

ASCENSÃO

E

QUANDO

DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO

HENRY MINTZBERG



Sumário

1 Planejamento e estratégia	21
Afinal, o que é planejamento?	21
Por que planejar (segundo os planejadores)?	28
O argumento de Jelinek para planejamento	32
E o que é estratégia?	34
Planejadores, planos e planejamento	39
Um plano para este livro	41
2 Modelos do processo de planejamento estratégico	43
O modelo básico de planejamento	43
O modelo essencial da “escola do <i>design</i> ”	43
Premissas da escola do <i>design</i>	45
Premissas da literatura de planejamento	46
O modelo inicial de Ansoff	49
O modelo da corrente principal de Steiner	51
Decomposição do modelo básico	54
O estágio de definição de objetivos	57
O estágio de auditoria externa	58
O estágio de auditoria interna	59
O estágio de avaliação da estratégia	60
O estágio de operacionalização da estratégia	62
Programação de todo o processo	65
Falta um detalhe	67
Seleção das quatro hierarquias: objetivos, orçamentos, estratégias, programas	68
Hierarquia de objetivos	71
Hierarquia de orçamentos	72
Hierarquia de estratégias	74
Hierarquia de programas	75
A “grande divisão” do planejamento	76
Formas de planejamento estratégico	79
Planejamento estratégico convencional	79
“Planejamento estratégico” como jogo de números	81
Orçamentação de capital como controle <i>ad hoc</i>	83

3 Evidências em planejamento	87
Evidências de levantamentos sobre “O planejamento compensa?”	87
Evidências anedóticas	91
A experiência FIFO da General Electric	94
Algumas evidências mais profundas	97
O estudo de Sarrazin sobre planejamento exemplar	97
O estudo de Gomer sobre o planejamento na crise	99
As descobertas de Quinn sobre planejamento sob “incrementalismo lógico”	99
A pesquisa da McGill sobre “rastreamento de estratégias”	101
O estudo de Koch da “fachada” do planejamento do governo francês	105
Algumas evidências sobre a experiência SPPO	106
Algumas evidências sobre a orçamentação de capital	110
Conclusão da evidência mais profunda	118
As respostas dos planejadores às evidências	120
Fé: “Não há problema”	120
Salvação: “O que importa é o processo”	122
Elaboração: “É só esperar”	123
Reversão: “De volta ao básico”	132
Armadilhas: “Eles, não nós”	133
4 Algumas verdadeiras armadilhas do planejamento	138
Planejamento e comprometimento	138
Comprometimento no alto escalão	139
Comprometimento mais abaixo	141
Planejamento “descentralizado”	142
Planejamento e liberdade	143
Comprometo <i>versus</i> cálculo	146
Planejamento e mudança	148
A inflexibilidade dos planos	148
A inflexibilidade do planejamento	149
Mudança planejada como incremental	150
Mudança planejada como genérica	153
Mudança planejada como curto prazo	154
Planejamento flexível: querer as coisas de ambas as maneiras	155
Planejamento e política	159
Os vieses da objetividade	159
As metas implícitas no planejamento	162
A política do planejamento	165
Política acima do planejamento	168
Planejamento e controle	169
Obsessão pelo controle	169
“Nossa era é turbulenta, Chicken Little”	171
Visão estratégica e aprendizado estratégico	175
Ilusão de controle?	176
Planejamento como relações públicas	179
5 Falácias fundamentais do planejamento estratégico	183
Algumas suposições básicas por trás do planejamento estratégico	183
A mensagem de Taylor que faltou	183

A falácia da predeterminação	187
O desempenho da previsão	188
A previsão de descontinuidades	190
Previsão como mágica	193
Previsão como extrapolação	193
Previsão e “turbulência”	194
A dinâmica da formação de estratégia	196
Previsão como controle (e planejamento como decreto)	200
Cenários em vez de previsões	202
Planejamento de contingência em vez de planejamento determinista	205
A falácia do desligamento	207
Ver a floresta e as árvores	208
O baixo ventre vulnerável dos dados factuais	210
O desligamento dos planejadores da formulação de estratégia	216
O desligamento de gerentes que dependem do planejamento na formulação de estratégia	219
Aprendizado sobre forças e fraquezas	223
Miopia da “miopia em <i>marketing</i> ”	226
Ligar a formulação à implementação	227
União entre pensamento e ação	233
A falácia da formalização	236
O fracasso da formalização	236
Afinal, alguém já tentou a formalização?	238
A natureza analítica do planejamento	239
Intuição reconhecida	243
Os hemisférios têm mentes próprias?	244
→ A visão analítica de intuição de Simon	247
Transformar rapidamente intuição em análise	249
Planejamento à esquerda e administração à direita	251
A imagem da administração	254
→ A grande falácia	256
6 Planejamento, planos, planejadores	257
Reunir análise e intuição	257
→ O dilema do planejamento	257
Comparação entre análise e intuição	258
Análise e intuição na formação de estratégia	261
Uma estratégia para planejar	262
Análise “flexível”	263
Papel do planejamento: programação estratégica	264
Etapa 1: Codificação da estratégia	267
Etapa 2: Elaboração da estratégia	269
Etapa 3: Converter a estratégia elaborada	270
Condições de programação estratégica	271
Primeiro papel dos planos: meios de comunicação	278
Segundo papel dos planos: instrumentos de controle	280
Controle estratégico	282
Primeiro papel dos planejadores: descobridores de estratégia	285
A lógica em ação	286

A busca desesperada de estratégias	287
Planejadores não-convencionais	289
Segundo papel dos planejadores: analistas	290
Análise estratégica para administradores	291
Análise estratégica externa	294
Análise estratégica interna e o papel da simulação	296
Exame minucioso de estratégias	298
Terceiro papel dos planejadores: catalisadores	300
Abrir o pensamento estratégico	300
Papel da formalização	302
Limites da formalização	304
O controle interativo de Simons	305
Desempenhar o papel de catalisador	306
O planejador como estrategista	308
Um plano para planejadores	308
Um planejador para cada lado do cérebro	310
Planejadores no contexto	312
Formas de organização	312
Programação estratégica na organização máquina	313
Planejadores destros e canhotos na organização máquina	315
Programação estratégica sob outras condições	316
Análise estratégica na organização profissional	318
Planejamento e análise na organização <i>adhocracia</i>	321
Papéis mínimos na organização empreendedora	322
Controle de desempenho na organização diversificada	323
Planejamento sujeito a política e cultura	323
Planejamento em culturas diferentes	325
<i>Referências</i>	327
<i>Índice</i>	348

Planejamento e estratégia

1

Qual é a relação entre planejamento e estratégia? A formulação de estratégias é um processo de planejamento, como os proponentes do planejamento têm insistido com tanta veemência? Ou, no outro extremo, o planejamento estratégico é apenas um outro óximoro, como conservador progressista ou camarão gigante (ou engenheiro civil?). Em outras palavras, a estratégia deve ser sempre planejada, nunca deve ser planejada, ou deve ser planejada ocasionalmente? Ou deve se relacionar com o planejamento de alguma outra forma?

Quase tudo o que foi escrito sobre planejamento ou estratégia fornece respostas respeitáveis a essas perguntas. Este livro procura fazer o mesmo. Começamos este capítulo tratando de algumas outras perguntas básicas. Primeiro perguntamos: “Afiml, o que é planejamento?”. Depois de considerar diversas respostas bem conhecidas, nós as reduzimos a uma definição própria. Em seguida, perguntamos “Por que planejar?” e damos as respostas de acordo com os planejadores. (Nossas respostas vêm depois). Finalmente, perguntamos “E o que é estratégia?” e respondemos de maneira oposta ao planejamento, insistindo na necessidade de várias definições. Então, depois de considerarmos brevemente planejamento, planos e planejadores, concluímos este capítulo de abertura com o plano para o resto do livro.

AFINAL, O QUE É PLANEJAMENTO?

Esta pode parecer uma pergunta estranha a se fazer no fim do século 20, tendo em vista a longa popularidade do planejamento, especialmente (ironicamente) na América Corporativa e na Europa Comunista. Em grande parte um exercício orçamentário na América dos anos 1950, ele começou a se difundir com rapidez, tendo se instalado firmemente na maioria das corporações de grande porte em meados de 1960 (Gilmore, 1970:16; Chamberlain: 1968:151). Naquela época, a noção de planejamento estratégico entrou em ação, para em dez anos se tornar uma obsessão virtual entre as corporações norte-americanas (e no governo norte-americano, na forma do Sistema de Planejamento-Programação-Orçamentação, ou SPPO).

Na verdade, entretanto, o conceito data de muito antes. Há até uma referência a um “diretor de Planejamento Estratégico” em *The Art of War** (1971:146) de

* N. de R.: *A arte da guerra*.

Sun Tzu, originalmente escrito há cerca de 2.400 anos (embora um de meus alunos chineses considere esse título uma tradução livre demais do idioma chinês). Mas não há dúvida sobre a tradução da obra de Henri Fayol. Escrevendo suas experiências como executivo-chefe de uma mineradora francesa, ele registrou a existência de “previsões para dez anos . . . revisadas a cada cinco anos” (1949:47). Apesar de toda essa atenção, a pergunta “Afim, o que é planejamento?” nunca foi respondida corretamente – na verdade, poucas vezes foi levada a sério – na própria literatura de planejamento.

