

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

PAULO ROBERTO CAVALCANTI DE SOUZA

**AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO:
O CASO DA ELETROSUL**

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção
do Grau de Mestre em Engenharia de Produção

Florianópolis, 1995

AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: O CASO DA ELETROSUL

PAULO ROBERTO CAVALCANTI DE SOUZA

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção de título de mestre em engenharia-especialidade em engenharia de produção, e aprovada na sua forma final pelo programa de pós-graduação em engenharia de produção.

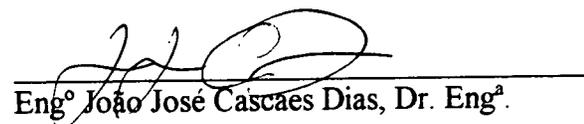


Prof. Ricardo Barcia, Ph.D.
Coordenador

Banca Examinadora:



Prof. Cristiano J. C. A. Cunha, Dr. rer. pol.



Eng.º João José Cascaes Dias, Dr. Eng.º



Prof. Edvaldo Alves Santana, Dr. Eng.º

"A controvérsia é uma prova de que não se vê
com clareza". *Lao Tsé, Tao Te Ching*

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho foi possível graças à contribuição de algumas pessoas e instituições, as quais merecem meu agradecimento, entre elas:

a ELETROSUL - Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A., pelo acesso concedido a pessoas e documentos, que permitiram a investigação e análise dos eventos objeto desta dissertação;

os funcionários com os quais tive contato (que deixam de ser citados nominalmente para manter o sigilo dos depoimentos), dos quais obtive compreensão e cooperação, ao revelar interpretações pessoais dos eventos e processos vivenciados;

o Professor Nelson Casarotto, pelo apoio inestimável no início do trabalho, quando as coisas pareciam que não teriam uma conclusão;

o Professor Cristiano Cunha, pela orientação e críticas oportunas e pertinentes, fazendo que, ao final, o trabalho se constituísse em prazer, ao desvelar novos aspectos e enfoques para os processos estudados;

os Eng^{os}. Carlos Ricardo Rossetto e Carlos Orsatto, pelas críticas proficuas que fizeram durante a análise dos dados coletados.

Dedicatória

À minha esposa e filhas, que souberam suportar-me e suportar o período em que estive envolvido nos estudos e pesquisas de campo;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. BASE TEÓRICO-EMPÍRICA	3
1.1. Origens do Planejamento Estratégico	3
1.2. Conceitos Básicos e Definições	6
1.3. O Processo de Planejamento Estratégico	9
1.4. Conceito de Sucesso/Insucesso	13
1.5. Razões de Insucesso do Planejamento Estratégico	23
2. METODOLOGIA	34
2.1. Abordagem	34
2.2. Trabalho de Campo	36
2.3. Critérios de Análise	39
3. O CONTEXTO	44
3.1. O Setor Elétrico: Histórico	44
3.2. Descrição da Empresa	53
4. ANÁLISE DO CASO E DISCUSSÃO	55
4.1. Antecedentes Contextuais	55
4.2. Expectativa dos Participantes	64
4.3. Resultados Percebidos	73
4.4. Razões dos Resultados	84
5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES	98
5.1. O Porquê e o Como da Pesquisa	98
5.2. Expectativa de Resultados	99
5.3. Resultados Percebidos	101
5.4. Razões dos Resultados	104
5.5. Sugestões	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
BIBLIOGRAFIA	117
Anexo 1 - Histórico da Pesquisa	.
Anexo 2 - Protocolos da Pesquisa	.
Anexo 3 - Missão e estratégias da ELETROSUL (1987)	.

RESUMO

Esta dissertação objetiva avaliar o processo de planejamento estratégico em uma concessionária de energia elétrica. O estudo emprega uma abordagem qualitativa com uma metodologia de estudo de caso.

O trabalho revê as raízes da metodologia de planejamento estratégico, sua evolução e objetivos, visando satisfazer as demandas de um meio ambiente em constante evolução. Os fatores mais determinantes do desempenho do processo são especificamente analisados.

Esta base teórica é aplicada ao caso de uma concessionária estatal de serviços públicos de energia elétrica (ELETROSUL), que decidiu empregar o planejamento estratégico como uma solução para os problemas administrativos decorrentes de um período especialmente severo de turbulência ambiental.

O enfoque adotado (abordagem qualitativa, estudo de caso) é particularmente adequado à pesquisa de avaliação de processos. Através de entrevistas não-diretivas com participantes selecionados foi feita uma avaliação do sucesso da aplicação do processo de planejamento estratégico, usando-se um critério de eficácia que compara os resultados percebidos com os objetivos explicitados por esses participantes.

Embora tivessem sido admitidos resultados positivos, permaneceu uma sensação de fracasso entre os participantes, pois os resultados foram processuais e não acarretaram conseqüências práticas relativamente a mudanças no rumo estratégico da empresa. As razões identificadas para esse resultado genérico são mencionadas normalmente na literatura especializada.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to assess the strategic planning process application in a power utility. The study employed a qualitative approach and a case study methodology.

The roots of strategic planning methodology were reviewed: its conception, evolution and aims to meet challenging demands of a changing environment. Most common failures and reasons for poor performance were specifically analysed.

This theoretical background is applied to the case of a state-owned power utility (ELETROSUL), which decided to use strategic planning as a solution for administrative problems derived from a particularly turbulent environment period.

The qualitative approach/case study method employed is specially suited to this kind of process assessment. The assessment of the success of the strategic planning was done through non-directive interviews with selected actors in the process. An effective criterion comparing perceived outcomes with desired process goals was employed in the assessment.

Although successful outcomes have been admitted, it remained a failure feeling among the participants, as these outcomes were processual and didn't result in any practical consequences respect to business strategic change. The identified reasons for this general result are commonly mentioned in the specialized literature.

INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico surgiu no início dos anos 60, como uma resposta organizacional às descontinuidades das mudanças ambientais, que tornavam inadequadas as metodologias de planejamento a longo prazo, baseadas na extrapolação de dados verificados no passado. O método do planejamento estratégico passou a ser usado como uma solução para diminuir as incertezas do futuro, em um novo modismo adotado pelas empresas, sem maiores reflexões.

Em fins da década de 70, as empresas começaram a questionar a validade do método, que estava fornecendo resultados decepcionantes. Ele havia se tornado formalista e burocrático, sem agilidade ou criatividade para superar os desafios de um ambiente, com mudanças em ritmo cada vez mais acelerado e com descontinuidades mais frequentes.

O uso anterior exitoso dos conceitos e técnicas do planejamento estratégico havia levado a um nível de confiança tal que a administração, frequentemente, abdicava da responsabilidade de selecionar a estratégia e a delegava a estrategistas profissionais. Tanto os executivos como seus assessores se enamoravam da sofisticação dos conceitos e não da validade de sua aplicação. As assessorias, por omissão das gerências, dominavam decisões cruciais relativas à produção e mercado, e foram também criticadas juntamente com o processo, quando os resultados mostraram-se insatisfatórios.

Vários estudos e pesquisas foram efetuados buscando corrigir erros conceituais e falhas de implantação, que geravam as deficiências constatadas. Houve aperfeiçoamento de técnicas e conceitos, ressaltando o aspecto criativo e sinérgico da formulação e implantação de estratégias, com a evolução da metodologia. As falhas mais comuns foram objeto de trabalhos publicados nesse período (meados da década de 1980): James, (1984); Herbert, (1984); Hayes, (1985); Hanna, (1985); Gray, (1986); Hamermesh, (1986).

O planejamento estratégico foi considerado uma solução dos problemas empresariais vivenciados pela Eletrosul, em um período de transição da sociedade brasileira (meados da década de 1980), sendo implantado em 1987. Os resultados dessa aplicação são controversos.

Este trabalho visa a avaliar os resultados da aplicação do processo de planejamento estratégico na Eletrosul e identificar as razões que conduziram a esses resultados (a avaliação de um processo). Utilizou-se uma abordagem qualitativa de pesquisa com uma estratégia de estudo de caso, julgada a mais adequada às circunstâncias. As razões interpretadas como responsáveis pelos resultados percebidos com a aplicação do processo são comparadas com aquelas citadas na literatura.

Espera-se, com este trabalho, contribuir para melhorar o entendimento do método e de sua aplicabilidade em outras empresas.

1. BASE TEÓRICO-EMPÍRICA

1.1. ORIGENS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Desde o trabalho clássico de H. Fayol (1968), no início do século, a atividade de planejar (prever) foi reconhecida como uma das responsabilidades básicas do gerente. Durante um considerável período de tempo, o planejamento significou "planejamento da produção", pois esse era o problema central a resolver: prover os recursos (insumos) a serem alocados à produção industrial em larga escala.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve um período caracterizado pela estabilidade e crescimento econômico, com uma lógica de produção de expansão constante e produção em massa. A regularidade e a certeza do crescimento deslocaram o eixo do planejamento para o planejamento financeiro, pois todas as demais variáveis podiam ser reduzidas a dinheiro. Os grandes volumes de recursos necessários para atender a produção em larga escala levaram ao surgimento de orçamentos plurianuais e daí ao planejamento de longo prazo, com o desenvolvimento de técnicas de previsão e extrapolação de tendências.

Entretanto, as condições de produção em meados da década de 1950 já não eram mais caracterizadas pela estabilidade e crescimento econômico contínuo. Havia uma crescente instabilidade que introduzia grandes erros na extrapolação simples de tendências, com os conseqüentes desperdícios (ou insuficiências) de recursos financeiros aplicados. A crescente sofisticação dos métodos e técnicas de previsão e simulação não compensava o problema básico da instabilidade ambiental. Assim, em fins da década de 50, surgiu outra forma de planejar, que levava em conta e procurava ajustar-se a esse ambiente em constante mudança, caracterizado pela introdução de novos produtos, novos competidores e da crescente manifestação da vontade dos consumidores. Os sistemas de planejamento e administração evoluíram em resposta a mudanças *qualitativas* no ambiente; cada sistema visava um problema em especial e, quando não era mais satisfatório o atendimento às necessidades, outras características eram agregadas ao sistema antigo, ou um sistema totalmente novo era concebido (Hanna, 1985).

Os sistemas de planejamento empresarial estratégico se desenvolveram através de quatro fases (Ansoff, 1977, 1984; Gluck *et alii*, 1980):

- planejamento financeiro: foco nas funções, administração por controle orçamentário;
- planejamento a longo prazo: baseado em previsões, extrapolação de tendências, previsões aperfeiçoadas e análise de "gaps";
- planejamento estratégico: planejamento orientado externamente, avaliação da competitividade de alternativas estratégicas;
- administração estratégica: pensamento estratégico disseminado, visão estratégica bem comunicada e forte cultura.

O planejamento financeiro enfatiza o processo orçamentário e questões de eficiência operacional, predominando ainda em grandes burocracias e instituições fortemente regulamentadas. Ainda é uma ferramenta importante para outros sistemas de planejamento mais avançados. Baseia-se nos padrões de desempenho e eficiência implícitos nas projeções e metas orçamentárias, sendo derivados da experiência histórica. O uso de orçamentos para avaliar ou determinar melhorias de desempenho está contido em técnicas como: administração por objetivos, orçamento de base zero ou PPBS. Esses sistemas de planejamento com controles e orçamentos financeiros têm como principal problema a preocupação com o curto prazo; eles também não proporcionam incentivos e indicadores de desempenho para a adaptação estratégica ao ambiente mutante.

O planejamento a longo prazo foi uma resposta ao crescimento sem precedentes no período logo após a Segunda Guerra Mundial, que exigia projeções a prazo mais longo para prever as necessidades de recursos. Baseado ainda na relativa estabilidade do ambiente operacional, o planejamento a longo prazo se apoia na extrapolação de tendências (portanto, com base histórica), análise de "gaps" e em técnicas estatísticas de regressão. O futuro era explicitado através de previsões do ambiente. Quando o ambiente começou a sofrer mudanças mais frequentes e de maior amplitude, as técnicas de previsão começaram a não dar certo e foram desenvolvidos sofisticados aperfeiçoamentos tecnológicos, mas com resultados ainda insatisfatórios. Enquanto o planejamento a longo prazo responde às necessidades da empresa quando o futuro é extrapolável do passado, o planejamento estratégico responde aos desafios de um futuro com níveis mais altos de turbulência ambiental (Ansoff, 1984).

O planejamento estratégico, como um sistema de alinhamento com as demandas do ambiente, já existia no tempo dos primeiros empreendedores de grandes corporações (Henry Ford, Alfred Sloan, Andrew Carnegie, J.P.Morgan, Akio Morita), mas feito de maneira informal, entre um seleto grupo e o executivo-chefe (Halal, 1984). O planejamento estratégico buscou formalizar e sistematizar essas ações, orientando-se externamente em um ambiente complexo, visando a somar e integrar experiências e visões de toda a empresa. O auge do planejamento estratégico ocorreu entre meados dos anos 60 até fins dos anos 70. Em meados dos anos 60, cerca de 75% das grandes empresas estavam usando sistemas de planejamento estratégico (Halal, 1984). O planejamento tendeu para uma crescente ênfase no entendimento do ambiente externo e dos competidores, proporcionando um quadro estratégico para a alocação de recursos e integração das várias dimensões da organização.

As práticas de planejamento sofreram grandes transformações em resposta a mudanças aceleradas nas instituições, à diversidade de produtos e às incertezas e competitividade de seus ambientes. Os sistemas de planejamento novos têm uma lógica coerente com os problemas que necessitam solução e não substituem, mas sim ampliam e enriquecem os sistemas anteriores (Ansoff, 1977). Por exemplo, o planejamento estratégico surgiu para complementar o planejamento a longo prazo, para superar as descontinuidades ambientais, fornecendo como resultado um conjunto de estratégias, que podem usar técnicas de previsão para investigar o futuro antevisto.

Visão Atual

Ansoff (1984) classificou a turbulência ambiental em uma escala 0-5, considerando fatores como: familiaridade dos eventos, rapidez da mudança e visibilidade do futuro. À medida que os níveis de turbulência variavam, eram desenvolvidos enfoques sistemáticos para administrar a crescente imprevisibilidade, novidade e complexidade do ambiente, por meio de sistemas administrativos mais sofisticados. O planejamento a longo prazo responde às necessidades de uma empresa quando o futuro é extrapolável do passado, o que corresponde, na escala de Ansoff, a níveis de turbulência entre 2,5 e 3,5. O planejamento estratégico torna-se necessário no nível 4, quando os desafios do futuro são descontínuos. O nível 5 de turbulência exige um sistema de administração flexível, de resposta rápida e monitoração contínua aos sinais fracos do ambiente e surpresas estratégicas.

A formalização do planejamento estratégico trouxe excessos burocráticos e deficiências frente aos desafios das grandes mudanças no mundo empresarial. A velocidade com que as mudanças ocorriam tornava inadequada a lentidão provocada pela formalização do planejamento estratégico. Assim, surgiu o conceito de *administração estratégica*, que é apresentado por alguns autores como um outro estágio do planejamento estratégico, mas sem alguns dos seus excessos. É um aperfeiçoamento, uma evolução natural face à velocidade e impacto das mudanças ambientais. Na administração estratégica há uma ligação entre o planejamento estratégico e a tomada de decisão operacional, através de: i) uma estrutura de planejamento, que envolve participativamente toda a organização; ii) um processo de planejamento, que estimula a atitude empreendedora; e iii) um sistema de valores empresariais, que reforça o comprometimento dos gerentes com a estratégia (Gluck *et alii*, 1980).

Portanto, as práticas atuais mais modernas de planejamento foram elaboradas como transformação/complementação de formas anteriores de planejamento (Ansoff, 1977, 1984; Hanna, 1985). Não são substitutas, pois podem coexistir várias práticas de planejamento na mesma empresa, mas ampliam e desenvolvem as práticas anteriores em razão dos problemas apresentados pelas complexidades e incertezas do ambiente.

1.2. CONCEITOS BÁSICOS E DEFINIÇÕES

Qualquer organização planeja de alguma maneira. O planejamento envolve, necessariamente, uma visão de futuro e a definição da forma mais apropriada para se fazer frente a ele. O planejamento representa uma atitude gerencial em relação às situações futuras, antevistas ou não. Não existem decisões futuras (só intenções); há apenas decisões presentes e suas conseqüências futuras, desejadas ou antevistas (Drucker, 1984). Assim, o momento presente e o curto prazo também podem exigir decisões estratégicas, o que indica que o que dá o sentido de "estratégico" é o efeito das decisões presentes (sua vinculação com o ambiente externo, com a posição concorrencial da empresa) e o prazo desses efeitos (o longo prazo).

O planejamento estratégico não é apenas um conjunto de técnicas, mas uma atitude responsável da administração frente às incertezas do futuro. Claro que há uma sistemática recomendada para obter resultados efetivos; mas, assim como uma obra de arte não é o material físico de que ela é feita (telas e tintas, pedra ou mármore), o planejamento estratégico

não é apenas uma técnica: exige intuição, experiência e julgamento. A sistemática usada para o processo do planejamento estratégico é provocativa, para despertar nos participantes o senso de direção, de relevância, a consciência do impacto do ambiente na trajetória da empresa.

O planejamento estratégico formal é tanto um processo analítico-racional como um processo social, ainda que a forma do processo varie com o tipo de organização. Os sistemas de planejamento formais são mais deficientes quando se referem à estratégia institucional (corporativa), pois não exteriorizam valores básicos, princípios, nem formam a visão de para onde a empresa se dirige.

O enfoque do planejamento como um meio de tomar decisões estratégicas pode obscurecer o fato de que um processo formal não pode gerar uma estratégia. Ao nível hierárquico mais elevado, o planejamento é essencialmente conceitual, intuitivo, sendo o excessivo formalismo uma desvantagem e até eventual causa de insucesso. Por si mesmo, o planejamento estratégico não pode proporcionar a visão estratégica e torna-se totalmente inútil sem ela. A visão estratégica não é um processo lógico, mas intuitivo. Esse aspecto intuitivo da geração da estratégia é uma constatação citada por vários autores (Vancil, 1976; Rowan, 1986), mas especialmente por Mintzberg (1976, 1987, 1992, 1994).

Em essência, o planejamento estratégico busca perscrutar as condições ambientais futuras, definir um novo papel para a organização nesse contexto e formular uma estratégia para atingir os objetivos (Halal, 1984). É uma disciplina para melhor chegar a esses objetivos, não totalmente dependentes da inspiração e do carisma de líderes providenciais. O planejamento estratégico é uma maneira de pensar sobre uma empresa e de como dirigí-la (Gray, 1986). O planejamento estratégico pode servir ainda como instrumento de controle básico de uma empresa: é orientado pelo ambiente e é integrado com outros controles. É um método sistematizado para formular estratégias eficientes, sintonizadas com o meio ambiente.

Evolução Conceitual

O processo de planejamento estratégico ajuda a equipe de gerência de linha a adicionar uma dimensão estratégica à sua forma de pensar. "Ele (o planejamento estratégico) pode ajudar a assegurar que toda a equipe se esforce para realizar umas poucas ações criticamente importantes; ele provê um quadro de referência consistente para decisões descentralizadas, torna-se um canal de comunicação fundamental e ajuda a administração a lidar com sucesso com eventos inesperados que constituem o ambiente atual" (Cross III, 1987).

Outros autores têm apresentado visões algo semelhantes para o planejamento estratégico, mas enfatizando aspectos diferentes:

- “o planejamento estratégico provê um esforço organizacional disciplinado e bem definido para especificar e avaliar estratégias nos níveis empresarial e funcional, dentro de um quadro de referência corporativo para a missão, objetivos e prioridades” (Hanna, 1985); o enfoque aqui é a coordenação dos níveis de planejamento em uma corporação com várias empresas e múltiplos mercados;
- “o planejamento estratégico é um processo pelo qual os principais executivos: aprendem sobre a organização e as forças competidoras que ela enfrenta, e coordenam ações administrativas visando a assegurar a sobrevivência e o desenvolvimento da organização” (Lenz, 1987); o enfoque é o aprendizado que o planejamento estratégico proporciona sobre a própria organização e seu ambiente;
- “o planejamento estratégico formal tem como principal papel ajudar a organização a formular melhores estratégias através do uso de um enfoque mais sistemático, mais lógico e mais racional para uma melhor escolha estratégica” (Langley, 1993); o enfoque é a disciplina, a sistematização que dá consistência às ações empresariais;
- “o planejamento estratégico é um processo que fixa as grandes orientações que permitem à empresa modificar, melhorar ou consolidar a sua posição face à concorrência” (Strategor, 1993); enfoque genérico, enfatizando a estratégia e seu efeito na competitividade.

Planejamento Orientativo

Muitos autores são mais restritos e apresentam o planejamento estratégico como "simplesmente uma técnica para estabelecer e manter o sentido de direção, a fim de que as pessoas possam atuar de maneira consistente para fazer progressos naquela direção" (Kastens *apud* Vasconcellos F^o, 1982). Essa também é a posição de Kotler *apud* Vasconcellos F^o. (1979), que define o planejamento estratégico como "uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente". Forman (1988), igualmente, conceitua o planejamento estratégico como um meio de manter o pensamento dos gerentes alinhado em direção às mesmas metas estratégicas. O próprio Vasconcellos F^o. (1978) define planejamento estratégico como "uma metodologia de pensamento participativa utilizada para definir a direção que a empresa deve seguir, através da descoberta de objetivos válidos e não subjetivos".

Ao contrário do planejamento a longo prazo, que é amplo e não seletivo nos assuntos que aborda, o planejamento estratégico induz os administradores a pensar em termos do que é importante ou relativamente importante, e concentrar-se em assuntos de relevância. Como o que é importante ou relevante é função do ambiente que se prevê ocorrerá, o qual é caracterizado pela incerteza, o planejamento estratégico deve produzir orientações, direções estratégicas flexíveis, que são testadas no ambiente com o correr do tempo, de modo a poder sofrer correções de rumo ou intensidade. Essa direção estratégica pode mesmo estar orientada para uma única função empresarial: marketing, produção, finanças, provisionamento de matérias-primas ou desenvolvimento de tecnologia, desde que essa função seja criticamente importante para a competitividade da empresa.

Portanto, o conceito de planejamento estratégico evoluiu desde uma visão racionalista, que contrastava as potencialidades (vulnerabilidades) da empresa com as oportunidades (ameaças) do ambiente, até uma visão mais ampla de desenvolvimento organizacional, aprendizado da organização no seu contexto e modificação de atitudes frente à concorrência e ao mercado. Nessa trajetória, o método passou por um enfoque operacional, sistematizador, que pode eventualmente esterilizar o pensamento estratégico intuitivo.

O conceito básico adotado por nós para o planejamento estratégico é de uma ferramenta gerencial para permitir reflexões estratégicas sobre a competitividade da empresa frente às mudanças ambientais, a fim de modificar, melhorar ou consolidar sua posição concorrencial.

1.3. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Não existe uma metodologia aceita como a mais eficiente para desenvolver o processo de planejamento estratégico. Isso depende da natureza da organização e do contexto em que o processo será usado. Cada autor ou consultor recomenda o processo que lhe resultou mais eficaz em sua experiência prática.

Segundo Lorange & Vancil (1976), não existe uma metodologia universal (de prateleira) para o planejamento estratégico porque as empresas diferem em tamanho, tipo de operações, forma de organização, filosofia e estilo gerencial. Portanto, um sistema de planejamento eficaz exige um enfoque situacional, contingencial. O artigo desses autores, embora sugerindo que seria

apresentada uma metodologia, na realidade apenas chama a atenção sobre alguns cuidados básicos que devem ser observados ao se projetar um sistema de planejamento estratégico.

A maioria dos textos sobre planejamento estratégico é prescritiva, isto é, propõe uma sistemática particular para a implantação do processo, o que reforça a dimensão formal, metodológica, do planejamento estratégico. Entretanto, ainda que existam diferenças entre os autores sobre as etapas do planejamento estratégico ou a seqüência dessas etapas, os principais conceitos são preservados nas diversas metodologias. Ao aplicar um processo de planejamento estratégico a uma empresa, o planejador tem liberdade de adaptar a metodologia às condições particulares da empresa e à situação específica do ambiente, mas deve respeitar alguns conceitos básicos para que tenha maior probabilidade de obter resultados produtivos.

Essencialmente, o planejamento estratégico pode ser sintetizado nas suas duas dimensões operacionais: elaboração e implementação. A elaboração é aqui considerada como a seqüência de etapas até a escolha (definição) da estratégia da organização. A implementação trata os aspectos práticos do plano estratégico.

Há duas formas básicas de atuação para se conduzir um processo de planejamento estratégico (Oliveira, 1991):

- a. primeiro fazendo um "diagnóstico estratégico" da situação da empresa no mercado e, só após, definindo os objetivos e a estratégia para atingí-los;
- b. primeiro definindo os objetivos a serem alcançados e, só após, estabelecendo a real posição da empresa no mercado, a melhor estratégia e os recursos necessários para atingir os objetivos prescritos;

Uma variante da primeira posição é, após a análise ambiental, examinar previamente os recursos disponíveis, antes de definir a estratégia e estabelecer os objetivos que podem ser atingidos com esses recursos.

