

DUAS ABORDAGENS DO PLANEJAMENTO A LONGO PRAZO

William M. O'Keefe
Professor Visitante
IA/FEA/USP

INTRODUÇÃO

Muita discussão existe sobre diferenças entre a abordagem sistêmica no planejamento e a abordagem dos incrementalistas. Pontos-chaves das diferenças geralmente levantados incluem o fato de que o planejamento sistêmico é por demais difícil de ser conduzido porque requer muitos dados, enquanto o planejamento incremental é inadequado porque se baseia principalmente nas experiências passadas em vez de projeções das mudanças futuras. O propósito do presente trabalho é identificar e discutir uma série de fatores-chaves que permitam avaliar os pontos fortes e fracos dos planejamentos sistêmico e incremental.

Tipos de planejamento

O Planejamento ao nível organizacional para adaptar as mudanças ambientais pode ser dividido em dois tipos: a abordagem incremental ou "satisficing" e a abordagem sistêmica ou racional-compreensiva. A abordagem incremental ou "satisficing" é caracterizada pela busca limitada de alternativas — a primeira solução aceitável é geralmente adotada — e pelo tratamento paralelo ou serial de aspectos parciais das necessidades do planejamento da organização. O processo de delinear estratégias é caracterizado principalmente pelo desenvolvimento de soluções reativas aos problemas presentes do que por uma busca proativa de novas

oportunidades. A abordagem sistêmica ou racional-compreensiva é caracterizada por uma busca mais extensiva de alternativas, uma tentativa de otimizar a solução selecionada e de tratar, ao nível sistêmico, as necessidades do planejamento estratégico da organização. Esta abordagem tenta tratar o problema

estratégico da organização numa forma compreensiva e completa. Todos os assuntos relacionados com o problema estratégico são considerados como inter-relacionados. A tentativa é feita para integrar as soluções dos subproblemas numa solução compreensiva do problema estratégico da or-

Figura 1
Diferenças-chaves dos tipos de Planejamento

ASPECTO	TIPOS DE PLANEJAMENTO	
	SISTÊMICO/RACIONAL COMPREENSIVO	INCREMENTAL/ "SATISFYING"
Busca de Alternativa	Extensiva: otimiza a solução selecionada	Limitada: a primeira solução aceitável geralmente é concordada
Tratamento das necessidades de planejamento da organização	Lida com necessidade de planejamento da organização como um sistema	Tratamento paralelo ou serial
Processo de definição de estratégia	Busca proativa de novas oportunidades. Abordagem compreensiva do problema estratégico em geral da firma buscando soluções completas	Geralmente busca as soluções reativas dos problemas existentes. Soluções são parciais, tratando sobre partes selecionadas do problema em geral.
Metas	Busca de metas múltiplas, explícitas e de maneiras para otimizar seu atingimento.	Busca de poucas metas, menos explícitas, com procura muito limitada das maneiras de as atingir.

ganização. A abordagem sistêmica é caracterizada pelas metas múltiplas e explícitas e pelas tentativas de achar caminhos ótimos para obtê-las. A abordagem incremental possui poucas metas que são menos explícitas e poucas alternativas de obtê-las. Estas diferenças estão sintetizadas na figura 1.

De acordo com Lindblom (1960), a abordagem incremental é uma descrição de como o planejamento é realmente feito e pode ser feito em função das limitações da racionalidade e das dificuldades do homem envolvidas na tentativa de definir problemas ambientais extremamente complexos. Andrews (1971), Gilmore e Brandenberg (1962) e Steiner (1969) prescrevem a segunda abordagem como a maneira pela qual o planejamento deveria ser feito.

Vejamos, por exemplo, a abordagem de planejamento sistêmico que poderia ser empregada pelos planejadores de uma firma de manufatura de autopeças. O processo de planejamento poderia começar como parte do procedimento de planejamento trienal. Poderia também iniciar-se para identificar maneiras de aproveitar oportunidades identificadas pelo sistema de monitoria ambiental, ou para descobrir maneiras de proteger a firma de ameaças ambientais. Uma vez que os objetivos gerais da firma tenham

sido reavaliados, os planejadores conduziriam uma análise cuidadosa sobre os efeitos gerados pelas mudanças relevantes nos aspectos social, econômico, técnico e governamental do ambiente da firma. Os planejadores desenvolveriam sistematicamente e avaliariam uma série de alternativas de portfólio do mercado de produto, os quais lhes permitiriam aproveitar as oportunidades e minimizar as ameaças. Os planejadores conduziriam, então, uma análise cuidadosa dos requisitos financeiros, técnicos e de recursos humanos de cada uma das alternativas, bem como os benefícios oferecidos em cada uma delas.

Nenhuma mudança seria considerada seriamente, tal como a introdução de um novo tipo de pistão, sem a avaliação dos seus efeitos sobre os requisitos de recursos internos da firma, dos seus efeitos sobre a linha de produtos existentes e das possíveis reações dos competidores.

O portfólio dos produtos existentes e novos, oferecidos aos mercados existentes e novos, que resulta do processo de planejamento teria sido escolhido devido ao fato de oferecer a combinação ótima de lucro potencial e vantagem comparativa. A alternativa escolhida seria acompanhada por uma série de metas e objetivos específicos, muitos deles em termos

claramente mensuráveis. Por exemplo, um dos objetivos poderia ser "Aumentar a participação da firma no mercado nacional, com relação aos pistões de automóveis particulares, de 23% para 31% em 1981". O outro poderia ser "Aumentar o lucro da firma em 10% ao ano nos próximos cinco anos."

