

Planejamento Estratégico em Condições de Elevada Instabilidade

Belmiro Valverde Jobim Castor*

Resumo

Neste artigo, analisam-se as razões para a crescente instabilidade dos ambientes estratégicos e a utilização de instrumentos analíticos para conviver com ela. A crescente complexidade do ambiente estratégico e o aumento exponencial dos dados e informações a respeito de variáveis ambientais exigem uma maior ênfase nos processos políticos da empresa, tais como a busca de consenso, o gerenciamento de conflitos e a convergência de agendas e interesses particulares dos dirigentes, acionistas e demais *stakeholders* como forma de ampliar a capacidade de intervenção estratégica da empresa. Por outro lado, a rapidez com que as mudanças ambientais se operam obriga à adoção de instrumentos mais expeditos de coleta e interpretação de dados e informações para reduzir os prazos de análise ambiental e evitar sua obsolescência.

Palavras-chave: planejamento estratégico, turbulência ambiental, turbulência ambiental no Brasil, estruturas de decisão simultâneas e não sequenciais.

Abstract

The present article analyzes reasons for the strategic environment instability increase and the use of analytical instruments to deal with it. The increasing complexity of strategic environment and the exponential growth of data and information on environmental variables, require companies to give more emphasis to political processes as a way to improve company strategic intervention. The referred political processes are consensus, conflict management, convergence of agendas with the very particular concerns of managers, shareholders and other stakeholders. On the other hand, the quick environmental changes require the use of expeditious instruments to collect and interpret data and information, reducing environmental analysis terms thus preventing its obsolescence.

Key words: strategic planning, environmental turbulence, environmental turbulence in Brazil, simultaneous and non sequential decision-making structures.

*PhD em Administração Pública pela University of Southern California (USC). Professor Titular da UFPR e membro do corpo docente da FAE/CDE. Autor do livro *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*, publicado neste ano pela Ebel/IBQP-PR.

On s'engage et puis on voit

Napoleão Bonaparte, cujas qualidades de estrategista dispensam comentários elogiosos, costumava resumir nesta frase sua filosofia de batalha: *Entra-se [na batalha]. E depois, vê-se [o que fazer]*. Essa máxima, formulada por um dos maiores estrategistas de todas as épocas, parece estar em completo desacordo com toda a fundamentação teórica do planejamento estratégico, que prescreve exaustivas e minuciosas análises ambientais e um completo trabalho de informação antes de se “entrar na batalha” Na verdade, como a história relata, Napoleão realizava estudos ambientais cuidadosos antes de cada batalha com os instrumentos de inteligência de que se dispunha à época e sua frase servia mais para advertir seus generais para que, em face da imprevisibilidade das situações reais de batalha, usassem sua capacidade de adaptação rapidamente, em vez de ficarem procurando abrigo e consolo nas minúcias dos planos preestabelecidos, que haviam sido modificados por ações imprevistas dos inimigos.

No entanto, havia duas diferenças consideráveis entre a Europa do início do século XIX e a realidade dos dias de hoje: a primeira se refere à complexidade do ambiente, uma vez que o universo de fatores econômicos, sociais, políticos, tecnológicos e culturais a ser considerado pelos estrategistas era infinitamente menor; e a outra diz respeito ao fato de que os instrumentos de inteligência e informação eram bastante limitados quando comparados à quase infinita quantidade de informação que se encontra à disposição dos “generais” empresariais dos dias de hoje. Mas a máxima napoleônica continua a valer, como será visto adiante.

A Promessa Implícita no Planejamento Estratégico

O exercício do planejamento estratégico nas empresas carrega consigo a promessa de ampliação dos níveis de racionalidade nas decisões empresariais, mediante um adequado conhecimento dos fatores internos e externos

(ambientais) que têm influência determinante ou relevante no seu funcionamento. Conhecendo tais fatores, os empresários e administradores poderiam reagir adequadamente a eles. Idealmente, o planejamento estratégico bem executado permitiria às organizações uma permanente capacidade de antecipação: antecipando (prevendo) as modificações relevantes em seus fatores operacionais, a organização seria capaz de *antecipar-se a elas* (CASTOR e SUGA, 1988, p.104). No primeiro caso, a organização teria como benefício a ampliação de suas capacidades cognitivas; no segundo, estaria aperfeiçoando sua possibilidade de agir proativamente em relação aos seus concorrentes (atuais e potenciais), o que representaria ganhos estratégicos importantes.