Há defensores para ambos os enfoques. Segundo De Smit & Rade (1980) a preferência entre iniciar o processo com o estabelecimento de objetivos e depois proceder a uma análise detalhada do contexto, ou iniciar com uma análise extensiva da situação atual e provável, a fim de obter uma base para estabelecer os objetivos, depende das atitudes dos decisores e de sua visão de mundo. Aparentemente, o processo mental real é um misto das duas formas, um

processo lógico-intuitivo (e iterativo), que só pode ser explicado (justificado, seria um termo mais adequado) uma vez concluído.

Precedência dos objetivos

Markovitch & Radosevich (1982) sugerem um modelo prescritivo para o processo de planejamento estratégico, no qual o estabelecimento de objetivos viria antes até da análise ambiental. Ele seria composto das etapas de: estabelecimento de objetivos, análise externa, análise interna, geração, avaliação e seleção de alternativas estratégicas e, finalmente, a implantação, avaliação e controle. Da mesma forma, Custódio (1986) sugere uma forma de elaboração do planejamento estratégico na qual a seqüência é: definição da missão, formulação de políticas, estabelecimento de objetivos e metas, identificação de estratégias e seleção da estratégia mais promissora; a partir daí haveria a etapa de implementação, consistindo no estabelecimento da estrutura organizacional, administração das atividades da organização, monitoramento e controle da eficácia da estratégia no atingimento dos objetivos. Em resumo, os objetivos são fixados antes de se definir a estratégia, mesmo quando há uma análise ambiental prévia (externa e interna), onde esse tema pode haver sido tratado, com maior ou menor profundidade.

Camillus & Datta (1991) consideram que o processo de planejamento estratégico mais comumente usado pelas empresas englobaria as seguintes atividades seqüenciais: análise ambiental (externa), definição de metas e objetivos, análise interna (avaliação de pontos fortes e fracos), formulação e avaliação de estratégias alternativas, seleção da estratégia, planos operacionais e implantação, avaliação de desempenho e "feedback".

A maioria dos autores, assim, parte da seqüência mais racional: a empresa deve definir os objetivos a atingir, com ou sem um diagnóstico prévio da situação da empresa no contexto, e daí estabelecer a estratégia, os planos e programas de ação a executar. Ou seja, é seguida a seqüência: objetivos → estratégia. Essa posição enfatiza o aspecto de que, sem um objetivo claro para nortear as ações da empresa, não há muito sentido na busca do melhor caminho estratégico. É uma postura racionalista.

Precedência da Estratégia

Vasconcellos Fº. (1979), por outro lado, defende um desenvolvimento para a implantação do planejamento estratégico, pelo qual o diagnóstico ambiental precede a definição de objetivos, estabelecendo primeiro o âmbito de atuação da organização, sua filosofia e missão; a análise

ambiental (externa e interna) é realizada antes de definir as políticas e estratégias gerais. Só depois são estabelecidos os objetivos e planos de ação gerais, as políticas e estratégias funcionais e, finalmente, os objetivos e planos de ação funcionais, que levam aos orçamentos e outros instrumentos de controle. Essa também é a posição de St. Thomas (1976), para quem a definição dos objetivos deve ser feita com consideração da estratégia (a nível global e funcional); ele considera que as etapas anteriores à definição dos objetivos (análise estatística com o resumo da situação da empresa no mercado, análise dos pontos fortes e fracos da empresa) constituem a base analítica do planejamento e não fazem parte propriamente do processo de planejamento.

Em síntese, são posições análogas, onde os objetivos são definidos após a formulação da estratégia, mas antes de qualquer consideração quanto aos recursos disponíveis, ou passíveis de serem conseguidos pela organização. Entretanto, como um refinamento do enfoque estratégia → objetivos, a análise ambiental prévia pode incorporar um exame mais detalhado dos recursos disponíveis antes de definir a estratégia a adotar e os objetivos a atingir. É uma seqüência: recursos → estratégia → objetivos.

Muitos autores (Hayes, 1985; Mintzberg, 1987; Hax, 1990) confirmam essa posição, argumentando que o processo natural usa a lógica inversa: meios (recursos) → modos (estratégias) → fins (objetivos), porque a elaboração da estratégia não é um processo lógico linear, mas sim um processo criativo, intuitivo. Esses autores admitem que muitas empresas iniciam suas atividades porque visualizam uma oportunidade de mercado, sem determinar precisamente os seus objetivos, o que só vai se tornar claro ao longo do tempo, após a avaliação dos resultados práticos ou simulados da aplicação de uma estratégia no ambiente. Em outras palavras, após avaliar o contexto e perceber uma oportunidade de mercado, a primeira etapa é definir os recursos disponíveis e escolher a estratégia competitiva mais adequada para a situação e, só depois, estabelecer os objetivos que podem ser alcançados com esses elementos.

Portanto, na etapa de elaboração do planejamento estratégico, pode-se começar ou estabelecendo o real posicionamento da empresa no ambiente e, em particular, em relação ao mercado, ou definindo os objetivos da empresa. Para fins comparativos com o processo usado no caso a estudar, adotaremos como referência o enfoque de Oliveira (1991), em que os objetivos são definidos após uma análise do ambiente e da posição estratégica da empresa, mas com consideração das oportunidades abertas a ela e dos recursos que ela pode mobilizar.

1.4 . CONCEITO DE SUCESSO/INSUCESSO

O trabalho aqui desenvolvido busca averiguar o sucesso/insucesso da aplicação do processo do planejamento estratégico em uma empresa. Em outros termos, procura avaliar o grau de sucesso do processo e suas causas atribuíveis.

Antes de mais nada, é preciso estabelecer o que significa sucesso ou insucesso no processo de planejamento empresarial. Tradicionalmente, considera-se que algum processo/sistema alcançou sucesso quando atinge seus objetivos declarados. É necessário recorrer então às anteriores definições do planejamento estratégico para precisar melhor os seus objetivos, isto é, identificar os resultados que precisariam ser satisfeitos para caracterizar o sucesso, de acordo com essa perspectiva.

O Plano como Resultado

Há uma corrente de autores, pragmática, que entende ser o resultado do processo de planejamento estratégico os planos que ele produz. Esses autores pregam que o Plano, explicitando estratégias, metas, recursos, prazos e responsáveis, torna a discussão interna mais objetiva, diminuindo os conflitos na organização, pois já é a consolidação de um amplo processo de negociação interna entre as diversas coalizões de poder. Mas a simples emissão de um plano estratégico representaria sucesso? O problema do plano é que ele é estático, não refletindo a dinamicidade da organização e do ambiente, podendo ficar rapidamente superado. Os planos têm um prazo de validade operacional curto, dado que os parâmetros em que se baseiam são sujeitos a freqüentes mudanças. Assim, seja a simples emissão do Plano ou mesmo a concretização das metas constantes do documento não significam necessariamente sucesso, se essas metas não permanecerem ainda válidas para os objetivos do processo. Na realidade, o Plano Estratégico não é um fim em si mesmo; é um meio visando um fim que é melhorar a competitividade estratégica. O Plano Estratégico deve ser uma referência e um ponto de partida para qualquer documento sobre o futuro da empresa (Forman, 1988).

O Planejamento como Catalisador

Alguns autores (Ansoff, Declerck & Hayes, 1981) crêem que a resultante do processo é um conjunto de planos e intenções, e que, por si mesmo, o planejamento estratégico não produz ações, nem mudanças visíveis na empresa. Para realizar as mudanças a empresa necessita de aptidões e condições adequadas: administradores treinados e motivados, informação estratégica, sistemas e estruturas flexíveis e com tendências a serem abrangentes. Na ausência

dessas condições, haverá resistência à implantação dos planos. Nesse caso, a percepção do planejamento estratégico e seus resultados pelos participantes será negativa, obscurendo-se até seus sucessos mais evidentes. A visão de Ansoff *et alii* (1981) é que o planejamento estratégico atua como catalisador, provocador das mudanças, que podem se realizar ou não, de acordo com outras variáveis organizacionais e ambientais.

O Planejamento como aprendizado

O planejamento estratégico pode ser visto também como um processo pelo qual "os executivos aprendem sobre a sua organização e as forças competitivas que ela enfrenta e coordenam ações administrativas visando assegurar sua sobrevivência e desenvolvimento" (Lenz, 1987). Empregado dessa forma o planejamento é auto-aplicável: estimula o aprendizado da organização no seu contexto, que orienta os executivos sobre questões estratégicas e sobre as alternativas viáveis para a solução dessas questões. A obtenção total ou parcial desses efeitos daria uma medida do sucesso do processo de planejamento estratégico; mas, como avaliar a sua influência nos resultados?

O Planejamento como Ferramenta

Para outros autores, ainda dentro da mesma linha instrumental, o planejamento estratégico é uma metodologia, uma disciplina administrativa que permite à empresa obter resultados genéricos como "eficácia" ou "adaptação ao ambiente". Entretanto, caberiam algumas questões: a simples implantação do método constituiria sucesso? Admitindo que o processo de planejamento é uma ferramenta, ela deve ser avaliada pelo valor dos resultados obtidos com o seu emprego (Herbert, 1984). Esses resultados são medidos pela melhoria nos índices empresariais atribuídos ao planejamento estratégico: rentabilidade, penetração e participação no mercado, satisfação do consumidor, novos produtos, pedidos de patentes etc. Contudo, os resultados do planejamento são afetados pelo modo como ele é feito, ou seja, pelo processo. Se a empresa não conseguir os índices empresariais esperados ou ajustamento ao ambiente, será um fracasso do planejamento estratégico ou de outros processos empresariais atuando simultaneamente? Como fazer a distinção?

A Estratégia como Produto

Mintzberg (1992) defende que o resultado do planejamento estratégico é a produção de estratégias empresariais, mas reconhece que a verificação do sucesso ou insucesso dessas estratégias é difícil e demorada de constatar. Ansoff (1977) também entende que o produto do planejamento estratégico é a formulação de estratégias empresariais, sem entrar diretamente

nas dificuldades de implantação dessas estratégias. O resultado da aplicação de uma estratégia leva anos para ser visto e é usualmente afetado por outras variáveis fora do controle dos executivos e até da organização.

O Processo como Produto

Muitos autores (Ackoff, 1974; Drucker, 1984; Quinn *apud* Langley, 1993) consideram que, no planejamento estratégico, o processo é mais importante que o produto. O processo de planejamento produz vários resultados, alguns intencionais e outros involuntários (emergentes), sendo a valoração desses resultados dependentes da visão de mundo de cada gerente. Para esses autores, as contribuições mais importantes do processo de planejamento estão na esfera dos processos organizacionais, que também se tornam alinhados para a melhor adaptação ao ambiente.

O planejamento estratégico possibilita um fórum para anunciar, "vender", negociar, racionalizar e legitimar decisões estratégicas, além de oferecer meios para controlar sua implantação. Esses papéis podem ser mais valorizados do que o papel usualmente mais percebido, de prover informações para melhorar o conteúdo da estratégia (resultados visados) e das decisões. Em organizações complexas, com vários níveis estruturais (corporativo, empresarial e de unidade estratégica de negócios), o conceito de sucesso é relativo devido à diversidade de objetivos e metas (Vancil, 1976), influenciando bastante os resultados colaterais dele derivados.

Outras Interpretações do Papel do Planejamento

Hoje, os principais especialistas concordam que o planejamento estratégico desempenha vários papéis nas organizações, alguns intencionais e outros emergentes. Essas várias funções podem, genericamente, ser classificadas em (Strategor, 1993): funções decisórias, de comunicação e de influência. Os diversos autores têm perspectivas diferentes ao procurar identificar os papéis do planejamento estratégico na vida organizacional:

Daniel (1992) sugere que, pelo menos, três resultados são esperados do processo de planejamento estratégico: i) melhoria do desempenho financeiro; ii) melhoria do entendimento das fraquezas e pontos fortes da empresa e amadurecimento de suas motivações econômicas; iii) mudanças organizacionais para responder eficaz e lucrativamente ao seu ambiente atual e ao ambiente futuro esperado. Esses resultados seriam sinais de sucesso, independente de se tratar de uma empresa, divisão ou unidade de negócios.

Por outro lado, Oliveira (1991) defende que o planejamento estratégico deve apresentar os seguintes produtos finais: a) direcionamento de esforços para pontos comuns; b) consolidação do entendimento por todos os funcionários da missão, estratégias, objetivos, metas etc; c) estabelecimento de uma agenda de trabalho por um período de tempo.

Na visão de Quinn *apud* Langley (1993) os principais papéis desempenhados pelo planejamento são:

- criar uma rede de informações (base para o planejamento);
- forçar os gerentes a concentrarem-se no futuro;
- encorajar comunicações formais rigorosas sobre as questões estratégicas;
- aumentar o nível de conforto dos gerentes (frente aos riscos e incertezas);
- confirmar decisões estratégicas anteriores.

Para Hanna (1985), as contribuições mais importantes do planejamento estratégico para aumentar a compreensão gerencial e orientar estrategicamente a alocação de recursos são:

- i. proporcionar direção, coerência e unidade aos esforços organizacionais;
- ii. introduzir uma disciplina para obter a visão de longo prazo;
- iii. aumentar a consciência sobre o ambiente;
- iv. aumentar o diálogo entre os gerentes sobre a estratégia;
- v. melhorar a organização da empresa;
- vi. educar os gerentes no pensamento estratégico.

Segundo Hamermesh (1986), os objetivos e expectativas do planejamento em organizações complexas seriam : i) melhorar a qualidade da alocação de recursos; ii) melhorar a qualidade dos planos das unidades estratégicas de negócio, e iii) assegurar que estejam sendo abordadas questões empresariais-chave, e.g., tecnologia, regulamentação do Governo, variações de mercado.

Langley (1993) entende que a contribuição do planejamento estratégico formal para o desenvolvimento de estratégias é menos direta do que se supõe; ela sugere que o planejamento formal não gera estratégias, já que para isso é necessário um processo criativo e intuitivo, concordando com a visão de Mintzberg (1992; 1994). Para essa autora, o planejamento estratégico formal tem quatro papéis distintos nas organizações:

- *relações públicas*: posicionamento em relação a organizações externas, buscando influenciar interessados ("stakeholders") e agentes externos importantes. É um papel comum no setor público e em subsidiárias;
- *informações*: fornece elementos para construir o auto-conhecimento e a visão estratégica; o plano externaliza e comunica os rumos da organização. É o papel mais aproximado da visão comumente expressa na literatura sobre planejamento;
- *terapia de grupo*: é a comunicação e legitimação da visão estratégica, e a participação na sua construção das pessoas em todos os níveis na organização, visando criar um consenso. É um dos mais importantes, senão o mais importante papel do planejamento estratégico;
- *direção e controle*: é a extensão do planejamento estratégico na sua etapa de implementação, na execução dos planos; dá à administração maior controle sobre as decisões estratégicas.

Assim, diferentes tipos de organização podem usar o planejamento para propósitos bem diferentes. Se uma organização usa o planejamento estratégico formal com intenções de relações públicas, por exemplo, esse uso pode ser muito difícil de vincular ao desempenho. A melhoria dos efeitos nos processos organizacionais constituiria sucesso? Quais resultados processuais seriam atribuíveis ao planejamento estratégico e, dentre esses, quais seriam considerados sucesso?

Além dessas dificuldades objetivas para aferir o sucesso do processo de planejamento estratégico de acordo com os resultados obtidos e esperados, deve-se considerar, ainda, que há ocasiões em que o planejamento não é aplicável (Ackoff, 1974; De Smit & Rade, 1980) e a aferição não teria sentido. O processo de planejamento só tem significado se é baseado na convicção que as decisões tomadas com o seu concurso podem realmente influenciar o futuro. Em situações onde há mudanças ambientais muito rápidas (ambientes turbulentos), o planejamento formal às vezes é considerado impraticável, e uma política "*ad hoc*" é frequentemente preferida. Nessas circunstâncias, o planejamento não se destinaria a apoiar decisões e sim a criar flexibilidade na organização, prepará-la para mudanças contínuas. Ou seja, o objetivo do planejamento seria melhorar os processos e o aprendizado na organização.

Planejamento e o Sistema de Poder

Outro complicador adicional na avaliação do sucesso do planejamento estratégico pelos seus objetivos declarados é citado por Peattie (1993). Envolve o reconhecimento de que o planejamento é uma atividade mais política do que puramente racional. Os efeitos dessa dimensão política podem trazer divergências entre o plano e a estratégia, entre os objetivos declarados e os pretendidos. Em particular, a política interna da organização pode predominar sobre a boa prática do planejamento. Os executivos envolvidos no planejamento estão submetidos a dois conjuntos de forças: i) forças racionais, contribuindo para o desempenho da organização, que geram abertura, comunicação, objetividade e auto-análise; e ii) forças políticas, relacionadas com as rivalidades internas, protegendo interesses paroquiais, poder e perspectivas pessoais, que geram cautela, seleção e retenção de informações. Quando essas forças entram em conflito, o planejamento se divide entre os elementos politicamente aceitáveis (que se tornam uma estratégia explícita) e aqueles menos aceitáveis, que compõem um "*plano invisível*" (contendo uma estratégia implícita). A noção de plano invisível é análoga à de "agenda oculta".

Portanto, torna-se difícil constatar se o sucesso é obtido quando os objetivos declarados foram atingidos, na medida em que os objetivos realmente pretendidos constam de um plano invisível, na cabeça dos membros da coalizão dominante ou em algum documento restrito (sem circulação). Por mais racional e científico que possa parecer um processo de planejamento, ele tem de existir dentro das realidades da política organizacional. Os planos formais contêm um certo grau de retórica estratégica, uma intenção anunciada, para influenciar os interessados, iludir os competidores e ajudar a angariar recursos, mas que a organização não pretende realmente implantar. Essa divergência entre as estratégias explícitas e implícitas pode mesmo causar problemas internos de coerência das decisões e de motivação dos gerentes, que percebem as discrepâncias entre a empresa descrita no plano e aquela na qual trabalham.

Planejamento e Eficácia Empresarial

Definir o sucesso do planejamento estratégico, portanto, não é tarefa simples. Se se tentar definir esse sucesso em termos da eficácia empresarial que resultaria desse planejamento, deparamo-nos com dois problemas: i) definir o que significa "eficácia empresarial"; ii) relacionar os resultados do planejamento estratégico com a eficácia empresarial (nexo causal).

No que se refere à definição de eficácia empresarial, as dificuldades de definição não são menores, devido à diversidade de critérios de avaliação. Os teóricos de administração reconhecem quatro abordagens principais para avaliação da eficácia organizacional (Bowditch & Buono, 1992):

1. *cumprimento de metas*: o mais amplamente adotado, focaliza os resultados da organização, a extensão até onde a organização atinge suas metas; a dificuldade nessa definição são as metas múltiplas, as diferenças entre as metas oficiais (o que se deveria fazer) e as metas operacionais (o que se faz);
2. *recursos do sistema*: o enfoque é nos "inputs" e não nos "outputs" da organização; a eficácia é determinada pela capacidade da organização obter os recursos necessários do ambiente externo. Este modelo poderia ser aplicável ao caso da Eletrosul, onde há uma conexão clara e regulamentada legalmente entre seus recursos e seus resultados líquidos; assim, a orientação dos esforços da empresa se volta à apropriação de recursos de produção limitados e de mercados cativos (outorgados por concessão), que poderão resultar no futuro em rentabilidade;
3. *operações & processos internos*: enfoca a dinâmica interna da organização; busca a ausência de tensões internas, boa integração entre seus membros, elevado nível de confiança, fluxo regular de informações horizontal e vertical etc. Quanto mais uma organização tiver essas características, mais saudável e eficaz ela será; esse enfoque é mais apropriado quando a dinâmica interna for intimamente ligada à tarefa principal da organização. Essa técnica é útil, mas oferece uma visão limitada da produção e do relacionamento com o ambiente;
4. *satisfação dos interessados*: define a eficácia como até que ponto os interessados na organização estão, ao menos um pouco, satisfeitos com a organização. É um modelo de satisfação do participante, mais apropriado em situações em que os interessados numa organização tenham uma influência formal sobre suas operações, como é o caso da Eletrosul; ou quando a tarefa básica de uma organização seja reagir às exigências de sua própria constituição, o que também é o caso da Eletrosul, que deve considerar suas responsabilidades sociais, reconhecer os grupos interessados com diferentes e importantes metas, forçando uma focalização nesses temas e dando sentido às metas valorizadas pelos diversos grupos.

Portanto, o P.E. pode se orientar para, pelo menos, um dos enfoques clássicos da eficácia organizacional, mas sua avaliação sempre será interpretativa.

Outro autor (King, 1984), propôs um método de avaliar a eficácia do planejamento baseado em um conjunto de critérios usando dados objetivos e alguns julgamentos subjetivos. Ele considerou todos os elementos internos e externos ao planejamento estratégico, além de padrões externos de referência, para estabelecer dez critérios de avaliação da eficácia do planejamento. O autor conclui que a avaliação final é feita de maneira global, mas sempre subjetiva.

Por outro lado, alguns autores sugerem que o planejamento é apenas um modo, entre outros, de tomar decisões estratégicas (Strategor, 1993), que não há relação direta entre o uso do planejamento estratégico e as várias medidas de desempenho organizacional, ou há até uma correlação negativa (Hayes, 1985, p.112). Essa visão mais negativa do planejamento estratégico decorre da opinião de muitos executivos de empresas americanas, que, não somente não atingiram as metas planejadas, como também ficaram em desvantagem em relação aos competidores, na maior parte de origem estrangeira, os quais não enfatizam tanto o emprego do planejamento estratégico (certamente uma visão equivocada das empresas japonesas). Esses executivos queixam-se de que suas dificuldades competitivas, freqüentemente, se originam nos seus processos de planejamento estratégico. Suas queixas, contudo, não são sobre o mau-funcionamento do planejamento estratégico, mas sobre os efeitos deletérios do seu funcionamento correto. Os exemplos citados no artigo apontam insucessos nas estratégias recomendadas pelo planejamento estratégico. Aparentemente, essas organizações incorreram naqueles erros de aplicação do planejamento estratégico que estão descritos no próximo item deste trabalho (desatualização de objetivos, pela aceleração das mudanças ambientais).

No que tange ao segundo ponto, relacionar planejamento e eficácia empresarial, a dificuldade consiste em determinar se foi o planejamento ou não que causou os níveis de desempenho observados, e se o mesmo desempenho teria sido obtido sem o planejamento (Greenley, 1984). O problema da definição dos critérios de avaliação da eficácia do planejamento pelos resultados últimos está associado à determinação de uma relação de causa e efeito entre planejamento e desempenho. Os critérios para avaliar a eficácia no estágio de planejamento só podem fornecer uma estimativa subjetiva do desempenho provável durante o período futuro de execução do plano. A avaliação feita após a implantação do plano não poderá servir para

melhorar as decisões já tomadas ou as ações já executadas. Uma variante na definição de eficácia é graduar a consecução dos objetivos estabelecidos de acordo com situações de sucesso parcial, gerando um grau de eficácia relativa, mas acarretando o problema de definir uma escala de medida de eficácia e agravando a questão de definir níveis de realização de objetivos qualitativos (realização mutuamente aceitável).

Portanto, um problema fundamental na avaliação do planejamento, além da dificuldade em estabelecer quais resultados devem ser esperados do processo, é a dificuldade de atribuir resultados empresariais às atividades de planejamento.

Embora nenhuma empresa abdique do planejamento, os executivos raramente percebem as vantagens do planejamento em termos de resultados concretos. Ainda mais quando o tempo para colher seus frutos é de vários anos e muitos outros fatores podem haver influenciado nesses resultados. A raiz do problema é que muitos executivos percebem o planejamento como uma atividade remota, divorciada da realidade prática da direção de empresas. A própria existência de planejadores profissionais reforça essa visão de que planejamento e execução não são atividades relacionadas.

O planejamento pode ser usado para vários propósitos, mas não é uma panacéia e raramente dá um retorno quantitativo. Sistemas de planejamento eficientes são caracterizados por expectativas realistas e uma disposição para mudanças. Planejamento significa mudança. O planejamento estratégico não é um substituto para a liderança e visão da administração. Quando os gerentes, analistas e especialistas na organização sentem necessidade do planejamento estratégico, pode estar ocorrendo um vácuo de liderança; decisões estratégicas que necessitam ser tomadas não o estão sendo pela atual liderança. O chamamento do planejamento estratégico, na realidade, seria um apelo por liderança e direção (Langley, 1993).