Cada uma das divisões e departamentos da companhia poderia preparar planos operacionais específicos para atingir os objetivos. Um sistema de controle poderia ser estabelecido para acompanhar o desempenho do plano, e o desempenho das unidades organizacionais poderia ser avaliado com base nas suas contribuições ao plano.

Se a mesma companhia tivesse seguido uma abordagem de planejamento incremental, o processo de planejamento de longo prazo poderia ser iniciado em reação a uma ameaça. A ameaça poderia tomar a forma de um anúncio governamental de que equipamentos especializados para produção necessitados pela firma não poderiam mais ser importados. A entrada de um competidor no mesmo mercado com um produto similar a um preço mais baixo é outro exemplo de uma ameaça do ambiente. A introdução pendente de uma inovação tecnológicas, tal como maquinaria de

turbina de gás sem pistão, que aumentará muito a taxa de obsolescência da presente linha de produto, é um terceiro exemplo da ameaça ambiental.

A atividade de planejamento incremental é focalizada em identificar maneiras de contornar estas ameaças. Pouca atenção é dada à identificação de outras tendências, sociais, econômicas, técnicas e legais, que podem representar oportunidades ou ameaças adicionais. Elas são tratadas como assuntos separados, a serem enfrentados somente quando necessário.

A busca de alternativas termina quando o grupo descobre uma solução que é politicamente aceitável por aqueles envolvidos no processo. Pouca atenção é dada à redefinição das metas finais da companhia.

Análise limitada é feita sobre os efeitos da solução, tal como a decisão de construir o próprio equipamento ou expandir a linha de produto, sobre outros aspectos da organização. A alternativa escolhida é implementada na companhia, acompanhada de poucas metas explícitas e quantificadas. A maioria das metas e dos objetivos são referidos em termos qualitativos, tal como "Aumentaremos nossa independência tecnológica através do desenvolvimento do nosso próprio grupo de P & D ou

"Aumentaremos a nossa força de venda a fim de enfrentar a competição."

Cada uma das divisões e departamentos da companhia, então, preparará planos operacionais específicos para atingir os objetivos. Entretanto, provavelmente conterá menos objetivos específicos que outros planos feitos numa companhia que utilize a abordagem sistêmica para planejamento a longo prazo.

FATORES-CHAVES QUE REALÇAM AS DIFERENÇAS ENTRE DOIS TIPOS DE PLANEJAMENTO

Seis fatores são selecionados para mostrar as diferenças fundamentais entre os dois tipos de planejamento. Estes foram condensados das declarações explícitas e implícitas dos principais autores destes tópicos e das experiências em consultoria do autor. Os principais trabalhos dos autores sobre estratégia de corporações, incluindo Andrews (1971), Akoff (1970), Ansoff (1965, 71, 72), Ewing (1969) e Steiner (1969) e aqueles trabalhos dos autores do planejamento a nível societal, incluindo Dror (1971), Friedman (1973) e Michael (1971), foram consultados a fim de identificar alguns dos fatores-chaves que permitem a melhor compreensão das diferenças

entre os dois tipos de planejamento estratégico. Os seis fatores selecionados para esta comparação são os seguintes: premissas sobre o homem, premissas sobre a mudança organizacional, conflito de metas, deslocamentos de metas, redução da incerteza, e a questão do poder. As principais diferenças que distinguem os dois tipos de planejamento estão descritas nas seções seguintes.

Premissas sobre o Homem

A abordagem racionalista-compreensiva para o planejamento a longo prazo admite certas premissas sobre o homem como um ser racional. Os proponentes desta abordagem assumem que indivíduos, grupos e organizações são capazes de saber quais são seus interesses. Uma vez conhecidos estes interesses, o indivíduo/grupo/organização agirá ou poderá agir de uma maneira racional para alcançá-los. O Homem é visto como um escolhedor racional, capaz de conhecer seus interesses e alcançá-los de uma forma objetiva e otimizante. Não somente um indivíduo sozinho, mas grupos de indivíduos e organizações de indivíduos podem definir e perseguir seus interesses de maneira racional e objetiva.

A abordagem incremental assume

premissas diferentes sobre o homem. Os proponentes deste tipo de planejamento propõem que somente os indivíduos podem conhecer quais são seus interesses e, portanto, alcançá-los. Isto é uma suposição atomística. Grupos e organizações não são encarados como capazes de possuir metas comuns como unidades independentes dos indivíduos. As metas dos grupos e das organizações são agregadas das metas independentes dos indivíduos, que tinham concordado a respeito de um processo partidário de ajustamento mútuo (LINDBLUM, 1960). O processo de escolha de metas é principalmente político, de forma que o conjunto de metas finais é aquele que é o mais politicamente aceitável pelos membros do grupo. As metas escolhidas podem não ser as mais racionais para atingir fins de longo prazo, mas são as mais aceitáveis, dadas as realidades políticas do momento. Assim, os incrementalistas enfocam o homem como um escolhedor racional, no que diz respeito à definição do que é o melhor para ele, e um influenciador social, no que diz respeito à definição do conjunto de metas individuais que é mais aceitável pelo grupo ou organização envolvida. A utilidade da ação escolhida para atingir as metas finais é colocada em segundo plano por aqueles envolvidos no processo de planejamento.