Nesse sentido, a realização de uma ampla prospecção ambiental como parte integrante e indispensável do diagnóstico estratégico, que é a peça inicial de todo o processo de planejamento, é lugar comum em toda a literatura da área. Da mesma maneira, a proposição de mecanismos de interface entre a organização e seu ambiente como um dos subsistemas fundamentais das organizações econômicas também tem lugar assegurado na literatura relevante.

No entanto, cresce nos administradores o sentimento de que o comportamento das variáveis ambientais é cada vez mais volátil e imprevisível, resultando em que sua análise mais aprofundada é virtualmente impossível em prazos razoáveis, pois antes de concluída estaria obsoleta. Como consequência, as tarefas típicas do planejamento estratégico se tornariam meros rituais de uma suposta busca da racionalidade, os quais não se traduziriam em reais benefícios para a empresa.

Neste artigo, analisam-se as razões para a crescente instabilidade dos ambientes estratégicos e a utilização de instrumentos analíticos para conviver com ela. A conclusão a que se chega é de que, se a existência incontestável desse fator de complexidade no processo de planejamento estratégico não é suficiente para desacreditá-lo, é suficiente, no entanto, para obrigar a adoção de técnicas mais expeditas e menos formalistas de diagnóstico e de controle estratégico para manter sua utilidade. Propositadamente, a análise é

aclimatada às características das organizações brasileiras e do ambiente em que são obrigadas a operar, uma vez que o objetivo fundamental deste texto é contribuir para o desenvolvimento de uma epistemologia própria às nossas características estruturais.

Os Instrumentos Usuais para Conhecer e Conviver com o Ambiente

Como uma organização prescreta o ambiente em que opera e procura adaptar-se a ele? KATZ e KAHN (1970, p.84) cunharam a expressão *Sistema Fronteiriço (Boundary System)* para descrever quatro subsistemas que exercem essas funções nas organizações:

- a) o subsistema encarregado tanto das compras e contratações externas (materiais, mão-de-obra, insumos em geral) quanto da venda e distribuição de produtos ao mercado;
- b) o subsistema institucional, que se ocupa de obter apoio e legitimação social;
- c) o subsistema adaptativo, que tem a seu cargo a coleta de informações, a pesquisa, o desenvolvimento e o planejamento; e
- d) o subsistema gerencial, encarregado de arbitrar conflitos hierárquicos e compatibilizar os requisitos ambientais com os recursos próprios e as necessidades da organização que está dirigindo.

Esses subsistemas “fronteiriços” suprem os sistemas internos da empresa (os de *produção* e de *manutenção*) de informações, insumos e decisões para permitir que o *output* da organização esteja adequadamente adaptado às exigências do mercado e às restrições impostas pelo ambiente.

A Crescente Instabilidade Ambiental e suas Causas

Evidentemente, o alcance e a complexidade desses sistemas “ fronteiriços” aumentam na medida em que a volatilidade e turbulência do ambiente também aumentam. Não se pode dizer que essa constatação seja algo que só

recentemente tenha preocupado os estudiosos das estratégias empresariais. EMERY e TRIST (1965) há mais de trinta e cinco anos já chamavam a atenção para a crescente turbulência dos ambientes organizacionais e para a virtual incapacidade das organizações de, individualmente, eliminar tais oscilações bruscas e estabilizar o ambiente em que operavam. No entanto, os últimos anos presenciaram um aumento notável dessa turbulência, devido, principalmente, à velocidade do processo pelo qual as economias nacionais estão se integrando e unificando, enquanto cresce em maior velocidade ainda o processo de geração e disponibilização de informações, afetando os padrões socioculturais de diferentes países.