Em 1967, no que continua sendo um dos poucos artigos cuidadosamente racionais sobre o assunto, Loasby escreveu que “a palavra ‘planejamento’ é normalmente usada com tantos e tão variados sentidos que está correndo o risco de degenerar em um ruído emotivo” (1967:300). Quase ao mesmo tempo, uma das reuniões mais marcantes entre os envolvidos em planejamento foi realizada em Bellagio, Itália, (Jantsch, 1969) com o patrocínio da OECD. A “reflexão” de Jay Forrester sobre a conferência incluiu o comentário de que “os esforços para definir os termos [planejamento e previsões de longo prazo] fracassaram” (1969a:503). Desde então, têm fracassado.

Aaron Wildavsky, cientista político conhecido por suas críticas ao planejamento, concluiu que, ao tentar ser tudo, o planejamento se tornava nada:

O planejamento se projeta em tantas direções que o planejador não consegue mais discernir sua forma. Ele pode ser economista, cientista político, sociólogo, arquiteto ou cientista. Mesmo assim, a essência de sua vocação – planejamento – lhe escapa. Ele a encontra em toda parte e em nenhum lugar específico. Por que o planejamento é tão ilusório? (1973:127)

O “planejamento” pode ser tão ilusório porque seus proponentes estão mais preocupados em promover ideais vagos do que em conseguir posições viáveis, mais preocupados com o que o planejamento poderia ser do que com o que ele se tornou de fato. Por isso, falta ao planejamento uma definição clara de seu próprio lugar nas organizações e no estado. Contudo, nossa opinião é que o planejamento construiu um núcleo viável para si por meio de seus próprios sucessos e fracassos. A necessidade, portanto, não é criar um lugar para o planejamento, mas apenas reconhecer o lugar que ele já ocupa.

Este livro tenta descrever esse lugar quanto à estratégia – de fato desenvolver uma definição *operacional* de planejamento no contexto de elaboração de estratégia. Entretanto, não começamos com a suposição de que o planejamento seja alguma coisa que as pessoas denominadas planejadores façam por acaso, ou de que seja qualquer processo que gere planos formais. As pessoas denominadas planejadores podem, às vezes, fazer coisas estranhas, da mesma forma que as estratégias podem, às vezes, resultar de processos estranhos. Precisamos delinear a palavra cuidadosamente se não quisermos que ela seja suprimida da literatura administrativa como irremediavelmente contaminada. Começamos aqui a considerar as definições *formais* de planejamento; o restante deste livro trata da definição operacional.

Para algumas pessoas, **(1) planejamento é pensar no futuro**, simplesmente levar o futuro em consideração. “Planejamento denota pensar no futuro”, escreveu Bolan (1974:15). Ou, nas palavras mais poéticas de Sawyer, “Planejamento é ação traçada antecipadamente” (1983:1).

O problema dessa definição é que ela não pode ser limitada. Que atividade organizacional, seja de curto prazo ou reativa, não considera o futuro? Newman

reconheceu o problema em 1951, quando citou Dennison em que “Quase todo trabalho, para ser realizado sob qualquer condição, deve ser planejado, pelo menos informalmente e alguns minutos antes” (1951:56). Por essa definição, o planejamento inclui tanto pedir um sanduíche para o almoço quanto criar uma divisão para inundar o mercado de sanduíches. Na realidade, Fayol entendeu essa amplitude do termo em 1916, quando escreveu que:

A máxima “administrar significa olhar à frente” dá uma idéia da importância dada ao planejamento no mundo dos negócios, e é verdade que, se previsão não é a totalidade da administração, no mínimo constitui uma parte essencial dela. (1949:43, publicado em francês em 1916)

Entretanto, se isso é verdade – se, como Dror colocou com menos rodeios, “planejamento, em uma palavra, é administração” (1971:105) – por que dar-se ao incômodo de usar a palavra “planejamento” quando “administração” funciona tão bem?

Para outros, **(2) planejamento é controlar o futuro**, não apenas pensar nele, mas agir sobre ele, ou como Weick (1979) gosta de dizer, sancioná-lo. “Planejamento é o projeto de um futuro desejado e de maneiras efetivas de realizá-lo”, escreveu Ackoff (1970:1). Outros expressaram o mesmo pensamento quando definiram o objetivo do planejamento como “criar mudança controlada no ambiente” (Ozbekhan, 1969:152), ou, mais incisivamente, “o projeto de sistemas sociais” (Forrester, 1969b:237). Quanto a isso, John Kenneth Galbraith afirmou em seu livro, *The New Industrial State*, que a empresa de grande porte se engaja em planejamento para “substituir o mercado,” para “exercer controle sobre o que é vendido . . . [e] o que é fornecido” (1967:24).

No entanto, essa segunda definição de planejamento, realmente o outro lado da moeda em relação à primeira, padece do mesmo problema de amplitude excessiva. Ao se associar planejamento com livre-arbítrio, ele se torna novamente sinônimo de usos populares da palavra administração e então perde o significado distintivo.

Como praticamente todas as ações com conseqüências futuras são ações planejadas, o planejamento é tudo, e mal se pode dizer que existe a falta de planejamento. A falta de planejamento só existe quando as pessoas não têm objetivos, quando suas ações são aleatórias e não dirigidas para metas. Se todos planejam (bem, quase todos) não é possível distinguir ações planejadas de não-planejadas. (Wildavsky, 1973:130)

Um autor presta aqui uma ajuda conceitual.¹ Distinguindo-se o passado do futuro, atos de eventos e certo de incerto, são construídos oito casos possíveis:

1. ato-passado-certo;
2. ato-futuro-certo;
3. ato-passado-incerto;
4. ato-futuro-incerto;
5. evento-passado-certo;
6. evento-futuro-certo;
7. evento-passado-incerto;
8. evento-futuro-incerto (188-189).

1. Referência perdida inexplicavelmente; minhas desculpas ao autor.

Essa abordagem é usada para esclarecer palavras como “plano”, “previsão” e “estimativa”, e podemos usá-la aqui para ajudar a posicionar o planejamento. As duas primeiras definições da lista parecem colocar o planejamento nos casos 2 e 4 – como agir no futuro, seja certo ou incerto, ou como torná-lo certo sancionando-o. Qualquer coisa relacionada com eventos – coisas que “simplesmente acontecem” – está fora do domínio do planejamento: “usar a palavra ‘planejamento’ para assuntos fora do controle do planejador é absurdo,” embora isso possa fazer parte da “previsão” (189). Assim, o planejamento está excluído, por exemplo, dos casos 5 e 8, o passado conhecido e o futuro incerto, incontrollável, embora o autor observasse a frequência com que as previsões do caso 8 são “apresentadas como se fossem planos” (189). Alternativamente, “são formuladas ‘estimativas’ que, examinadas, demonstram ser planos” (190). Quanto ao passado (p.ex., caso 1), o planejamento dificilmente teria um papel a desempenhar aqui, embora, como veremos perto do final deste livro, os próprios planejadores possam desempenhar papéis, visto que estudos do comportamento passado podem influenciar eventos futuros (casos 2 e 4).

Não obstante, precisamos de uma definição de planejamento que não nos diga *que* temos de pensar no futuro, nem mesmo que devemos tentar controlá-lo, mas *como* fazê-lo. Em outras palavras, o planejamento deve ser definido pelo processo que representa. A esse respeito, vários escritores têm proposto, às vezes inadvertidamente, que **(3) planejamento é tomada de decisão**. Em 1949, Goetz definiu o planejamento como “fundamentalmente optar” (em Steiner, 1979:346) e, em 1958, Koontz o definiu como “a determinação consciente de medidas destinadas a cumprir objetivos. Planejar é, portanto, decidir” (1958:48). Igualmente, Snyder e Glueck, sem rotulá-lo de tomada de decisão, definiram o planejamento como “as atividades que estão interessadas especificamente em determinar quais ações e/ou recursos humanos e materiais são necessários para atingir uma meta. Incluem identificar alternativas, analisar cada uma e selecionar as melhores” (1980:73). Da mesma forma, em parte da literatura do setor público (o chamado planejamento público), o termo planejamento tem sido usado praticamente como um sinônimo de tomada de decisão e gerenciamento de projeto (veja, como exemplo, os vários escritos de Nurt [p.ex., 1983, 1984]). Outros tentaram nuançar essa definição: Drucker, por exemplo, que discute o “futuro de decisões presentes” (1959:239) e Ozbekhan, que descreve o “processo de decisão dirigido para o futuro” (1969:151).

Entretanto, a menos que se possa pensar em um processo de decisão que não seja dirigido para o futuro, essas nuanças ajudam pouco.¹ Supondo que decisão significa comprometimento com a ação (veja Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976), toda decisão considera o futuro por meio de uma promessa de agir, seja ela para comercializar um produto em dez anos ou despachá-lo em dez minutos. Rice reconheceu isso quando afirmou que “todas as decisões são tomadas com premeditação,” que todo tomador de decisões tem “uma razão para tomar sua decisão,” que corresponde a um “plano” (1983:60).²

¹ Como as de Dror, que descreveu o planejamento como “um meio de melhorar as decisões” (1971:105), e de Ansoff e Brandenburg, que o caracterizaram como “um processo de fixar diretrizes formais e restrições para o comportamento da empresa” (1967:B220).

² Rice, porém, foi adiante, como os outros citados acima, e equiparou o planejamento à tomada de decisão. “Observando a existência de decisões estratégicas, é possível deduzir que o planejamento estratégico ocorreu de fato, embora possa não ter sido extensivo, formalizado ou preciso” (1983:60).

