, Coordination and Inclusion. *Long Range Planning*, 35, 479-496.

IBGE (2016). PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Jarratt, D. e Stiles, D. (2010). How are Methodologies and Tools Framing Managers' Strategizing Practice in Competitive Strategy Development? *British Journal of Management* 21(1), 28-43.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

Jarzabkowski, P. (2003). Strategic practices: An activity theory perspective on continuity and change. *Journal of Management Studies*, 40(1), 23–55.

Jarzabkowski, P. (2004). Strategy as practice: Recursiveness, adaptation, and practices in-use. *Organization Studies*, 25(4), 529-560.

Jarzabkowski, P. (2008). Shaping strategy as a structuration process. *Academy of Management Journal*, 51(4), 621–650.

Jarzabkowski, P. e Fenton, E. (2006). Strategizing and organizing in pluralistic contexts. *Long Range Planning*, 39, 631-648.

Jarzabkowski, P e Giuliatti, M. (2009). *Strategic management as an applied science, but not as we (academics) know it* (Working paper). Birmingham, UK: Aston Business School, Aston University.

Jarzabkowski P. e Wilson D. D, (2006). Actionable strategy knowledge: A practice perspective. *European Management Journal*, 24 (5), 348-367.

Jarzabkowski P., Balogun, J. e Seidl, D. (2007). Strategizing: The Challenge of a practice perspective. *Human Relations*, 60, 5-27.

Jennings, D. F. e Seaman, S. L. (1994). High and low levels of organizational adaptation: an empirical analysis of strategy, structure and performance. *Strategic Management Journal*, 15, 459-475.

Johnson, G., Melin, L. e Whittington, R. (2003). Micro Strategy and Strategizing: Towards an Activity-Based View. *Journal of Management Studies*, 40(1), 3–22.

Johnson, G., Langley, A., Melin, L. e Whittington, R. (2007). *Strategy as Practice - Research directions and resources*. UK: Cambridge University Press.

Johnson, G., Prashantham, S., Floyd, S.W. e Bourque, N. (2010). The ritualization of strategy workshops. *Organization Studies*, 31(12), 1589–1618.

Kaplan, R. S. e Norton, D. P. (1997). *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus.

Kaplan, R. S. e Norton, D. P. (2000). *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*, Rio de Janeiro: Campus.

Kaplan, R.S. e Norton, D.P. (2004). “Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes”, *Harvard Business School Press*, Boston, MA.

Kong, Eric. (2010). Analyzing BSC and IC's usefulness in nonprofit organizations, *Journal of Intellectual Capital*, 11 (3), 284-304.

Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions* (1st ed.). University of Chicago Press.

Laine, P.-M. e Vaara, E. (2007). Struggling over subjectivity: A discursive analysis of strategic development in an engineering group. *Human Relations*, 60(1), 29–58.

Langley, A. (2010). “The challenge of developing cumulative knowledge about strategy as practice”. In D. Golsorkhi, L. Rouleau, D. Seidl & E. Vaara (Eds.), *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lawrence, P. e Dyer, P. (1983). *Renewing American industry*. New York: Free Press.

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

- Lawrie, G. e Cobbold, I. (2004). Third-generation balanced scorecard: evolution of an effective strategic control tool. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(7), 611–623.
- Malinowski, B. (1922). *Argonauts of the Western Pacific*, Dutton.
- Mantere, S. (2008). Role expectations and middle manager strategic agency. *Journal of Management Studies*, 45(2), 294-316
- Madsen D. e Slåtten K. (2015). The Balanced Scorecard: Fashion or Virus?. *Administrative Sciences*, 5, 90-124.
- Mason, M. (2010). Sample Size and Saturation in PhD Studies Using Qualitative Interviews. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 11(3).
- Meyer, J. W. e Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Miller, George A. Galanter, Eugene. E Pribram Karl H. (1960). *Plans and the structure of behavior*. New York: Henry Holt.
- Ministério Público do Rio de Janeiro (2016). Disponível em [http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe\\_noticia/visualizar/22309;jsessionid=ZPPsVDFAEEdGpmjY0NexwZLv.node2](http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe_noticia/visualizar/22309;jsessionid=ZPPsVDFAEEdGpmjY0NexwZLv.node2). Acesso 6/3/2016.
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in Strategy Formation. *Management Science*, V. 24, N. 9, P. 934 – 948, May.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Mintzberg, H. (1994). "The Fall and Rise of Strategic Planning", in *Harvard Business Review*, 72(1), 107-114.
- Mintzberg, H. (2004). *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., e Lampel, J. (1999). *Safári de Estratégia*. Porto Alegre: Bookman
- Morse, J. M. (2000). Determining sample size. *Qualitative Health Research*, 10(1), 3-5.
- Muscat, A. R. N., Biazzi, M. R., e Miguel, P. A. C. (2007). "Implementação da estratégia utilizando BSC: um estudo de caso no setor público brasileiro". *Gepros*, 3, 35-47.
- Niven, P. (2008). *Balanced Scorecard: Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*. USA: Wiley.
- Northcott D. e Taulapapa T. M. (2012) "Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges", *International Journal of Public Sector Management*, 25 (3), 166-191.
- Ntayi, J.M., Byabashaija, W., Eyaa, S., Ngoma, M. e Muliira, A. (2010). Social cohesion, groupthink and ethical behavior of public procurement officers, *Journal of Public Procurement*, 10(1), 68-92.
- Ogawa, R. T. (1994). The institutional sources of educational reform: the case of school- based management. *American Educational Research Journal*. 31(3), 519- 548.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is*.