Resumo

Em síntese, há vários problemas associados ao estabelecimento do conceito de sucesso/fracasso do P.E. e à operacionalização de sua avaliação. Admitindo um critério que compara os resultados obtidos com os objetivos declarados (cumprimento de metas) teríamos as seguintes dificuldades:

- a. *dificuldade para definir um objetivo (resultado) esperado comum*: os participantes têm expectativas distintas para os resultados do planejamento estratégico (P.E.), que desempenha vários papéis na organização, como já foi abordado. Ademais, há resultados emergentes;
- b. *dificuldade para hierarquizar os vários resultados obtidos*: os participantes atribuem valores diferentes aos vários resultados percebidos, inclusive os emergentes. Essa escala de valores para os resultados é subjetiva;
- c. *dificuldade em vincular os resultados ao planejamento estratégico*: há vários processos atuando simultaneamente na empresa e é difícil estabelecer uma relação de causa-efeito com o P.E.;
- d. *dificuldade para averiguar se os objetivos explicitados eram realmente os desejados*: os objetivos desejados mudam com o tempo e o P.E. é um processo demorado, podendo ocorrer que, quando o objetivo explicitado tenha sido atingido, o foco de interesse haja mudado ou seus efeitos na organização sejam outros. Por último, a explicitação dos objetivos pode destinar-se a iludir concorrentes e os resultados perseguidos sejam realmente outros .

Neste trabalho, consideramos que os principais resultados do planejamento estratégico se dão na esfera de processos organizacionais - o processo é mais importante do que o produto - e na consciência do papel da empresa no contexto. O compartilhamento da mesma visão de futuro dá o sentido de direção, que polariza as ações das diversas unidades organizacionais, e a melhoria dos sistemas de comunicação, motivação, incentivo e controle, os quais conduzem à maior flexibilidade para enfrentar o ambiente em evolução, e melhorar a posição competitiva da empresa. Os resultados empresariais são uma consequência dessa melhora na competitividade. Os autores cuja conceituação dos resultados esperados mais se aproximam da nossa seriam Hanna (1985) ou Quinn *apud* Langlely (1993).

No desenvolvimento do estudo objeto da dissertação deveremos investigar quais resultados os participantes esperavam do processo, para avaliar o sucesso percebido. Essa aferição deverá ser feita através da análise dos depoimentos de participantes, avaliando-se tanto os resultados intencionais como os emergentes, desde que hajam sido subjetivamente percebidos como influenciados pelo processo de planejamento estratégico; procurar-se-á averiguar, na própria visão dos participantes, se foram obtidos alguns dos resultados citados normalmente na literatura como decorrentes do processo. Outro resultado da pesquisa será a análise das causas que deram origem aos resultados percebidos do P.E. e motivaram a avaliação explicitada pelos participantes.

1.5. RAZÕES DE INSUCESSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Embora a maior parte das grandes empresas, especialmente as de maior sucesso empresarial, utilizem sistemas de planejamento estratégico, sabe-se que boa parte delas experimenta algumas decepções e frustrações com os resultados obtidos. As pesquisas das razões de um parcial insucesso têm sido objeto de conjecturas e artigos em publicações especializadas. Essas pesquisas têm provocado o aperfeiçoamento incessante do planejamento, refinando suas técnicas, ampliando o número de variáveis que atuam no processo e melhorando o entendimento do funcionamento dos demais processos da organização. Os novos enfoques proporcionados pelos aperfeiçoamentos no processo constituem o que muitos autores chamam de "*administração estratégica*" (Ansoff *et alii*, 1981).

Embora as falhas do planejamento estratégico tenham sido percebidas há mais tempo, apenas recentemente a literatura especializada tem lhe dedicado mais espaço. Por exemplo, Steiner *apud* Vasconcellos Fº.(1982), em uma obra clássica, aponta cerca de 50 falhas a serem evitadas no planejamento estratégico formal, as quais podem ser agrupadas em 4 conjuntos:

- falhas iniciais;
- falhas decorrentes da má interpretação da natureza do planejamento estratégico;
- falhas na elaboração do plano estratégico;
- falhas na execução do plano estratégico.

Paul, Donovan & Taylor (1978), ao discutirem porque o planejamento estratégico falhou em algumas empresas, argumentam que, mesmo não incluindo falhas técnicas que não dependem

do planejamento estratégico, há uma impossibilidade de observadores estranhos à empresa provarem se ocorreu uma falha de planejamento ou uma falha de desempenho. Eles alegam que há dois problemas fundamentais que limitam a probabilidade de que boas decisões venham a resultar do processo de planejamento estratégico:

- i. o planejamento exige previsões de longo prazo precisas, difíceis de conseguir em ambientes instáveis como os atuais;
- ii. os planos, em geral, apresentam expectativas financeiras que comprometem e pressionam a administração para gerir visando o curto prazo.

Alguns autores baseiam suas investigações e conclusões sobre a eficácia do planejamento estratégico em pesquisas de campo. Para verificar a existência de planejamento e pensamento estratégicos, foi efetuado, por meio de entrevistas pessoais com seus executivos-chefes, um estudo em 94 companhias consideradas representativas da economia escocesa. O estudo buscou diferenciar, através de várias dimensões dos sub-processos do planejamento estratégico, um enfoque orientado a obter simplesmente um documento de planejamento, de outro que envolvesse um genuíno pensamento estratégico. Analisando o problema com base na perspectiva do Marketing, o autor (Reid, 1990) argumenta que são necessárias umas poucas mudanças substanciais para melhorar o desempenho do planejamento estratégico.

A conclusão do estudo é que a qualidade do planejamento estratégico de mercado nas empresas pesquisadas é medíocre. Esta é uma consequência, parcialmente, da ignorância, mas está mais estreitamente vinculado à falta de visão estratégica, que gera falta de motivação para adquirir e interpretar informações. Poucas alternativas estratégicas são examinadas pela falta de criatividade resultante. Em suma, o processo de planejamento estratégico não era plenamente executado.

As razões do declínio da importância e do emprego do planejamento estratégico nas empresas americanas foram exploradas em um artigo mais recente (Marx, 1991). É reconhecido que o planejamento estratégico não tem cumprido a promessa dos benefícios esperados porque não conseguiu superar os numerosos obstáculos burocráticos e formalistas que foram criados ao longo do tempo. A premissa é que, embora seja necessária uma urgente mudança no processo de planejamento estratégico, seria um grande erro abandoná-lo nesse momento de forte competição e mudanças de regulamentação. Há o receio de que, como muitos desses obstáculos tornaram-se estreitamente ligados ao processo de planejamento estratégico, eles sejam naturalmente vistos como parte integrante do processo, e sua eliminação seja

interpretada equivocadamente como um abandono do planejamento estratégico. Segundo o autor (Marx, 1991), há quatro razões fundamentais dos muitos obstáculos burocráticos, que devem ser eliminadas para que se obtenha um planejamento eficaz:

- o comprometimento da alta administração com seus novos papéis estratégicos;
- o grau de controle da assessoria vs. órgãos de linha no processo;
- o nível de resistência, freqüentemente sutil, dos grupos de interesse constituídos que se sentem ameaçados pelo processo;
- a cultura empresarial, que não apóia o espírito empreendedor e a assunção de riscos, atributos necessários a um planejamento a longo prazo eficaz.

A remoção desses obstáculos seria uma liberação do planejamento, ao estilo japonês (muitas vezes interpretados como não-planejadores!), eliminando a necessidade de apresentações formais, grandes reuniões, grossos volumes de planejamento e revisões anuais formais. Observar que a razão da formalização exagerada do planejamento estratégico é atribuída à omissão da alta administração, que delega suas responsabilidades a assessores. A atuação da cultura organizacional e de mecanismos de poder também obstaculizariam a maior eficácia do processo.

Ao analisar porque o planejamento estratégico tem falhado e discutir novos enfoques para evitar esses erros, Wilson (1990) argumenta que ainda permanecem válidos aqueles fatores que levaram à formulação de um novo sistema de planejamento empresarial com enfoque mais sistemático, abrangente e de longo prazo, razões suficientes para que as empresas continuem adotando o sistema. Pelo menos sete pecados capitais são apontados como razões para o insucesso em algumas aplicações do planejamento estratégico:

- a assessoria assumiu o processo;
- o processo dominou a assessoria;
- o projeto do sistema de planejamento virtualmente não garantiu nenhum resultado, pois negava o papel de planejadores aos executivos de linha;
- os planos focalizaram mais aspectos de diversificação, aquisição/venda de negócios, em detrimento do desenvolvimento do negócio fundamental (“core business”);
- os processos de planejamento não desenvolveram verdadeiras opções estratégicas, não investigando todas as alternativas disponíveis;

- o planejamento negligenciou os aspectos culturais e requisitos organizacionais da estratégia;
- o planejamento baseado em projeções de um único ponto/momento era uma base inadequada para planejar em uma nova era de reestruturação e de incertezas. Não obstante a sua orientação em externalidades importantes, e apesar da implementação de alguns sistemas de análise ambiental empresarial sofisticados, as empresas ainda tendiam a confiar na previsão de uma única variável.

Na análise do autor, ainda aparecem razões vinculadas à burocratização exagerada, não participação dos executivos no planejamento e conflitos culturais. São incluídas, também, algumas observações sobre a tentativa de tornar racional o processo estratégico, que é intuitivo e não lógico. Interessante observar a menção de que o processo continua sendo usado porque as razões que o geraram continuam ativas, o que leva a concluir que o ciclo dessa metodologia ainda não está encerrado, que os aperfeiçoamentos devem ser incorporados continuamente, não existindo alternativa melhor.

O planejamento estratégico é uma prática obrigatória nas empresas atualizadas, que usem técnicas modernas de gestão, embora seus resultados concretos sejam discutíveis, conforme opinião de algumas corporações americanas. Os reais benefícios do planejamento estratégico podem ser bem diferentes daqueles que eram visualizados em fins dos anos 60. Em uma crítica às expectativas exageradas, Cross III (1987) sugere que o planejamento estratégico só por acaso delineará um quadro futuro da empresa. O que o planejamento pode fazer é ajudar a equipe de gerentes de linha a acrescentar uma dimensão estratégica ao seu pensamento. Como resultados esperados do planejamento (indicadores de sucesso) menciona-se a construção de um quadro de referência consistente para decisões descentralizadas e um canal de comunicação essencial; essa comunicação pode ajudar a assegurar que toda a equipe atue coordenadamente para executar algumas ações-chave, servindo de apoio para a administração lidar exitosamente com eventos inesperados, que são a rotina do atual ambiente competitivo empresarial. Para obter esses benefícios, Cross III (1987) recomenda algumas diretrizes:

- a formulação de estratégias é um trabalho de linha e não de assessoria;
- a formulação de estratégias é mais arte e criatividade do que dedução científica;
- estratégias exitosas são frequentemente simples e não necessitam dados exaustivos ou particularmente precisos;
- a formulação e a implantação de estratégias são processos simultâneos e não seqüenciais.

Além da mesma crítica sobre a ação de assessores em contraposição aos gerentes de linha, o autor faz observações sobre a natureza da atividade de formular e implantar estratégias, que é mais arte e criatividade do que lógica e dedução. Esse ponto também é enfatizado por outros autores como James (1984), Rowan (1986) e Lenz (1987), mas principalmente por Mintzberg (1973, 1976, 1987, 1992, 1994).

Para Lenz (1987), o planejamento deixa de alcançar o desempenho esperado porque há uma concepção fundamental equivocada: o planejamento estratégico evolui com o tempo, passando por certas fases e mudanças críticas nesse caminho. Como qualquer produto ou serviço, o processo de planejamento estratégico deve ser trabalhado e administrado de forma dinâmica, para que possa servir como um meio para tomada de decisões estratégicas.

Lenz preceitua três fases distintas para o planejamento: introdução (cerca de 3 anos), consolidação (3 anos) e bifurcação (a mais importante), para dois caminhos alternativos: um sistema burocrático auto-perpetuante ou um processo contínuo de aprendizagem auto-reflexiva.

No estágio de bifurcação, consolidado o processo de planejamento empresarial, aparecem quatro forças internas à própria empresa que, caso não combatidas, tendem a levá-la ao estágio final de uma burocracia auto-perpetuante. Essas forças, que solapam a efetividade do pensamento estratégico e aprendizado organizacional, são:

- "cientificação" do planejamento;
- ênfase excessiva em números, quantificação (dando falsa sensação de certeza);
- tendência para eficiência administrativa (formalidade, rigidez);
- aplicação equivocada de técnicas analíticas (modelos não substituem a realidade, são incompletos; o uso de um único modelo enfatiza apenas uma dimensão).

Reconhece-se, pois, que o planejamento estratégico é mais qualitativo do que quantitativo. Palavras e não números são os meios de explicar questões estratégicas e suas respostas empresariais. Os problemas estratégicos são normalmente mal estruturados e têm soluções intuitivas. O processo de planejamento estratégico pode provocar a cristalização de soluções intuitivas, a externalização dessas soluções, mas não pode gerá-las. Não há ênfase na questão da formalização, mas algumas medidas são sugeridas pelo autor para evitar a burocratização e desumanização do planejamento estratégico.

Embora as empresas não desistam do planejamento estratégico, parte das experiências mal sucedidas com o seu emprego são devidas ao mau entendimento dos seus conceitos. Segundo Hayes (1985), uma falha conceitual básica está no enfoque adotado para o planejamento. Esse autor prega conceitualmente a mudança da seqüência de implantação: "fins (objetivos) → modos (estratégias) → meios (recursos)" para uma seqüência mais lógica e natural do tipo: "recursos → estratégia → objetivos", que dá mais sentido ao planejamento estratégico. A seqüência natural proposta pressupõe que todos são responsáveis pelo sucesso da empresa. É sugerido o treinamento de todo o pessoal, para que eles possam desenvolver suas próprias soluções para os seus problemas e tenham a consciência dos objetivos perseguidos e da real posição competitiva da empresa.

O sucesso reside na capacidade de explorar as oportunidades quando elas surgem, na engenhosidade, na capacidade de aprender, na determinação e persistência. Há uma analogia com a guerra de guerrilhas, quando comparada com a estratégia convencional de grandes e decisivos combates: pequenos progressos no chão de fábrica *versus* grandes mudanças tecnológicas determinadas de cima. A estratégia de pequenos avanços contínuos (como os japoneses e alemães adotam) é mais eficaz que os grandes avanços esporádicos ocasionais (e incertos) das empresas americanas. A analogia aqui é com a fábula da corrida entre a lebre e a tartaruga.

Ao contrário de Hayes, muitos executivos e gerentes, que continuam valorizando o planejamento estratégico, apesar das frustrações, consideram que o problema dos resultados medíocres não é conseqüência de eventual falha conceitual, mas da preparação e implantação deficientes do processo e dos planos estratégicos. A conclusão de uma pesquisa, na qual foram analisadas 300 respostas a questionários e 216 opiniões de participantes em seminários de um dia e meio sobre o tema (Gray, 1986), é que, embora 87% das empresas apresentassem sentimentos de desapontamento e rejeição com seus sistemas de planejamento estratégico, a maioria estava comprometida com eles. Cerca de 59% dessas empresas atribuem suas dificuldades principalmente a falhas de implementação e, nas empresas com muitos produtos-mercados, 67% atribuem os problemas de implantação ao projeto de seus sistemas e ao modo de administrá-los. As dificuldades de implantação foram atribuídas por dois terços dos gerentes a fatores existentes na pré-implantação:

- deficiente preparação em planejamento dos executivos de linha; deve-se envolvê-los;
- definição deficiente das unidades estratégicas de negócio;

- objetivos vagamente formulados;
- bases de informação inadequadas para um planejamento de ação; devem-se fazer planos de ação mais detalhados;
- revisões mal feitas dos planos das unidades de negócio; deve-se administrar os conflitos, o enfrentamento entre matriz e filiais;
- vinculação inadequada do planejamento estratégico com outros sistemas de controle; buscar a integração entre planejamento e controle.

Gray (1986) argumenta que a grande maioria das empresas está decepcionada com o sistema de planejamento, mas permanece utilizando-o porque: i) as necessidades que levaram à sua implementação persistem - administrar só com os controles financeiros não é suficiente - e, ii) como as falhas do planejamento estratégico são vistas como falhas de implementação, não de formulação das estratégias, os gerentes sempre pensam que podem executar melhor os planos da próxima vez, com a experiência adquirida.

Daniel (1992) argumenta que o processo de planejamento estratégico não funciona bem devido a duas razões básicas:

- i. a administração perdeu contato com o processo global de planejamento: perde-se muito tempo com as ferramentas do planejamento e pouco com o desenvolvimento de metas, estabelecimento de estratégias criativas e implantação de planos;
- ii. não há efetivo envolvimento do executivo-chefe na formulação do plano estratégico.

Não há um modelo único adequado para o planejamento estratégico. Os processos de planejamento refletem a natureza da organização, muito simples ou muito complexa. A distinção entre processos de planejamento estratégico exitosos ou fracassados é reflexo da determinação da alta administração. A recomendação básica do autor é que haja um profundo envolvimento da alta administração (do executivo-chefe) no processo do planejamento empresarial. Para o planejamento estratégico funcionar bem ele deve ser um processo contínuo de mudanças e não uma coleção de ferramentas analíticas ou uma prática de gestão rígida, inflexível, que inibe mudanças. Nesse mister, o papel do executivo-chefe é ressaltado como amplo e crítico nos vários estágios do processo.

Outros autores também concordam que uma variável-chave no projeto de um sistema de planejamento estratégico eficaz é o papel do executivo-chefe, o qual deve participar desde o

início do processo. Os resultados de um estudo em 63 empresas de equipamento de computação eletrônica, sobre a eficácia do planejamento estratégico e o papel desempenhado pelo executivo-chefe (Ugboro, 1991), mostram que esse papel não explica completamente a eficácia ou ineficácia em alguns casos, mas o envolvimento do executivo-chefe é crucial para obter o desempenho eficaz desejado. Há três razões para essa afirmação:

- a. o planejamento estratégico facilita a tomada de decisões , a qual é responsabilidade última do executivo-chefe;
- b. o planejamento estratégico determina e promove a direção estratégica da organização, também responsabilidade do executivo-chefe;
- c. o executivo-chefe tem o controle dos recursos e incentivos da empresa, que devem ser focalizados nas prioridades da empresa. Na realidade, o comprometimento da alta administração deve ser total.

O papel do executivo-chefe no desenvolvimento do processo de planejamento estratégico também é comentado por Forman (1988), ao descrever sua experiência de executivo-chefe na Inglaterra conduzindo os gerentes mais jovens em processos de planejamento.

Assim como outras formas anteriores de sistemas de planejamento, o planejamento estratégico não satisfaz totalmente as expectativas e demandas para o comportamento organizacional estratégico em ambientes turbulentos (Ansoff, 1977; Halal, 1984). Em uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial em cerca de 90 grandes organizações, basicamente do setor privado e igualmente distribuídas entre Estados Unidos e Europa, foi revista a experiência recente do planejamento e administração estratégicas (Hanna, 1985). A pesquisa buscou analisar, mais em extensão do que em profundidade, através de entrevistas com os planejadores-chefes, o enfoque básico de planejamento e a experiência com o planejamento institucionalizado (formal) dessas organizações. As conclusões da pesquisa sugerem que as organizações eficazes devem aprender a planejar e planejar para aprender. Em ambientes com grandes discontinuidades e rápidas mudanças, o planejamento estratégico, ao igual que seus antecessores sistemas de planejamento, apresenta limitações que devem ser corrigidas para não diminuir sua eficácia:

- tendência à excessiva formalização, burocratização e ritualização;
- concepção ampla vs. incrementalismo lógico e experimentação. Esses enfoques não são incompatíveis;

- planejamento formal vs. planejamento empreendedor (oportunista). Da mesma forma, esses enfoques não são incompatíveis, podendo-se evitar a rigidez no planejamento com respostas "ad hoc" a oportunidades do ambiente;
- planejamento periódico vs. planejamento contínuo e respostas em tempo real. Talvez essa seja a limitação mais fundamental; o planejamento estratégico tem sido visto desde o início como um processo analítico-racional, com implantação garantida pela sua racionalidade lógica; as falhas de implementação indicam que não foram considerados os aspectos humanos das mudanças organizacionais;
- isolamento do planejamento de outras funções e processos gerenciais.

Hanna (1985), pondera que, em ambientes com descontinuidades, a análise dos pontos fortes passados pode tornar-se irrelevante e, até mesmo, converter-se em pontos fracos futuros. Há necessidade de substituir o conceito histórico de pontos fortes/fracos pelo conceito mais amplo de "potencialidade (*capability*) organizacional", que envolve atitudes gerenciais, disposição e capacidade para mudanças, flexibilidade e cultura vigorosa. O planejamento deve tornar-se um "estilo de vida" para a administração e o planejamento estratégico deve incluir o planejamento dessa capacidade de atuar flexivelmente.

Para Mintzberg (1992), o prestígio do planejamento estratégico está decaindo: i) pelo excesso de formalismo; ii) pelo fato de que os assessores e não os executivos de linha o estão executando; iii) pelo pouco envolvimento da alta administração, preocupada com fusões e aquisições ou com relatórios financeiros e legais; iv) pelo distanciamento das pessoas do verdadeiro núcleo dos negócios que deram origem e justificam a organização. Em sua concepção, o produto do planejamento estratégico é a estratégia, que é um ato criativo. Esse ato, normalmente, não resulta de um planejamento estratégico formal, que se torna burocratizado; as pessoas, rotinizadas, deixam de pensar, não têm uma "visão".

Mintzberg associa o atual processo de planejamento estratégico ao formalismo burocrático, preferindo chamar o verdadeiro processo criativo (pensamento e iniciativa estratégicas) de "sistemas de formulação de estratégia"; há um processo que permeia o sistema com geração de idéias, com um papel crucial da gerência intermediária na transmissão das idéias novas internamente e na verificação prática de sua viabilidade. O planejamento deve ser mais centrado nas pessoas, mais integrado na cultura central da organização. Algumas organizações fazem rotação de executivos em posições de planejamento a cada 3 (três) anos, para superar o

dilema: aqueles que têm experiência operacional ressentem-se da visão ampla tão essencial ao pensamento estratégico e os que ficam muito tempo em funções de planejamento perdem contato com as realidades do negócio.

A literatura nacional sobre a aplicação do processo de planejamento estratégico a empresas brasileiras, em linhas gerais, confirma as mesmas razões de eventuais falhas ou deficiências nos resultados esperados. Boucinhas (1982) aponta basicamente falhas no sistema (burocrático) de planejamento e na implementação do processo e dos planos. Além das causas já citadas por outros autores, ele ressalta: i) a incapacidade de definir objetivos que sirvam de base para formular planos de longo prazo; ii) a incapacidade de utilizar os planos como padrões de mensuração do desempenho gerencial; iii) a inexistência de revisão dos planos de longo prazo; iv) coordenador do processo em cargo de posição hierárquica incompatível. Já Vianna (s.d.) sugere que o planejamento estratégico originou-se de uma filosofia de marketing e, em algumas empresas, não agregou todos os sistemas da organização que devem conformar o pensamento estratégico de uma empresa; entre os pecados do planejamento apontados por ele, a maioria também se refere a problemas de implementação, em geral por apreensão deficiente dos conceitos básicos. Também para Kaufmann (1983), o planejamento estratégico deve atuar coordenadamente com os outros processos organizacionais, para potencialização dos seus resultados; segundo ele, há três elementos organizacionais que influem nos resultados práticos do planejamento estratégico: a estrutura organizacional, a cultura da empresa e os sistemas de informação gerencial

Resumo

Em resumo, as razões de falha na aplicação do planejamento estratégico mais freqüentemente apontadas pelos teóricos, consultores e executivos são:

1. excesso de formalismo burocrático prevalecendo sobre a criatividade, prejudicando a formulação da estratégia;
2. assessoria prevalecendo sobre os executivos de linha na formulação da estratégia; isto é, pouca participação dos executivos no processo, o que acarreta problemas na etapa de implantação;
3. não envolvimento da alta administração, especialmente do executivo-chefe, fato que sinaliza algo à organização;

4. não respeito a aspectos da cultura da organização; este é um tema complexo, pelas muitas facetas da variável cultura. Embora o planejamento estratégico seja orientado ao ambiente externo, o ambiente interno é crucial na etapa de implantação do processo;
5. não vinculação do planejamento estratégico aos outros processos administrativos ou de controle já existentes na empresa.

Neste capítulo, revisamos rapidamente o histórico, os conceitos básicos e a metodologia do planejamento estratégico, segundo a visão de vários autores. Em seguida, discutimos com mais profundidade os critérios de interpretação de sucesso/insucesso do processo de planejamento estratégico, as dificuldades de avaliação, considerando os vários resultados produzidos. Finalmente, abordamos as várias razões atribuídas ao fracasso admitido em algumas aplicações do processo, conforme depoimento de executivos, consultores e teóricos. Essa análise teórica servirá de base para a avaliação dos resultados da aplicação do processo em uma empresa. Os diversos aspectos teóricos da metodologia empregada serão discutidos no próximo capítulo.