É o que tem sido convencionalmente denominado de *globalização* (PARKER,1998; SAUERHEIMER,1998; GONÇALVES, 1999). A globalização, ao reduzir ou eliminar as barreiras nacionais entre os sistemas econômicos, vem produzindo o que Milton Santos chamou de *universalização da economia e do espaço* (SANTOS, 1996, p.72), em que a produção está cada vez mais distanciada dos locais de consumo e os indivíduos estão, necessariamente, conectados com outros indivíduos situados em locais progressivamente mais longínquos. Ora, essa universalização amplia dramaticamente o alcance dos fenômenos antes restritos aos ambientes nacionais sobre diferentes sistemas econômicos em todo o mundo.

Um exemplo eloqüente dessa ampliação é observável no caso da globalização financeira. Com a integração dos diferentes mercados financeiros mundiais, não apenas o volume de recursos que transitam entre eles aumentou de maneira exponencial, como experimentou uma profunda alteração qualitativa: entre 1980 e 1994, os empréstimos internacionais aumentaram dez vezes (HIRST e THOMPSON, 1996, p.40), enquanto os empréstimos de tipo tradicional foram substituídos majoritariamente por novos instrumentos financeiros como a securitização e toda a classe dos chamados *derivativos*, “boa parte dos quais são instrumentos esotéricos, difíceis de entender, de acompanhar e de controlar”. (HIRST e THOMPSON, 1996, p.41).

Outra consequência desse processo de globalização financeira foi o de criar uma associação inevitável entre a política monetária doméstica de cada país e sua política cambial que, no passado, puderam caminhar de maneira relativamente independente: a fixação dos juros internos por parte das autoridades monetárias respondia a fatores essencialmente internos, tais como a expansão de meios de pagamento, a velocidade da moeda, a pressão da demanda sobre a capacidade industrial instalada, etc. As questões externas, certamente, eram levadas em consideração, mas não tinham a centralidade de que hoje desfrutam, pois com a ampliação dos fluxos comerciais e o acesso ao mercado financeiro internacional por parte das empresas privadas de um determinado país (e de seus governos), a taxa de juros doméstica passou a ser um elemento crucial para regular o fluxo de recursos internacionais, atraindo-os ou afugentando-os. Política monetária e política cambial passaram, assim, a ser duas faces da mesma moeda.

Hoje, nenhum mercado financeiro do mundo consegue ficar imune a crises de liquidez ou de confiança originadas em outro, mesmo que a crise tenha sido gerada por razões totalmente localizadas e típicas do outro país. Foi o que aconteceu com a crise da economia russa e de alguns países orientais em meados de 1998: na medida em que investidores internacionais procuravam limitar suas perdas e manter posições em tais mercados, passaram a se desfazer de investimentos em outros, especialmente nos mercados “emergentes” (*emerging markets*), para recuperar liquidez; assim fazendo pressionaram esses últimos, provocando fuga de divisas, o que – por seu turno – passava a ser o ingrediente deflagrador de uma nova crise, desta vez no mercado emergente, antes tranquilo.

Empresa Brasileira e Turbulência Ambiental

O caso brasileiro é ilustrativo: desde o início do Plano Real, a estratégia cambial das autoridades brasileiras repousava na ampliação do intercâmbio comercial nas duas mãos

(exportação e importação) sem preocupações em gerar excedentes (saldos) significativos na balança comercial. A situação ideal seria a de crescimento equilibrado de exportação e importação, com as empresas (e o governo) recorrendo ao mercado internacional de capitais para atrair recursos para investimentos e para financiar os eventuais déficits oriundos da conta de serviços. Uma taxa de juros generosa e regras flexíveis para o tratamento do capital internacional de curto prazo garantiriam a formação de um amplo colchão de liquidez internacional, representado por reservas capazes de financiar, confortavelmente, as importações e o serviço da dívida externa. Na prática, erros de execução da estratégia acabaram por estimular exageradamente as importações, gerando déficits na balança comercial, mas o fluxo de capitais internacionais para o país mais do que compensava esses desequilíbrios, atraído por taxas de juros extremamente elevadas que permitiam aos banqueiros e investidores realizar *arbitrages* altamente vantajosas.