Premissas sobre Mudança Organizacional

A abordagem racionalista-compreensiva propõe que o homem é eminentemente racional e responde comportamentalmente a novas informações. À medida que os indivíduos sejam expostos a novas informações, uma vez que eles saibam os fatos verdadeiros, então eles responderão através da mudança de seus comportamentos. Esta é a abordagem socrático-racional da mudança organizacional definida por Hornstein *et al.* (1971) numa revisão de suposições psicológicas e sociológicas com respeito a diferentes abordagens para mudanças nas organizações.

Os incrementalistas tendem a uma abordagem de influência social para a mudança. Eles afirmam que o homem é um ser social e racional, cujo comportamento é regulado por normas sócio-políticas. Estas normas devem ser mudadas se o homem for mudar o seu comportamento em busca de metas. O homem não é necessariamente responsivo comportamentalmente a informações. Seu comportamento mudará quando as normas que o regem forem mudadas através de um processo de negociação sobre metas aceitáveis para os membros da organização.

O ponto de vista dos planejadores

sistêmicos com relação ao processo de tomada de decisão superenfatiza os aspectos racionais do homem, e no processo limita suas habilidades racionais porque ele é uma criatura tanto social como racional, um influenciador e um escolhedor. A teoria de escolha racional "ignora quase que completamente as limitações dos homens como mecanismos para computação e escolha" (SIMON, 1965). Forças sociais e organizacionais determinam largamente os limites do homem como organismo flexível e adaptável que busca metas. Simon afirmou que os limites da racionalidade do homem não são fisiológicos e fixos, mas partes da composição psicológica do indivíduo. Isto é, o homem é mais "racional" e efetivo como decisor se lhe for permitido integrar sua racionalidade com seus aspectos sociais e sua escolha com seus esforços de influenciar outros. Hall (1973) afirma que a abordagem do sistema normativo é por demais racional e não se enquadra na estrutura gerencial real de decisão; como resultado, muitos gerentes rejeitam tecnologias de planejamento racional. Esta rejeição ocorre porque muitas das técnicas de abordagem sistêmica não são adaptadas (e possivelmente não são adaptáveis) ao ambiente dinâmico da atividade gerencial, e porque a abordagem normativa não prevê mecanismos para faci-

litar esta integração do social com o racional.

Por outro lado, os incrementalistas provavelmente superenfatizam os aspectos sociais da mudança organizacional às custas do racional. O que é mais aceitável pelo grupo envolvido no processo de planejamento não corresponde necessariamente a melhores interesses a longo prazo da organização. A abordagem dos incrementalistas é bastante subjetiva devido à sua procura de alternativas limitadas, seu treinamento parcial das necessidades de planejamento e, essencialmente, sua resposta reativa aos problemas imediatos e óbvios.

A abordagem incremental é totalmente adaptável ao ambiente dinâmico de uma organização típica sob mudança, mas é inadequada como abordagem de planejamento porque subenfatiza a importância de uma abordagem objetiva e racional de estabelecimento de metas e definições de estratégia.

Conflitos de Metas

Uma das mais sérias desvantagens do planejamento sistêmico é que ele pode facilmente resultar em conflito de metas. Especificação de metas e concordância sobre metas finais requerem um alto grau de natureza coesiva social e política, o que não é usualmente

encontrado nas organizações. O processo de tentar esclarecer e especificar metas separadamente da ação pode conduzir a muito conflito e tensão numa organização, o que dispersa suas energias a partir da tarefa de ligar conhecimento com ação. A abordagem do planejamento sistêmico de separar a escolha dos fins dos meios resulta em mais conflito de metas do que a abordagem incremental, a qual integra o processo de valorização e tomada de ação. Benveniste (1972) exprimiu que todos podem concordar com metas vagas, mas quando elas são substituídas por metas específicas isto pode resultar e às vezes resulta, em grande conflito de metas e possivelmente no término do esforço de planejamento.

Um segundo aspecto dos problemas causados pela separação das metas das ações relaciona-se com a aprendizagem. Lewin (1970) escreveu que para experimentar sucesso ou falha, que são partes essenciais do aprendizado, o indivíduo deve se sentir possuidor dos resultados da tentativa de alcançar os objetivos. Ele também afirmou que, se um indivíduo trabalha em direção de uma meta que não "possui" e falha, ele tenderá a atribuir esta falha a causas externas. Se esta situação da falta de posse de metas e de falta de sentimento de responsabilidade pelo sucesso ou

pela falha persistir, o indivíduo não aprenderá pelas suas experiências. Ansoff (1965), Ackoff (1970), Steiner (1969) e outros enfatizam que o processo de planejamento é importante, não o plano escrito, por causa do aprendizado e do desenvolvimento de habilidades que ocorrem durante o processo de planejamento. Se a separação do estabelecimento de metas da ação resultar em falta de posse de meta, então o processo do planejamento sistêmico é muito menos que uma experiência de aprendizagem do que é proposto a ser.