2. METODOLOGIA

2.1. ABORDAGEM

Para realizar a pesquisa objeto da dissertação, a identificação e avaliação dos resultados percebidos com o emprego do processo de planejamento estratégico a uma organização e suas causas, foi empregada a abordagem da pesquisa qualitativa (Lüdke & André, 1986; Triviños, 1987).

A pesquisa qualitativa é usada nas ciências humanas e sociais em alternativa à exagerada aplicação de métodos quantitativos, de base positivista. O uso de levantamentos (surveys) e amostragem estatística para medir e interpretar alguns fenômenos sociais tem sido criticado como de validade apenas para o curto prazo, para enquetes mercadológicas e eleitorais, sem avaliar verdadeiramente opiniões e tendências sociais (Thiollent, 1985).

Foi utilizado um enfoque subjetivista-compreensivista (Triviños, 1987), "que privilegia os aspectos conscienciais, subjetivos dos atores (percepções, processos de conscientização, de compreensão do contexto cultural, da realidade a-histórica, da relevância dos fenômenos pelos significados que eles têm para o sujeito)". Foi empregada, complementarmente, uma visão histórico-estrutural para uma melhor compreensão do contexto em que ocorreu o processo ao qual se refere a dissertação.

Na pesquisa qualitativa não há hipóteses iniciais ou teses específicas a abordar. Ou seja, "não existem resultados quantificáveis, estatísticas a analisar ou uma teoria a provar, o que não implica que não haja um quadro teórico que oriente a coleta e a análise dos dados pertinentes" (Lüdke & André, 1986).

Na pesquisa qualitativa os dados são coletados na forma de comunicação entre sujeitos e o tratamento de dados é feito através de interpretação. "A interpretação é compreendida como um modo de ajuizar o sentido das proposições que levam a uma compreensão ou esclarecimento dos sentidos e significados da palavra, da sentença, dos textos." (Martins & Bicudo, 1989).

A abordagem qualitativa é essencialmente hermenêutica e procura captar os significados atribuídos aos eventos pelos participantes; deve-se verificar se as interpretações construídas pelo pesquisador fazem sentido para aqueles que forneceram os dados. O uso da abordagem

qualitativa se justifica "quando o problema básico da pesquisa é preencher lacunas no conhecimento, as quais se referem à compreensão de processos que ocorrem em uma dada instituição ou comunidade" (Alves, 1991).

Em uma definição formal, a pesquisa efetuada pode ser classificada como uma pesquisa de avaliação - uma pesquisa avaliativa formativa ou de processo, destinada a avaliar se um programa está obtendo ou não sucesso. As pesquisas de avaliação "geralmente são pesquisas qualitativas e utilizam história de caso em vez de estatística para atingir seu objetivo [...] toda pesquisa de avaliação deve decidir de quem serão os valores e critérios de sucesso ou fracasso que prevalecerão no julgamento dos resultados da pesquisa" (Selltiz, Wrightsman & Cook, 1987). Esse é um ponto que mereceu nossa especial atenção, conforme capítulo 1 (Base Teórico-Empírica) e capítulo 4 (Análise do Caso e Discussão) desta dissertação. O critério de avaliação adotado foi a coincidência dos resultados percebidos pela aplicação do processo com a expectativa de resultados, na visão do próprio participante, critério este embasado e justificado pelas suas descrições e interpretações.

A estratégia de pesquisa utilizada na dissertação foi a de "Estudo de Caso", a qual preenche adequadamente as condições propostas por Yin (1984) para esse tipo de estratégia: a) o tipo de questão básica de pesquisa (como e por quê); b) a extensão do controle que o pesquisador tem sobre os eventos comportamentais reais; c) o foco sobre a contemporaneidade ou historicidade dos eventos. Essa estratégia é adequada ao objeto da pesquisa, conforme opinião de especialista: "o estudo de caso presta-se muito bem ao estudo de mudanças em processo, de situações conflituosas ou de situações consideradas atípicas cuja análise se presume possa ser útil à compreensão do que, ao contrário, se considera rotineiro." (Gouveia, 1984).

A pesquisa foi baseada em entrevistas com os participantes, que descreviam e interpretavam os eventos da implantação do processo de planejamento estratégico, e em documentos complementares obtidos na ocasião. Assim, a base de dados da pesquisa era composta de dados primários (entrevistas) e secundários (documentos). As evidências primárias foram utilizadas para a interpretação do pesquisador, e as secundárias para a contextualização e para confirmação dos dados obtidos nas entrevistas. As entrevistas foram analisadas da forma como o sujeito (participante) a apresentou em sua descrição, investigando-se os significados atribuídos pelo entrevistado. O procedimento é descritivo e interpretativo.

2.2. TRABALHO DE CAMPO

Preparação - inicialmente, foi feito um levantamento preliminar das principais pessoas que participaram do processo (que trabalhavam na ELETROSUL na época dos fatos em estudo), para localizá-las e selecioná-las para entrevistas. Algumas delas já não trabalhavam na empresa; as de nível mais alto se deslocaram do próprio estado, dificultando sobremaneira o contato. Entretanto, outras pessoas foram identificadas, as quais, na nossa opinião, em razão do resultado de campo, puderam suprir a falta dos primeiros. O histórico das dificuldades e particularidades da pesquisa está detalhado no ANEXO 1.

Preparou-se um questionário prévio que, eventualmente, poderia ser apresentado aos informantes de maneira antecipada, mais com a finalidade de que estes pudessem evocar fatos ocorridos há 4-8 anos de maneira estruturada, do que como um instrumento de coleta de dados. Inclusive, durante as entrevistas, esse questionário não era consultado ou mesmo exigido. As perguntas contidas nesse questionário sintetizavam as questões básicas da dissertação, as indagações que motivaram a pesquisa, e eram baseadas no referencial teórico (VER ANEXO 2). As respostas consideradas e anotadas foram aquelas espontâneas, decorrentes de outras perguntas não necessariamente constantes do questionário prévio, formuladas após um período inicial de conversa informal preparatória de descontração. Segundo G. Michelat (1985), a entrevista não-diretiva, explorando essas respostas menos racionais e mais afetivas, proporcionam uma informação mais profunda e menos censurada do entrevistado.

Os informantes iniciais foram selecionados entre aqueles que participaram ativamente do processo de implantação do planejamento estratégico em 1987 e de sua reciclagem em 1990, de preferência os que fizeram parte do grupo de implantação e coordenação do processo.

Entrevistas - durante as entrevistas procurou-se colher material (documentos) que comprovassem as informações e interpretações dos informantes, o qual está relacionado na bibliografia. Esse material e os excertos das entrevistas constituem a base de dados da pesquisa.

À medida que as entrevistas iam sendo efetuadas, novas evidências iam surgindo, de acordo com a interpretação dada pelos informantes aos eventos do processo de planejamento estratégico. Essas evidências eram exploradas com os entrevistados seguintes para confirmação da generalidade de uma determinada interpretação.

As entrevistas eram do tipo semi-estruturado, onde alguns temas-chave ou perguntas-núcleo eram formuladas após uma rápida exposição do motivo da pesquisa para posicionamento do entrevistado na problemática a ser investigada. As respostas iniciais já indicavam a área de interesse (foco) que mais influenciaria a avaliação do entrevistado; daí derivavam as perguntas posteriores, aprofundando a avaliação dessa área de interesse e, ao final, confrontando-a com outros enfoques alternativos (visão dos papéis do planejamento estratégico).

As entrevistas foram realizadas com informantes que ocupavam quatro estratos hierárquicos na empresa: Diretores, chefias de 1º. nível (Departamento), chefias de 2º. nível (Divisão) e funcionários não-comissionados; alguns desses últimos, por sua experiência profissional e natureza das funções, ocupavam posição de liderança em seus setores de atividades. O número de entrevistados se situou ao redor de 20 (vinte), a maioria entre as chefias de primeiro e segundo níveis; mais exatamente, foram entrevistados 2 Diretores, 8 chefes de Departamento, 5 chefes de Divisão e 6 Profissionais sênior.

Ao início, não foram feitas muitas entrevistas com funcionários não-comissionados porque se percebeu, desde as primeiras dessas entrevistas, que o processo de planejamento estratégico não havia permeado plenamente até esse nível; havia poucas percepções avaliativas do processo, especialmente entre aqueles funcionários que não exerciam funções que permitissem uma visão mais ampla das atividades da empresa. Essa a razão pela qual as entrevistas nesse estrato foram dirigidas a empregados de nível superior, sênior, com funções de maior abrangência organizacional. Observar que, na pesquisa qualitativa, a amostragem é dirigida e não aleatória ou representativa do universo de participantes (Martins & Bicudo, 1989; Alves, 1991). Essa técnica de amostragem, que proporciona a maior amplitude de perspectivas dos participantes, é a sugerida por Miles & Huberman e Patton *apud* Alves (1991) para pesquisa qualitativa.

Da mesma forma, foram limitadas as entrevistas com informantes do estrato superior (nível hierárquico de Diretor) por duas razões: i) a dificuldade de acesso a pessoas que tiveram esse "status"; ii) a constatação, nas entrevistas realizadas, que havia uma tendência a racionalizar, a justificar as atitudes e posições assumidas durante o processo, mascarando eventuais motivações subjacentes derivadas dos interesses e do contexto existente.

As entrevistas semi-estruturadas se baseavam em um pequeno número de perguntas-chave relativas ao tema da pesquisa, a partir das quais o informante desenvolvia suas apreciações críticas sobre o processo e seus resultados. Essas perguntas eram do tipo:

- quais resultados esperava a empresa quando resolveu implantar o processo de planejamento estratégico?
- qual era a sua expectativa pessoal a respeito?
- quais foram os resultados realmente obtidos? por que isso ocorreu (causas)?
- quais outros resultados organizacionais podem ser atribuídos ao processo de planejamento estratégico (em termos de produtos e processos)?

Análise - as entrevistas não foram gravadas e sim anotadas, constituindo um grande volume de informações. A pesquisa qualitativa exigiu uma análise do tipo contextual; a análise dos dados, muitos deles conflitantes, foi um processo laborioso em que se procurou identificar e comparar categorias, padrões e relações; "as descrições são coletadas de um grupo de sujeitos e a leitura das descrições é feita em relação ao grupo tomado como um todo, almejando obter uma visão geral do material analisado, mesmo se levando em conta (sic) que algumas descrições sejam feitas por sujeitos colaboradores e outras por sujeitos indiferentes" (Martins & Bicudo, 1989).

Esse conjunto de dados foi classificado em categorias temáticas. As categorias surgiram naturalmente ao longo da pesquisa, pela incidência de sua menção pelos participantes e pelo conhecimento teórico e factual pré-existentes do pesquisador sobre o caso objeto do estudo; "na maioria das vezes, os dados estão sujeitos a serem tratados segundo a análise categorial, através da qual o conteúdo é agrupado de acordo com o sistema próprio do pesquisador, onde os tópicos principais já foram selecionados antes ... " (Martins & Bicudo, 1989). A análise realizada foi da modalidade contextual, uma análise de conteúdo do tipo qualitativo (Thiollent, 1985; Martins & Bicudo, 1989). Os dados foram analisados, categorizados, e interpretados pelo pesquisador para chegar às conclusões do estudo e responder às questões da pesquisa.

Uma vez categorizadas as interpretações que melhor respondiam as questões da pesquisa, elas foram sintetizadas em um documento simples e levadas, finalmente, a uma nova entrevista de validação com aqueles participantes com interpretações mais profundas do processo em análise, para confirmação, complementação ou correção dos significados atribuídos.

Em resumo, para o desenvolvimento da pesquisa foi adotada uma abordagem qualitativa com o emprego da metodologia de estudo de caso, dadas a natureza das questões e as circunstâncias em que foi implantado o processo que se quer avaliar os resultados. As perguntas e hipóteses básicas da pesquisa relacionam-se com a bibliografia consultada, a qual foi centrada em depoimentos e experiências de executivos que empregaram o método, de consultores que

orientaram a implantação do processo em várias empresas e de acadêmicos que interpretaram os resultados da aplicação do processo e suas causas. A bibliografia foi sendo ampliada ao longo da pesquisa, como consequência do depoimento dos participantes, que levantavam novas interpretações para os eventos. Em um estudo de caso, a contextualização tem tanta importância quanto a bibliografia, de modo que abordaremos esse aspecto no próximo capítulo.

2.3. CRITÉRIOS DE ANÁLISE

O estudo de caso visou a avaliar o sucesso/fracasso da aplicação do processo de planejamento estratégico na Eletrosul e suas causas. Uma fase exploratória da pesquisa, sem maiores preocupações em precisar o significado dos termos, indicou que os resultados do uso do planejamento estratégico haviam sido, de uma maneira geral, interpretados como deficientes. Esta era, entretanto, uma avaliação imprecisa.

Há dificuldades em realizar uma avaliação absoluta dada a abrangência do processo, que atua em vários aspectos da vida da organização, desempenhando múltiplos papéis na dinâmica organizacional (Al-Bazzaz & Grinyer, 1980; Hanna, 1985; Langley, 1993; Quinn *apud* Langley, 1993). O planejamento estratégico é um processo impulsionado pelos escalões superiores da organização ("top-down") que afeta praticamente todas as suas atividades, mas atuando com especial ênfase naquelas consideradas críticas para o alinhamento com as demandas do ambiente (atividades estratégicas).

Considerando a abrangência dos seus efeitos, a implantação do planejamento estratégico apresenta resultados positivos e negativos simultaneamente. É pouco provável que o processo resulte em completo sucesso ou completo fracasso em todas as atividades em que atua, segundo qualquer critério de avaliação. Em outras palavras, é difícil ocorrer que não haja falhas em algum aspecto do P.E.; por outro lado, também é difícil que não haja resultados positivos para a eficácia da organização, segundo algum critério de avaliação.

Esse era um ponto de dificuldade na pesquisa: como definir o sucesso ou fracasso do processo? Há uma tendência a associar o sucesso do planejamento estratégico à eficácia empresarial, o que nos remete à discussão não menos complexa da definição de eficácia empresarial. As várias perspectivas para avaliar essa eficácia (Bowditch & Buono, 1992), não

nos fornecem uma avaliação absoluta; em uma certa forma, os diversos critérios para definir a eficácia da empresa (visão de metas, visão de recursos, visão de operação e processos e visão da satisfação dos interessados) estão contidos nos depoimentos dos informantes ao pesquisador. Se nos referirmos apenas à eficácia do planejamento, a dificuldade de definir o conceito não é menor (Greenley, 1984); mesmo uma avaliação de eficácia do planejamento que use uma combinação de vários critérios se abriga, ao final, em uma avaliação global subjetiva dessa eficácia (King, 1984).

O critério utilizado por nós foi associar o sucesso do planejamento estratégico (P.E.) à aderência dos resultados obtidos aos objetivos declarados, às intenções explicitadas para o uso da metodologia. (ver cap. 1 - Base Teórico-Empírica). Entretanto, as dificuldades para estabelecer o critério não ficam dissipadas de uma maneira tão direta por várias razões.

Primeiro, porque há expectativas de várias naturezas sobre os resultados do P.E. (Ackoff, 1974; Ansoff *et alii*, 1981; Drucker, 1984), que variam desde a emissão de um plano estratégico e a execução do seu conteúdo, até a melhoria de processos organizacionais, como a formulação de uma estratégia, o estabelecimento de uma diretriz. Segundo, porque há dificuldade em medir certos resultados esperados, que são qualitativos (ex: aumentar a motivação, formar o espírito de equipe). Terceiro, mesmo que se possam medir os objetivos declarados, há dificuldade em atribuir os resultados obtidos ao processo de planejamento estratégico (relação de causa e efeito), que é demorado e atua conjuntamente com outros processos organizacionais. Finalmente, mesmo que se possam medir resultados e atribuí-los ao P.E., não se sabe se os objetivos declarados eram realmente os desejados pelos autores do plano; além dos objetivos desejados mudarem no tempo com as mudanças contextuais, eles podem não ser explicitados para não assumir posições rígidas, ou podem ainda ser declarados apenas como manobra diversionista dos estrategistas da empresa, para iludir a concorrência (Quinn, 1977; Peattie, 1993).

Em um processo que produz múltiplos resultados, incluídos os emergentes (não-intencionais), a interpretação de sucesso pode ser influenciada pelos valores atribuídos subjetivamente pelo participante aos diversos resultados. Assim, pode ocorrer que os resultados esperados (declarados) não sejam atingidos, mas sejam obtidos outros resultados emergentes, que são valorizados positivamente pelo participante e que lhe permitem avaliar os resultados do processo como sucesso, em uma mudança de expectativas; isto é, o processo não atingiu os resultados esperados, mas ainda assim o participante o avalia como sucesso. Por outro lado, se

os resultados esperados do planejamento estratégico (P.E.) são obtidos, mas com outros resultados emergentes não desejados ou a custo não esperado, o processo pode não ser avaliado como sucesso, independente dos resultados terem sido alcançados. "Na medida em que se modifiquem as condições ambientais, altera-se não só a possibilidade de alcance dos objetivos e resultados desejáveis, como também o que é desejável" (Motta, 1991).

Baseados nessa perspectiva, de que há expectativas e resultados variados para o planejamento estratégico (P.E.), sendo sua avaliação medida pela satisfação das expectativas subjetivas das pessoas, nossa percepção era que o processo tinha tido, em geral, uma avaliação deficiente pelos informantes, pois suas expectativas reais, aparentemente, eram maiores do que as explicitadas e do que os resultados obtidos. Os participantes tinham uma expectativa interior, subjetiva, de que uma nova situação organizacional surgiria após a aplicação do processo de planejamento estratégico, expectativa esta que teria sido satisfeita ou não, caracterizando a interpretação de sucesso ou fracasso do método.

Houve participantes que avaliaram o processo positivamente, ainda quando os resultados esperados não tivessem sido obtidos (mudança de expectativas) e, vice-versa, mesmo quando os objetivos declarados houvessem sido atingidos, houve avaliações globais negativas (especialmente no caso da revisão de 1990). Essa aparente discrepância deve-se, como já se mencionou, a que o planejamento estratégico fornece resultados tanto de conteúdo (dos planos, de realização de estratégias declaradas) como de processo (melhor orientação comum, coordenação, comunicação e controle), que são valorados de forma diferente da declaração formal inicial do participante.

Sendo a pesquisa avaliativa e de processo, deve-se "decidir de quem são os valores e critérios de sucesso ou fracasso que prevalecerão no julgamento dos resultados da pesquisa" (Selltiz, Wrightsman & Cook, 1987). Os critérios explicitados formalmente pelos próprios participantes para os resultados desejados, que caracterizariam o sucesso, são de valor controverso, pois eles podem se apresentar mascarados ou se modificarem ao longo do período de aplicação do processo. Não obstante, este foi julgado um critério objetivo para prosseguir na pesquisa de avaliação, e das causas que conduziram a esses resultados, respondendo assim às questões básicas da pesquisa.

As perguntas centrais da pesquisa, aperfeiçoadas após a interpretação crítica de um certo número de entrevistas com participantes de diversos níveis, visavam a:

1. identificar as expectativas de resultados explicitadas pelos participantes do processo de planejamento estratégico;
2. identificar os resultados do processo de planejamento estratégico percebidos pelos participantes ;
3. avaliar as interpretações dos participantes para as razões dos resultados percebidos;
4. avaliar se os resultados percebidos, mesmo os emergentes (secundários ou não intencionais), satisfizeram uma expectativa subjetiva mais realista dos participantes, frente à evolução dos eventos.

Em resumo, o sucesso é aqui definido pela comparação dos resultados percebidos com a expectativa subjetiva dos participantes; foram considerados na avaliação os resultados emergentes e as mudanças nas expectativas dos participantes com a evolução do contexto. Averiguou-se então as razões que justificavam esses resultados, outro objetivo do trabalho e que responde à outra questão central da pesquisa. A dinâmica no ajuste dos objetivos é um conceito básico para enfrentar as mudanças cada vez mais rápidas no ambiente, que leva à contínua reavaliação e reformulação de estratégias, e que foi captada no termo *administração estratégica*, onde se subentende que os objetivos já estão implícitos na visão da estratégia (Ansoff, 1981).

A construção de categorias baseou-se na teoria sobre planejamento estratégico. "As categorias devem antes de tudo refletir os propósitos da pesquisa". (Guba & Lincoln *apud* Lüdke & André, 1986). Dentro dessa perspectiva, as categorizações dos temas abordados pelos informantes foram agrupadas de acordo com três grandes momentos:

- expectativa dos participantes;
- resultados percebidos;
- razões desses resultados.

Uma vez estabelecida a visão do participante para os resultados desejados pela aplicação do P.E., era verificado se os resultados percebidos satisfaziam essa expectativa e as razões das desconformidades; essas respostas eram exploradas através de cruzamento e aprofundamento de interpretações para confirmar a avaliação de sua satisfação subjetiva com o processo; finalmente, a avaliação inicial era testada com a solicitação de atribuição de um grau de 0 a 10 ao processo.

3. O CONTEXTO

3.1. O SETOR ELÉTRICO: HISTÓRICO

3.1.1. Até 1930

As primeiras experiências práticas com energia elétrica no Brasil ocorreram ainda na época imperial, sendo contemporâneas, portanto, das aplicações dessa nova forma de energia nos Estados Unidos e na Europa. Para o serviço público, a primeira aplicação da energia elétrica foi em 1883, em Campos, Rio de Janeiro, onde foi inaugurado o primeiro serviço de iluminação pública municipal do Brasil e da América do Sul. Era uma instalação térmica com máquinas a vapor.

As atividades de geração e distribuição de energia elétrica no Brasil, até 1920, estavam representadas basicamente por aquelas desenvolvidas pelo Grupo Light, estabelecido nas regiões do Rio de Janeiro e São Paulo. Ao lado da concessionária canadense, que atuava no eixo mais dinâmico da economia do país e era responsável por um sistema de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica compatível com os existentes nos países desenvolvidos, havia um grande número de unidades isoladas, instaladas em diversos pontos do território brasileiro.

Durante a década de 1920, dois acontecimentos marcaram a indústria de energia elétrica no Brasil: a construção de centrais geradoras de maior envergadura, capazes de atender à constante ampliação do mercado de energia, e a intensificação do processo de concentração e centralização das empresas concessionárias, que culminou, no final do decênio, com a quase completa desnacionalização do setor. Nessa fase de crescente concentração das atividades de produção de energia elétrica, chegou ao Brasil a American & Foreign Power Company (AMFORP), empresa do grupo americano Electric Bond & Share Corporation, que passou a atuar no interior do estado de São Paulo e em outras cidades importantes do país, determinando uma rápida e profunda alteração nos regimes de propriedade e de financiamento das empresas nacionais do setor.

O papel do Estado no desenvolvimento da indústria de energia elétrica, durante a Primeira República, foi bastante limitado. De 1889 a 1930, o Estado, no Brasil, manteve-se relativamente não-intervencionista no domínio da economia, pois não estava preparado para criar as condições de infra-estrutura necessárias ao desenvolvimento econômico. Por força do federalismo da Constituição de 1891, que assegurou ampla autonomia aos governos estaduais, restringindo a ação do governo federal e o papel representado pelo Legislativo, as raras atribuições da União na área econômica refletiam a descentralização que caracterizava a exploração dos recursos naturais, sobretudo para fins energéticos. Desse modo, a interferência do Estado na indústria de energia elétrica durante a República Velha resumiu-se a medidas isoladas na regulamentação do setor. A revolução de 1930 assinalou a queda do regime oligárquico da Primeira República e marcou o início de nova etapa na história do país, com profundas transformações em todos os setores da vida nacional, inclusive no setor de energia elétrica.

3.1.2. Período 1930-1945

A evolução da indústria de energia elétrica no período 1930-1945 refletiu as mudanças ocorridas no país. O setor passou por profundas transformações institucionais, dada a preocupação do poder público em regulamentar suas atividades. Por outro lado, a aceleração do crescimento industrial e a urbanização do país fizeram com que a demanda de energia elétrica aumentasse bem mais rapidamente que a capacidade de geração. No início dos anos 40, no Brasil, já se prenunciava uma situação de escassez de energia, o que levou o Estado a tomar iniciativas pioneiras no campo da geração de eletricidade.

O Governo Provisório empreendeu ampla reforma institucional, visando à centralização político-administrativa do país e o fortalecimento do poder de intervenção do Estado em diferentes planos da vida social, inclusive no campo econômico. A reordenação institucional do setor de energia elétrica começou em 1931, quando a suspensão de todos os atos no campo tendeu a refrear o intenso processo de concentração verificado na segunda metade da década de 20, comandado pelos grupos Light e Amforp, uma vez que se proibia a aquisição de novas empresas geradoras de eletricidade e respectivas concessões.