Do ponto de vista do governo, que via o afluxo de capitais internacionais abarrotar as reservas brasileiras, o modelo funcionava às mil maravilhas, embora esse otimismo não fosse compartilhado pelo empresariado nativo, obrigado a pagar altas taxas de juros no *front* doméstico para viabilizar o afluxo contínuo das divisas. Mesmo com a crise de liquidez do México em 1997, que produziu o que os jornalistas apelidaram de *efeito tequila*, pois outras economias emergentes (como o Brasil e a Argentina) viram suas reservas mingüarem rapidamente quando os investidores internacionais passaram a tirar capitais desses países para reforçar suas posições nos mercados que consideravam preferenciais, a estratégia se mostrou sólida: uma pronta reação das autoridades monetárias elevando os juros internos (e penalizando, novamente, o empresariado e o sistema produtivo nacional) rapidamente recompôs a situação. Se, entre setembro e dezembro de 1997, as reservas brasileiras foram reduzidas em US\$ 10 bilhões (de US\$ 62 bilhões para US\$ 52 bilhões), já em março de 1998, as reservas tinham recuperado a perda e até aumentado, batendo a marca dos

US\$ 68,5 bilhões, o que foi saudado na época, como prova de confiança inabalável na economia brasileira por parte dos investidores internacionais. A estratégia tinha, aparentemente, resistido ao seu “teste de ácido”.

Mas, em meados de 1978, uma nova crise envolvendo as economias asiáticas e russa demonstrou que o modelo era vulnerável. Em menos de três meses, as reservas brasileiras caíram mais de US\$ 25 bilhões e, em janeiro de 1999, o país se aproximava perigosamente da insolvência. Como resultado, o Banco Central abandonou a estratégia cambial, produzindo-se uma desvalorização da moeda nacional em mais de 40%, o que veio a onerar pesadamente as empresas que haviam se endividado em moeda estrangeira, ônus que se agravou com uma nova rodada de aumento de juros, que atingiram patamares escorchantes como forma de atrair novamente os capitais internacionais.

A conclusão a que se pretende chegar com esta análise é demonstrar que, por melhores que fossem os instrumentos de diagnóstico ambiental de que uma organização dispusesse, era virtualmente impossível prever que um conjunto de eventos localizados na Rússia, Indonésia e Tailândia, países com os quais o Brasil tem pouquíssimo em comum em termos de intercâmbio comercial e financeiro, viesse a ter tamanho impacto sobre as empresas brasileiras. É preciso notar que poucas empresas podem se dar ao luxo de adotar estratégias imobilistas do tipo “esperar para ver” (*wait and see*), sendo obrigadas a tomar decisões de risco mesmo quando sabem que o ambiente em que estão operando está carregado de volatilidade.

A Análise PEST

O acrônimo PEST é utilizado para identificar quatro dimensões de análise ambiental de natureza qualitativa de fenômenos dificilmente quantificáveis: a Política, a Econômica, a Social e a Tecnológica. O importante não é ressaltar a importância dessas quatro dimensões, de resto bem conhecidas e exploradas em toda a literatura relevante de planejamento estratégico, mas chamar a atenção para algumas regras a ser utilizadas para a sua utilização.

Como instrumento de redução dos riscos estratégicos, a análise PEST adquire maior utilidade quando: é utilizada em conjunto com outros instrumentos analíticos, tais como o Modelo das Forças Competitivas de Michael PORTER (1986, p.22-48); a seleção das variáveis a ser pesquisadas é limitada a cinco para evitar uma dispersão da atenção entre um maior número de fatores, sem dúvida importantes mas de menor impacto.