Assim, essa terceira definição se restringe à primeira e, como o comprometimento é um ato de livre-arbítrio, também à segunda. Portanto, o planejamento se torna novamente sinônimo de tudo o que os administradores fazem, “parte do processo intelectual que o fazedor de políticas utiliza para chegar a sua decisão,” mesmo se “informal, desestruturado” (Cooper, 1975:229). Na verdade, para justificar que os administradores realmente planejam, Snyder e Glueck usaram o exemplo de um supervisor escolar que lida com os esforços de um conselheiro para perturbar as reuniões do conselho e desacreditá-lo. No entanto, se o planejamento é reagir a tais pressões a curto prazo, então o que não é planejamento? Realmente, esses autores citaram George (1972), em que:

Planejamento, claro, não é um ato isolado, reconhecível . . . Todo ato administrativo, mental ou físico está inexoravelmente entrelaçado com o planejamento. É tanto parte de todo ato administrativo, como respirar o é para a vida humana. (1980:75, em itálico no original)

No entanto, se isso é verdade, por que descrever o que as organizações fazem mais como planejamento, do que descrever o que as pessoas fazem como respirar? Em outras palavras, quem precisa do rótulo de planejamento quando tomada de decisões ou até administração serve? Como observou Sayles, planejamento (presumivelmente, a partir de qualquer dessas definições iniciais) e tomada de decisões “estão indissolúvelmente amarrados à base do modelo de interação [do administrador] e é uma abstração falsa separá-los” (1964:2087).³

Portanto, vamos começar a considerar definições mais limitadas de planejamento como um processo. **(4) Planejamento é tomada de decisão integrada.** Para Schwendiman, é uma “estrutura de decisão integrada” (1973:32). Para van Gunsteren, “quer dizer combinar atividades contínuas em um todo significativo” (1976:2): Planejamento implica se organizar um pouco mais . . . Significa fazer um compromisso viável em torno do qual os modos de agir já disponíveis se organizam” (2-3).

A última definição pode parecer próxima da anterior. Mas como ela não está tão preocupada com a tomada de decisões quanto com a tentativa consciente de integrar decisões diferentes, é fundamentalmente diferente e começa a identificar um posicionamento para o planejamento. Considere as palavras de Ackoff:

É necessário planejamento quando a condição futura que desejamos envolve um conjunto de decisões interdependentes; isto é, um sistema de decisões . . . (em que) a principal complexidade do planejamento deriva da inter-relação das decisões em vez das decisões em si . . . (1970:23)

³ A confusão entre planejamento e tomada de decisões corresponde à confusão de planos e decisões. Aos oito anos, minha filha Susie disse: “Tenho um plano. Toda noite, sempre que tiver tempo, cortarei o gelo da janela e levarei embora.” (O telhado estava vazando. Como muitos planos, por acaso, esse o gelo da janela e levarei embora.) O que ela queria dizer? Um ano depois, perguntada sobre o que era tinha mais intenções que ações.) O que ela queria dizer? Um ano depois, perguntada sobre o que era um plano, ela disse, “Um plano é quando você apronta alguma coisa.” Sua irmã Lisa, de sete anos, foi mais clara: “Um plano é algo que você vai fazer.” Em outras palavras, é um comprometimento com ação – uma decisão. (Susie e Lisa estavam apenas refletindo um sentimento comum, que espero que não tivessem aprendido com seu pai!)

Essa visão de planejamento nos conduz finalmente à esfera da elaboração da estratégia, pois esse processo também trata das inter-relações entre as decisões (importantes) em uma organização. Entretanto, como isso normalmente deve acontecer com o tempo, tal coordenação entre as decisões é dificultada. Ainda assim, o planejamento como tomada de decisão integrada impõe uma condição particularmente rigorosa: que as decisões em questão venham em lotes – sejam de tempos em tempos integradas em um único processo, firmemente ligado, para que todas elas possam ser tomadas (ou pelo menos aprovadas) na mesma hora. Como Ozbekhan observou sobre o resultado, “plano se refere a uma restrição à ação organizada hierarquicamente integradora em que vários tipos de decisões são ordenados de modo funcional” (1969:153).

É essa condição que pode ajudar a explicar por que o planejamento às vezes é tratado como sinônimo de tomada de decisão. Se for preciso agrupar decisões diferentes, elas podem chegar a se parecer com uma decisão única. Daí os escritores de planejamento confundirem tomada de decisão com formulação de estratégia, supondo que a última envolva necessariamente a seleção de um único modo de agir – a escolha de uma estratégia integrada em um determinado momento. Na verdade, Normann fez esta consideração sobre os conhecidos escritos de Igor Ansoff sobre planejamento:

Ansoff vê a seleção de estratégia e a formulação de política sobretudo como um processo de decisão: primeiro, são fixadas metas, após o que (usando uma série de técnicas analíticas) são desenvolvidas alternativas e (ainda usando técnicas analíticas) é feita uma escolha entre elas, talvez após alguns ajustes nas metas originais. (1977:8-9)

Ainda assim, como veremos, pelo fato de existirem outras maneiras de elaborar estratégia, 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*. Dessa forma, sua posição fica mais clara, mas ainda não o suficiente. Líderes visionários também integram decisões, em seus casos informalmente, ou, se preferir, intuitivamente. No entanto, incluir seu comportamento no rótulo de planejamento pareceria, de novo, ampliá-lo além do uso razoável (e corrente). (Na verdade, como veremos, alguns dos escritores mais influentes nesse campo opõem o processo de planejamento à intuição gerencial.) Assim, é preciso algo mais para identificar o planejamento.

Esse algo, na nossa visão, é a chave para entender o planejamento – a formalização. **(5) Planejamento é um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões.** Para nós, o que capta a idéia de planejamento acima de tudo – distinguindo sua literatura mais claramente e diferenciando sua prática dos outros processos – é sua ênfase na formalização, a sistematização do fenômeno ao qual se pretende aplicar o planejamento. Assim, Bryson se referiu a planejamento estratégico como um “esforço disciplinado,” na realidade, “simplesmente um conjunto de conceitos, procedimentos e testes” (1988:512), ao passo que, em parte da literatura de pesquisa, o termo PEF foi substituído por planejamento estratégico, em que F significa formal (p.ex., Pearce *et al.*, 1987).

Formalização aqui pareceria significar três coisas, especialmente (a) decompor, (b) articular e, especialmente, (c) racionalizar os processos pelos quais as decisões são tomadas e integradas nas organizações.

Uma ênfase em *racionalidade* formal permeia a literatura de planejamento. Denning comparou o “sistemático” com o “casual” (1973: 26-27), enquanto Steiner argumentou que “planos podem e devem ser objetivos, factuais, lógicos e realistas ao máximo possível para fixar objetivos e arquitetar meios de obtê-los” (1969:20). Da mesma forma, Dror sustentou que no setor público “o planejamento é, no momento, o modo mais estruturado e profissional de fazer política”, devido à sua “atenção explícita à consistência interna” e ao seu “esforço para proporcionar racionalidade estruturada” (1971:93).

A racionalidade desse tipo formal, é claro, está enraizada em análise, não em síntese. Acima de tudo, o planejamento é caracterizado pela natureza de decomposição da análise – reduzindo situações e processos a suas partes. Assim, o processo é formalmente reducionista por natureza. Isso pode parecer estranho, dado que a intenção do planejamento é *integrar* decisões. No entanto, o desempenho do planejamento também tem sido estranho por essa mesma razão, como veremos. Aqui, de qualquer maneira, procuramos caracterizar o planejamento pela natureza de seu processo, não por seus resultados esperados. Na realidade, a principal suposição, se implícita, subjacente ao planejamento estratégico é que a *análise produzirá a síntese*: a decomposição do processo de formulação de estratégia em uma série de passos articulados, cada um a ser realizado como especificado em seqüência, produzirá estratégias integradas. Essa, de fato e não por acaso, é a velha suposição da “máquina”, a que fundamenta o modelo da linha de montagem de fabricação – ela mesma um tipo de máquina de etapas humanas. Se cada componente for produzido pela máquina conforme especificado e montado na ordem prescrita, surgirá um produto integrado no fim da linha. Certamente, como veremos, essa analogia sustenta um dos pensamentos mais importantes no campo do planejamento e revelou-se evidentemente falsa. As estratégias organizacionais não podem ser criadas pela lógica usada para montar automóveis.

Juntamente com a racionalidade e a decomposição, a articulação é o terceiro componente-chave da formalização. O produto do planejamento – os planos em si – depois de terem sido cuidadosamente decompostos em estratégias e subestratégias, programas, orçamentos e objetivos, devem ser rotulados clara e explicitamente – por palavras e, de preferência, números em folhas de papel. Assim, Zan, em um ensaio meticulosamente racional chamado “O que resta para o planejamento formal?”, concluiu que “a característica comum” de vários sistemas de planejamento é “o processo de tornar as coisas explícitas”, em termos tanto dos processos como de suas conseqüências (1987:193). George Steiner, provavelmente o mais prolífico dos escritores de planejamento de negócios, observou que a palavra planejamento vem do latim *planum*, “que quer dizer superfície plana” (1969:5). Deixando de lado os poderes proféticos dos romanos a respeito de uma literatura que deveria surgir dois milênios depois, Steiner foi além para observar que a palavra “entrou na língua inglesa no século dezessete, referindo-se principalmente a formas, como mapas ou plantas, que eram desenhadas em superfícies planas” (1969:5-6). Assim, a palavra tem sido associada com documentos formais há muito tempo.

Então, parece que agora temos uma definição mais operacional de planejamento, já que a palavra pode ser identificada com dois fenômenos observáveis em

organizações – o uso de procedimento formal e a existência de resultado articulado, especialmente no que diz respeito a um sistema integrado de decisões.