Etzioni (1968) declara que o modelo racional-compreensivo inibe uma ação eficaz. Racionalidade não é um processo linear, i.e., quanto mais o planejador for imparcial e objetivo, mais racional será a sua decisão. Etzioni aborda um assunto muito importante quando afirma que, em termos psicológicos, o comprometimento de metas é emocional e, neste sentido, não-racional. É possível que, quanto mais a pessoa for imparcial e objetiva no estabelecimento de metas, tanto mais o seu comprometimento com as metas pode ser suprimido. Portanto, a separação do estabelecimento de metas da ação pode impedir ação eficiente devido à indução de baixo comprometimento de metas e à redução de aprendizagem que possam ocorrer. O problema em planeja-

mento, como esclareceu Friedman (1973), não é como efetuar as decisões mais "racionalis", mas como melhorar a qualidade da ação. O planejamento não é anterior à ação, mas parte dela, ligando informação com ação.

Os incrementalistas não separam a escolha dos fins dos meios, como é feito na abordagem sistêmica. Os objetivos e sua importância relativa não são separados da discussão de alternativas estratégicas. Uma decisão é "boa" se sobre ela existe acordo, isto é, se os meios e os fins são escolhidos simultaneamente. O laborioso processo de decidir sobre as metas finais é evitado devido ao processo de integração da valorização e da ação. Os incrementalistas são geralmente capazes de evitar o término prematuro do esforço de planejamento através da concordância sobre metas vagas em vez de específicas. Entretanto, mesmo que isto resulte num elevado nível de "posse" das metas, uma aprendizagem eficaz limitada pela falta de definição de metas e de engajamento em uma busca mais extensiva de alternativas. Este é especialmente o caso de uma organização que falha em atingir as metas ou que as atinge mas encontra uma série de problemas inesperados que põem em perigo sua sobrevivência.

Deslocamento de Metas

O deslocamento de metas é outro problema importante que ocorre com a especificação de metas requeridas no planejamento sistêmico. Há o constante perigo de que as medidas que são estabelecidas para agir como postos de marcação do movimento em direção ou a partir de uma meta, tornem-se novas metas e desloquem as metas que elas pretendem medir. É muito difícil selecionar medidas adequadas de resultados. Se forem inadequadas, elas resultarão em deslocamento de metas, falsificação das medidas e eventualmente falsificação do sistema. Ao escolher as medidas, é melhor que se escolham como medidas aqueles "outputs" onde o consenso das metas torne mais fácil obter o deslocamento de metas e a corrupção seja minimizada, e o fracasso do esforço de planejamento seja evitado (Benveniste, 1972).

As medidas pretendem ser guias que auxiliam e estimulantes para a organização, mas elas tendem a ser fatores impeditivos. As variáveis independentes usadas para mensuração são eventualmente tratadas como variáveis dependentes. A pergunta "Há alguma mudança na variável dependente?" é esquecida. As variáveis independentes ou metas intermediárias são observadas,

e, se elas mudam, sucesso ou falha são reivindicados sem atenção adequada à variável dependente original.

O deslocamento de metas pode ser evitado ou ao menos minimizado pela realimentação contínua para assegurar que os meios obtidos estejam realmente dirigidos para a complementação das metas e que as metas sejam ainda relevantes (MICHAEL, 1971). Para obter tal realimentação, é necessário que se tenha um adequado sistema de vigilância que busque informação inter- e extra-organizacional, continuamente. Devido ao longo período envolvido nas mudanças estratégicas e ao aumento da turbulência do ambiente organizacional no Brasil, nos Estados Unidos e em muitas outras partes do mundo, a realimentação recebida tende a ser desconcertante e ambígua. Esta dificuldade de realimentação, além da natureza não quantificável de muitos objetivos finais, contribui para a problemática de deslocamento de metas.

Há também o assunto correlato discutido por Ansoff (1965) e outros sobre o problema de subotimização entre objetivos próximos (curto prazo) e de longo prazo. A ênfase total sobre objetivos próximos pode resultar na máxima utilização de recursos no curto prazo, mas falha no longo prazo.

Isto acontece porque recursos não suficientes são alocados para renovar a organização através de, por exemplo, aquisição de novos recursos ou desenvolvimento de novos mercados e produtos ou serviços. Sucesso no curto prazo pode significar desastre no longo prazo, a não ser que os recursos sejam alocados apropriadamente para alcançar os objetivos e metas de curto e de longo prazo.

Em certo sentido, os incrementalistas evitam o deslocamento de metas ao evitar o estabelecimento de metas finais. Na prática, o perigo de deslocamento de metas é muito maior para os incrementalistas uma vez que eles se concentram nas metas próximas. À medida que a taxa de mudança aumenta, torna-se mais necessário antecipar mudanças próximas num ambiente organizacional e o preparar para tal. As experiências do passado são guias cada vez menos adequados para o futuro. O constante perigo com o planejamento incremental é a dificuldade de antecipar as necessidades e preparar-se adequadamente para a renovação da organização, seja em termos de desenvolvimento da nova linha de produto ou novos mercados, seja na falha de adquirir novos recursos que serão necessários num futuro novo e diferente. Estas mudanças levam tempo para planejar e implementar. A falha em efetuar uma busca extensiva de

alternativas e de controlar o ambiente em mudança pode resultar no fracasso em alcançar a meta implícita básica de sobrevivência da organização.