Em 1934, o Governo promulgou o Código de Águas, que permanece até hoje como o instrumento legal básico da regulamentação do setor de águas e energia elétrica. Era inspirado na moderna doutrina jurídica norte-americana, à semelhança do Federal Power Commission. As

principais alterações referem-se precisamente à sistemática dos aproveitamentos hidrelétricos: foi atribuído à União o poder de autorizar ou conceder o aproveitamento de energia hidráulica, estabelecendo a distinção entre a propriedade do solo e a propriedade das quedas d'água, e um controle muito mais rigoroso sobre os concessionários de energia elétrica, determinando a fiscalização técnica, financeira e contábil de todas as empresas do setor. A fiscalização visava ao triplice objetivo de assegurar serviço adequado, fixar tarifas razoáveis e garantir a estabilidade financeira das empresas. As tarifas seriam fixadas sob a forma de serviço pelo custo, levando em conta as despesas de operação, as reservas para depreciação e reversão e ainda a justa remuneração do capital. As maiores críticas sobre o Código de Águas referem-se à adoção do custo histórico como critério de remuneração dos investimentos (e não o seu valor de venda ou reposição), que não coadunava com uma economia inflacionária.

A intervenção do Estado na vida econômica do país ganhou uma dimensão bem mais ampla durante o regime ditatorial implantado em 1937. Com as reformas modernizadoras do Estado Novo, o Estado assumiu diretamente alguns projetos com o objetivo de diversificar a estrutura produtiva do país e reduzir a dependência externa. Nesse contexto surgiram a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, a Fábrica Nacional de Motores e, já no final do Governo Vargas, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco.

No setor de energia elétrica, a intervenção governamental voltou-se basicamente para a organização das atividades desenvolvidas pelas concessionárias particulares e seu enquadramento nas orientações estabelecidas pelo Código de Águas. Apesar de toda a centralização e ampliação dos mecanismos de intervenção na economia, era ainda acirrada, em 1945, a divergência filosófica em torno do escopo apropriado da participação estatal. As raízes da formação do setor produtivo estatal de energia elétrica encontram-se nesse período, com a criação, no Rio Grande do Sul, da Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a criação da primeira empresa de eletricidade do Governo Federal, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), à imagem e semelhança do Tennessee Valley Authority (TVA) nos Estados Unidos, como um órgão de planejamento regional sob a égide do Estado.

Paralelamente, as empresas estrangeiras Light e Amforp investiram dentro de suas áreas de concessão o suficiente para serem responsáveis por dois terços do suprimento de energia elétrica no país. A expansão da capacidade no período foi limitada pelas restrições de importação e de capitais devido à guerra mundial e pela revisão dos contratos exigida pela legislação.

3.1.3. *Período 1945-1962*

Com o término da guerra e a queda de Vargas, as discussões sobre os problemas e perspectivas do desenvolvimento econômico brasileiro, que eram travadas no âmbito do Estado Novo, ganharam foros mais amplos com a participação do Congresso Nacional e da sociedade civil. Uma questão central era a definição do papel que se reservaria à iniciativa privada, nacional e estrangeira, e à indústria estatal no quadro de transformações estruturais a serem introduzidas no sistema produtivo brasileiro.

Havia duas correntes principais que tentavam definir uma orientação para o desenvolvimento econômico. A primeira, favorável a uma industrialização acelerada, defendia uma aberta intervenção do Estado na economia, tanto nos setores de infra-estrutura quanto naqueles em que o capital privado não dispusesse de condições para atuar, por falta de recursos e/ou de tecnologia. A segunda corrente defendia a aplicação dos princípios do liberalismo econômico, proclamava a vocação essencialmente agrícola do Brasil, era contrária ao incentivo do Estado à indústria nacional e favorável à entrada de capitais interessados em investir na indústria.

A correlação de forças entre as duas correntes no interior da administração federal variou ao longo do período 1945-1962. No governo do Mal. Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), o papel do Estado foi o de regulador das atividades econômicas. No segundo governo Vargas (1951-1954), acirrou-se o discurso nacionalista com aumento da intervenção do Estado. As posições liberais ganharam terreno no curto governo Café Filho (1954-1956). Mas o divisor de águas foi o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), durante o qual houve profundas transformações no modelo de desenvolvimento do país, privilegiando o ingresso maciço de capital estrangeiro, reservando porém ao Estado o papel de mediador entre as empresas públicas, as empresas privadas nacionais e as empresas estrangeiras, garantindo-lhe assim o exercício de funções produtivas, financeiras e de planejamento.

A questão energética se inseriu nesse debate mais amplo sobre o modelo econômico brasileiro. No caso da energia elétrica, havia duas posições divergentes; a primeira estava interessada em preservar a energia elétrica como campo de atividade das empresas privadas (corrente privatista). A segunda posição, inspirada num forte nacionalismo, fazia uma avaliação diferente da situação, propondo uma intervenção firme do Estado no setor, mediante a construção de grandes usinas hidrelétricas e a encampação das concessionárias estrangeiras.

O incremento da demanda de energia elétrica, influenciado pelo acelerado processo de urbanização associado à industrialização e pela ampla difusão de bens de consumo duráveis, principalmente eletrodomésticos, determinou que, no pós-guerra, o balanço energético, até então superavitário, passasse a apresentar um déficit cada vez maior em relação ao consumo. No início do período, utilizaram-se ao máximo as instalações existentes, mas depois (1955) surgia uma crise energética de grandes proporções, acarretando a adoção de uma política recorrente de racionamento. Para normalizar a situação e garantir o processo de industrialização, o Estado desenvolveu um amplo programa de investimentos nas atividades de geração e transmissão; o período foi marcado pela criação de grandes empresas públicas estaduais e federais, culminando em 1962 com a organização da Eletrobrás. O setor de energia elétrica passou a operar com uma divisão de encargos entre a empresa pública e privada: enquanto as empresas públicas se voltavam para a expansão do parque gerador, as empresas privadas nacionais e estrangeiras investiam mais na área de distribuição de energia. Foi criado o Ministério de Minas e Energia (MME) e a ELETROBRÁS, como entidade financiadora e coordenadora do setor, que oficializou a intervenção do Estado no planejamento e na administração das atividades de energia elétrica.

Com recursos financeiros e uma legislação clara, o setor estatal começou a desenvolver a infraestrutura necessária à industrialização em andamento. Em 1961, foi inaugurada a usina de Furnas, a maior hidrelétrica da região sudeste, que eliminou a crise energética na região industrial mais importante do país. Em 1962, foi criada a Eletrobrás, que passou a gerir o Fundo Federal de Eletrificação, até então sob responsabilidade do BNDE.

3.1.4. Período 1962-1987

A partir do regime militar instalado em 1964, as funções econômicas do governo foram redefinidas e sua atuação obedeceu a dois propósitos: "recriar condições para financiar as inversões necessárias à retomada da expansão da economia e fornecer as bases institucionais adequadas à instalação da eficácia de mercado como elemento ordenador da economia" (Panorama do Setor de Energia Elétrica no Brasil, 1988).

No campo da energia elétrica houve um reordenamento institucional do setor. O governo militar ultimou as negociações para a compra das ações pertencentes às concessionárias estrangeiras controladas pela Amforp, que já haviam sido acordadas pelo governo anterior. O

Ministério de Minas e Energia foi consolidado como o responsável pela política de energia elétrica do país e a Eletrobrás como a sua executora.

A Eletrobrás, além de responsável pelo planejamento e coordenação do setor, transformou-se em empresa "holding" das empresas federais executoras da política de energia elétrica; o país foi dividido em 4 áreas eletroenergéticas, tendo sido incorporadas as empresas Chesf e Furnas e criadas as subsidiárias Eletrosul e Eletronorte. Foram construídas linhas de transmissão que interligaram o centro-sul e centro-oeste do Brasil ao grande sistema elétrico brasileiro; a frequência dos sistemas elétricos foi unificada para permitir essa interligação.

Os serviços de eletricidade passaram a ter suprimento suficiente e confiável a preços razoáveis, eliminando um ponto de estrangulamento para o crescimento industrial; a qualidade de serviço passou a ter níveis de primeiro mundo, invertendo a situação anterior. O setor de energia elétrica dominava a tecnologia de grandes obras civis e grandes sistemas de transmissão. Fabricantes de equipamentos elétricos se instalaram no Brasil para atender o crescente e sofisticado mercado interno.

Esse desenvolvimento estendeu-se também às principais empresas concessionárias estaduais que atendiam o consumidor com um serviço de boa qualidade: CEMIG, CESP, COPEL, CPFL entre outras. Foi comprada pelo governo federal a última concessionária estrangeira no setor (LIGHT), ficando as instalações da Região Rio sob controle da Eletrobrás e as da Região São Paulo sendo vendidas ao estado de São Paulo, constituindo hoje a Eletropaulo.

Esse quadro começa a mudar por ocasião da crise do petróleo (1973), quando o Brasil decidiu realizar pesados e simultâneos investimentos no campo energético (Itaipu, Tucuruí, Programa Nuclear, Programa do Alcool). O esforço financeiro para conduzir esses programas de investimentos, junto com os compromissos da dívida externa, agravados pelo aumento das taxas de juros internacionais (1979), esgotaram o setor e o país. Para obter recursos em moeda forte necessários ao equilíbrio das contas externas, as empresas estatais federais foram convocadas a colaborar, contraindo empréstimos (sob forma de compra de equipamentos, contratação de obras e/ou serviços) que deixaram as concessionárias em situação econômico-financeira deteriorada. As obras contratadas dessa forma não tinham a contrapartida em recursos nacionais e foram interrompidas, aumentando o seu custo financeiro e trazendo descrédito à empresa concessionária, ao setor e ao país.

Durante o início da década de 80, o quadro de dificuldades de caráter econômico-financeiro agravou-se. A utilização do setor de energia elétrica como instrumento de implementação de políticas de governo, a partir da década de 1970, fez com que alguns princípios da sua legislação básica comesçassem a não ser mais aplicados. Nesse contexto, as tarifas passaram a sujeitar-se à política de combate à inflação; projetos de geração e transmissão, que normalmente não seriam aprovados pelo planejamento setorial, passaram a ser utilizados como instrumentos de captação de recursos externos, para fazer face à crise de divisas do país. Algumas manifestações da utilização macroeconômica do setor e suas conseqüências foram:

- para combater o surto inflacionário resultante da crise, o governo reduziu o nível tarifário da energia elétrica, comprometendo ainda mais a geração interna de recursos para investimento/pagamento das dívidas;
- a inadimplência contratual das obras interrompidas gerou grande crise nos fornecedores e prestadores de bens e serviços (fabricantes, empreiteiros e consultores), levando-os a uma completa reformulação e até ao próprio abandono de atividades empresariais;
- a política de equalização dos preços de energia elétrica a nível nacional acarretou a necessidade de transferências de recursos financeiros entre empresas, o que causou desagrado às grandes concessionárias estaduais das regiões Sudeste e Sul, que não tinham incentivos para manter custos mais baixos;
- a não-atualização monetária dos ativos em operação, base da remuneração das concessionárias, diminuiu ainda mais sua capacidade de geração interna de recursos;
- o aumento das taxas de juro no final da década de 70, no país e no exterior, exerceu pressão sobre o serviço da dívida das concessionárias;
- o governo federal adotou uma série de subsídios tarifários, visando substituir os energéticos importados, incentivar o setor industrial e, sobretudo, as atividades de exportação; esses subsídios diminuíam a receita operacional das concessionárias, agravando sua situação financeira.

A interligação dos sistemas elétricos brasileiros, efetuada na década de 1970, além de melhorar a confiabilidade e a economicidade da energia, acarretou maior complexidade técnica na gestão do sistema. Houve necessidade de coordenar o planejamento e a operação das empresas, o que levou empresas federais e estaduais a algumas disputas por mercado e pela concessão de aproveitamentos hidrelétricos de grande porte em estados importantes. Essa disputa foi

acirrada com a crise financeira, a uniformização tarifária a nível nacional (a valores reduzidos) e a entrada em operação de Itaipu.

Com a mudança de regime político e a saída dos militares, o governo civil cuidou de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do setor de energia elétrica através do Plano de Recuperação Setorial 1985/1989 (PRS), além de procurar corrigir algumas distorções institucionais e operacionais introduzidas no auge da crise energético-financeira. Essas distorções até hoje prejudicam a funcionalidade do setor.

Em resumo, as características do setor elétrico brasileiro não são diferentes da maioria dos países desenvolvidos do mundo, possuindo entretanto algumas peculiaridades:

- o serviço de energia elétrica é um serviço de utilidade pública concedido, de atribuição do governo federal, tendo em vista o melhor interesse dos consumidores e a melhor utilização dos recursos energéticos. O serviço de utilidade pública distingue-se do serviço público no sentido de que sua prestação pode ser medida, seu custo calculado e o beneficiário dos serviços identificado, de modo a poder ser tarifado diretamente, sem ônus para o resto da sociedade. O serviço público, por outro lado, é cobrado indiretamente através de impostos, sendo difícil identificar o beneficiário direto e calcular o seu custo tarifável (como polícia, bombeiros, forças armadas);
- o serviço de energia elétrica é explorado em regime de monopólio em uma área (devido às suas características técnicas de fornecimento), sob regime de concessão ou autorização outorgada pelo governo federal, que exerce fiscalização contábil-financeira. Essa fiscalização do poder concedente (natural, dado o regime de monopólio) visa ao melhor interesse do consumidor, mas mantendo uma justa remuneração ao concessionário e o seu equilíbrio econômico-financeiro na prestação de serviços tecnicamente adequados;
- o setor é essencialmente estatal, havendo concessionárias controladas pelo governo federal (através da "holding" Eletrobrás) e concessionárias controladas pelos governos estaduais; há muitas concessionárias municipais e privadas, todas de pequeno porte. Embora a divisão de encargos atribua às concessionárias federais a geração e transmissão em grosso de energia elétrica, cabendo às concessionárias estaduais a sub-transmissão e distribuição até os consumidores finais, esta repartição não ocorre exatamente para as concessionárias de estados mais importantes, que possuem substancial geração própria (São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul);

- as concessionárias, juridicamente, são empresas estatais, sociedades anônimas controladas pelo Estado; essa forma legal é uma evolução da autarquia que, por sua vez, já foi uma evolução do serviço público direto. O objetivo da adoção dessa forma institucional foi dar maior flexibilidade administrativa, maior autonomia financeira e diminuir a influência política na gestão dos negócios;
- o sistema de energia brasileiro é basicamente hidráulico, com grandes usinas localizadas longe dos centros de carga, aos quais são ligadas por longas linhas de transmissão em alta tensão, o que resulta em problemas técnicos diferentes dos normalmente encontrados na maioria dos países desenvolvidos (que têm sistemas térmicos com rede de transmissão a curta distância, malhados); a interligação entre sistemas de várias concessionárias introduziu novas complexidades no planejamento e operação desses sistemas, que devem ser coordenados, já que uma alteração em um sistema acarreta perturbações nos sistemas vizinhos. Há necessidade de acordos administrativos e financeiros para atender às conseqüências das interligações;
- as tarifas de energia elétrica são fixadas pelo governo federal (preços administrados) levando em conta os custos de produção, aí incluída, além das despesas de exploração, depreciação dos ativos em operação e capital de giro, uma remuneração garantida de 10 a 12% sobre o ativo líquido imobilizado. No Brasil, onde a quase totalidade das empresas é estatal, tanto a remuneração dos investimentos como a sua depreciação são reinvestidas no negócio para cobrir as necessidades de expansão de um mercado que só recentemente reduziu a taxa de crescimento. A partir de 1993 (lei n.º. 8631), a responsabilidade de fixar tarifas foi transferida do governo federal aos estados, mas sujeitos ao controle de um conselho de consumidores, do DNAEE e, indiretamente, do Ministério da Fazenda. Também o regime de custos está sendo mudado: de remuneração garantida para “preços garantidos”.

O setor de energia elétrico brasileiro goza de excelente conceito técnico internacional e já foi o maior tomador de empréstimos do Banco Mundial.

3.2. DESCRIÇÃO DA EMPRESA

A Centrais Elétricas do Sul do Brasil (ELETROSUL) foi constituída em 23 de dezembro de 1968, na qualidade de empresa subsidiária da Eletrobrás. Surgiu para unificar os investimentos em energia elétrica do governo federal no sul do Brasil. Por ocasião da regulamentação das atividades relativas à operação dos sistemas interligados das regiões sul e sudeste (lei nº. 5899, de 5 de julho de 1973), a empresa passou a responder, como subsidiária de âmbito regional da Eletrobrás (constituída como empresa "holding"), pela construção e operação de usinas hidrelétricas e termelétricas de interesse supra-estadual na região sul, bem como pela instalação de linhas de transmissão em alta e extra-alta tensão, para interligação entre os estados e as regiões.

A área de atuação da Eletrosul, que correspondia inicialmente aos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, foi ampliada em 1980, para incluir o novo estado de Mato Grosso do Sul, até então sob influência de Furnas. A área de atuação da empresa corresponde a 11% da área geográfica do país, cerca de 1 milhão de km², com uma população atendida alcançando 25 milhões de habitantes.

A Eletrosul, como empresa federal com área de atuação em estados limítrofes do Brasil, é a empresa executora de convênios e acordos energéticos com os países vizinhos, com a notável exceção de Itaipu. Essa posição permite prever atuação destacada no âmbito do MERCOSUL. A empresa construiu uma estação conversora de frequência de 50 MW para interligação com a Argentina, participa do projeto bi-nacional de Garabí no trecho internacional do Rio Uruguai e nas negociações para compra de gás para fins de geração elétrica com a Argentina e a Bolívia. Estão sendo iniciadas negociações com o Uruguai para intercâmbio de energia, inicialmente em Livramento (RS)- Rivera, e sondagens para participação do Brasil no mercado do empreendimento bi-nacional Yaciretá, entre Argentina e Paraguai.

Dos aproximadamente 55.000 MW instalados no Brasil, a Eletrosul contribui com 3.222 MW, instalados em 3 usinas hidroelétricas e 3 usinas termoelétricas, repassando ainda cerca de 2000 MW adicionais instalados em Itaipu. Possui 28 subestações e cerca de 8500 km de linhas de transmissão em 230 kV e 500 kV interligando os estados na sua área de atuação e a Região Sudeste. A maior parte da energia gerada é hidráulica (87,5% em 1993). A Eletrosul está construindo ou ampliando obras termoelétricas (700 MW) e hidroelétricas (1450 MW),

negociando atualmente a participação do setor privado no financiamento desses projetos. A empresa supre aproximadamente 60% do mercado regional e fatura cerca de US\$ 750 milhões/ano (1994), dos quais cerca de 47% de energia própria e o restante repasse de energia de Itaipu.

Foi abordada neste capítulo a evolução histórica do setor de energia elétrica no Brasil, até a época da ocorrência dos eventos objeto da dissertação. A posição da Eletrosul no contexto geral do setor é também descrita. A contextualização dos eventos específicos que motivaram a adoção do planejamento estratégico como técnica de gestão na empresa será descrita no próximo capítulo, assim como a avaliação propriamente dita do processo.

4. ANÁLISE DO CASO E DISCUSSÃO

4.1. ANTECEDENTES CONTEXTUAIS

4.1.1. *Histórico*

No início dos anos 80, havia uma clara disposição do Governo Brasileiro de mudar a estratégia adotada para combater os efeitos da crise energética e financeira. A crise energética internacional provocou fluxos financeiros anormais que elevaram as taxas de juros e provocaram um desequilíbrio ainda maior nas contas externas dos países em desenvolvimento, que tinham de lançar mão de arriscados expedientes financeiros para equilibrar seu balanço de pagamentos. Em 1982, o México não pode mais honrar seus compromissos, fato que acarretou restrições maiores nos créditos e nos juros, causando a inadimplência em cascata de outros países endividados. O Brasil foi um dos últimos países a interromper o serviço da dívida.

Internamente ao país, a restrição cambial agravou a inflação e afetou os programas de investimentos em curso, prejudicando a estratégia do governo brasileiro de diminuir ainda mais a importação de matérias primas, em especial de energéticos; o ponto nevrálgico do balanço de pagamentos passou a ser a balança de serviços e não a balança comercial. No setor energético, o programa nuclear foi praticamente paralisado e as obras de Tucuruí e Itaipu diminuíram o ritmo; outras obras do setor elétrico foram desaceleradas ou paralisadas, cabendo aos fornecedores de bens e serviços uma participação compulsória no financiamento necessário.

A Eletrosul encontrava-se em um estado de estagnação, como de resto todo o setor, pelos efeitos da crise externa. A administração da empresa não tomava iniciativas, preferindo aguardar instruções superiores ou seguir as rotinas já existentes. Essa atitude, causada em parte pela centralização do governo central, gerava desconforto interno pela inércia diante dos claros desafios externos que deterioravam cada vez mais a posição da empresa.

A crise econômica acelerou a substituição dos militares no governo. Após negociações entre correntes políticas divergentes, ficou acertado um governo de transição com Tancredo Neves/José Sarney, o qual teve que ser reformulado com a morte repentina de Tancredo Neves. O novo governo civil (1985) passou a substituir os quadros dirigentes da burocracia estatal, composto até então por tecnocratas, pelos políticos vinculados aos partidos da coalizão.

Para a Eletrosul foi indicada também uma administração chefiada por um político que era, simultaneamente, presidente local de um partido político. A gestão da empresa passou a seguir por critérios político-partidários. Esta nova administração recebeu uma avaliação dos problemas que afetavam a empresa e um conjunto de sugestões para superar esses problemas e retomar o desenvolvimento das atividades no novo ambiente de restrições financeiras. Entre essas sugestões estava a de implantar um processo de planejamento estratégico para melhor orientar a empresa.

A nomeação de um político ostensivamente vinculado a um partido político para dirigir a empresa quebrou um acordo tácito existente entre a administração anterior e os sindicatos, de não introduzir política partidária dentro da empresa. Por essa razão, intensificaram-se as atividades sindicais e a contestação aos atos administrativos da direção. Como se disse na época: "um partido entrou pela porta da frente e outro pela porta dos fundos".

Por outro lado, o não-cumprimento pela direção de algumas praxes e normas internas da empresa e o desrespeito a critérios de boa gestão administrativa consagrados internacionalmente para empresas do setor, trouxeram perplexidade e provocaram a resistência dos gerentes da empresa. Talvez por um erro de avaliação da direção, a empresa passou a ser gerida por critérios normalmente aplicados a repartições públicas de administração direta, insatisfatórios para o nível de profissionalismo, complexidade e responsabilidade perante o consumidor que o setor já alcançara. A estrutura de poder foi fortemente abalada com medidas da nova administração, que necessitava afirmar-se internamente e tinha uma clara missão política a cumprir. Os interesses corporativos se mobilizaram na oposição à administração.

O auge da crise (1986) foi um episódio insólito: a quase totalidade dos gerentes da Eletrosul (executivos de 1º e 2º nível) assinou uma exortação ao Presidente para que ele renunciasse, pois suas ordens não mais seriam aceitas, assim como as de dois outros Diretores que participavam da desestabilização administrativa e ética da empresa. Houve uma crise administrativa generalizada, já que as ordens da Diretoria só eram cumpridas se estivessem dentro das normas e manuais de procedimentos existentes. A Eletrobrás, empresa controladora, enviou uma comissão de dois de seus Diretores para mediar e solucionar a crise.

Após contatos e reuniões em vários níveis hierárquicos, a Eletrobrás nomeou dois diretores provisórios em lugar dos dois acusados (na realidade, um já havia renunciado com o incidente) enquanto apurava os fatos. A Eletrobrás também procurou satisfazer as reivindicações dos

gerentes da Eletrosul, que haviam sido anteriormente expressas no documento de avaliação e proposta de solução de problemas; foi aprovada pela Diretoria provisória a constituição de três grupos de trabalho para estudar e recomendar soluções em três campos: reformulação da estrutura organizacional, novo plano de cargos e salários e implantação de um processo de planejamento estratégico. Era uma intervenção branca da matriz, mas que não teve força política para afastar também o Presidente.

É preciso relembrar que, ao final do governo militar e no primeiro governo civil, a pressão social por participação e a rejeição aos valores e aos representantes do governo autoritário geravam freqüentes atitudes contestatórias, sintomas da crescente falta de legitimidade do governo. Durante esse período intensificou-se a atividade sindical, as greves tornaram-se freqüentes e amplas, passando a incluir também o setor público e serviços essenciais. Surgiram organizações civis em defesa de valores sociais e mobilizando comunidades inteiras contra o Estado, que se havia justificado até então através de resultados econômicos.

Os presidentes da empresa nomeados após a crise (1986) foram escolhidos pelo mesmo critério político-partidário, de modo que, embora sem o cunho de oposição franca da instituição, havia um clima de desconfiança e atitudes defensivas. O presidente empossado em 1987 era engenheiro, com experiência no setor de eletricidade, de forma que satisfazia ao critério profissional pleiteado pelas coalizões internas; ademais, era pessoa de mais fácil trato e comunicação, ainda que indeciso e sem liderança. Estas últimas características de personalidade motivaram o seu afastamento após uma greve mal negociada, que deixou seqüelas importantes no relacionamento interno entre empregados e gerentes. Nesse período (1987/88), que foi marcado por greves contestatórias, eclodiu a greve mais violenta até a data, na empresa (e no próprio setor elétrico), que só foi concluída após 37 dias, por mediação do próprio Ministro do Trabalho e com os sindicatos já apelando, *in extremis*, para uma greve de fome. Após a greve, instalou-se um clima de conflito entre os gerentes, que haviam trabalhado para evitar a interrupção dos serviços de eletricidade, e o corpo de empregados, mobilizados pelos sindicatos.