Para algumas pessoas, essa pode parecer uma definição desnecessariamente restrita do termo. Achamos que não. Na introdução deste livro, sugerimos que o planejamento é uma abordagem proposta para a formulação de estratégia entre várias possíveis. Ele certamente não engloba todo o processo. Os teóricos do planejamento podem ter pretendido uma definição mais ampla da palavra, mas a realidade do planejamento – sua prática real, sem falar em suas realizações tangíveis – conta uma história muito diferente. Nossa reivindicação, que pensamos estar demonstrada no restante deste livro, é que a definição aqui proposta está, em virtude dos próprios comportamentos dos planejadores, mais próxima daquela que o planejamento criou e certamente escolheu para si, embora de modo implícito. Em outras palavras, neste livro, o planejamento está definido pelo que é (e que, conforme deveria ser observado entre parênteses em uma exceção de Wildavsky, é alguma coisa!).

Para algumas pessoas, quando os executivos das empresas vão a um retiro nas montanhas para discutir estratégia, isso é planejamento. Para outras, a adaptação a pressões externas de maneira informal ao longo do tempo também é planejamento. Em princípio, não há problema. Na prática, porém, isso cria todo tipo de confusão. Por exemplo, os planejadores podem não entender por que os executivos no retiro não estruturaram suas discussões mais sistematicamente. Se eles tivessem simplesmente chamado seu retiro de “pensamento estratégico,” isso não aconteceria. Como a palavra planejamento, implícita quando não explicitamente, está associada com formalização, o seu uso pressupõe a decomposição, articulação e racionalização indispensáveis. Entretanto, para aqueles leitores que ainda não estão convencidos de nosso uso do termo, sugerimos que toda vez que escrevermos planejamento, leiam planejamento formal. No fim, talvez vocês provavelmente desistam do adjetivo porque, esperamos, comecem a concordar conosco em vez de simplesmente cansarem.

Obviamente, formalização é um termo relativo, não absoluto. E obviamente os planejadores realizam uma gama de atividades, algumas mais, outras menos formais. Ainda assim, como processo, aqui sustentamos que o planejamento está situado na extremidade formal do *continuum* do comportamento organizacional. (Especificaremos isso no último capítulo.) Ele deve ser visto não como tomada de decisão, não como formulação de estratégia e, com certeza, não como administração, ou como a maneira preferida de fazer qualquer dessas coisas, mas simplesmente como o esforço de formalizar partes delas – por meio da decomposição, articulação e racionalização.

POR QUE PLANEJAR (SEGUNDO OS PLANEJADORES)?

Supondo que isso seja planejamento, a pergunta então se torna por que fazê-lo? Em resumo, por que formalizar? E, desse modo, por que decompor, por que articular e por que racionalizar? A resposta deve se estender durante toda a nossa discussão: de certa forma, é disso que trata este livro – por que fazer e por que não fazer essas coisas. Contudo, neste momento, é apropriado considerar como os próprios planejadores responderam a pergunta.

Discutiremos essas respostas na forma de imperativos, pois é assim que elas costumam ser encontradas em grande parte da literatura de planejamento. Para

muitos de seus escritores, o planejamento se tornou não apenas *uma* abordagem para administrar o futuro da organização, mas a *única* concebível, ao extremo de uma religião a ser proclamada com o fervor de missionários. “Se você disser: ‘toda peça da GE é planejada estrategicamente?’ Devo dizer que não,” comentou um homem que chefiava essa função na que foi outrora conhecida como a empresa mais voltada para o planejamento da América. Ele concluiu: “Algumas UENs [Unidades Estratégicas de Negócios] não têm boas estratégias!” (Rothschild *in* Cohen, 1982:8). Em um legado, e uma frase, herdado de Frederick Taylor, que desenvolveu a prática inicial de “administração científica” e a aprimorou por meio século de abordagens cada vez mais racionalistas de administração, o planejamento se consagrou como “a melhor maneira.”

1. As organizações devem planejar para coordenar suas atividades. “Coordenar,” “integrar” e “abrangente” são palavras muito usadas no vocabulário de planejamento. Um argumento principal a favor do planejamento, conforme sugerido na terceira definição apresentada antes, é que as decisões tomadas em conjunto formalmente em um único processo garantirão que os esforços da organização sejam coordenados de maneira adequada. Assim, Porter sustentou na Introdução de seu livro, *Competitive Strategy*:

A ênfase atual no planejamento estratégico em firmas dos Estados Unidos e do exterior reflete a proposição de que existem benefícios significativos a ganhar por meio de um processo *explícito* de formulação de estratégia, para garantir que pelo menos as políticas (se não as ações) de departamentos funcionais sejam coordenadas e dirigidas a algum conjunto comum de metas. (1989:xiii, *itálico no original*)

Quando as diferentes atividades de uma empresa são realizadas de forma desencontrada – o pessoal de vendas vendeu, mas a fábrica não consegue produzir, ou a torre de escritórios construída ontem está pequena demais hoje – o problema geralmente é atribuído à falta de planejamento (efetivo). Decompondo uma estratégia, ou suas conseqüências, em intenções atribuíveis a cada parte da organização, garantimos que o trabalho global será feito – contanto que, é claro, cada um realize (isto é, “implemente”) seu plano. Aqui, novamente, temos aquela velha suposição da máquina.

Além disso, a articulação dos planos fornece um mecanismo de comunicação que promove coordenação entre as diferentes partes da organização. Sawyer, por exemplo, escreveu sobre “a necessidade [por meio de planejamento] de revelar o processo administrativo da organização das mentes individuais de um ou uns poucos líderes e pôr em um fórum juntamente com um grupo da administração” (1983:5), onde possa ser partilhado e discutido, talvez, como Zan sugeriu, ajudando a criar consenso (1987:192). Alguns escritores, de fato, alegaram que o planejamento tem valor em e por si (“o que importa é o processo”) devido a sua capacidade de aumentar a comunicação na organização, por exemplo, “melhorando o entendimento comum [das pessoas] dos objetivos e negócios da empresa” (Hax e Majluf, 1984:66). Fayol até afirmou que “O Plano . . . constrói unidade e confiança mútua,” e que “leva a . . . uma perspectiva ampliada” (1949:xi).

Não duvidamos de que planos e planejamento podem servir de mecanismos importantes para entrelaçar atividades díspares. Entretanto, considerar isso um imperativo ou, como Weick caracterizou a suposição subjacente, que as “organizações são arranjos racionais de pessoas e assessores que se mantêm unidos por

planos" (1969:101), é outra coisa. A coordenação também pode ser feita de outras maneiras – pela comunicação informal entre atores diferentes (chamada "acordo mútuo"), pela partilha das normas e crenças de uma cultura comum, e também por meio da supervisão direta de um único líder (veja Mintzberg, 1979a:2-7). E mesmo quando os planos desempenham um papel de coordenação, não se pode supor que o planejamento (isto é, procedimento formal) tenha criado esses planos. Quanto à alegação de que o processo de planejamento aumenta naturalmente a comunicação, bem, reuniões feitas para qualquer finalidade podem fazer isso!

2. As organizações devem planejar para assegurar que o futuro seja levado em consideração. "A primeira razão para olhar para o futuro de forma sistemática é entender as implicações futuras de decisões presentes" e também "as implicações presentes de eventos futuros" (Loasby, 1967:301). O que o planejamento faz especificamente a esse respeito é introduzir "uma disciplina para pensamento de longo prazo na firma (Hax e Majluf, 1984:66, grifo nosso).

O futuro pode ser considerado de três maneiras básicas (parafrazeando Starr, 1971:315):

1. preparar-se para o inevitável
2. antecipar o indesejável
3. controlar o controlável

Evidentemente, nenhum gestor com amor-próprio seria pego evitando qualquer dessas coisas. Há uma boa razão para tentar considerar o futuro. Entretanto, isso precisa ser feito sistemática e formalmente, isto é, por meio de planejamento? Em muitos casos, sem dúvida, sim, mas sempre? O futuro também pode ser levado em conta de outras maneiras, por exemplo, informalmente, por um indivíduo criterioso e, na verdade, até por instinto. O esquilo que junta nozes para o inverno com certeza leva o futuro em conta. Na verdade, ele faz todas as três coisas da lista acima ao mesmo tempo, pois o inverno é inevitável, a fome é indesejável e as nozes são controláveis! Portanto, devemos concluir que os esquilos são mais sofisticados do que pensamos, ou que o planejamento é menos?

Uma resposta óbvia a isso, comum na literatura, é que os gestores (ao contrário dos esquilos, talvez) têm tantas coisas na cabeça que correm o risco de esquecer o futuro de longo prazo. O planejamento pode ser, pelo menos, "um meio de pôr os tópicos na agenda" (Loasby, 1967:303). Como March e Simon afirmaram em seu "A 'Lei de Gresham' de Planejamento: A rotina expulsa o planejamento" (1958:185), ou, conforme reformularam, tarefas altamente programadas costumam ter precedência sobre as altamente não-programadas. Dessa forma, o planejamento se torna um meio de programar o não-programado: nas palavras de um planejador da GE, "programa o tempo de um executivo" (Hekhuis, 1979:242). Entretanto, forçar o reconhecimento formal do futuro, sem formalizar como ele é tratado, significa necessariamente que o futuro é considerado de modo correto?