NORBURN (1997, p.187-89) exemplifica o tipo de variáveis a ser pesquisada nessas quatro dimensões:

- a) *mudança política e intervenção governamental*: até que ponto, por exemplo, a ascensão de um determinado partido político ao poder determinará uma alteração na política de estímulo industrial? Ou até que ponto os governos se sentirão tentados a interferir nas decisões empresariais privadas, tais como a localização de indústrias?
- b) *dependência do ciclo econômico*: como determinadas empresas (obviamente as que estão realizando a análise e suas concorrentes) serão afetadas pelos diferentes estágios de um ciclo econômico? Ou qual será a reação dos governantes em termos de política monetária e fiscal a cada modificação relevante no ciclo? Será mais prudente endividar-se a longo ou a curto prazo? E assim por diante;
- c) *mudanças sociais, demográficas, atitudinais e religiosas*: quais são os efeitos das mudanças demográficas sobre a demanda atual e potencial dos produtos da empresa? E que efeitos sobre a indústria tabageira resultarão da crescente hostilização ao fumo na legislação de muitos países e nas atitudes dos consumidores? Ou até que ponto o predomínio de uma determinada religião ou a adoção de uma política fundamentalista (como a das repúblicas islâmicas) afetam o funcionamento e as perspectivas de uma determinada empresa?

As recomendações quanto à limitação do número de variáveis a ser investigadas têm razão de ser. O excesso de informações pode ter um efeito tão nocivo sobre a capacidade de ação estratégica quanto sua escassez. Essa é uma síndrome que os críticos do planejamento empresarial chamam de *paranalysis*, a *paralysis by analysis*... Às voltas com a digestão de um grande número de dados, uma empresa pode se ver imobilizada, com receio de deixar de lado uma variável importante e não agir tempestivamente. Por seu turno, a recomendação de associar esse tipo de análise ao Modelo das Forças Competitivas de Porter também é plenamente justificável. Ao concentrar seu foco nas cinco forças competitivas (os “entrantes”, os “substitutos”, o poder relativo dos fornecedores e dos consumidores, bem como a própria concorrência atual), a empresa delimita seu universo de investigação, o que permite guardar o foco.

Outra recomendação de Norburn diz respeito à utilização de métodos quantitativos para dar maior rigor à análise, mesmo reconhecendo que a análise PEST não pretende ser uma técnica de quantificação precisa:

O primeiro passo é atribuir probabilidades a cada uma das variáveis; o segundo consiste em avaliar os efeitos quantitativos e qualitativos da ocorrência de cada variável sobre a capacidade [da empresa] alcançar seus objetivos corporativos. Multiplicando a probabilidade pelo efeito, obtém-se um ranking rudimentar de índices de vulnerabilidade empresarial – e de oportunidades. Em seguida, esses índices são refinados, eliminando as variáveis de menor impacto e concentrando a atenção naquelas com impacto mais significativo. (NORBURN, 1997, p.189).

Implicações para a Inteligência Empresarial

Quais as implicações dessas recomendações sobre as estruturas de inteligência empresarial? Com base no pressuposto de uma análise exaustiva do maior número possível de variáveis ambientais, desenvolveu-se um pensamento relativamente simplista de que uma organização que contasse com um sofisticado

sistema de coleta e tratamento de dados poderia conduzir seu destino, na medida em que, conhecendo minuciosamente o ambiente em que opera (e, primordialmente, seus consumidores) se transformasse em uma máquina de produção voltada para esses últimos. Muitas empresas, ciosas da necessidade de prescrutar o ambiente em que estão operando, montam estruturas para a coleta de dados, assinam *newsletters*, contratam consultores e, mais recentemente, se debruçam na Internet em busca de mais e mais subsídios para a tomada de decisão em situações de complexidade e incerteza crescentes.

Esse pensamento é simplista, pois, como frisou HASELHOFF (1990, p.35), não apenas as interfaces com o ambiente são, na prática, muito menos nítidas do que parecem na teoria, como – igualmente – as interpretações dos diferentes membros de uma organização sobre o ambiente não são necessariamente harmônicas; ao contrário, a dissensão e o conflito interno são características usuais nas organizações contemporâneas, o que leva a que um mesmo conjunto de informações mereça interpretações totalmente diversas por parte dos executivos da empresa. Uma das dificuldades habituais dos planejadores estratégicos decorre, exatamente, em ter de conciliar diferentes pontos de vista e interesses dos que comandam, integram ou se relacionam com uma organização (o que convencionou se chamar de *stakeholders*), que tendem, inevitavelmente, a utilizar as análises ambientais para reforçar seus pontos de vista, posições e interesses próprios. Afinal, está-se lidando com hipóteses, expectativas e probabilidades e não com certezas matemáticas. Acresce que o componente da audácia e da surpresa, inerentes à estratégia, estariam prejudicados na medida em que os executivos da empresa, seguindo rigorosamente as tendências sugeridas pelos dados ambientais, tenderiam a agir de maneira previsível e conformista para não ser responsabilizados pelos eventuais erros de avaliação.