O último presidente no período do governo da coalizão (1989), ainda nomeado por critério político-partidário, nada tinha em comum com o setor elétrico (era advogado trabalhista). Ele buscou a qualquer custo evitar confrontos com os sindicatos, a esta altura em franca atividade contestatória e já também com clara conotação político-partidária. O corpo gerencial foi

desprestigiado, como meio de aproximação com os sindicatos, provocando sua omissão nos confrontos posteriores com os sindicatos e agravando ainda mais o quadro de gestão interna dos problemas administrativos e trabalhistas.

O governo Collor (1990) trouxe promessas de modernização, de mudanças nas práticas administrativas e reformulação da administração federal, as quais se mostraram, mais uma vez, vazias. Foi indicada para a Eletrosul uma administração ainda vinculada aos mesmos interesses das gestões anteriores, o novo presidente representando uma continuidade política dos precedentes. Mas algumas medidas da nova administração foram positivas, ao quebrar a inércia devida ao impasse gerado pelo conflito político interno e enfrentar alguns problemas administrativos e financeiros há muito detectados.

Nesse período, conforme previsto, houve reavaliação das orientações da empresa através de um novo ciclo de planejamento estratégico, mas com diretrizes gerais vindas de Brasília, comuns a todas as empresas estatais. A nova administração entrou em confronto direto intencional com os sindicatos e empregados, mas desta vez com uma atuação mais firme visando os objetivos estabelecidos pelo governo federal, pois o respaldo político era menos dividido.

4.1.2. Implantação do Processo

A Diretoria que assumira a empresa com o primeiro governo civil (1985) havia começado timidamente - ou relutantemente, conforme o ponto de vista - a implantação de um processo de planejamento estratégico, atendendo sugestão dos gerentes de primeiro nível da empresa contida em documento preparado em 1985, após uma reflexão e análise ambiental conjunta em encontro de gerentes da empresa (v. Bibl.-Diagnóstico Empresarial e Proposta de Ações, 1985).

O sistema de planejamento proposto pela Diretoria não satisfaz às expectativas dos funcionários e gerentes da empresa, pois, além de manter praticamente a estrutura administrativa anterior, centralizava ainda mais as funções, com questionável participação posterior dos órgãos profissionais, dado o estilo autoritário de gerência estabelecido pela nova administração. Esse sistema não chegou a ser implantado à plenitude devido ao agravamento do conflito interno, que levou à crise administrativa e à intervenção da empresa-matriz (1986).

Na gestão da Diretoria interventora (1986), como meio de minorar o conflito e atender às demandas do corpo gerencial revoltado, foram instaladas as três comissões internas para abordar os pontos sugeridos pelos gerentes da empresa, em especial o planejamento estratégico; a comissão encarregada de implantar o planejamento estratégico deveria propor um modelo e um programa para a sua implantação (propôs apenas princípios a serem satisfeitos), mas não evoluiu devido às desconfianças internas até a saída do Presidente (1987).

A Diretoria subsequente nomeada só pode iniciar a implantação do planejamento estratégico em meados de 1987, em razão de dificuldades políticas para nomeação de seus membros. Foram seguidas as recomendações da comissão inicial, agora com menor grau de conflito e com condução mais firme de um Diretor plenipotenciário. Foram aprovadas a filosofia do modelo ("abrangente, participativo, descentralizado e projetado especificamente para as condições particulares da Eletrosul") e a contratação de consultoria especializada. A partir daí iniciou-se verdadeiramente a implantação do processo de planejamento estratégico na Eletrosul.

Foi contratada para auxiliar na implantação a empresa de consultoria Dorsey, Rocha & Associados, Consultores e Editores, de São Paulo, que tinha experiência em planejamento estratégico, mas, principalmente, porque havia trabalhado recentemente com três empresas do setor de energia elétrica, com bons resultados. A consultora realizou um seminário de nivelamento conceitual de 2 dias com os participantes da comissão de implantação, ocasião em que os principais conceitos e princípios de sensibilização estratégica foram discutidos. Com essa base, a comissão preparou um desenho básico do Sistema de Planejamento Empresarial (SPE) e um programa de implantação, os quais foram discutidos com o consultor em novo seminário de 2 dias.

O esboço inicial do modelo foi submetido às críticas e sugestões dos gerentes de 1º nível (chefes de Departamento) reunidos. A percepção dos resultados dessa reunião levou a comissão de implantação a concluir que seria necessário difundir a base teórica e melhorar a comunicação com os diversos níveis de supervisão. Foi programada uma série de seminários de nivelamento conceitual abrangendo todos os níveis de chefia (Departamento e Divisão).

Todos os gerentes da empresa sediados nos sete estados onde existia a Eletrosul (incluindo Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro) participaram de uma série de seminários de 2 dias, findos os quais era apresentado o projeto do modelo básico para que fossem feitas críticas e

sugestões, sendo ainda inquirido se o projeto atendia à filosofia estabelecida. Foram treinados em planejamento estratégico entre 200 e 250 gerentes, tendo havido ainda um seminário especial para a própria Diretoria Colegiada que também opinou sobre o modelo. A incorporação dessas sugestões aperfeiçoou o modelo; as questões formuladas e os esclarecimentos prestados evidenciaram as principais expectativas dos gerentes quanto ao processo (participação, transparência), além dos temas de conteúdo a serem trabalhados nas mudanças organizacionais previstas como consequência da implantação do processo.

Foi preparada uma segunda versão da proposta, a qual foi apresentada apenas aos gerentes de primeiro nível para ajustes finais, levada à consideração da Diretoria para seus comentários e, finalmente, a versão definitiva foi aprovada em setembro de 1987, cerca de 3 meses após o início dos trabalhos da comissão.

O modelo do Sistema de Planejamento Empresarial (SPE) aprovado previa a formulação do planejamento em 3 níveis:

- i. Planejamento Estratégico: definição conceitual da empresa e suas relações com o meio-ambiente; seriam elaboradas as estratégias mais adequadas para atingir objetivos identificados durante a análise do contexto;
- ii. Planejamento Funcional: relativo às funções que compõem o fluxo de atividades da empresa, com base nas diretrizes estratégicas anteriores. A dificuldade detectada consistia em harmonizar as funções básicas identificadas e as áreas de responsabilidade definidas pela estrutura organizacional da empresa;
- iii. Planejamento Operacional: detalhamento das ações e dos recursos necessários à execução dos planos funcionais; com base no plano de metas (físico) seria preparado um planejamento de ação e o orçamento correspondente.

O planejamento empresarial seria formulado com a participação de vários órgãos/níveis hierárquicos da empresa:

- Diretoria Executiva - responsável pela deliberação sobre as etapas estratégicas do planejamento: definição de objetivos, políticas, estratégias e prioridades;
- Comitê de Planejamento Empresarial (CPE) - órgão colegiado constituído por um representante de cada diretoria, além dos gerentes de linha das áreas consideradas estratégicas para as atividades da empresa (áreas-chave), definidas pela Diretoria de acordo com o contexto; o coordenador deste órgão se reportaria diretamente ao Presidente;

- **Áreas de Responsabilidade** - responsáveis pela formulação dos planos, sua execução e controle, de acordo com as diretrizes constantes de um Plano Estratégico estabelecido pela Diretoria Executiva com a participação das áreas-chave.

As características atribuídas ao modelo proposto incluíam:

1. era um sistema simples, pois não necessitava modificações profundas (só adaptações) na estrutura organizacional da empresa, trabalhava com funções e não com órgãos. O Comitê de Planejamento era um órgão colegiado, de atuação permanente, mas só existindo quando reunido;
2. era um sistema descentralizado e participativo, pois as próprias áreas elaborariam seus planos segundo diretrizes estratégicas estabelecidas com a sua participação;
3. era um sistema que valorizava as atividades das áreas da empresa, pois procurava aproveitar os instrumentos que já eram utilizados para o planejamento funcional dessas áreas; alguns documentos internos poderiam ser incorporados ao sistema;
4. havia compatibilidade natural com os planejamentos hierarquicamente superiores do setor de energia elétrica (nos níveis nacional e regional), pois, na formulação do planejamento estratégico, seriam utilizadas as diretrizes oriundas daqueles planos;
5. havia objetividade no planejamento, pois os resultados básicos resultantes das diversas etapas/níveis do processo eram os mesmos a serem utilizados nos documentos empregados no planejamento setorial;
6. o sistema era ágil, podendo adaptar-se às mutações contínuas do ambiente externo, na medida em que as áreas, atuando como sensores, mobilizariam o Comitê de Planejamento para reexame de premissas/objetivos em face de alterações percebidas;
7. o controle da execução dos planos era realizado pelas próprias áreas, em sistema de exceção; a avaliação dos resultados seria pelo sistema APO.

Para a formulação do primeiro Plano Empresarial Básico (PEB), em 1988, foram definidas a missão e as diretrizes estratégicas com participação da Diretoria Executiva e dos gerentes de primeiro nível vinculados às áreas-chave, as quais haviam sido definidas antecipadamente como aquelas que contribuem decisivamente para o cumprimento da missão da empresa.

Com a orientação dos gerentes de primeiro nível, a participação dos gerentes de segundo nível e de outros profissionais qualificados e experientes vinculados a cada função estratégica (área-chave), foram então discutidas e definidas a missão, políticas e estratégias funcionais (táticas) a serem adotadas para executar as estratégias empresariais selecionadas. A partir daí, cada órgão pode estabelecer seu plano de ação (de metas) e os recursos necessários de maneira integrada e coerente. Esse conjunto de objetivos, políticas e estratégias em vários níveis foi denominado Plano Empresarial Básico (PEB).

A programação da implantação do processo de planejamento estratégico previa o estabelecimento de controle e acompanhamento estratégicos, que deveriam progressivamente constituir um sistema integrado de planejamento e gestão estratégicas em um prazo de três anos, através da reciclagem e aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos. Essa evolução seria facilitada pelo próprio sistema de planejamento do setor de energia elétrica, que exige a revisão periódica dos planos e a reciclagem das premissas e critérios de planejamento.

4.1.3. Reciclagem do processo (1990)

O sistema de planejamento estratégico da Eletrosul previa que, quando da ocorrência de eventos impactantes nos rumos da empresa (como mudança de Governo ou de Diretoria, introdução de nova legislação ou planos econômicos ou setoriais, fatos internacionais inesperados), seria revista a linha estratégica da empresa. Previa-se a revisão do posicionamento da empresa frente às conclusões da análise desse contexto ambiental modificado.

Esta circunstância surgiu com a eleição do Governo Collor, que introduziu mudanças substanciais na economia e na sociedade brasileiras; as oportunidades anteriores de mudança no planejamento estratégico da Eletrosul não foram aproveitadas devido ao impasse político entre as diversas coalizões internas na empresa. O novo governo trouxe diretrizes políticas bem diferentes, porém nomeou uma Diretoria comandada por um representante da mesma corrente política contestada que havia assumido a empresa em 1985. Seguindo uma linha neoliberal, o Governo Collor iniciou um processo de reestruturação da máquina estatal e eliminação de subsídios/desperdícios. Entre as medidas destinadas a diminuir o aparelho estatal foram discutidas as hipóteses de extinção da Eletrosul (e seus ativos incorporados ao das empresas estaduais da região) ou sua incorporação a Furnas, objetivando diminuir o número de empresas estatais.

A nova Diretoria da Eletrosul modificou os critérios e o estilo de administração, procurando reduzir estruturas e baixar custos como orientação básica (reestruturação administrativa). Como premissa, todos os gerentes de 1º e 2º escalões foram substituídos, independente de quaisquer considerações de mérito, experiência ou especialização.

No que tange ao planejamento estratégico, a revisão foi realizada de maneira não participativa. Antes de assumir formalmente o cargo, o Presidente e um número reduzido de assessores reuniram-se isoladamente, fora da empresa, pois havia eclodido nova greve, e elaboraram um Programa de Gestão 90-93, que deveria ser cumprido por toda a empresa; o esboço do programa foi submetido apenas a algumas pessoas escolhidas para comentários, normalmente rejeitados; o objetivo era a "sobrevivência". Esse programa não permitia uma interpretação clara de sua linha estratégica, pois misturava questões de natureza estratégica com metas operacionais, sendo implantado em um quadro de grande conflito interno, já esperado, com os sindicatos e o corpo de empregados.

O sistema de planejamento estratégico existente foi utilizado como base e adaptado à nova gestão. O Programa de Gestão estava apoiado em alguns pontos básicos: reforma administrativa e patrimonial, planejamento empresarial e programa de qualidade e produtividade. Parte desse Programa foi implantado sem preparação, sob pressão da administração da época, que necessitava resultados imediatos. O sistema de planejamento estratégico, na realidade, foi utilizado pela administração superior apenas na sua etapa de controle da implantação das estratégias. As estratégias já estavam definidas. Periodicamente, os gerentes de unidade de 1º e 2º escalões reuniam-se com os Diretores, o Presidente e seus assessores para avaliar a execução do Programa de Gestão. Nessas reuniões as metas eram cobradas minuciosamente, independente de sua significância, em um clima de tensão.

As reformas administrativa e patrimonial foram executadas de modo a ter reflexos nos índices empresariais, que serviriam como atestado da viabilidade da empresa. Esses índices, publicados em revistas conceituadas como Conjuntura Econômica, aliados ao alívio da pressão inicial neoliberal do Governo Federal, afastaram momentaneamente o risco de extinção da empresa. O foco da gestão concentrou-se então no Programa Eletrosul de Qualidade e Produtividade (PEQP), sem maiores preocupações estratégicas.

Portanto, a reciclagem do planejamento estratégico muito pouco teve a ver com o processo original. Foram aproveitados (atualizados) os diagnósticos ambientais e algumas metas do

planejamento estratégico anterior, mas em um processo fechado, onde seus participantes definiram quais eram os problemas estratégicos fundamentais da empresa (no caso, a sobrevivência condicionada estabelecida pelo governo federal) e as ações a serem executadas para contorná-los. Deve-se mencionar, por importante, que a linha geral de atuação da empresa deve ter vindo do governo central, em Brasília, pois todas as empresas estatais passaram a seguir a mesma orientação, e algumas até o mesmo estilo gerencial.

4.2. EXPECTATIVA DOS PARTICIPANTES

O discurso dos entrevistados refere-se a uma pergunta colocada logo no início da entrevista:

*quais os resultados buscados pela empresa ao procurar
implantar um processo de planejamento estratégico?*

Essa era uma pergunta ampla que visava identificar as carências da empresa, percebidas pelo informante, que a levaram a adotar como solução o emprego do planejamento estratégico. Quando uma organização resolve mudar suas práticas administrativas ela é movida por algo, normalmente uma deficiência percebida que não lhe permite um desempenho desejado. Como o P.E. é um processo de ampla gama de efeitos na vida organizacional, várias expectativas de resultados desejados poderiam ser expressas pelos participantes.

No caso específico da Eletrosul, a idéia do planejamento estratégico surgiu após uma reunião de coordenação de gerentes de primeiro nível (chefes de Departamento), na qual foram constatadas falhas organizacionais importantes. Foi elaborado um relatório onde eram sugeridas várias medidas administrativas para superar as deficiências percebidas, entre elas a adoção do planejamento estratégico; essa foi uma sugestão "bottom-up", pela qual os gerentes perceberam carências no funcionamento da empresa e julgaram que o P.E. as solucionaria.

Estávamos interessados, ao formular a pergunta, em saber qual era essa motivação para a adoção do processo, quais as carências sentidas pela empresa desde vários pontos de vista. Obviamente, as carências percebidas pelos gerentes da época poderiam ter sido sentidas de outra forma por outros chefes e até pelo funcionário comum. Esse era o sentido da pergunta inicial da entrevista: quais as deficiências da empresa naquele momento que, na visão do informante, o P.E. poderia solucionar?

As deficiências percebidas pelos informantes permitem identificar as seguintes categorias: i) falta de uma orientação estratégica; ii) inexistência de um processo decisório transparente, que permitisse seu entendimento e a participação do corpo profissional da empresa e possibilitasse sua proteção contra decisões que comprometessem sua competitividade ou patrimônio; iii) busca de uma pacificação interna para os conflitos entre os empregados, gerentes e Diretoria; iv) uso do processo para resolver disputas internas entre coalizões com visões diferentes da missão da empresa.

Uma Orientação Estratégica

Alguns dos depoimentos obtidos expressavam essa perspectiva (o informante está sempre identificado pelo cargo que ocupava na ocasião dos eventos sobre os quais informava):

- *"a expectativa da empresa era uma linha de ação mais clara, uma diretriz de atuação para a empresa, com participação maior dos empregados"* (eng. sênior);
- *"o objetivo (do P.E.-87) era a convergência de esforços entre as Diretorias, que estavam muito isoladas entre si; esse objetivo não era compartilhado por muitos gerentes, pelo corporativismo e desconfiança enraizados. A definição de metas era influenciada pelo esquema de poder, que era segmentado na cúpula."* (chefe de Divisão);
- *"a expectativa do P.E. era direcionar a empresa, polarizar seus esforços"* (eng. sênior);
- *"queria-se ter um processo sistematizado para ver a empresa como um todo; existia planejamento sistematizado, mas apenas para certas áreas: mercado, expansão, econômico-financeiro."* (chefe de Departamento);
- *"o corpo de empregados queria que o P.E. desse uma 'bússola', uma tentativa de convergir os esforços, que eram dispersos (em 1990). No P.E.-87 queria-se maior participação para melhor desempenho, melhores decisões."* (assistente de Departamento).

A expectativa "ingênua" (isto é, expressa espontaneamente, sem nenhum estímulo do pesquisador) dos participantes coincide com a dos autores para os quais o P.E. dá uma orientação comum à organização, polariza os esforços em direção a metas aceitas como válidas (Vasconcellos F^o., 1978; Kotler, Karstens, *apud* Vasconcellos F^o.1979, 1982; Forman, 1988).

Embora as entrevistas fossem realizadas com pessoas de vários estratos hierárquicos da empresa, houve uma certa convergência na percepção dos informantes sobre os resultados esperados pela empresa do processo. Alguns informantes, inclusive, historiavam as condições da empresa na época (contexto) em que foi proposta a adoção do planejamento estratégico (1985) para justificar sua resposta, em um sinal que a associavam ao contexto turbulento da época.

Na visão dos participantes da implantação do planejamento estratégico em 1987, o método poderia proporcionar uma melhor orientação, o estabelecimento de diretrizes estratégicas que permitissem maior coordenação dos esforços internos. Essa é a linha mestra da percepção descrita pelos informantes, expressando o problema da falta de coordenação interna, as metas múltiplas e freqüentemente conflitantes dos vários grupos atuando na empresa; na atribuição das causas para os resultados realmente obtidos, vai também surgir a interpretação de que essa descoordenação era devido ao corporativismo entre Diretorias, um conflito de poder que poderia ou não ser trabalhado dentro da sistemática do P.E.

As respostas expressavam, assim, a percepção das carências da empresa, determinadas pelo contexto e fruto do estilo passivo, quase omissivo, das administrações anteriores. Daí a grande coincidência de interpretações, porque os participantes tinham a mesma vivência, a qual, aliás, motivou o relatório inicial das chefias recomendando, entre outras medidas de revigoramento da empresa, a adoção do processo de planejamento estratégico. Na etapa da implantação do processo (1987), após a grave crise administrativa que envolveu todas as chefias da empresa, as carências permaneciam praticamente as mesmas, talvez até agravadas, justificando as respostas dos participantes.

Os informantes não indicaram, com exceção apenas de um caso, como objetivo do P.E. o cumprimento das metas contidas no plano estratégico (conteúdo), até porque a pergunta básica não sugeria isso. Muitos informantes mais conscientes expressaram o entendimento de que os objetivos declarados no plano não eram realistas, face à crise financeira e institucional que vivia o setor. Atribuía-se esse otimismo no conteúdo dos planos ao cumprimento das metas oficiais da matriz (Eletrobrás); um participante manifestou mesmo que já se sabia antecipadamente que os objetivos do plano não seriam atingidos devido à situação financeira da empresa. Como exemplo marcante, citamos o episódio do estabelecimento das metas durante o processo do P.E.-87: na reunião da Diretoria com os gerentes das principais áreas estratégicas da empresa, apesar da análise ambiental aconselhar uma postura conservadora

para saneamento interno, o próprio Presidente assumiu uma atitude expansionista de cumprir o programa de obras oficial, já considerado pelos gerentes envolvidos com o P.E. como irreal.

Essa angústia interna pela falta de uma linha estratégica clara, que acarretava ações descoordenadas internamente e decisões erráticas, cristalizou-se primeiramente na proposta surgida no encontro de chefes de Departamento para a implantação do processo de planejamento estratégico. A literatura indica que quando há um apelo pelo planejamento estratégico de baixo para cima ("bottom-up"), partindo dos gerentes para a alta administração, na realidade ela é um apelo por liderança e decisões firmes (Langley, 1993), o que traduzia efetivamente o contexto da época.

Processo Decisório Transparente

A expectativa de mudanças nas práticas empresariais era expressa em outras interpretações dos informantes em declarações como:

- *"o objetivo do P.E.-87 era definir um processo de decisões menos sujeito às pressões externas, que desequilibravam a empresa; o processo visava a uma estrutura funcional forte, o estabelecimento da estratégia e organizar transparentemente o processo decisório"* (engº sênior);
- *"a expectativa da empresa era ter processos decisórios claros, menos instáveis; a dos gerentes era ainda, além das decisões claras, maior participação"* (chefe de Divisão)
- *"os gerentes também colocavam o planejamento estratégico como um meio de proteção contra a politização de decisões, maior estabilidade e segurança administrativa"* (chefe de Departamento);
- *"o importante era definir um processo de modo que as decisões externas influenciassem menos os rumos da empresa, a qual devia ser estruturalmente forte, com uma linha estratégica determinada e com um corpo funcional preparado, para resistir às pressões de interesses externos"* (engº sênior);
- *"havia uma consciência da necessidade da empresa possuir um sistema para se fortalecer e resistir a esses eventos (a gestão Dallanhol em 1986)"* (chefe de Divisão)

Essa expectativa alternativa manifestada pelos informantes com nível hierárquico de chefia particulariza com maior clareza o contexto em que operava a Eletrosul: decisões estratégicas eram tomadas externamente, de maneira errática, de acordo com o interesse dos grupos de pressão predominantes no momento e sem participação do corpo profissional interno. Algumas

dessas decisões eram avaliadas internamente como deletérias do ponto de vista estratégico, econômico e financeiro, como por exemplo, a execução da obra da Usina Hidrelétrica de Ilha Grande, no Rio Paraná, na fronteira entre o Paraná e Mato Grosso do Sul. Tratava-se de um empreendimento anti-econômico, com grandes investimentos em obras civis e grande prazo de execução. Outros exemplos mais recentes foram a compra das centrais térmicas a carvão de Jorge Lacerda IV e Jacuí em sistema de "turn-key", para obter divisas em moeda forte e equilibrar o balanço de pagamentos do país.

Nessa época, já estava abalada a crença, muito comum em empresas estatais e órgãos do serviço público, da missão pioneira, desenvolvimentista ou social dessas instituições, devido aos resultados constatados de alguns empreendimentos apresentados à sociedade como de finalidade social, e que revelaram-se mais tarde desastrosos, tanto para a instituição condutora quanto para o público, beneficiando apenas os grupos econômicos privados vinculados aos projetos. Os exemplos mais conhecidos são os da Transamazônica, a Ferrovia do Aço e as operações de salvamento de empresas privadas (encampação). Uma particularidade nesses investimentos é que eles, normalmente, não passavam pela análise técnico-econômica da instituição executora, que pudesse alertar antecipadamente para possíveis inadequações ao problema, sua viabilidade econômico-financeira ou conseqüências empresariais do projeto; a empresa se sentia desprotegida contra decisões tomadas externamente, sem a sua participação, que utilizavam os seus recursos e comprometiam seu patrimônio e reputação.

Alem da principal percepção dos informantes (a aspiração da Eletrosul em ter um processo de planejamento estratégico que pudesse dar à empresa uma orientação estratégica firme, um sentido de direção para as decisões a serem tomadas, possibilitando melhor coordenação interna de atividades), buscava-se também, e essa era uma expectativa específica dos participantes pertencentes ao corpo gerencial, uma proteção contra pressões para politização do processo decisório em favor de grupos de interesse externos (através de sua transparência e da maior participação do corpo técnico).