Redução de Incerteza

Um propósito básico do planejamento estratégico é a redução da incerteza. A abordagem racional-compreensiva preocupa-se com a redução da incerteza para enfatizar a estabilidade organizacional. Afirma-se que a incerteza (quando alguém sabe ou pensa que sabe que alguém não sabe o que necessita para tomar uma decisão do tipo risco) pode ser convertida ao longo do tempo em escolhas do tipo risco (quando alguém conhece probabilidades e pode fazer escolhas arriscadas baseadas em valores esperados de tipo probabilidade). Schon (1967) declarou que a visão racional da inovação e mudança como sendo um processo ordenado, meta-dirigido, e de redução de risco, é um mito. Em situações de incerteza, onde a ação é requerida mas os riscos ou probabilidades de sucesso ou falha não são conhecidos, a visão racional propriamente dita não é aplicável. A abordagem incremental é considerada por alguns como sendo mais sensível a situações de incerteza.

O tratamento da incerteza por autores como Ansoff (1965), An-

drews (1971) e Steiner (1969) é limitado em valor porque eles discutem principalmente a necessidade de converter a incerteza em risco através da realimentação a partir do ambiente. Eles evitam tratar o confuso problema de como a organização lida com a incerteza quando a encontra. O que os planejadores e administradores fazem quando uma organização está mergulhada na incerteza? Como as decisões racionais podem ser tomadas quando não há suficiente informação disponível para tomar tais decisões sem fabricação de dados? Se a incerteza não pode ser realisticamente estruturada pelo pensamento do tipo de risco, como ela é tratada pela organização? Que tipos de habilidades são necessários para sobreviver a estas ondas periódicas de ansiedade que varrem as organizações durante tempos de incerteza, quando a necessidade da ação é clara mas a ação propriamente dita não é clara?

Observando o processo de planejamento como aprendizagem baseada na experiência e a ligação do conhecimento com as ações, parece que dois aspectos da incerteza devem ser considerados. O primeiro é como a incerteza pode ser reduzida em risco para a tomada de decisão mais "racional", o que tem sido extensivamente visto na literatura sobre planejamento. O segundo refere-se ao processo de desen-

volvimento de habilidades a nível individual, a nível do grupo e a nível organizacional para tratar com os períodos de incerteza e aprender com eles.

Escritores como Schon (1967), Michael (1971), Friedman (1973), Ackoff (1970) e outros têm dado alguma atenção ao problema de aprender como tratar com a incerteza. Escritores como Argyris (1970), Bennis (1969), Schein (1969) e outros, conhecidos como especialistas em desenvolvimento organizacional, têm feito considerável trabalho sobre como as organizações podem aprender a tratar com a incerteza. Michael (1971) é de opinião de que um planejamento bem sucedido pode ser feito somente se o conhecimento do homem na organização for ligado com o conhecimento sobre procedimentos de planejar e aplicado nas tentativas de planejamento.

A abordagem incremental para planejamento e inovação a longo prazo é considerada por autores como Lindblom (1960), Benveniste (1972), Friedman (1973) e Michael (1971) como sendo a mais sensível a situações de incerteza. A tendência nesta abordagem é esclarecer metas individuais e, então, negociar por um consenso que minimiza as ameaças àqueles envolvidos no esforço de planejamento da maneira mais pragma-

tica possível. A estratégia escolhida é geralmente a defensiva, que tenta minimizar os riscos de uma maneira subjetiva em vez de avaliá-los e antecipar a ação tão ativamente quanto possível sob as circunstâncias.

A Questão do Poder

A mudança e a incerteza que acompanham a adoção do planejamento sistêmico e as técnicas sofisticadas de planejamento são fontes importantes de resistência para a adoção do planejamento sistêmico e técnicas novas. A introdução do planejamento estratégico encontra resistências porque implica numa mudança das regras para alocação do poder e de status (EWING, 1969). O mundo confortável dos gerentes é ameaçado pelas tentativas de planejar porque isto significa uma mudança do conhecido, do presente, para alguma futura situação desconhecida. As pessoas resistem ao planejamento pela recusa em fornecer informações e, algumas vezes, pela crítica a todo o conceito de planejamento (SCHON, 1967; HERTZ, 1965). Um segundo aspecto do problema da incerteza é que as pessoas tendem a resistir ao planejamento por causa da certeza envolvida. A luta política que é continuamente travada na maioria, se não na totalidade, das organizações depende, até certo ponto, da incerteza. Se o planejamento sistêmico

for bem sucedido ao reduzir a incerteza de forma significativa, ele também reduzirá as possibilidades de negociar os acordos sobre alocação de recursos e outras mudanças (BENVENISTE, 1972). A espadada de dois gumes da incerteza é uma razão significativa para a não adoção do planejamento sistêmico e a predominância do planejamento incremental.