Portanto, contar com um bom sistema cognitivo ajuda mas não resolve o problema de como antecipar as mudanças ambientais e antecipar-se a elas, agindo estrategicamente;

para isso, é necessário muito mais, a começar por um trabalho de natureza política a ser desenvolvido para que a organização alcance um mínimo de harmonia em relação à forma como decide enfrentar os desafios externos (HASELHOFF, 1990, p.36).

Conclusão

A crescente complexidade do ambiente estratégico e o aumento exponencial dos dados e informações a respeito de variáveis ambientais não determinam a obsolescência dos processos de planejamento estratégico, entendido como o processo pelo qual uma organização combina seus recursos e ações para atingir seus objetivos. Mas, certamente, exige algumas qualificações importantes:

- a) uma maior ênfase nos processos políticos da empresa, tais como a busca de consenso, o gerenciamento de conflitos e a convergência de agendas e interesses particularísticos dos dirigentes, acionistas e demais *stakeholders*, visando reduzir os níveis de fricção interna e de entropia organizacional, ampliando dessa maneira a capacidade de intervenção estratégica da empresa;

- b) a utilização de instrumentos mais expeditos de coleta e interpretação de dados e informações para reduzir os prazos de análise ambiental e evitar sua obsolescência;
- c) a adoção de estruturas decisórias que permitam que a análise multidimensional e multidepartamental das informações ambientais coletadas substitua os processos rotineiros de análise seqüencial, propiciando, assim, ganhos de tempo consideráveis e o desenvolvimento de modelos holísticos de interpretação, em oposição aos modelos fragmentários que são a tônica nas estruturas convencionais.

Além disso, evidentemente, é necessário desenvolver estruturas e processos gerenciais que valorizem e estimulem as capacidades de adaptação e de rápida resposta entre executivos e gerentes. Essa última capacidade, freqüentemente desprezada e até hostilizada por muitos planejadores empresariais que gostariam de poder exigir obediência irrestrita às suas idéias era, certamente, a que mais interessava a Napoleão, que deve muitas vezes ter perguntado aos seus generais: *On s'engage. Et puis, qu'est-ce que tu fais?*

Referências Bibliográficas

- BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília, v.35, n.4, 1999.
- CASTOR, Belmiro V. J.; SUGA, Nelson. Planejamento e ação planejada : o difícil binômio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p.104-122, jan./mar. 1988.
- EMERY, Fred; TRIST, E. L. The causal texture of organizational environments. **Human Relations**, n.1, 1965.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo : Paz e Terra, 1999.
- HASELHOFF, Fritz. Novo paradigma para o estudo das metas organizacionais. In: ANSOFF, Igor et al. (Orgs.). **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo : Atlas, 1990.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalization in question**. Cambridge : Polity Press, 1996.
- KATZ, Daniel; KAHN, Robert. **Psicologia social das organizações**. São Paulo : Atlas, 1970.
- NORBURN, David. PEST analysis. In: DEREK, Channon (Ed.). **Blackwell encyclopedia of strategic management**. Oxford : Oxford Blackwell, 1997.
- PARKER, Barbara. Evolução e revolução : da internacionalização à globalização. In: HANDBOOK de estudos organizacionais. São Paulo : Atlas, 1998. p.400-443.
- PORTER, Michael. **Estratégia competitiva**. Rio de Janeiro : Campus, 1986.
- SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**. 4. ed. São Paulo : Hucitec, 1996.
- SAUERHEIMER, Karl Hans. As três faces da globalização : liberalização comercial, fluxos de capital e ordem econômica mundial. **Pesquisas**, São Paulo, n. 13, p.33-45, 1998.