3. As organizações devem planejar para ser "racionalis". A principal razão proposta para se engajar em planejamento é que ele é simplesmente uma forma superior de administração: a tomada de decisão formalizada é melhor que a não-formalizada. Nas palavras de Schwendiman, ele "força o pensamento mais profundo" (1973:64). "O pensamento estratégico raras vezes ocorre espontaneamente," afirmou Michael Porter em *The Economist* (1987:17). Pondo de lado o fato de que nenhuma evidência foi oferecida para essa declaração surpreenden-

te, existe também alguma evidência de que o pensamento estratégico seja promovido por planejamento estratégico? “Sem diretrizes,” Porter prosseguiu, “poucos gerentes sabiam o que era pensamento estratégico” (17). Ele estava realmente afirmando que com essas diretrizes eles, de repente, sabiam o que era isso? Era tão fácil assim? Os gerentes precisavam mesmo que os planejadores lhes falassem sobre pensamento estratégico? Novamente, Wildavsky captou bem o sentimento.

O planejamento não é realmente defendido pelo que faz, mas pelo que simboliza. Identificado com a razão, é concebido para ser a maneira de aplicar inteligência a problemas sociais. Os esforços dos planejadores são presumivelmente melhores que os das outras pessoas porque resultam em propostas de políticas que são sistemáticas, eficientes, coordenadas, consistentes e racionais. São palavras como essas que transmitem a superioridade do planejamento. O mérito deste é que ele incorpora normas universais de escolha racional. (1973:141)

A literatura tem sido ágil em salientar o que se ganha formalizando o comportamento, embora raramente com provas que o apoiem. No entanto, quase nunca considerou o que se poderia perder. Um exemplo típico foi um comentário de Charles Hitch para justificar os maiores esforços (e fracassos) de planejamento de todos os tempos, sua instalação do SPPO nas forças armadas dos EUA e, depois, no restante do governo na década de 1960. O argumento de Hitch foi que os gerentes não estão apenas ocupados, mas também sobrecarregados de informações e, portanto, não conseguem tomar decisões efetivamente sem a ajuda de análise formal.

Difícilmente encontramos uma pessoa com um domínio intuitivo de todos os campos de conhecimento relevantes a um problema de defesa importante . . . em geral, e especialmente quando a escolha não está entre duas, mas várias alternativas, a análise sistemática é essencial . . . E sempre que os fatores relevantes forem variados e complexos, como geralmente são em problemas de defesa, a intuição desamparada é incapaz de pesá-los e chegar a uma decisão correta. (1965:56)

Entretanto, a “análise sistemática” consegue fazer isso? Até que ponto ela não ajuda a intuição, mas a obstrui? Mesmo se fosse verdade que o planejamento enfoca “o conjunto certo de problemas,” como afirmado por dois escritores conhecidos no setor (Lorange e Vancil, 1977:x), mais uma vez sem prova que o apoiem, poderíamos ter certeza de que os enfoca da maneira correta? Na verdade, há prova de que o “mecanismo que regula a marcha atenção-direção” chamado planejamento (Yavitz e Newman, 1982:109) estimula mesmo a pensar a longo prazo? E, acima de tudo, melhoramos o pensamento não programado programando-o? A evidência que apresentaremos adiante neste livro, incluindo aquela do fracasso do exercício do SPPO de Hitch (veja Capítulo 3), colocará em dúvida a inclinação da literatura de planejamento por admitir respostas consistentemente favoráveis a todas essas perguntas.

4. As organizações devem planejar para controlar. O uso de planejamento para controlar é um assunto melindroso nessa literatura, pois também se alega que o planejamento estimula a participação e facilita o consenso. No entanto, a intenção de planejar para exercer controle (as duas palavras são muitas vezes usadas simultaneamente, se não de modo intercambiável, como em “sistemas de planejamento e controle”) nunca está muito abaixo da superfície, e fre-

qüentemente está sobre ela. "Planejamento é uma atividade pela qual o homem em sociedade se empenha em obter domínio sobre si e modelar seu futuro coletivo pela força de sua razão" (Dror, 1971:105).

O controle por meio de planejamento se estende em todas as direções, como fica evidente nas razões para planejar apresentadas anteriormente. Para estar seguro, o planejamento destina-se a controlar outros na organização, isto é, aqueles cujo trabalho é "coordenado". Assim, entre as "responsabilidades básicas" do pessoal de planejamento, Schwendiman lista:

1. A equipe de planejamento da empresa deve ter a responsabilidade de planejar o "sistema" e fazer com que as etapas sejam realizadas na seqüência correta.
2. A equipe deve garantir qualidade, exatidão e integridade no planejamento feito por outros.
3. A equipe deve ser responsável por coordenar o esforço global de planejamento e reunir as partes individuais. (1973:50)

Observe que não são apenas aqueles em posição inferior na hierarquia cujo trabalho é controlado; se o planejamento formaliza a elaboração de estratégia, ele também controla um pouco do trabalho da alta administração. Entretanto, o controle em planejamento não pára aí. O planejamento também significa controlar o futuro da organização e, portanto, o ambiente fora da organização. "Se o mercado não for confiável," como John Kenneth Galbraith escreveu, a empresa "não conseguirá planejar". Portanto, "muito do que a empresa considera planejamento consiste em minimizar ou se livrar de influências do mercado" (1967:26). Realmente, como na citação de Dror a respeito do "domínio sobre si mesmo," o planejamento controla até os planejadores, cujas intuições são prejudicadas antecipadamente por seus procedimentos racionais. E quando Zan escreveu sobre planejamento "como um meio de reduzir a complexidade externa a formas 'administráveis'" (1987:192), ele quis dizer controle *conceitual* – tornar o mundo simples o suficiente para compreender. Assim Lorange, em um artigo intitulado "Papéis do CEO nos processos de planejamento estratégico e controle," observou que ao mesmo tempo em que o CEO "normalmente não pode fazer ele próprio a implementação dos temas do projeto, ele precisa estar suficientemente envolvido para controlar os processos" (1980b:1), o que, é claro, deve fazer por meio de planejamento. "Na verdade, ele poderia até concluir que essa . . . é sua única opção realista para administrar uma grande organização complexa" (2). Talvez Lorange devesse chamar isso de "controle *remoto*"!

O ARGUMENTO DE JELINEK PARA PLANEJAMENTO

Em seu livro, *Institutionalizing Innovation*, Mariann Jelinek apresentou um dos poucos argumentos meticulosamente racionais a favor do planejamento estratégico. Atacando o problema de frente, Jelinek tentou justificar a formalização por si, baseando seu argumento no desenvolvimento histórico da ciência da administração, ou, mais precisamente, administração científica, já que esse termo foi cunhado no início do século passado para o trabalho de Frederick Taylor.

Como Jelinek mostrou, a contribuição de Taylor em suas famosas experiências no estudo formal e rotinização do trabalho manual não foi somente para melhorar em muito os procedimentos, mas para iniciar uma verdadeira revolução na maneira de organizar o trabalho – “a codificação das tarefas rotineiras”. Taylor “tornou possível, pela primeira vez, a coordenação de detalhes em larga escala – com uma política de planejamento e pensamento, acima e além dos detalhes da tarefa em si” (1979:136). Isso levou a uma divisão fundamental de trabalho – entre o desempenho da tarefa e sua coordenação. E isso, por sua vez, capacitou a administração a ser “abstrata”, distante das operações do dia-a-dia, para que “pudesse se concentrar nas exceções” (137).

Jelinek foi além e salientou que os esforços de Taylor foram estendidos à função da administração por Alexander Hamilton Church, na área de contabilidade de custos, “fornecendo o meio para abstrair a administração, possibilitando a descrição e o monitoramento do desempenho” (138). Então o trabalho foi estendido ao nível mais sênior da administração pela introdução da forma de estrutura divisionalizada, inicialmente na Du Pont e depois na General Motors. Essa inovação formalizou a separação entre operar um negócio e desenvolver uma estratégia corporativa.

[Isso] possibilitou pela primeira vez a coordenação combinada . . . e política de verdade para essas organizações. Enquanto a administração for assoberbada pelos detalhes de desempenho da tarefa, o planejamento e a política não ocorrerão. . . Isto é, até que a rotina seja sistematizada e que o desempenho seja reproduzível sem atenção excessiva da administração, a atenção desta se concentrará necessariamente na rotina. Na época da Du Pont e da General Motors, a especificação de tarefas tinha migrado de codificar as atividades rotineiras dos operários para codificar as atividades rotineiras dos gerentes. (138-139)

Isso levou Jelinek a seu ponto básico: a revolução que Taylor iniciou na fábrica estava em vias de ser repetida no ápice da hierarquia, e *não seria fundamentalmente diferente*. E o motor dessa nova revolução – o equivalente aos métodos de estudo do trabalho de Taylor, embora em um nível mais alto de abstração – foi esse conjunto de sistemas formais de planejamento estratégico e controle: “É através de sistemas administrativos que o planejamento e a política são possibilitados, porque os sistemas captam conhecimento a respeito da tarefa . . .” (139). Tais sistemas “criam um modelo compartilhado de pensamento, com o foco explicitamente voltado para o *modelo*, em vez do conteúdo específico”; eles “generalizam conhecimento muito além de seu descobridor original ou situação de descoberta”; e “generalizando os discernimentos que codificam, também os tornam acessíveis à mudança e ao refinamento”. Assim, “a verdadeira administração por exceção e a verdadeira direção política são agora possíveis, exclusivamente porque a administração não está inteiramente imersa nos detalhes da própria tarefa” (139, *italico no original*).