Grabow e Heskin (1973) descrevem o planejamento sistêmico aplicado como tendo tendências elitistas, centralizadoras e resistentes a mudanças. É elitista naquilo que estabelece uma relação "Eu-Sua" entre os planejadores e os implementadores e beneficiários. Os planejadores, face à restrição de tempo e de recursos, tendem a dedicar a maior parte de sua atenção aos decisores de alto nível, geralmente ignorando aqueles que serão responsáveis pela implementação do plano e aqueles que serão os beneficiários (BENVENISTE, 1972). Esta elite de planejamento tenta centralizar a decisão dentro de uma estrutura organizacional através da atenção ao nível elevado e do desenvolvimento de mecanismos elaborados de monitoria e controle. A centralização é evitada, deslocando a atenção da negociação e complementação de tarefas para a busca de meios de ceder o mínimo e "combater o sistema". O comportamento não-condescendente pode

ocorrer quando aos membros da organização, particularmente àqueles responsáveis pela implementação, não são permitidas oportunidades e flexibilidades suficientes de participar no processo de planejamento. Grabow e Heskin (1973) acham que o planejamento sistêmico é resistente à mudança porque, uma vez que os planejadores e as pessoas de alto nível tenham estabelecido seus objetivos e feito seus planos, eles tendem a resistir a qualquer mudança substancial nos objetivos ou modificações nos planos. Esta inflexibilidade diminui a habilidade da organização de responder adequadamente. Aqueles que forem, por uma razão ou outra, excluídos do processo de planejamento, pressionam pelas mudanças nos planos e se empenham em lutas de poder para alcançar sua metas.

Nem a abordagem sistêmica nem a abordagem incremental prevêem mecanismos para representação efetiva dos valores de todos aqueles envolvidos no processo da formulação da estratégia e da implantação do plano. Devido a suas tendências elitistas, a abordagem do planejamento sistêmico tende a desenvolver um trabalho menos adequado no que diz respeito à representação de valor do que a segunda abordagem. Segundo Etzioni (1968), a abordagem incremental, ou o que Lindblom (1960) cha-

mo de "processo partazana de ajustamento mútuo", é inadequada porque exclui o que há de menos vocal e de menos poderoso. A participação no planejamento, como ele é atualmente praticado, é vista como uma simbologia pelos implementadores porque é uma participação em planejamento por alguns grupos para decidir como eles alocarão seu tempo e recursos para ir de encontro às metas estabelecidas por outros. Friedman (1973) sugeriu uma alternativa denominada "Planejamento Transativo" para tratar diretamente com os assuntos de articulação individual de valores e representar adequadamente estes valores nas atividades coletivas de busca de metas individuais.

PREVALÊNCIA DO PLANEJAMENTO SISTÊMICO

O Instituto de Pesquisas Sociais de Ann Arbor, Michigan, conduziu um estudo de dois anos de resistência organizacional ao planejamento social de longo prazo. Num trabalho de Michael (1971), o resultado de um estudo de planejamento em entidades privadas concluiu que "não há essencialmente um planejamento que enfoque os futuros alternativos para a sociedade na qual estes grupos esperam operar e, então, altere as metas e estilos corporacionais presentes para alcançar ou evitar esses futuros". No setor

público, havia menos preocupação com o futuro do que no setor privado. O pouco de tecnologia de planejamento utilizado referia-se ao planejamento incremental. Um estudo à parte foi conduzido pelo Instituto de Pesquisa de Stanford (RINGBAKK, 1969), o qual concluiu que o planejamento é feito pelas Corporações Americanas, mas não é devidamente aceito, regular, ordenado e sofisticado como a literatura poderia sugerir.

Parte da resistência ao planejamento pode ser causada pela escassez de estudos mostrando que o planejamento vale a pena. Grinyer (1972) diz que a falta de provas está impedindo a adoção do planejamento sistêmico. Ele diz ainda que a "desordem científica" é necessária algumas vezes porque há ocasiões em que não é possível ser sistemático. Cita um problema adicional referente à falta de realismo nos planos estratégicos, que são mais teoria do que guias de ação. Os resultados de um estudo de aquisições de Ansoff et al. (1970) demonstraram que as firmas que planejaram suas aquisições superaram as firmas não planejadoras. Os planejadores desempenharam melhor e mais, previram melhor e, portanto, reduziram a incerteza.

Pouco planejamento sistêmico estava sendo feito no fim da década de 60 e muito pouca pesquisa estava

sendo realizada para demonstrar o valor ou falta de valor do planejamento. Tentativas adicionais devem ser feitas, tanto em planejamento racional-compreensivo como em planejamento incremental, com utilização de algumas técnicas mais novas de planejamento. É necessário estudar as tentativas antes que possa ser mencionado algo sobre os valores de planejamento versus não-planejamento utilizando uma ou outra destas abordagens.

SUMÁRIO

O planejamento estratégico foi definido como sendo o planejamento e o engajamento em ações que pretendem auxiliar a organização em suas tarefa de se adaptar ao ambiente em contínua mudança. A importância do processo de planejamento, em oposição ao plano, foi enfatizada. O planejamento estratégico foi dividido em dois tipos: planejamento incremental ou "satisficing" e planejamento sistêmico ou racional-compreensivo. As diferenças entre o processo de planejamento empregado por cada tipo foram discutidas.

Diversas diferenças importantes entre as abordagens incremental e sistêmica foram discutidas e estão sumariadas na Figura 2. A abordagem sistêmica foi descrita como tendo hipóteses de que o homem é mais racional do que o autor e

muitos outros acreditam que ele seja. Enquanto a abordagem incremental foi reconhecida como sendo mais útil porque admite os aspectos racional e sócio-político do homem.