*Transforming the Public Sector*. New York: Plume.

Pavan R.J. (1976). Strategy and structure: the Italian experience. *Journal of Economics and Business* 28(3): 254-260.

Pettigrew, A. M. (1997). "The double hurdles of management research". In: T. Clark (ed.). *Advancement in Organizational Behaviour: Essays in Honour of Derek S. Pugh*. London: Dartmouth Press.

Peci, A. (2006). "Nova Teoria Institucional em Estudos Organizacionais: Uma Abordagem Crítica". *Cadernos Ebape*, 4(1), 01-12.

Pessoa, Fernando. (1926). "Palavras Iniciais". in *Revista de Comércio e Contabilidade*, 4, 5-6. Lisboa.

Pimenta, R. (2014). "Recursos Humanos" in. *Nova CEDAE um Caso de Sucesso na Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV Projetos.

Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy*. New York: Free Press.

Poister, T. H. e Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status After Two Decades. *Public Administration Review*, 65(1).

Prieto, V. C., Pereira, F. L. A.; Carvalho, M. M. e Laurindo, F.J. B. (2006). Fatores críticos na implementação do Balanced Scorecard. *Gestão da Produção*, 13 (1), 81-92.

Rigby, D. K. & Bilodeau, B. (2014). *Management Tool and Trends*. Bain & Company. Disponível em: [www.bain.com](http://www.bain.com). Acesso 6/3/2016.

Rigby, D. K. e Bilodeau, B. (2015). *Management Tool and Trends*. Bain & Company. Disponível em: [www.bain.com](http://www.bain.com). Acesso 6/3/2017.

Ring, P.S. e Perry, J.L. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints, in *Academy of Management Review*, 10 (2), 276-286.

Rouleau, L. (2013). Strategy-as-Practice Research at a Crossroads, *M@n@gement*, 16(5), 574, p. 547-565.

Rouleau, L. e Séguin, F. (1995). Strategy and organization theories: Common forms of discourse. *Journal of Management Studies*, 32(1), 101-117.

Rumelt, R. (1974). *Strategy, Structure, and Economic Performance*. Harvard Business School Press: Boston, MA.

Rumelt, R. (2011). *Good Strategy Bad Strategy: The Difference and Why It Matters*. Crown Business. USA.

Sahlin, K. & Wedlin, L. (2008). Circulating ideas: Imitation, translation and editing. In *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*; Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin-

Andersson, K., Eds.; Sage: Thousand Oaks, CA, USA.

Samra-Fredericks, D. (2003). Strategizing as lived experience and strategists' everyday efforts to shape strategic direction. *Journal of Management Studies*, 40(1), 141-174.

Samra-Fredericks, D. (2005). Strategic practice, 'discourse' and the everyday interactional constitution of 'power effects'. *Organization*, 12(6), 803-841.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, California: Sage.