A preocupação dos gerentes com a aleatoriedade de decisões estratégicas orientadas por interesses externos e o desejo de proteção contra essas decisões políticas através de um corpo profissional organizado e forte, foram manifestados também na época da implantação do planejamento estratégico (1987). Essa postura introduziu um clima de desconfiança entre a Diretoria Executiva, nomeada por forças políticas externas, e os gerentes, detentores de grande poder interno, especialmente devido ao episódio insólito da crise administrativa de 1986.

Os Diretores viam o processo como uma "divisão de poder", como uma ameaça à hierarquia, um poder paralelo fora do controle da Diretoria.

Pacificação Interna

A crise administrativa de 1986, que culminou com o afastamento de Diretores e uma intervenção da matriz na empresa, justificou ainda uma outra expectativa de resultados com a implantação do planejamento estratégico, mencionada por participantes de maior nível hierárquico:

- *"a expectativa da controladora era a pacificação interna dos grupos revoltados com a gestão política anterior; a Diretoria esperava maior tranquilidade..."* (chefe de Divisão);
- *"o objetivo do P.E.-87 era eludir as pressões da gerência, inquieta"* (chefe de Departamento);
- *"...a forma como os chefes colocaram a questão (de implantação do processo) foi também de proteção contra a politização, ordens absurdas ou prejudiciais da Diretoria; queria-se maior estabilidade e segurança"* (chefe de Departamento).

Durante as negociações com os interventores na empresa-matriz, havia sido acertada a criação de três comissões para implantar reivindicações internas que pudessem acalmar os grupos de empregados indignados com a administração político-partidária: o plano de cargos e salários, a reestruturação organizacional e o planejamento estratégico. Assim, a implantação do planejamento estratégico era também interpretada como um compromisso conciliatório assumido pela matriz, a ser cumprido pela nova Diretoria, fato que foi apontado como um resultado esperado pelos escalões superiores.

Justifica-se, portanto, o clima de tensão entre os Diretores, nomeados por forças políticas externas, e o corpo gerencial desconfiado, circunstância que vai prejudicar a implantação do processo de planejamento estratégico, conforme se detalha adiante. Ressalte-se que, na Diretoria indicada pela matriz para pacificar o ambiente e implantar o processo, embora indicados por forças políticas, havia dois Diretores oriundos do quadro de profissionais da empresa, o que era uma antiga reivindicação dos empregados. Essa foi uma providência da matriz destinada, também, a pacificar o clima interno.

A introdução do planejamento estratégico reveste-se, assim, de dois aspectos importantes: não só não surgiu da iniciativa da Diretoria nomeada em 1987, mas ainda contava com a sua suspeição. Ocorre que o apoio da Diretoria, especialmente do executivo-chefe, é um fator

crucial nas possibilidades de sucesso, de acordo com a literatura (Fischmann & Zilber, 1987; Forman, 1988; Ugboro, 1991; Daniel, 1992).

Resolução de Disputas Internas

Outros depoimentos ressaltam um outro objetivo esperado do P.E.:

- *"a expectativa da empresa para o P.E.-87 era atingir algumas ações empresariais, redefinição das áreas de atuação; o P.E. poderia ser uma maneira de redefinir o que era a empresa, o que ela queria e para onde queria ir"* (assistente de Diretoria);
- *"os gerentes esperavam que o processo produzisse linhas estratégicas de atuação da empresa, a nível político, regional; queriam diretrizes muito claras, sobre os investimentos especialmente"* (chefe de Departamento);
- *"o conflito da predominância obras x operação não foi bem resolvido; não havia uma noção de custos, a qual o P.E. melhorou um pouco (para a empresa, não para a área), deu uma noção de custo relativo"*(chefe de Departamento).

Por essa interpretação, o processo de P.E. também foi pensado como um instrumento na disputa de poder entre os grupos internos. Essa disputa era evidente nas outras comissões internas criadas pela matriz para atendimento às reivindicações da gerência (cargos & salários e reestruturação organizacional). Através do comitê de planejamento estratégico tentava-se influir nos objetivos estratégicos e no desenho organizacional da empresa, o que é normal no processo.

A disputa por uma melhor posição na estrutura interna de poder focalizava-se no conflito pela opção de aplicação de recursos em novas obras ou na operação das instalações. A implantação de novos investimentos tem grande influência nas atividades de alguns órgãos da empresa, que passam a gerir vultosos recursos e obter maior projeção interna e externa. Com a escassez de recursos, que iniciaria a crise que se prolonga até hoje, os novos investimentos, de atratividade já questionável internamente, competiam por recursos disponíveis com as atividades essenciais de operação e manutenção. Mesmo internamente às áreas vinculadas aos investimentos, havia competição pela aplicação de recursos nesta ou naquela obra.

A manifestação desses participantes significava também o desejo de utilização do processo para resolver alguns problemas internos de conflito de poder e disputa por atribuições funcionais. Havia, na época, uma clara divergência de pontos de vista sobre os rumos da

empresa no que tange à definição de novos investimentos. Uma corrente, vinculada aos órgãos de construção, propunha uma atitude de iniciar novas obras, comprometendo a empresa e forçando a controladora (matriz) a carrear mais recursos financeiros para o plano de obras, aumentando intrinsecamente o poder da instituição (política do fato consumado). Outra corrente, na qual se situava o planejamento da expansão, mais vinculada aos aspectos produtivos finais (operacionais e financeiros), defendia uma rigorosa seleção de quais investimentos deveriam ser realizados, pelo seu impacto na estrutura econômico-financeira da empresa, pois os recursos federais já demonstravam que não teriam fôlego para suportar um ambicioso plano de expansão. Esse conflito interno, essencialmente, concentrava-se na disputa pelo controle organizacional do órgão de planejamento da expansão, que, aparentemente, tinha o poder de definir o plano de expansão e de tratar com os organismos federais controladores dos recursos.

Devemos ressaltar que, após a pergunta básica, feita de modo genérico, amplo ("o que a empresa esperava obter com a implantação do P.E.?"), dependendo da resposta do entrevistado, ela era aprofundada:

- qual a sua expectativa pessoal dos resultados prováveis para o P.E.?
- você pensa que seus colegas do ambiente onde V. trabalha tinham a mesma percepção desses resultados como objetivos desejados pela empresa?

A maioria dos informantes participava da mesma visão geral dos objetivos que eles definiram como "da empresa". Outros modulavam essa expectativa, não sendo tão otimistas quanto às metas oficiais declaradas (conteúdo do plano), pois achavam que seria difícil chegar a esses objetivos devido à situação econômico-financeira preocupante, que certamente afetaria os objetivos declarados. Mas um participante (chefe de Divisão) apresentou de maneira clara a expectativa de resultados para o P.E., divididos em níveis hierárquicos: *"a expectativa da empresa, como um todo, era ter processos decisórios claros, menos instáveis; a expectativa dos chefes, além das decisões transparentes, era ter participação nessas decisões; a expectativa da Diretoria era ter maior tranquilidade interna e a da empresa controladora (Eletrobrás) era a pacificação interna dos grupos revoltados com a gestão política"*. Esse depoimento lúcido indica a percepção do informante (Chefe de Divisão) das diversas motivações para os grupos que atuavam na empresa naquele momento (1987).

O processo de P.E., como um processo "top-down", era mais claro para aqueles empregados que ocupavam cargos de chefia; o processo não atingiu completamente aqueles que não tinham esse "status". Apenas alguns profissionais de nível superior, vinculados a áreas ligadas às atividades essenciais da empresa e com relações com o ambiente externo, tinham uma visão melhor da posição da empresa no contexto. Essa inferência é justificada por depoimentos como:

- *"não sabia os objetivos do planejamento; não fui informado sobre o que é estratégico, como isso é feito; serão novos critérios para planejar investimentos? Pessoalmente, esperava metas mais claras, meios para evitar duplicidade de esforços"* (engº sênior);
- *"minha sensação é que não havia interação, coordenação entre as áreas da empresa"* (engº sênior);
- *"houve pouco envolvimento dos empregados comuns, com falhas na comunicação nos níveis abaixo de chefia de Divisão. Só os chefes tiveram oportunidade de participar"* (economista sênior).

Em suma, basicamente a expectativa dos participantes da implantação do processo do planejamento estratégico na Eletrosul era ter uma orientação estratégica, uma diretriz para que a empresa pudesse nortear os esforços dos vários grupos atuantes. Essa era a expectativa dos participantes que tinham cargos de chefia de primeiro ou segundo escalão (gerência intermediária), que gostariam adicionalmente de participar no estabelecimento dessa diretriz, em um processo decisório transparente, através de uma estrutura profissional forte que tornasse a empresa menos sujeita a manipulação de interesses externos.

Por outro lado, seja na alta gerência ou no corpo de empregados comuns, a expectativa era diferente devido ao seu não envolvimento no processo; a alta administração, suspeitosa, gostaria de conseguir a pacificação interna dos quadros da empresa sem perder o poder de comando. O empregado comum não entendeu bem o processo, alguns até esperavam usá-lo nas disputas internas e outros queriam apenas mais organização nas atividades da empresa.

Ou seja, a expectativa de resultados pela aplicação do planejamento estratégico na empresa não era muito diferente daquela descrita na literatura para outras empresas que empregaram o método. Entretanto, há variações nas expectativas em razão das seqüelas derivadas da crise administrativa de 1986; como as pessoas mudaram, mas não as práticas e o estilo administrativo que conduziram à crise, esse fato vai repercutir nos resultados percebidos.

4.3. RESULTADOS PERCEBIDOS

Os resultados percebidos pelo participante eram averiguados através de uma pergunta simples que se seguia após sua explanação sobre a expectativa de resultados com a aplicação do planejamento estratégico, a da empresa e a pessoal (quais os resultados esperados pela empresa quando resolveu aplicar o processo de planejamento estratégico? E a sua expectativa pessoal?):

foram obtidos esses resultados esperados?

Essa era uma pergunta genérica, sem especificar se se tratava da fase de implantação do processo (1987) ou de sua reciclagem (1990). Buscava-se uma avaliação ampla, o sentimento geral se tinha havido sucesso ou não no processo. Estava induzido, de certa forma, um critério de interpretação de sucesso como a aderência dos resultados obtidos à expectativa manifestada antes. Muitos informantes só participaram em um dos processos (implantação ou reciclagem), pois só ocupavam cargos de chefia em uma das ocasiões, de modo que algumas respostas, por restrição do próprio participante, foram limitadas a um dos processos, não querendo o informante expressar uma opinião sem maior base. Devido a ser um processo "top-down", a participação era maior para aqueles empregados que detinham cargos de chefia, os quais foram totalmente substituídos em 1990 com a mudança de governo. Assim, a resposta dava uma avaliação "ingênua" do sucesso relativo do P.E., que devia ser justificada em seguida, sem o estímulo do pesquisador, ou com ele, se o prolongado silêncio mútuo na entrevista assim o requeria:

- *"no P.E.-87 os objetivos declarados não foram atingidos, mas houve resultados emergentes, de natureza processual"* (eng^o sênior);
- *"o P.E.-87 não obteve sucesso, apesar de muito bem fundamentado conceitualmente. Já o objetivo declarado do P.E.-90, salvar a empresa da extinção, foi atingido"* (chefe de Divisão);
- *"o planejamento estratégico teve pouco ou nenhum resultado na Eletrosul: não influía nas decisões da empresa; onde houve resultados (significando o conteúdo, no P.E.-90), eles não dependeram do planejamento estratégico e sim das pessoas...os resultados foram apenas processuais: aumento da comunicação, um aumento marginal da participação; o processo decisório melhorou, a empresa tomou consciência da sua real posição"* (chefe de Divisão);

- *"no P.E.-87 queria-se maior participação para melhorar o desempenho, melhores decisões; esses resultados não foram obtidos."* (eng° sênior).

Embora a grande maioria dos informantes expressasse a expectativa de resultados processuais, uma avaliação genérica implicava resultados de conteúdo e foi negativa:

- *"no P.E.-87 (implantação) houve pouco progresso na conscientização sobre os rumos da empresa; os resultados reais do P.E. foram obtidos na revisão de 1990"* (assistente de Diretor);
- *"os resultados obtidos foram quase clandestinos, à margem dos participantes"* (eng° sênior, referindo-se ao conteúdo dos planos);
- *"os resultados (de conteúdo) não foram obtidos em 1987. Em 1990 passou-se a olhar mais para o ambiente externo e ter-se mais disciplina financeira; firmou-se o conceito de custo e de responsabilidade sobre o custo"* (eng° sênior);
- *"o P.E.-87 subsidiou algumas decisões estratégicas, mas não de forma sistemática; isto é, muitas coisas foram feitas apesar do P.E. (referindo-se a decisões interpretadas como negativas para a empresa), ainda que não houvessem sido recomendadas pelo planejamento. Houve sem dúvida um 'plano invisível' (planejamento implícito)"* (assistente de Departamento).

Ainda que tivessem sido admitidos resultados processuais como sinal de sucesso do processo, aparentemente a expectativa dos informantes era maior do que a declarada, porque a forma como a expressavam, a entonação, as restrições adjetivas aos resultados reconhecidos assim o indicavam. Com maior discussão dos resultados e da expectativa do que poderia ser esperado do método, os participantes amenizaram suas críticas iniciais e melhoraram sua avaliação.

Indubitavelmente, era esperado um resultado mais amplo do que o planejamento estratégico normalmente fornece. O processo de planejamento estratégico é interpretado como um catalisador (Ansoff *et alii*, 1981), um provocador de mudanças, que podem se realizar ou não, de acordo com a situação contextual e outras variáveis organizacionais (liderança, participação, motivação). Outros autores têm uma visão mais pragmática (Herbert, 1984) e argumentam que o planejamento é uma ferramenta que, adequadamente aplicada, facilita a tarefa; mas uma ferramenta tem pequeno valor intrínseco; sua aplicação é que determina o seu valor, o qual é uma função direta dos resultados obtidos dessa aplicação.

A avaliação geral, para a maioria dos informantes, assim, foi de resultados insatisfatórios, embora essa impressão pudesse ir se modificando depois. Esse fato é interpretado por nós como indicativo de que os informantes esperavam mais do processo do que o verbalizado, daí resultando a sensação geral de fracasso. Inicialmente, essa sensação negativa era externalizada sem justificativas; mas, com a continuação da entrevista e a necessidade de detalhar mais sua opinião, o informante reconhecia que alguns resultados, emergentes ou planejados, tinham sido alcançados, ainda que parcialmente. Deve-se frisar que a admissão de resultados processuais para o P.E. era, na maioria dos casos, estimulada por perguntas específicas do pesquisador. Quando suas observações e comentários sobre os resultados logrados com o processo já haviam sido emitidos, eles eram solicitados a atribuir uma pontuação que expressasse o sucesso do processo, em uma escala de 0 a 10. Surpreendentemente, na maioria dos casos, a pontuação não estava coerente com sua avaliação geral anterior, mas mais próxima aos comentários subseqüentes.

Observar que, não obstante a expectativa pessoal (do informante) e genérica (da empresa) ser de resultados processuais - maior coordenação, uma diretriz mais firme, processo decisório mais claro - durante a entrevista era reclamada a falta de resultados de conteúdo (na avaliação do P.E.-87), ou a deterioração dos processos organizacionais quando resultados de conteúdo foram obtidos (no P.E.-90).

As melhoras processuais, embora tivessem sido reconhecidas como resultados obtidos com o planejamento estratégico, não foram suficientes para influir em resultados de conteúdo que pudessem afetar a eficácia empresarial e dar uma visão mais palpável do sucesso do método. Estas considerações estão de acordo com os resultados de Herbert (1984).

Os resultados admitidos pelos informantes como resultantes da aplicação do processo de planejamento estratégico são categorizados como: i) obteve-se um sentido de direção; ii) logrou-se um processo decisório mais transparente; iii) houve, de maneira seletiva, maior participação nas decisões; iv) houve mudança na cultura da empresa.

Sentido de Direção

Um dos resultados almejados era o sentido de direção, a diretriz estratégica que desse consciência sobre o mérito das ações da empresa. Isso, aparentemente, foi obtido: as pessoas ficaram com um melhor conceito global da empresa no contexto. Mas a diretriz estabelecida não conseguia ser implantada na prática; embora declarada em documentos internos, não era

efetivada em fatos concretos, pois as decisões vinham de fora da empresa. Daí a frustração e a avaliação negativa, na nossa interpretação:

- *"o P.E. logrou parcialmente seu objetivo: maior direcionamento; o processo de comunicação melhorou, houve a consciência própria da empresa no seu contexto, maior orientação, noção de prioridades"* (assistente de Departamento);
- *"o objetivo de ampliar a visão de futuro da empresa no contexto foi obtido; se não houvesse o planejamento estratégico teria sido pior"* (Diretor);
- *"como resultados visíveis do planejamento estratégico (1987), temos o resgate de valores, a explicitação da missão da empresa"* (assistente de Departamento);
- *"o objetivo do P.E.-87, a convergência dos esforços entre as Diretorias, esse objetivo foi atingido. O objetivo do P.E.-90 não está claro, pois foi feito 'intra-muros'"* (assistente de Departamento);
- *"houve conscientização dos empregados sobre a responsabilidade em vários resultados empresariais, a influência de vários órgãos sobre uma única função; nesse ponto houve grande progresso a nível de processo, mas que entendo ser um sub-produto: a empresa deve almejar outros resultados mais concretos."*(chefe de Departamento).

Processo Decisório Transparente

Uma outra expectativa dos participantes era uma maior clareza no processo decisório (interno). Isso também foi obtido, de acordo com os depoimentos, mas ainda com poucos efeitos práticos. Conseguiram-se evitar algumas decisões ruins, reflexo de interesses externos alavancados internamente por representantes desses interesses ou pelo corporativismo profissional (desejo de novas obras e investimentos específicos). Mas outras decisões, avaliadas pelo corpo profissional como nocivas, continuaram sendo tomadas externamente, sem que houvesse poder interno que se contrapusesse.

As decisões sobre um tema básico, os investimentos de expansão do parque produtivo, passaram a ser mais discutidas entre as áreas, de modo a avaliar todos os seus efeitos sobre a vida organizacional, a compará-los com outras opções alternativas e permitir evidenciar, aos olhos do corpo profissional e gerencial, a atratividade relativa das propostas e a melhor opção da empresa. Ficava mais claro internamente o sentido e o mérito das decisões que a empresa tomava:

- *"o maior resultado do planejamento estratégico foi a organização do processo decisório; melhorou a comunicação, houve maior consciência do contexto e da própria empresa"* (chefe de Divisão);
- *"embora os objetivos declarados (o conteúdo do plano) não fossem atingidos, o saldo é positivo: a qualidade das decisões melhorou, a comunicação e a participação melhoraram"* (economista sênior);
- *"o processo decisório melhorou, mas também porque não havia mais recursos para viabilizar decisões extravagantes; estava-se mais próximo à realidade"* (chefe de Divisão).

Participação nas Decisões

A expectativa de maior participação também foi satisfeita, pois este foi um dos resultados processuais admitidos como realizados, em grau variável de suficiência. Mas essa participação foi avaliada como insatisfatória porque não logrou influir nas decisões e nos rumos da empresa. O grau de participação, embora melhor do que antes, era insuficiente. As decisões continuavam a ser tomadas externamente, sem levar em conta os interesses da empresa, já avaliados por discussão interna, agora tornada possível, e aumentando, ao final, o grau de frustração coletiva:

- *"o P.E.-87 inicialmente foi correto, com grande participação dos níveis inferiores, mas não houve continuidade; quando houve participação houve motivação, crescimento das pessoas; houve um processo de criação de novos líderes"* (eng^o sênior);
- *"houve aumento de participação dos empregados, também induzida pelo clima de abertura da época"* (chefe de Divisão).

A Reciclagem de 1990

Neste ponto devemos fazer uma ruptura importante a respeito de qual fase será privilegiada na análise. É preciso diferenciar as duas fases do planejamento estratégico: a implantação (1987) e a reciclagem (1990). Foram dois momentos distintos, com grande mudança contextual, que projetam imagens opostas pelos seus resultados. Na implantação (P.E.-87) os resultados de conteúdo não foram obtidos, mas sim resultados emergentes, processuais: foi admitido pelos participantes que melhorou a comunicação, criou-se um fórum multidisciplinar para discutir questões julgadas importantes para a empresa e, em alguns casos, houve melhora de participação, de motivação e despertar de novas lideranças. Como foi assinalado antes, essa

melhora nos processos não foi suficiente para reverter a posição de declínio da empresa por falta de poder interno (liderança) que contrabalançasse os interesses externos constituídos que comandavam a empresa.

Por outro lado, na reciclagem (1990), o objetivo declarado foi atingido: salvar a empresa da extinção ou fusão. Em razão da onda de neo-liberalismo que existia na época, buscava-se diminuir a presença do Estado na economia, promovendo-se a extinção ou privatização de muitas empresas estatais. A Eletrosul, como menor empresa do grupo Eletrobrás e sem respaldo político igual ao das outras subsidiárias, era candidata a ser sacrificada pelo sistema; a Eletrosul precisava justificar sua viabilidade em curto espaço de tempo, através uma dura reforma administrativa; a sobrevivência foi uma meta alcançada, mas talvez não pelo emprego do planejamento estratégico.

Desde as primeiras entrevistas havíamos notado uma avaliação negativa pelos participantes do P.E.-90, ainda que a meta declarada houvesse sido alcançada. Havia várias explicações competindo para interpretar o porquê dessa avaliação: a) por causa da deterioração dos processos organizacionais: a comunicação era formal e suspeitosa, a participação era seletiva e obrigatória, não existindo motivação, o que frustrava as aspirações declaradas; b) pelos resultados haverem sido obtidos a um custo social e humano terrível; c) outra explicação que os participantes expressavam é que, em 1990, o processo de planejamento estratégico não havia sido realmente empregado, a não ser como instrumento de controle, não cabendo avaliações do método.

A interpretação que esposamos, após análise de muitos depoimentos de participantes em vários níveis e documentos, é que, na realidade, não foi empregado o processo de planejamento estratégico em 1990. Há várias evidências que suportam essa visão:

i) o novo Presidente da Eletrosul assumiu com a missão específica de realizar uma reforma administrativa urgente da empresa, se quisesse evitar sua extinção; esses eram objetivos gerados externamente, sem quaisquer participações do P.E., pois o discurso e os métodos empregados eram os mesmos nas demais empresas estatais federais; não houve os procedimentos que caracterizam o processo;

ii) para realizar mudanças radicais e rápidas nas organizações, a literatura indica que certos métodos não são adequados (Quinn, 1978; Camillus & Datta, 1991; Dunphy & Stace, 1993), como o Desenvolvimento Organizacional e o Planejamento Estratégico, que usam mudança

gradual de atitudes, com técnicas progressivas de consenso ou convencimento. Este não era o caso da Eletrosul (1990), que necessitava mudanças radicais e urgentes. Era necessário abandonar as técnicas incrementais e apelar para um líder com apoio político e missão definida, que usou todas as técnicas de mudança organizacional unilaterais (Greiner, 1970). O uso do gradualismo (incrementalismo lógico) era a prática anterior na Eletrosul, cuja Diretoria era composta por pessoas com bases de poder díspares, sendo difícil uma atuação harmônica; isso também explica o corporativismo interno em cada Diretoria, que agia isolada, visando seus próprios interesses;

iii) o planejamento estratégico, se é que foi feito, teria envolvido apenas o Presidente e um grupo pequeno de assessores informais, sem "status" na empresa que lhes permitisse ter uma visão global realista dos seus problemas; dessas reuniões saiu um plano de metas, baseado em parte nos documentos anteriores de planejamento estratégico e em parte nas diretrizes do governo federal, que deveriam ser cumpridas sem discussões pelos gerentes da empresa;

- *"o grande erro do grupo que assumiu a empresa em 1990 foi que ele abortou o processo de planejamento estratégico... no P.E.-90 houve um corte por razões de ordem política que se sobrepuseram às questões de natureza estratégica... atualmente, a ênfase é no treinamento para a qualidade e produtividade... o P.E. foi usado pela administração para atingir objetivos políticos externos"* (chefe de Divisão);
- *"o planejamento estratégico deixou de existir como P.E. após 1990... o P.E. foi substituído pelo Programa Eletrosul de Qualidade e Produtividade (PEQP)... as grandes decisões da empresa não têm passado pelo CDE (órgão de planejamento estratégico)"* (engº sênior);
- *"o processo morreu com a administração Gazaniga; hoje, o P.E. não está funcionando, mas os métodos e a estrutura estão colocados e é possível retomar o processo; o cerne do método ficou, mesmo após sua não utilização pela administração Gazaniga"* (Assistente de Diretor);
- *"não quero comentar o P.E.-90 porque acho que não houve planejamento; foi uma época de exceção, onde as ações não tinham uma racionalidade conhecida, a não ser a execução do Plano de Metas/Orçamento"* (engº sênior);
- *"nunca houve P.E. no sentido clássico; está havendo um processo de qualidade total... a grande diferença era um Presidente forte, com autoridade e apoio político externo para executar as metas. Ele fez o 'P.E.' e o executou com o apoio de auxiliares próximos, arregimentando a Diretoria no caminho"* (chefe de Departamento).