Foi criticada devido à sua pouca ênfase nas habilidades racionais do homem. O problema do conflito de metas, resultando em recursos desperdiçados, pouco comprometimento de metas e aprendizagem e deslocamento de metas na qual os meios se tornam os fins do processo de planejamento, foi revisto.

O problema da redução de incerteza no planejamento foi definido como um aprendizado de como converter a incerteza em risco e como enfrentar a incerteza como parte da vida organizacional. A espada de dois gumes da incerteza foi definida como pessoas que resistem às tentativas de planejamento por causa do seu medo do desconhecido e por causa do medo da certeza que o planejamento traria, o que limitaria sua autonomia e habilidade de negociar. Os aspectos de elitismo, de centralização e de resistência à mudança do planejamento sistêmico foram discutidos, assim como o problema da representação inadequada dos valores de ambos os processos de planejamento.

Figura 2
Comparação das Diferenças Entre Planejamento Sistemico e Incremental

FATORES	TIPO DE PLANEJAMENTO	
	SISTÊMICO/RACIONAL COMPREENSIVO	INCREMENTAL/ SATISFYING
Suposições sobre Homem	<p>A. Supõe que os indivíduos, grupos e organizações sabem quais são seus interesses e os buscam.</p> <p>B. O homem é um escolhedor racional.</p>	<p>A. Supõe que os indivíduos, sabem quais são seus interesses e os buscam: suposição atomística.</p> <p>B. O homem é tanto um influenciador social como um escolhedor racional.</p>
Suposições sobre Mudança	Segue a abordagem socrático-racional – os homens são eminentemente racionais e comportamentalmente responsivos a novas informações.	Segue a abordagem da influência social: o comportamento é regulado por normas sócio-políticas que devem mudar se o homem mudar.
Conflito de Metas	<p>A. O consenso sobre metas finais e necessário</p> <p>B. O planejamento é principalmente um processo linear-quanto mais imparcial for o planejador mais racional e “correto” ele será”.</p>	<p>A. O consenso sobre metas finais não é necessário.</p> <p>B. O planejamento é um processo de negociação – a busca partizana de interesses resulta em decisões aceitáveis e trabalháveis.</p>
Deslocamento de Metas	É provável que medidas próximas deslocarão metas finais.	É provável que metas próximas sejam superenfáticas e metas finais deixadas mal definidas.
Redução de Incerteza	Ênfase na conversão de incerteza para risco através de realimentação ambiental.	Ênfase defensiva na redução de riscos individuais com atenção limitada à realimentação ambiental.
Poder	O assunto não é formalmente tratado, o que contribui para problemas de implementação.	O assunto é tratado de forma mais direta no processo de negociação.

CONCLUSÕES

O planejamento sistêmico enfoca o processo de planejamento como sendo um processo que lida principalmente com fluxos de informação dentro da organização. Ele facilita a geração de dados e o desenvolvimento de percepções de problemas, mas não prevê um mecanismo que una eficazmente indivíduos separados para definir, em colaboração, a situação problemática de maneira adequada, de tal forma que os envolvidos sejam mais hábeis e desejosos de contribuir para o processo de planejamento e apoiar o plano resultante. O modelo racional-compreensivo gera informações para ação mas tende a não ligar informação com ação.

Isto é devido ao fato deste modelo falhar em operacionalizar uma forma de desenvolver uma percepção coletiva e colaborativa da tarefa de planejar com a qual se está tratando. Ele também falha em considerar formas para facilitar mudanças de valor que os indivíduos necessitam efetuar desde que sua percepção do mundo esteja mudando através de novas informações, ações e interação com outros. Finalmente, o planejamento incremental trata o processo de planejamento como sendo principalmente aquele que negocia soluções aceitáveis. Esta abordagem tende a gerar informações muito limitadas para ação

eficaz. Devido à limitação de dados básicos, o plano coletivo resultante é de valor limitado num ambiente crescentemente turbulento.

O uso público de metodologias que lidam com problemas de mudança e de desenvolvimento de percepções, valores e habilidades daqueles envolvidos em planejamento é uma parte legítima do processo de planejamento. A teoria e o método do Desenvolvimento Organizacional (D.O.) foram desenvolvidos para tratar principalmente com estes tipos de problemas. Uma abordagem mais "completa" do planejamento envolveria a utilização da abordagem de negociação no incrementalismo, as técnicas de geração de informações e de otimização do planejamento sistêmico, e as técnicas de D.O. para o desenvolvimento e mudança de percepções, valores e habilidades. Esta síntese de abordagem resultaria num procedimento de planejamento que, com sucesso, inter-relacionaria a formulação de estratégias com a implementação para planejamento realmente efetivo aos níveis de conteúdo (conhecimento e informação) e de processo (as ações e interações das pessoas).