- Seidman, I. (2012). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences*. Teachers college press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Spee, A.P. e Jarzabkowski, P. (2009). 'Strategy tools as boundary objects' *Strategic organization*, 7 (2), 223-232.
- Simon H. (1955) A behavioural model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics* 69(1): 99-118.
- Tapinos, E., Dyson, R. G. e Meadows, M. (2008). Does the balanced scorecard make a difference to the strategy development process?. *Aston Business School research papers*; No. RP0813. Birmingham: Aston University.
- Teece DJ. (1993). The dynamics of industrial capitalism: perspectives on Alfred Chandler's scale and scope. *Journal of Economic Literature* 31(1), 199-225.
- Tolbert, P. S e Zucker, L. G. (1999). A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R. et al. *Handbook de estudos organizacionais: modelos e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 196-219.
- Tranfield, D. e Starkey, K. (1998). The nature, social organization and promotion of management research: towards policy. *British Journal of Management*, 9(4), 341-353.
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas.
- Weick, K. E. (1993). Organizational Redesign as Improvisation. In *Organizational Change and Redesign*, ed. George P. Huber e William H. Glick, 346-379. Nova York: Oxford University Press.
- Whittington, R. (1996). Strategy as practice. *Long Range Planning*, 29(5), 731-735.
- Whittington, R. (2003). The work of strategizing and organizing: for a practice perspective. *Strategic Organization*, 1(1), p.117-125.
- Whittington, R. (2004). Strategy after modernism: recovering practice. *European Management Review* 1 (1), 62-68.
- Whittington, R. (2004a). *Entrevista ao GV-executivo*, 3(2), 39-43.
- Whittington, R. (2006). Completing the practice turn in strategy research. *Organization Studies*, 27(5), 613-634.
- Whittington, R., Molloy, E., Mayer, M., e Smith, A. (2006). Practices of strategizing/ organizing, broadening strategy work and skills. *Long Range Planning*, 39(6), 615-629.
- Whittington, R., Jarzabkowski, P., Mayer, M., Mounoud, E., Nahapiet, J., e Rouleau, L. (2003). Taking Strategy Seriously. *Journal of Management Inquiry*, 12(4), 396-409.
- Whyte, W. F. (1943). *Sociedade de esquina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Vaara, E. e Whittington, R. (2012). Strategy-as-Practice: Taking Social Practices Seriously. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 285-336.
- Valladares, L. (2007). Os dez mandamentos da observação participante. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(63), 153-155.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods*. Newbury Park, CA: Sage

## APÊNDICES

### Apêndice 1 - Roteiro de Entrevistas

## Roteiro de Entrevista

### 1. Seção 1 - Estratégia Padrão/ Desfocada

1.1 Na sua visão, qual era o grande desafio da CEDAE em 2105, quando se iniciou a execução do Plano Estratégico?

### 2. Onde elas acontecem?

2.1 Esse desafio está refletido em algum documento da estratégia — SWOT; Mapa Estratégico; indicadores — nos projetos?

2.2 Liste os objetivos estratégicos mais importantes que você se lembra do Mapa Estratégico

2.3 Quando foram pensados os objetivos, vocês avaliavam, mesmo que de forma preliminar, sua viabilidade de atingimento a partir da realidade financeira da empresa?

2.4 Alguma questão que foi diagnosticada como crítica para o sucesso da organização deixou de ser tratada no mapa e/ou nos projetos? Se sim, qual a razão de não ter sido tratada?

2.5 Você avalia que a existência de 13 objetivos estratégicos desfoca a estratégia ou eles são absolutamente importantes para o atingimento da estratégia? (entrevistador mostra mapa estratégico)

2.6 Em relação ao ambiente externo, na sua opinião a CEDAE possui desafios externos muito semelhantes aos das outras empresas do setor, como a SABESP e Copasa? (ou seja, opera em condições políticas, econômicas, geográficas e sociais semelhantes)

2.7 Em relação ao ambiente interno, na sua opinião a CEDAE possui desafios internos muito semelhantes ao das outras empresas do setor, como a SABESP e Copasa ? (ou seja, gestão de RH, perdas, gestão financeira, etc.?)

2.8 Por que os mapas estratégicos das empresas de saneamento são tão semelhantes?

### **Categoria: o que são ações estratégicas**

2.9 Há questões estratégicas importantes que foram tratadas separadamente do planejamento e da execução da estratégia?

2.10 Quantos dos projetos definidos como estratégicos seriam desenvolvidos, independentemente do planejamento estratégico? (mostrar lista de projetos)

2.10.1 Em caso positivo:

- a. Esses mesmos projetos teriam um desenvolvimento/resultado semelhante caso não houvesse um plano estratégico e um monitoramento de projetos?
- b. A que você atribui a falta de alinhamento entre os objetivos estratégicos e os projetos?
- c. Por que os planos estratégicos não foram divulgados?

### **3. Processo de Construção/Ferramentas**

3.1 Quais ferramentas/metodologias você já conhecia antes do processo SWOT/Missão/Visão/BSC/PMO? Quando a consultoria sugeriu, você tinha alguma objeção?

3.2 Você sabe se as outras empresas do setor utilizam BSC? Se sim, isso teve alguma influência na decisão da adoção da ferramenta?