O livro de Jelinek é sobre um sistema chamado OET (Objetivos, Estratégias e Táticas) desenvolvido na empresa Texas Instruments no início da década de 1960 e que constitui, na visão dela, outra etapa na seqüência de idade secular, essa “preocupada com um nível lógico mais alto”:

Em vez de coordenar múltiplas tarefas rotineiras, o OET se concentra em gerar tarefas novas que, no fim, podem, elas mesmas, virar rotina... Como sistema, o OET

generaliza um procedimento para adquirir o conhecimento novo necessário, criando um modelo compartilhado de pensamento *quanto à inovação* . . . O OET especifica como proceder, monitorar e avaliar. (141)

Assim, Jelinek ressaltou algumas premissas centrais que sustentam a prática do planejamento estratégico: a administração da estratégia pode ser nitidamente separada da gerência de operações, e o próprio processo de elaboração de estratégia pode ser programado – de acordo com suas palavras, “institucionalizado” – pelo uso de sistemas formais; na verdade, somente por meio dessa institucionalização essa separação se torna possível. O que Taylor fez na fábrica, os sistemas de planejamento poderiam então realizar por extrapolação no âmbito executivo. Graças a seus poderes de formalização, o planejamento se torna o meio de criar e também de operacionalizar a estratégia. Em outras palavras, o planejamento estratégico é a elaboração de estratégia, pelo menos na melhor prática. Daí a tendência comum de usar os dois termos de modo intercambiável.

O argumento de Jelinek é fundamental, talvez o mais corajoso da literatura e, certamente, um dos mais sofisticados. Ele expõe as premissas-chave que, se verdadeiras, fornecem a base para o planejamento e, se falsas, enfraquecem alguns dos seus esforços mais ativos. Portanto, retornaremos a seus argumentos (assim como a suas próprias visões posteriores) em um ponto-chave de nossas discussões. Neste momento, fazendo uma última pergunta, queremos começar o exame da premissa de que planejamento estratégico e elaboração de estratégia são sinônimos, pelo menos na melhor prática.

E O QUE É ESTRATÉGIA?

Pergunte a qualquer um, planejador ou não, “o que é estratégia?” e, quase com certeza, lhe dirá que **(a) estratégia é um plano**, ou algo equivalente – uma direção, um guia ou curso de ação para o futuro, um caminho para ir daqui até ali, etc. Então peça à mesma pessoa para descrever a estratégia que sua organização, ou um concorrente, realmente seguiu ao longo dos últimos cinco anos e você irá constatar que as pessoas, em sua maioria, ficam muito satisfeitas em responder a essa pergunta, ignorando o fato de que ela viola sua própria definição do termo.

Acontece que estratégia é uma dessas palavras que inevitavelmente definimos de uma forma, mas freqüentemente usamos de outra. **(b) Estratégia também é um padrão**, isto é, consistência em comportamento ao longo do tempo. Uma empresa que comercializa perpetuamente os produtos mais caros da sua indústria segue a chamada estratégia de segmento superior, assim como uma pessoa que sempre aceita a função mais desafiadora segue uma estratégia de alto risco.

Ambas as definições parecem válidas – as organizações desenvolvem planos para seu futuro e também extraem padrões de seu passado. Podemos chamar uma de estratégia *pretendida* ou intencional e a outra de estratégia *realizada*. Assim, a pergunta importante passa a ser: as estratégias realizadas devem ter sido sempre pretendidas?

Há uma maneira fácil de descobrir: simplesmente pergunte às pessoas que descreveram alegremente suas estratégias (realizadas) ao longo dos últimos cinco anos quais eram suas estratégias pretendidas nos mesmos cinco anos. Poucas po-

dem afirmar que suas intenções foram perfeitamente realizadas. Suspeite da honestidade delas. Outras podem afirmar que suas realizações não tinham nada a ver com suas intenções. Suspeite do comportamento delas. A maioria, sugerimos, dará uma resposta que cai entre esses dois extremos. Isto porque, afinal de contas, realização perfeita significa previsão brilhante, para não mencionar inflexibilidade, ao passo que a não-realização sugere negligência. O mundo real envolve inevitavelmente pensar à frente e também uma certa adaptação durante o percurso.

Como mostra a Figura 1.1, as intenções plenamente realizadas podem ser chamadas de estratégias *deliberadas*. As não-realizadas podem ser chamadas de estratégias *não-realizadas*. A literatura de planejamento reconhece ambas, com preferência óbvia pela primeira. O que ela não reconhece é o terceiro caso, que chamamos de estratégia *emergente* – no qual um padrão realizado não foi expressamente pretendido. Foram tomadas providências, uma a uma, que convergiram com o tempo para algum tipo de consistência ou padrão. Por exemplo, ao invés de perseguir uma estratégia (leia-se plano) de diversificação, uma empresa simplesmente toma decisões de diversificação, uma por vez, na verdade testando o mercado. Primeiro, ela compra um hotel urbano; a seguir, um restaurante, depois, um hotel *resort*; depois, outro hotel urbano com restaurante, depois um terceiro e, assim por diante, até que finalmente surge uma estratégia (padrão) de diversificar para hotéis urbanos com restaurantes.

Como inferido antes, poucas estratégias podem ser puramente deliberadas (se é que alguma pode) e poucas, puramente emergentes. Uma sugere aprendizado zero, a outra, controle zero. Todas as estratégias do mundo real precisam misturar as duas de alguma forma – tentar controlar sem interromper o processo de aprendizado. As organizações, por exemplo, freqüentemente perseguem o que pode ser chamado de estratégias *guarda-chuva*: as linhas gerais são deliberadas ao passo que os detalhes são deixados para emergir dentro delas. Assim, as estra-

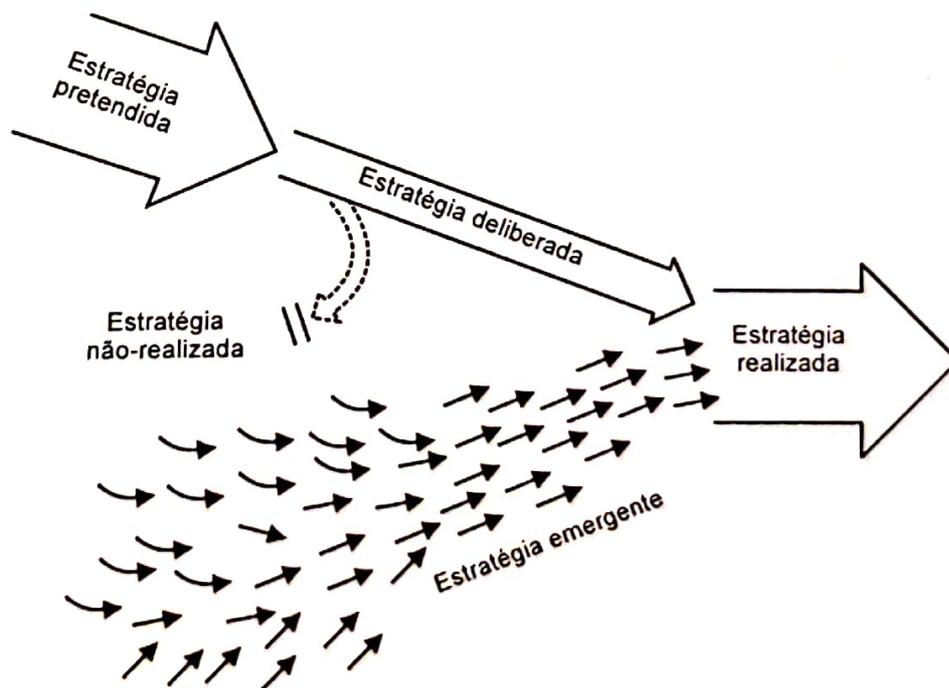


FIGURA 1.1 Formas de estratégia.

tégias emergentes não são necessariamente más, e as deliberadas, boas; as estratégias eficazes misturam essas características de maneira que reflitam as condições existentes, especialmente a capacidade para prever e também a necessidade de reagir a eventos inesperados.

Contudo, a literatura de planejamento, incluindo o livro de Jelinek, considera a formulação eficaz de estratégia um processo totalmente deliberado, com a quase exclusão dos elementos emergentes. De vez em quando, se fala em planejamento flexível, mas, como no caso de uma virgem grávida, a contradição óbvia raramente é considerada – exceto, é claro, pelos que acreditam em planejamento como concepção imaculada.

Walter Kiechel, da revista *Fortune*, uma vez colheu opiniões de consultores que afirmaram que menos de 10% das estratégias são implementadas com sucesso; Tom Peters considerou esse número “altamente inflacionado!” (Kiechel, 1984:8). Muitas vezes, quando uma estratégia fracassa, os que estão no topo da hierarquia culpam a implementação mais abaixo: “Se vocês, idiotas, dessem valor à bela estratégia que formulamos . . .” Bem, esses idiotas mais abaixo bem que poderiam responder: “Se vocês são tão espertos, por que não levaram em conta o fato de que somos idiotas?” Em outras palavras, todo fracasso de implementação também é, por definição, um fracasso de formulação. Se deve haver uma separação entre as duas, para que um lado pense antes de o outro lado agir, então, evidentemente, a capacidade de agir deve ser levada em consideração no processo de pensamento.

No entanto, um pensador pode ser tão esperto? Em outras palavras, o verdadeiro problema poderia não estar tanto na implementação insatisfatória ou na formulação fraca quanto em forçar uma separação artificial entre as duas? Se os formuladores ficarem mais perto de sua implementação (o que é típico dos empresários), ou se os implementadores tiverem mais influência sobre a formulação (que é o significado de *intrapreneurship*), talvez possa haver sucessos maiores na formulação de estratégia. A estratégia deliberada conta com essa separação artificial, ao passo que a emergente não. Realmente, no caso da estratégia emergente, o termo *formulação* deve ser substituído por *formação* porque aqui as estratégias podem se formar sem ser formuladas. Assim, no restante deste livro, usaremos o termo *formação de estratégia*, não porque as estratégias tenham de ser puramente emergentes, mas apenas para levar em conta o fato de que podem ser (ou mais especificamente, é quase inevitável que sejam) *parcialmente* emergentes.