O desafio real no planejamento estratégico é o de integrar a teoria e o método do D.O. com as técnicas para a geração de informação am-

biental da abordagem sistêmica e as técnicas para a manipulação do poder e os assuntos conflitantes da abordagem incremental. Esta síntese, então, necessita ser desenvolvida e tornada flexível com base nas situações particulares de cada organização e nas habilidades dos seus membros. Somente

através desta síntese pode o aprendizado ocorrer, o que permitirá à organização tornar-se comportamentalmente responsiva, por meio do comportamento responsivo e responsável de seus membros, numa forma adaptativa e pró-ativa às mudanças no seu ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- ACKOFF, Russell L.**, A Concept of Corporate Planning. New York, Interscience, 1970.
- ANDREWS, Kenneth R.**, The Concept of Corporate Strategy. Homewood, ILL., Dow Jones-Irwin, Inc., 1971.
- ANSOFF, H. Igor.** The concept of Strategic Management. *Journal of Business Policy*, 2 (4): 2-7, 1972.
- ANSOFF, H. Igor.** Corporate Strategy. New York, MacGraw-Hill Book Company, 1965.
- ANSOFF, H. Igor.** Strategy as a Tool for Coping with Change. *Journal of Business Policy*, 1 (4): 3-7, Summer, 1971.
- ANSOFF, H. Igor.** Strategies for Diversification. Planning Series — Part I, (Sept. — Oct., 1957), Reprints from Harvard Business Review, 19-57, 1964.
- ANSOFF, H. Igor; JAY AVNER, R.G.; BRANDENBERG, Fred E.; PARTNER and RADOSEVITCH Raymond.** Does Planning Pay? The Effect of Planning on Success of Acquisition in American Firms. *Long Range Planning*, 3 (2): 2-7, Dez., 1970.
- ARGYRIS, Chris.** Intervention Theory and Method. Mass., Addison-Wesley Publ. Co., Reading, 1970.
- BENNIS, Warren G.**, Organization Development: Its Nature, Origins and Prospects, Mass., Addison-Wesley Publ. Co., Reading, 1969.
- BENVENISTE, Guy.** The Politics of Expertise. Berkeley, The Glendessary Press, 1972.
- DROR, Yezekkel.** Ventures in Policy Sciences. New York, American Elsevier Publication Company, Inc., 1971.
- ETZIONI, Amitai.** The Active Society — A Theory of Societal and Political Processes. New York, The Free Press, 1968.
- EWING, David, W.**, The Human Side of Planning: Tool or Tyrant?. New York, MacMillan, 1969.
- FRIEDMAN, John.** Retracking America: A Theory of Transactive Planning. Garden City (New York), Anchor Press/Doubbday, 1973.

- GRABON, Stephen & HESKIN, Allan**, Foundation for a Radical Concept of Planning. *Journal of The American Institute of Planners*, 39 (2): 106–114, Marc., 1973.
- HALL, William K.**, Strategic Planning Models: Are Top Managers Really Finding Them Useful? *Journal of Business Policy*, 3 (2): 33–42, Winter, 1972/73.
- HERTZ, David B.**, The Management of Innovation. *Management Review*, Apr., p. 49, 1965.
- HORNSTEIN, Harvey A. et alii**, Some Conceptual Issues in Individual and Group-Oriented Strategies of Intervention into Organizations. *Journal of Applied Behavior Sciences*, 7 (5): 557–577, 1971.
- LEWIN, Kurt**, The Psychology of Success and Failure. In **ELBING, Alvaro**. *Behavioral Decisions in Organizations*. Glenview (ILL.), Scott, Foresman and Co., pp. 337–393, 1970.
- LINDBLON, Charles E.** (1960), The Science of Muddling Through. In **ANSOFF, H. Igor.** (ed.). *Business Strategy*, Baltimore (Maryland), Penguin Books Inc., 1970.
- MICHAEL, Donald N.**, On the Social Psychology of Organizational Resistances to Long-Range Social Planning. Ann Arbor (Michigan), CRUSK–ISR Working Paper, 1971.
- RINGBAKK, K.A.**, Organized Planning in Major U. S. Companies – A Strategy. Stanford Research Institute, 1969.
- SCHEIN, Edgar H.**, Process Consultation: Its Role in Organization Development. Mass., Addison-Wesley Publ. Co., Reading, 1969.
- SCHON, Donald A.**, The Fear of Innovation. In **HAINER, Raymond M.; KINGSBURY, Sherman** and **GLEICHER, David B.** (eds.). *Uncertainty in Research, Management and New Product Development*, New York, Van Nostrand Reinhold, Co., 1967.
- SIMON, Herbert A.**, Rationality and Administrative Decision Making, Mode is of Man. New York, John Wiley and Sons, Inc., 1965.
- STEINER, George A.**, Top Management Planning. New York, The MacMillan Co., 1969.

ABSTRACT

Planning at the organizational level to adapt to environmental changes can be divided into two types: the incremental or satisficing approach and the systems or rational-comprehensive approach. The characteristics of each planning type are presented and discussed. Six factors are selected to demonstrate the fundamental differences between the two approaches to planning: assumptions about man; assumptions about organizational change; the problem of goal conflict; the problem of goal suboptimizations; the reduction of uncertainty; and the power issue. Systems planning treats the planning process as being one which deals primarily with the flow of information. This approach generates information for action but tends to not link information with action.

Incremental planning treats the planning process as being primarily one of negotiating for acceptable solutions. This approach tends to generate too little information for effective action. It is concluded that the real challenge in strategic planning is to integrate the theory and method of organizational development with the planning technologies of the systems approach and the negotiated handling of power and conflict issues which is the strength of the incremental approach.