3.3 É importante utilizar as mesmas ferramentas utilizadas por outras empresas do setor? Por que?

3.4 O processo de apoio da consultoria foi positivo? As dinâmicas de discussão (painel integrado) eram restritivas (em relação a formato, tempo e participação)? Ou facilitavam o processo?

3.5 O processo estruturado e linear de definição de missão, visão, mapa é mais positivo para convergência de decisões ou restritivo para discussões?

3.6 Para Rumelt "**Uma boa estratégia** faz mais do que nos impelir para a frente, em direção a uma meta ou uma visão. Ela deve reconhecer os desafios e fornecer uma abordagem para superá-los. Já o **planejamento estratégico**, para Mintzberg, é "um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisão". Durante as oficinas de planejamento você avalia que houve tempo suficiente para discutir a estratégia? E o planejamento?

3.7 Durante o processo de definição de indicadores há muita dificuldade de se obter dados. Por que?

3.8 No momento de definição de metas, também há uma grande dificuldade. Por que?

- d. Há influência do marco regulatório no processo?
- e. Os planos de concessão influenciam nesse processo?
- f. As médias do setor e *benchmarks* é relevante no momento de se definir a meta?

#### 4. Relevância do Planejamento

4.1 A CEDAE passou por 3 ciclos de planejamento. Há diferença na forma e no resultado alcançado?

4.2 Afinal, é importante planejar? Por que?

**Apêndice 2 - Planejamento Estratégico dos Ministérios do Governo Federal Brasileiro<sup>27</sup>**

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Ministério da Fazenda	SIM	Não	SIM	SIM	Não

<sup>27</sup> A constituição dos 39 ministérios sofreu alterações no final do ano de 2015, passando a ser 31; entretanto, os relatórios de gestão disponíveis no TCU são apenas de 2104. Por isso, utilizou-se a composição de 2014.

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Ministério da Integração Nacional	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Justiça	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Pesca e Aquicultura	Iniciou o planejamento	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Ministério da Previdência Social	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Saúde	SIM	Não	SIM	Não	Não
Ministério das Cidades	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Ministério das Comunicações	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério das Relações Exteriores	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério de Minas e Energia	Iniciou o planejamento	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Ministério do Desenvolvimento Agrário	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Iniciou o planejamento	SIM	SIM	SIM	Não informado
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	SIM	SIM	SIM	Não	Não

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Ministério do Esporte	Iniciou o planejamento	Não Informado	SIM	Não informado	Não informado
Ministério do Meio Ambiente	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Ministério do Trabalho e Emprego	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério do Turismo	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério dos Transportes	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
<u>Secretaria da Micro e Pequena Empresa</u>	SIM	Não	Não Informado	Não Informado	Não Informado
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República	Iniciou o planejamento	SIM	SIM	SIM	Não Informado

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Iniciou o planejamento	SIM	SIM	SIM	Não Informado
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	SIM	SIM	SIM	SIM	Não

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	SIM	Não publicou	Não Informado	Não Informado	Não Informado
Secretaria de Portos da Presidência da República	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República	SIM	Não Informado	Não Informado	Não Informado	Não Informado

A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

Órgão	Possui planejamento?	Seguiu BSC?	Possui Missão?	Possui Visão?	Declara Valores ?
Advocacia-Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Banco Central do Brasil	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Casa Civil da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Controladoria Geral da União	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Não	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	SIM	SIM	SIM	SIM	Não
Ministério da Cultura	SIM	SIM	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério da Defesa	SIM	Não	SIM	SIM	Não
Ministério da Educação	SIM	Não	SIM	SIM	SIM
Secretaria-Geral da Presidência da República	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de relatórios de gestão dos órgãos entregues ao TCU e a consultas aos sites institucionais.