Há uma outra implicação importante da estratégia emergente, também desconsiderada na maior parte da literatura de planejamento. As estratégias não precisam emanar de um centro. Implícita na estratégia deliberada está a crença de que a estratégia se origina repentinamente em algum lugar central – isto é, *gerência geral* (ou então o departamento de planejamento). Nas metáforas populares, a cabeça pensa e o corpo age, ou o arquiteto projeta (no papel) para que os construtores possam construir com tijolos e argamassa. No entanto, no caso da estratégia emergente, como grandes estratégias podem nascer de pequenas idéias (iniciativas), e em lugares estranhos, para não falar em momentos inesperados, quase qualquer pessoa na organização pode se revelar uma estrategista. Tudo o que ela precisa é de uma boa idéia, de liberdade e dos recursos necessários para segui-la. Na verdade, até a difusão de uma iniciativa estratégica em toda a organização (para se tornar uma estratégia com base ampla) não precisa ser controlada centralmente, muito menos planejada centralmente, com um processo formal em alguma programação formal. Por exemplo, um vendedor pode ter a idéia de ven-

der um produto existente a alguns clientes novos. Quando os outros vendedores percebem o que essa pessoa está fazendo, eles também começam a fazer e, um dia, meses depois, a gerência descobre que a empresa entrou em um mercado novo. O novo padrão certamente não foi planejado. Ao contrário, para apresentar uma distinção que faremos muito neste livro, ele foi *assimilado*, em um processo coletivo. Entretanto, isso é ruim? Às vezes sim, às vezes não, exatamente como em comportamentos que são planejados com cuidado.

Uma implicação final da estratégia emergente: na literatura de planejamento, há uma longa tradição, herdada dos militares, de distinguir estratégias de táticas. Essa distinção é conveniente para uma literatura que gosta de decompor e determinar a importância das coisas *a priori*. As estratégias se referem às coisas importantes; as táticas, a simples detalhes. No entanto, o verdadeiro sentido da estratégia emergente é que nunca se pode ter certeza de quais demonstrarão ser o quê. Em outras palavras, simples detalhes podem vir a se mostrar estratégicos. Afinal de contas, como foi salientado em um antigo verso infantil, a guerra bem que poderia ter sido perdida só pela falta de um prego na ferradura de um cavalo. Portanto, deve-se tomar cuidado para não se precipitar em rotular as coisas como intrinsecamente táticas ou estratégicas. (A empresa no exemplo de diversificação anterior pode ter comprado seu primeiro hotel urbano inadvertidamente.) Para citar Richard Rumelt, “a estratégia de um é a tática de outro – o que é estratégico depende de onde você está sentado” (1979a:197). Também depende de *quando* você se senta, pois o que ontem pareceu tático amanhã poderia se mostrar estratégico. Assim, o termo tático não será usado neste livro, ao passo que estratégico será usado como adjetivo que significa relativamente conseqüente, em configurações depois que providências são tomadas e também nas intenções que as precedem.

Ainda não acabamos as definições de estratégias, pois ao lado de plano e padrão, podemos acrescentar pelo menos mais duas palavras com “p”. Há alguns anos, a McDonald’s lançou um novo produto chamado Egg McMuffin – o *breakfast* americano em um pãozinho. O objetivo era encorajar a frequência em seus restaurantes pela manhã. Se você perguntar a um grupo de gerentes se o Egg McMuffin era uma mudança estratégica para a McDonald’s, irá inevitavelmente ouvir duas respostas: “Claro que sim; ele os colocou no mercado de *breakfast*”, e “Ora, por favor, é a mesma coisa de sempre – à maneira McDonald’s – só que em uma embalagem diferente”. Em nossa visão, a verdadeira diferença entre esses gerentes não está tanto em que essa foi uma mudança estratégica, mas em como, a princípio, definem implicitamente o conteúdo da estratégia.

Para algumas pessoas, especialmente Porter (1980, 1985) e seus seguidores, **(c) estratégia é posição**, isto é, a definição de determinados produtos em determinados mercados. Para outras, entretanto, **(d) estratégia é perspectiva**, isto é, a maneira de a organização fazer as coisas, de acordo com a frase de Peter Drucker, seu conceito do negócio. Como posição, a estratégia olha *para baixo* – para o “x” que marca o ponto onde o produto encontra o cliente – e olha *para fora* – para o mercado externo. Como perspectiva, ao contrário, a estratégia olha *para dentro* – dentro da organização, de fato, dentro das cabeças dos estrategistas coletivos – mas também *para cima* – para a grande visão da empresa (será essa floresta vista acima das árvores, ou serão as nuvens que estão sendo percebidas?!).

Como veremos, a tendência na literatura de planejamento tem sido a de preferir posição à perspectiva. Apesar de alegações, assim que os aspectos práticos de formalizar coisas entram em ação, a estratégia inevitavelmente se reduz a um conjunto de posições. Todos esses “x” podem ser marcados facilmente – identificados e articulados – ao passo que a perspectiva não se presta facilmente à decomposição.

Entretanto, mais uma vez, precisamos de ambas as definições. O McDonald's introduziu o Egg McMuffin com sucesso porque a nova posição estava consistente com a perspectiva que já existia. Os executivos do McDonald's pareceram entender bem (embora não necessariamente nestes termos) que não se ignora a perspectiva casualmente. (Alguém quer um McDuckling à l'Orange?) Mudar de posição dentro da perspectiva pode ser fácil; mudar a perspectiva, mesmo mantendo a posição, não é. (Pergunte aos relojoeiros suíços sobre a introdução da tecnologia do quartzo.) A Figura 1.2 mostra exemplos disso.

É claro que as organizações precisam considerar ambas as posições e perspectivas em sua formação de estratégia. Uma literatura que prefere uma à outra faz um desserviço a esse processo.⁴

Ainda assim, a literatura de planejamento faz exatamente isso, da mesma forma que prefere plano a padrão. Nossa conclusão é que “planejamento estraté-



FIGURA 1.2 Estratégia como perspectiva versus estratégia como posição.

⁴ Um quinto “p”, com uso comum para a palavra estratégia, poderia ser acrescentado neste ponto – **estratégia como truque** (em inglês, *ploy*), uma manobra específica para desconcertar um oponente ou concorrente (como no livro de Schelling [1980], *The Strategy of Conflict*; veja também os capítulos de Porter sobre “Market Signals” e “Competitive Moves” em seu livro, *Competitive Strategy* [1980]).

gico” não pode ser sinônimo de formação de estratégia, que abrange tudo isso, e certamente não é eficaz nesse processo. A implicação disso é que o planejamento pode ter menos a ver com formação de estratégia do que geralmente se alega, mas, também, que os planejadores provavelmente têm mais trabalho a fazer do que às vezes percebem!

PLANEJADORES, PLANOS E PLANEJAMENTO

Muitos escritores de planejamento empresarial discutem a importância da alta administração na formação de estratégia, vendo o executivo-chefe como o principal planejador. Entretanto, muito do que já foi escrito revela um ponto de vista bem diferente. Se a intuição é realmente casual e duvidosa, como em geral se alega nessa literatura (como veremos), o papel dos administradores deve ser restringido; se, como também se alega, os administradores realmente são ocupados demais para planejar, eles não podem desempenhar o papel principal no processo de planejamento; se os sistemas formais devem mesmo ser usados para fazer estratégia, então talvez os gerentes não devam; e se a estratégia de fato deve estar separada das operações, por meio do uso de sistemas como OET (Objetivos, Estratégias, Táticas) e SPPO (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação), talvez o planejamento também deva estar separado da administração.

Em um relatório publicado pelo Boston Consulting Group e intitulado “O Impacto do Planejamento Estratégico sobre o Comportamento Executivo”, Robert Mainer comparou “o trabalho de *planejar* . . . com o trabalho de *administrar* um negócio que é tradicional para a organização”:

O ponto crucial da questão é que os requisitos comportamentais do planejamento como tarefa administrativa são muitas vezes diferentes dos processos e conteúdo do trabalho administrativo que normalmente predominam na organização ou entram em conflito com os mesmos. . . Em um âmbito mais legítimo, o planejamento é um novo tipo de atividade administrativa. (1965:1)

Por isso, é aí que entra o planejador. O papel desse ator no processo de formação de estratégia foi raramente definido e quase nunca estudado de forma sistemática. Ao contrário, o que aparece nos escritos é o fato de o planejador ser um indivíduo, ou parte de um departamento especializado, sem qualquer responsabilidade pelas operações de linha em si, mas com algum mandato vago com relação ao planejamento – seja fazê-lo, estimulá-lo ou simplesmente coordenar a realização por parte de outros. Evidentemente, como a gerência de linha detém o poder formal, os escritores em geral tiveram o cuidado de relegar o papel formal do planejador a um papel secundário de apoio:

[Um] princípio fundamental da teoria do planejamento é que “o planejamento sempre é feito pela linha.” O pessoal de planejamento deve desempenhar um papel de apoio aos gerentes de linha e geralmente está encarregado de manter o “sistema” de planejamento operante. (Schwendiman, 1973:43)

No entanto, os verdadeiros sentimentos dessa literatura estão em outro lugar – com os próprios planejadores. Assim, Steiner alegou que “se houver um

talento intuitivo na direção, não será necessário qualquer planejamento formal". Seria possível supor, portanto, que as organizações dirigidas por pessoas comuns precisam planejar. Não exatamente. "Mesmo entre empresas não tão afortunadas, têm-se alcançado sucesso sem planejamento formal. Por exemplo, uma empresa pode ter sorte" (1979:44). A mensagem de Steiner é clara, no entanto, para empresas que, por coincidência, não têm uma pessoa genial nem a configuração adequada das estrelas.