### Apêndice 3 - Companhias Estaduais de Saneamento

<b>Empresa</b>	<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Acionista Majoritário</b>
AGESPISA - Águas e Esgotos do Piauí	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAEMA - Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAER - Companhia de Águas e Esgotos de Roraima	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAERD - Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAERN - Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAESA - Companhia de Água e Esgoto do Amapá	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAESB - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAGECE - Companhia de Água e Esgoto do Ceará	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAGEPA - Companhia de Água e Esgotos da Paraíba	Sociedade de Economia Mista	Estado
CASAL - Companhia de Saneamento de Alagoas	Sociedade de Economia Mista	Estado
CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento	Sociedade de Economia Mista	Estado
CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro	Sociedade de Economia Mista	Estado
CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento	Sociedade de Economia Mista	Estado
COMPESA - Companhia Pernambucana de Saneamento	Sociedade de Economia Mista	Estado
COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais	Sociedade de Economia Mista	Estado
CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento	Sociedade de Economia Mista	Estado
COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará	Sociedade de Economia Mista	Estado
DEPASA - Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento	Autarquia	Estado
DESO - Companhia de Saneamento de Sergipe	Sociedade de Economia Mista	Estado
EMBASA - Empresa Baiana de Águas e Saneamento	Sociedade de Economia Mista	Estado
SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo	Sociedade de Economia Mista	Estado
SANEAGO - Saneamento de Goiás	Sociedade de Economia Mista	Estado
SANEATINS - Companhia de Saneamento do Tocantins	Empresa Privada	Odebrecht-ambiental
SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná	Sociedade de Economia Mista	Estado
SANESUL - Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul	Sociedade de Economia Mista	E
SANEMAT - Companhia Estadual de Saneamento do Estado de Mato Grosso	Sociedade de Economia Mista	Estado

## A estratégia como um processo social complexo, ritualizado e mimetizado

---

<b>Empresa</b>	<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Acionista Majoritário</b>
AGESPISA - Águas e Esgotos do Piauí	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAEMA - Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAER - Companhia de Águas e Esgotos de Roraima	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAERD - Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAERN - Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAESA - Companhia de Água e Esgoto do Amapá	Sociedade de Economia Mista	Estado
CAESB - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	Sociedade de Economia Mista	Estado
COSAMA - Companhia de Saneamento do Amazonas	Sociedade de Economia Mista	Estado
COPANOR - COPASA SERVIÇOS DE SANEAMENTO INTEGRADO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS S/A	Empresa Pública	Estado

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### **Apêndice 4 - Reconhecimentos e Prêmios da CEDAE**

- GUINNESS WORLD RECORDS – A Estação de Tratamento do Guandu (ETA - GUANDU) recebeu esta certificação por ser a maior estação de tratamento de água do mundo em produção contínua;
- ISO 9001:2008 – Certificação internacional dada à gerência Guandu-Lameirão pela excelência do seu sistema de gestão da qualidade;
- ABNT ISO/IEC 17025 – Acreditação dada ao Laboratório de Medidores por atender aos requisitos de confiabilidade estabelecidos pela norma.
- Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento – PNQS – menção honrosa;
- Prêmio qualidade Rio – PQRio – menção honrosa;
- Atestado de Conformidade com o Exercício Profissional do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio de Janeiro – CREA – RJ;
- 1º Prêmio Rotary de Responsabilidade Social na categoria preservação do meio ambiente;
- Prêmio Brasil de Meio Ambiente do Jornal do Brasil – Categorias "Energética" (com o projeto "Produção de Biogás, Biodiesel e Biossólidos a partir do Esgoto Tratado na Estação Alegria") e "Meio Ambiente" (com o projeto "Reúso de Águas do Efluente da Estação de Esgoto Penha");
- 6º Prêmio FURNAS Ouro Azul – finalista na categoria Empresa Pública;
- Prêmio ACRJ de Sustentabilidade – pelo programa de reflorestamento "Replantando Vida" (replanteio de mudas de espécies da Mata Atlântica para reflorestamento de rios, realizado por internos do sistema prisional do estado do Rio de Janeiro);
- Certificado Jequitibá – maior plantador de árvores no dia C – Carbono Zero - Rio 2016;
- Prêmio ABERJE Regional na categoria "Comunicação de Programas Voltados à Sustentabilidade Empresarial", com os projetos "CEDAE Educação Ambiental", que engloba os programas "Centros de Visitação Ambiental de Alegria e Barra da Tijuca", "Programa CEDAE Educação Ambiental para Escolas (visitação à ETA Guandu)", "Programa Lagoa Limpa" e "Replantando Vida";
- Prêmio Brasil Ambiental da Câmara de Comércio Americana (AMCHAM) na categoria Educação Ambiental, com o projeto "CEDAE Educação Ambiental",

que engloba os programas "Centros de Visitação Ambiental de Alegria e Barra da Tijuca", "Programa CEDAE Educação Ambiental para Escolas (visitação à ETA Guandu)", "Programa Lagoa Limpa", "Replantando Vida", o desenho animado "O Caminho das Águas", a revista interativa em quadrinhos "Cuidando do Planeta" e o ônibus CEDAE Educação Ambiental;

- Prêmio LIGHTHOUSE (INOVATION AWARD-2014), da UNYSIS - empresa mais inovadora em tecnologia da informação, na América Latina.