De vez em quando, os escritores ficam até mais atrevidos. Leontiades, por exemplo, questionou "o preceito de que o grupo de planejamento corporativo só existe para ajudar os gerentes a planejarem," salientando situações em que "podem ser os gerentes de linha que desempenham um papel secundário no cumprimento do objetivo global da empresa" (1979-80:22, 25-26). Ainda assim, é quase possível ouvir seus colegas aconselhando o Professor Leontiades a morder a língua. Mesmo nos anos 1990, o chefe de planejamento de uma das principais corporações da América (Bell & Howell) referiu-se aos planejadores estratégicos como sendo "encarregados de dar orientação ao rumo da empresa" (Marquardt, 1990:8, grifo nosso).⁵

Entretanto, Leontiades e Marquardt podem ser os que são sinceros. Pois, se o planejamento se destina a programar a formação de estratégia, e se essa programação deve ser realizada por sistemas formais, com certeza, o projeto, bem como a operação desses sistemas, deve caber a pessoas com o tempo necessário e habilidades técnicas para conseguira fazê-lo. E, de um modo ou de outro, a isso se referem os planejadores. Assim, quando essa literatura desce às particularidades, os papéis destinados aos gerentes e planejadores tornam-se mais claros. Considere as diretrizes de Pennington para planejadores, as quais incluem "envolver os executantes no planejamento" e "envolver a alta direção nos pontos-chave, somente neles" (1972:3). O que isso significou em seu exemplo de uma grande siderúrgica foi que o "envolvimento importante" do executivo principal significava "apenas quatro pontos do processo de planejamento, um dia de cada vez": em outubro, o CEO (executivo principal) "revisa" a previsão (em seguida, os planos corporativos são preparados por outros); em fevereiro, "participa" de uma conferência de planejamento que examina os espaços vazios entre desempenho e objetivos; em junho, ele "reexamina" o plano atualizado de cinco anos e "dá sua bênção"; e, em setembro, "revisa e aprova – às vezes, após modificar – os planos anuais" (5). Uma vez, Lucy disse a Charlie Brown que um trabalho importante não pode ser feito em meia hora; leva pelo menos quarenta e cinco minutos. Quatro dias por ano do CEO dedicados ao futuro da empresa! Isso não é consequência natural do processo de institucionalização de Jelinek?

Por enquanto, nesta introdução, discutimos planejamento e apresentamos os planejadores. Como observamos antes, tomamos o substantivo *planejamento* para significar o procedimento formalizado para produzir resultado articulado,

⁵ Melhor ainda é o exemplo de Keane em um artigo sobre "o facilitador externo de planejamento estratégico". O presidente "incumbiu um consultor de planejamento estratégico" de desenvolver um plano. O consultor iniciou um grande estudo de pesquisa de consumidores, entrevistou todas as pessoas relevantes, fez um estudo ambiental e organizou e presidiu uma série de sessões de planejamento estratégico com os altos executivos. "Tudo isso se acumulou no primeiro plano estratégico da empresa" – "inteiramente composto pelo consultor externo". Keane foi além vangloriou-se de que "no processo, o consultor desempenhou, em grau variável, a maioria dos papéis descritos neste artigo" (1985:155, grifo nosso). Grande "facilitador"!

na forma de um sistema integrado de decisões. Quanto aos *planejadores*, nós os consideraremos como sendo pessoas com esse título (ou algo parecido), mas sem responsabilidades (operacionais) de linha e, por isso, com tempo disponível para se preocupar com o futuro da organização que os emprega (embora muitos sejam pegos administrando sistemas de planejamento que nem sempre fazem isso). Outro termo que aparece com destaque em nossa discussão é plano. Usaremos o substantivo *plano* para significar uma declaração explícita de intenções (escritas em uma superfície plana!), geralmente consideradas específicas, elaboradas e documentadas na literatura de planejamento (Chamberlain, 1968:63). Entretanto, usaremos o verbo planejar para significar simplesmente levar o futuro em conta, seja formal ou informalmente.

Uma grande suposição da literatura de planejamento estratégico, para sintetizar nosso argumento neste ponto, é que todos esses termos necessariamente seguem juntos: **formação de estratégia é um processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores, para planejar a fim de produzir planos**. Assim, para citar Steiner que, por sua vez, citou J. O. McKinsey (1932): “Um plano . . . é ‘evidência tangível do pensamento de administração.’ Resulta do planejamento” (Steiner, 1969:8). No entanto, Sawyer forneceu uma exceção notável e bem-vinda em sua monografia de planejamento: “Os sistemas formais são apenas um meio para um fim – eles não fazem com que o planejamento ocorra, e podem até impedi-lo quando enfatiza demais a forma em vez da substância” (1983:145).

Em oposição, prosseguiremos com a suposição de que todos esses termos podem ser independentes entre si: uma organização pode planejar (considerar seu futuro) sem se engajar em planejamento (procedimento formal) mesmo se produzir planos (intenções explícitas); alternativamente, uma organização pode se engajar em planejamento (procedimento formalizado) apesar de não planejar (considerar seu futuro); e os planejadores podem fazer tudo isso ou apenas parte, às vezes nada disso, mas como veremos na conclusão, ainda serem úteis à organização.

UM PLANO PARA ESTE LIVRO

Se essa tentativa de esclarecer os termos básicos confundiu o leitor, então bem-vindo a bordo: não houve qualquer diferença do restante desta introdução. De fato, isso nos orgulha, embora seja modesto. Foi esse o nosso plano.⁶ Os psicólogos sociais concluíram que para mudar uma pessoa, você precisa antes “descongelar” suas crenças básicas. Como todos sabem o *que* é planejamento, *como* ele deve

⁶ Lorange, pelo contrário, uma pessoa bem informada a respeito dessa literatura que, presumivelmente, não tinha um plano assim, foi forçado a concluir sua revisão da literatura de base empírica com o seguinte comentário:

Tendo chegado ao fim de uma parte considerável da literatura para a finalidade desta pesquisa, ficamos com a desconfortável sensação de que é difícil ajustar as coisas pequenas entre si. Parece haver uma considerável falta de consenso na literatura quando se trata de questões centrais, como quais são os elementos críticos da natureza dos sistemas de planejamento, ou quais constituem áreas empíricas relevantes de pesquisa e assim por diante. (1979:240)

ser feito e *que* obviamente ele é bom (“como a maternidade,” escreveu Wildavsky, “todo mundo é a favor por parecer tão virtuoso” [1973:149]), fizemos desta introdução uma tentativa de descongelar. O resto do livro será dirigido para os dois estágios que costumam vir em seguida: “mudar” as crenças e “recongelar” em torno das novas crenças.

Prosseguiremos descrevendo, no Capítulo 2, o modelo básico de planejamento estratégico conforme proposto na literatura, com algumas de suas variações mais conhecidas. Depois de revisarmos suas diversas etapas, inclusive um detalhe perdido (a fonte das próprias estratégias), consideraremos esse modelo e suas variações em termos de uma estrutura de quatro hierarquias – objetivos, orçamentos, estratégias e programas.

O Capítulo 3 considera as evidências – de avaliação, anedóticas e intensivas – indicando se esse modelo realmente funciona. Essas evidências não são muito animadoras. Nem a resposta dos escritores de planejamento a elas, que consideramos a seguir. Essa resposta parece o que os psicólogos chamam de “vôo”: os planejadores recorrem à fé, esperam a salvação, propõem aperfeiçoamentos ou retornam aos “fundamentos”. Entretanto, a reação mais popular tem sido “culpá-los”, geralmente com o rótulo de “armadilhas”: os administradores que não apóiam o planejamento como deveriam ou as organizações que abrigam climas impróprios ao planejamento. No Capítulo 4, analisamos essas armadilhas em detalhes, lançando nossa séria crítica à escola de planejamento. Reviramos as armadilhas para apresentar algumas “características de armadilhas de planejamento” – elas podem impedir o comprometimento, desencorajar uma mudança importante e promover a política nas organizações. Descreve-se uma “obsessão por controle” como a raiz dessas dificuldades.

Como “um *expert* é uma pessoa que sabe o suficiente sobre o assunto para evitar as muitas armadilhas em seu caminho até a grande falácia,” no Capítulo 5, nos voltamos para uma consideração das falácias fundamentais do planejamento – que acreditamos serem as verdadeiras razões do fracasso do planejamento estratégico. Discutimos as falácias da predeterminação (prever o futuro), do desligamento (entre a estratégia e as operações e entre os gerentes e aquilo que supostamente gerenciam) e, finalmente, da formalização, vendo que todas correspondem à grande falácia: que análise pode produzir síntese. Essa será a essência de nossa crítica.

Neste ponto, deixamos para trás o tom negativo de nossa discussão. O Capítulo 6 parte para posicionar o planejamento, assim como os planos e os planejadores. Consideramos primeiro o papel efetivo do planejamento, investigando melhor seu significado e seu uso apropriado. Então dedicamo-nos aos papéis que pensamos serem efetivamente desempenhados pelos planos, bem como pelos planejadores, incluindo papéis bem independentes do planejamento em si. Em conclusão, sugerimos que pode existir um tipo diferente de planejador para cada lado do cérebro. O livro termina com a discussão do contexto de planejamento – quais circunstâncias e tipos de organizações parecem favorecer os vários papéis do planejamento, dos planos e dos planejadores.

Esse é nosso plano para o livro; nós o planejamos deste jeito – sem a ajuda do planejamento ou de planejadores.