Há outros depoimentos em contrário a essa visão do pesquisador, que adicionamos como tese contrária, mas permanecendo na posição anterior:

- *"foram obtidos resultados empresariais...o Programa de Gestão foi resultado do P.E.-90 sendo um resultado do processo; houve ganhos significativos de redução de custo na reforma administrativa"* (assistente de Diretor);
- *"o P.E.-90, ao revés, tinha uma forte liderança: o Presidente; ele era o único que lia todos os relatórios de todas as áreas e participava intensamente do processo. Era a locomotiva que não existia antes, fez a reforma administrativa da Eletrosul, que era necessária, mas foi traumática...a empresa está mais consciente de sua posição real"* (chefe de Departamento).

Portanto, a não ser quando expressamente mencionado em contrário, nossas considerações se referirão à implantação do processo em 1987, mais característica da metodologia que se quer analisar.

Resultados Positivos

É interessante mencionar alguns depoimentos positivos sobre a implantação do processo de planejamento estratégico na Eletrosul:

- *"entendo que tudo o que ocorreu na empresa, depois de 1987, deve-se ao P.E.; a empresa não teria resistido ao Governo Collor, sem a capacidade de análise/discussão desenvolvida antes; o trauma do P.E.-90 só não foi maior devido à experiência do P.E.-87"* (engº sênior);
- *"os resultados atuais são seqüências do processo iniciado em 1987. Houve melhoria nos processos de comunicação, participação e motivação; os objetivos do Plano de Metas de 1990 foram atingidos também pela mobilização do pessoal em curto espaço de tempo, mobilização obtida graças à sistemática estabelecida em 1987"* (assistente de Diretor);
- *"a grande alteração dos comportamentos organizacionais foi a criação do fórum que é o P.E., provocando discussões e conflitos que deveriam ser administradas. O coordenador do processo deve ser um bom negociador."* (Diretor);
- *"acho que no P.E. o processo e o produto são importantes. Nessa primeira etapa (1987) o processo é mais importante, e isso houve: mais diálogo"* (engº sênior).

Ou seja, embora alguns informantes declarem que nada ficou do P.E.-87, pela sua falta de profundidade, pela preocupação dos novos dirigentes (1990) em apagar vestígios das administrações passadas e liquidar núcleos de corporativismo interno, outros participantes reconhecem que os hábitos e procedimentos estabelecidos pelo P.E. permaneceram e tornaram viável a consecução dos objetivos propostos pela nova administração. Parece que esses hábitos e procedimentos ficaram na mente dos participantes como critério de avaliação de resultados do processo.

Esse ponto é tanto mais verossímil pelo fato da atual administração (1994) ter optado por retornar aos procedimentos implantados em 1987, admitidos como mais apropriados à cultura da empresa, ao contexto vigente e como uma modificação necessária dos métodos autoritários anteriores. Como evidência adicional à permanência dos processos, deve-se observar que os informantes eram participantes privilegiados, pois foram selecionados, na maior parte, entre aqueles que detinham cargos de gerência e/ou que influíam mais no processo, e que, embora insatisfeitos com os resultados, não poderiam admitir o fracasso de um processo do qual eram co-responsáveis pela implantação. Seria como admitir sua própria ineficiência.

Essa interpretação é particularmente provável no caso de informantes que ocupavam na época o cargo de Diretor, o mais alto cargo comissionado da empresa, maiores responsáveis pelos resultados ou falta deles. Esses informantes, nas suas declarações, procuravam ou afirmar um sucesso discutível (sempre de resultados processuais), ou justificar através causas externas o porquê de certos resultados ou insucessos admitidos. É preciso notar que esses ex-Diretores são funcionários de carreira da empresa, ainda em funções ativas, podendo-se entender o comportamento justificativo para os resultados mencionados; frise-se que, por questões éticas, durante a entrevista nunca foi colocado em questão a razão das decisões da alta administração, cabendo ao próprio informante mencioná-las, se entendesse apropriado.

Outro ponto importante constatado é que, quando o informante não ocupava cargo de chefia na época de implantação, havia mais dificuldade em relacionar resultados que pudessem ser atribuíveis ao processo. Não havendo um ponto de referência para os resultados esperados, pois o informante tinha tido pouca ou nenhuma participação no estabelecimento dos objetivos desejados, a informação tinha de ser obtida pelo pesquisador através de questionamento temático, fundamentado nos depoimentos prévios e na base teórica; como por exemplo: "o P.E. busca maior direcionamento dos esforços da empresa, uma diretriz de ação para as diversas áreas da empresa; do seu ponto de vista, V. acha que isso ocorreu? Normalmente, o

P.E. força a reunião de chefias e pessoas com atuação marcante na empresa para discutir temas complexos e delicados que, de outra forma, seriam evitados; isso provoca, frequentemente, melhor comunicação entre as chefias e uma maior consciência da real posição da empresa; V. acha que esse efeito ocorreu?"

As informações obtidas (estimuladas) eram, na maioria, admitindo melhoria processual, mas sempre reconhecendo que os objetivos do Plano Estratégico não tinham sido obtidos, alegando justificativas contextuais (falta de recursos financeiros, "*a administração não queria realmente aqueles resultados*" etc.). Uma outra interpretação para a avaliação negativa do processo, embora com admissão tácita de resultados processuais estáveis do P.E., é que os participantes não reconheciam como válidos ou legítimos os objetivos estabelecidos para o Plano Estratégico, seja na implantação ou na sua reciclagem, dada a fase de turbulência externa e contestação interna que se estava vivenciando.

Mudanças Culturais

Foram percebidas, por um informante de alto nível (Diretor), algumas mudanças culturais na empresa em decorrência do P.E.-87; "*algumas áreas não técnicas passaram a atuar de forma mais ampla, levando em conta outros aspectos que afetavam suas responsabilidades, e até utilizando termos especializados do planejamento estratégico (programas, metas, missão). Também foram abertas e divulgadas informações antes desconhecidas (principalmente aquelas de natureza econômico-financeira), houve maior transparência e diminuiu o corporativismo em algumas áreas. Abriu mais a cabeça das pessoas*". No seu entendimento, "*as pessoas (que participaram do processo) cresceram, a empresa melhorou*".

Da mesma forma, muitos participantes perceberam mudanças culturais mais profundas em 1990, mas a maioria não associa essas mudanças ao planejamento estratégico, e sim à forte liderança do Presidente da época, que entrou determinado, com um objetivo central (salvar a empresa da extinção) e com apoio político externo. O objetivo foi atingido, mas os processos na empresa se deterioraram (participação, motivação); a comunicação era vista com suspeição pelo clima autoritário criado. "*Mas a empresa hoje é outra: há forte noção de custo e respeito aos orçamentos; não acabou, mas diminuiu o corporativismo interno, as atribuições de cada área estão mais definidas*" (opinião de um chefe de Divisão, em relação ao P.E.-90). Acha um informante chefe de Departamento que "*a empresa 'caiu na real', foi apresentada à sua própria realidade*". Houve, portanto, com essas mudanças radicais, uma mudança de perspectiva, de visão da empresa no contexto, com seus reflexos no campo comportamental.

Um ponto importante a frisar é que muitos informantes associavam os resultados do P.E. ao planejamento de expansão das instalações produtivas (usinas geradoras e sistema de transmissão). Parcialmente, essa percepção pode ser devido a vício de amostragem, pois boa parte dos informantes era de origem técnica, engenheiros, com alguma história de planejamento (a empresa tem forte cultura técnica). Mais provável interpretação é o reconhecimento implícito da influência do planejamento da expansão no planejamento estratégico. Como o planejamento da expansão se destina a cobrir necessidades de mercado, a aumentar a participação no mercado e, pela legislação da época, o aumento do investimento acarreta o aumento do lucro atribuível (remuneração), o planejamento estratégico está de alguma forma associado ao planejamento de expansão das instalações. Destarte, explica-se porque muitos informantes relacionavam o sucesso do P.E. ao cumprimento do programa de obras, sem maiores reflexões sobre outros aspectos do Plano Empresarial Básico (PEB) ou de outros papéis que o P.E. podia desempenhar na organização; deve-se mencionar que, na sua origem, o planejamento estratégico, na Eletrosul, surgiu como uma extensão do planejamento técnico, que era a função mais estruturada para o planejamento a longo prazo na empresa. Era natural que o planejamento estratégico fosse confundido com ele.

A um dos informantes a nível de chefia de Departamento foi questionado especificamente: "V. acha que o sucesso do P.E. está representado pela realização dos objetivos declarados no Plano?" A avaliação desse participante foi interessante: "*o (conteúdo do) Plano Estratégico é uma maneira pobre de aferir o sucesso do P.E. Isso é mais válido em uma área industrial, de resultados concretos, mensuráveis*". Ao aprofundarmos o tema, opinou que não sabia até que ponto a quantificação de metas poderia mudar o panorama de empresa estatal (aspecto contextual, das restrições institucionais sobre a Eletrosul). Ou seja, somente resultados de conteúdo não significariam o sucesso do método, no entendimento desse informante; a forma de obtê-los também seria importante.

Resumo

Em resumo, os resultados reconhecidos para o P.E. são processuais: a comunicação melhorou, indiscutivelmente, possibilitando uma visão melhor da organização no contexto; a participação e a motivação tiveram melhoras controversas, de acordo com o ângulo de onde o informante estava situado, melhor para os profissionais sem comissionamento e para os chefes de segundo nível, que passaram a participar mais nas discussões e decisões dos níveis imediatamente acima. Mas, à medida que se aproximava do núcleo do poder, onde em tese deveriam ser formuladas as estratégias empresariais, a participação caía apenas a níveis simbólicos. Na

realidade, alguns participantes neste nível admitiam que as decisões eram tomadas fora da empresa, visando interesses externos ali representados.

Mas outros resultados, de conteúdo, também eram esperados pelos participantes, ainda que não explicitamente declarados. É claro que esperava-se que a aplicação do processo, além de proporcionar uma maior consciência da posição da empresa e uma avaliação da postura dos atores organizacionais no contexto, deveria resultar em ações concretas nos rumos escolhidos; resultados práticos dessas ações eram também esperados e isso não ocorreu. Os resultados que mudaram culturalmente a empresa em 1990 não foram entendidos como consequência do P.E., ou não tiveram a participação engajada dos informantes.

Entendemos ser essa a razão fundamental da frustração dos participantes e sua avaliação negativa do processo de P.E. Os resultados processuais obtidos não foram suficientes para reverter o modo de atuar da empresa e que a estava levando à falência.

4.4. RAZÕES DOS RESULTADOS

Após a exposição do informante sobre quais resultados organizacionais podiam ser atribuídos ao processo de P.E., inclusive explorando resultados emergentes, era-lhe indagado sobre as razões dos resultados percebidos. Seria a resposta a uma questão básica da pesquisa, na interpretação do próprio participante.

Essa parte da entrevista era a mais densa e a mais longa, por se tratar da interpretação dos participantes com respeito às relações de influência e causalidade no processo. Nesse momento, surgia a percepção do pesquisador da verdadeira avaliação subjetiva do sucesso ou fracasso relativo do processo por parte do informante. A forma como eram apresentadas as razões dos resultados, algumas até com certa emocionalidade (principalmente quando referindo-se à reciclagem de 1990, talvez por ser mais recente), já revelava uma opinião geral sobre o seu fracasso/sucesso. Importante notar que, em nenhum caso, foi necessário ao pesquisador sugerir alguma razão normalmente citada na literatura; as razões eram apontadas diretamente pelo informante, nesse momento ou antes, quando estava relacionando os resultados percebidos ou os objetivos pretendidos.

Para verificar se não existiam razões esquecidas ou não reveladas por quaisquer motivos, eram feitas perguntas cruzadas ao final do discurso do informante: "se V. tivesse conduzido o processo, o que V. teria feito?" ou, de outra forma, "se V. tivesse conduzido o processo, o que V. não teria feito?". Normalmente, o informante explicitava a razão principal entre as várias citadas antes.

As razões foram surgindo ao longo das entrevistas e, aos poucos, após uma análise horizontal, agrupando-se em algumas categorias temáticas. Essas categorias estão desenvolvidas abaixo, de acordo com o seu enquadramento na teoria de base e a frequência de sua menção (Lüdke & André, 1986); as categorias são: i) fatores ambientais (contexto); ii) envolvimento da alta administração; iii) cultura da empresa; iv) falhas na implantação; v) outras.

Contexto (Fatores Ambientais)

Nessa categoria estão incluídas aquelas razões relacionadas com a situação geral do país na época, as condições do setor elétrico e as limitações institucionais da empresa. Algumas razões mencionadas, que também poderiam se abrigar nessa categoria em uma interpretação mais ampla, o foram em outras categorias conforme se justifica adiante. Esta categoria (contexto) é dividida em duas sub-categorias: i) contexto vinculado às características da empresa; ii) contexto geral da sociedade.

- i) A Eletrosul é uma empresa estatal federal, subsidiária de uma empresa-matriz que dá as grandes orientações estratégicas ao setor elétrico, operando em um setor regulamentado pelo Governo, agravado por ser de utilidade pública, com conotação social e desenvolvimentista. Nessas circunstâncias, a autonomia da empresa para decidir internamente seus rumos estratégicos era mínima.

A controladora (Eletrobrás), por outro lado, reforçava esse aspecto da falta de autonomia ao interferir demasiado nas atividades da controlada até em nível técnico-operacional, onde não era respeitada a individualidade da empresa. Isso se explica pelo clima centralizador e autoritário da época, mas também pela falta de personalidade dos dirigentes da Eletrosul, que aceitavam a tutela exagerada e indevida. A Eletrosul, progressivamente, passou a funcionar mais como um departamento, uma extensão da Eletrobrás, do que como uma entidade autônoma. Nessas condições, realmente, é difícil aplicar o P.E. em uma subsidiária (Sargeant, 1990), que então contribui pouco para ajudar a empresa-matriz a entender e

levar em conta as peculiaridades de sua região e a formular o seu planejamento estratégico global mais alinhado com o ambiente.

Esse ponto foi um dos mais discutidos pelos informantes como uma das razões para o insucesso relativo do P.E. Houve manifestações do tipo:

- *"...eu até discuto se é cabível o planejamento estratégico em uma empresa estatal, subsidiária, atuando em um setor fortemente regulamentado por leis, decretos e portarias do governo"* (chefe de Divisão);
- *"a autonomia empresarial é importante para o P.E.; o fato de ser estatal e subsidiária funciona como um jogo no qual já se sabe o resultado. O relacionamento com outras empresas era prejudicado pela matriz ou pelo próprio Governo federal"* (Diretor);
- *"há dificuldades em implantar o P.E. em uma empresa estatal porque, em uma empresa privada, os objetivos são simples e claros; em uma empresa pública o comportamento político torna difusa a definição da missão, dos objetivos; os diretores são temporários, de origens diferentes e pouco ligados à empresa"* (chefe de Divisão);
- *"o P.E. não conseguiu superar as características de empresa estatal: decisões sem consulta interna, personalistas, atendendo a interesses de grupos externos"* (chefe de Departamento);
- *"os rumos da empresa não são determinados por ela mesma, e sim por quem é dono da empresa. O nível de autonomia que a empresa tinha, e tem até hoje, não é um nível que permita um sistema de P.E. na extensão do termo. É difícil conceber um programa de gestão empresarial onde a empresa não controla as principais variáveis (custos, tarifas, investimentos). Fazer o P.E. nessas condições é um 'wishful thinking' "* (assistente de Diretor).

Esses temas eram tratados por quase todos os participantes, variando o grau de detalhe em que embasava a argumentação com o seu nível hierárquico, que lhes permitia perceber as restrições com que atuava a empresa. Um informante, sem cargo de chefia, opinou, logo no começo da entrevista e antes de qualquer pergunta, que *"esses processos de planejamento estratégico não dão muito resultado em empresas regionais do setor elétrico, que não têm autonomia"*.

Deve-se assinalar que, quando a empresa estava contratando consultores externos que lhe ajudassem a implantar o processo de P.E., um consultor especializado de São Paulo declinou de assumir o caso argumentando que *"não trabalhava com empresas estatais porque esse tema não dá certo ali"*. Este foi um fato que alertou para os problemas que seriam encontrados na implantação.

ii) Outra razão apontada pelos participantes e vinculada ao contexto, mas menos ligadas às características da empresa e mais às características do momento, foi a crise generalizada que vivia o país, decorrente da transição política e como consequência da crise econômico-financeira que retirou a legitimidade dos governos militares anteriores.

Como se recorda, no momento da implantação do P.E. (1987) o governo era civil, formado por um acordo instável entre partidos de filosofia política distinta, baseado na troca de interesses e repartição de áreas de influência na máquina do governo. A administração da Eletrosul havia sido atribuída a um partido político em formação, que patrocinou uma primeira gestão desastrosa, a qual culminou com uma grave crise administrativa interna, o afastamento de Diretores e a nomeação de interventores pela matriz.

A implantação do P.E. deu-se à sombra e sobre as cicatrizes desse trauma interno, seja para os empregados, seja para os novos Diretores (alguns deles escolhidos dentre o corpo de profissionais da empresa, mas com critérios políticos). É reconhecida pelos participantes a dificuldade em implantar um processo de P.E. em clima de instabilidade política, em plena discussão da nova constituição e da revisão institucional para o setor de energia elétrica, em meio a planos econômicos de impacto, à falta de confiança entre os Diretores e os empregados, ao conflito entre empregados e chefias, e à troca freqüente de Presidentes, Diretores e coordenadores do P.E..

É nessa época, ainda, que se acirram as manifestações populares por maior participação política e se intensifica a pressão sindical. O movimento sindical independente (fora do esquema tutelado pelo governo, que existia desde a era Vargas), que havia surgido e crescido junto às grandes concentrações industriais de São Paulo, passou a se concentrar nas empresas públicas e nos serviços de utilidade pública em geral, em uma estratégia para causar o máximo impacto na vida econômica do país quando de um movimento grevista.

Na Eletrosul, o movimento sindical encontrou terreno fértil, pois, identificado com um partido político, contrapunha-se à administração da empresa vinculada a outro partido político, mais conservador. As orientações aos sindicatos da Eletrosul provinham diretamente de São Paulo, dentro de uma estratégia de âmbito nacional. Entre essas orientações estava a de hostilizar e desmoralizar as gerências da empresa, porque admitia-se que o empregado é fortemente influenciado pelo seu chefe imediato, único capaz de competir com o comando sindical pela confiança da massa trabalhadora.

Houve greves, em 1988 e 1989, que provocaram o confronto direto entre os empregados e as gerências. O clima autoritário da época explicava a forma como alguns gerentes trataram o assunto, não se apercebendo que a politização das greves indicava outra forma de abordagem. Para os empregados, a atitude dos chefes foi interpretada como a maneira escolhida para influir nas decisões da empresa: aliar-se à alta administração. O conflito gerentes x sindicatos era muito forte e havia receio de exposição exagerada, tanto dos gerentes como dos empregados. A perspectiva de mudanças políticas radicais com o novo Governo que emergiria das eleições próximas (Collor ou Lula) e as greves selvagens deflagradas retiravam condições para implantar um programa gerencial participativo de longo prazo. Houve uma cisão clara entre os empregados; os chefes tinham dificuldade em se relacionar, devido à falta de credibilidade estimulada pelos sindicatos. Citamos alguns testemunhos sobre esse aspecto:

- *"a pressão sindical contra a administração política atingia também os gerentes, que eram acusados de coniventes com eventuais ações delituosas"* (chefe de Departamento);
- *"o sindicato tinha mais credibilidade que a empresa"* (engº sênior);
- *"no início do processo, havia uma junção de interesses (entre o corpo gerencial e os empregados); mas depois houve pressões sindicais que abalaram essa junção"* (chefe de Divisão);
- *"com as greves selvagens, os chefes se afastaram do corpo de empregados e já não havia clima para o P.E. cooperativo"* (chefe de Divisão);
- *"a falta de credibilidade (gerencial e empresarial) devido ao processo autoritário de implantação também influenciou nos resultados pobres do P.E."* (engº sênior).

Essa ambiência turbulenta acarretou troca de Presidentes e Diretores por duas vezes ao longo da implantação do processo, com conseqüente substituição de coordenadores para o P.E.; a descontinuidade e a diferença de estilos dificultavam a implantação, sem mencionar a falta de credibilidade interna pela ação sindical:

- *"uma causa dos resultados obtidos foi a constante troca de coordenadores do P.E. e sua falta de acesso aos Presidentes; o contexto permanentemente em crise: obras paradas, crise de receita (os clientes não pagavam), 'desmonte' da empresa; esse contexto e os resultados alcançados afetaram a credibilidade do P.E."* (assistente de Departamento);
- *"o contexto complicado dificultava o processo e os resultados estão de acordo"* (chefe de Departamento);
- *"um elemento perturbador (para o P.E.) era o grau de incerteza em razão da crise anterior: questionamento da hierarquia, questionamento de chefias"* (Diretor);
- *"como causas para um resultado sofrível para o P.E. menciono o contexto turbulento da época, principalmente os sindicatos, e a falta de credibilidade gerencial pelo conflito interno"* (engº sênior);
- *"o resultado líquido (do P.E.) foi pequeno devido ao contexto turbulento, e o P.E. não deu essa percepção à empresa; grandes interesses externos representados na empresa bloqueavam as soluções e até a discussão interna dos problemas"* (chefe de Divisão);
- *"o contexto condiciona o resultado: empresa estatal, subsidiária, troca de comando freqüente"*.(Diretor);
- *"as greves selvagens de 1988 e 1989 colocaram em campos opostos os gerentes e os empregados, minando a confiança mútua e afetando a implantação do P.E"* (engº sênior).

Não-Comprometimento da Alta Administração

Esse é um ponto citado na literatura (Forman, 1988; Ugboro, 1991; Daniel, 1992) como de importância crucial para o sucesso do planejamento estratégico e foi mencionado pelos participantes como uma das razões básicas para os resultados deficientes obtidos:

- *"as razões para os resultados modestos que o P.E. apresentou na Eletrosul se devem, principalmente, à falta de envolvimento das chefias e dos Diretores"* (chefe de Departamento);

- *"a alta administração não demonstrou comprometimento com o processo... até 1990 o poder era mantido de fato pela gerência intermediária (profissional), a Diretoria era homologatória (das decisões propostas pelos gerentes)"* (assistente de Departamento);
- *"o P.E. era encarado com suspeição pelos Diretores (pela crise administrativa de 1986), os quais, apesar de treinados no processo, não entenderam seus conceitos básicos"* (chefe de Departamento);
- *"o grande problema era a assintonia, a falta de comprometimento da Diretoria, sem envolvimento com o P.E... a Diretoria permitiu, mas temia o processo"* (chefe de Departamento);
- *"o P.E.-87 não obteve sucesso devido às circunstâncias da época: não se queria fazer o P.E. (a Diretoria); ela não tinha o poder para mudar a cultura da empresa, não se envolvendo no processo"* (chefe de Divisão);
- *"a Diretoria jamais sentou-se à mesa com empregados para discutir o P.E.. As questões estratégicas estavam além da capacidade da Diretoria resolvê-las. A empresa não tinha representatividade política nos meios decisórios nacionais"* (chefe de Divisão);
- *"as poucas atitudes positivas da Diretoria foram mal-interpretadas pelas chefias e sindicatos. A Diretoria estava em cheque: dívidas sobre suas intenções e honestidade"* (chefe de Divisão);
- *"no P.E. basicamente devem haver: comprometimento da alta administração, que não houve, e a participação dos empregados, que foi-se deteriorando com os conflitos sindicais e choques chefes x empregados"* (chefe de Divisão);
- *"a Diretoria não encampou as idéias do P.E., que fez o seu papel"* (chefe de Divisão);
- *"os Diretores, na realidade, são coordenadores de área, sem autonomia; alguns têm força política própria, pois provêm de outros centros de poder e podem obstruir orientações superiores"* (Diretor).

É explicável, em parte, o não-comprometimento do Presidente e Diretores porque o programa não havia partido deles, e sim de uma orientação da controladora (Eletrobrás), tendo em vista os anseios do corpo de empregados e a solução da crise disciplinar coletiva anterior. Também é compreensível a passividade dos Presidentes que atuaram no período, considerando que o programa, segundo alguns participantes, limitaria o poder real da alta administração sobre as decisões, e que o corpo de gerentes detinha considerável poder sobre as decisões operacionais internas.

Por outro lado, os Presidentes indicados para a empresa nesse período não tinham o gabarito necessário para administrar a então maior empresa do sul do Brasil, mormente quando são comparados com outros dirigentes indicados para as demais empresas do grupo Eletrobrás, em especial Furnas (freqüentemente eram profissionais de grande reputação, alguns com nível de ministro). Reconhecia-se internamente a provincianização da empresa e a degradação do seu prestígio no setor, fato que acarretava a perda de representatividade junto aos órgãos da administração federal em Brasília e Rio de Janeiro. A empresa tratava temas complexos e de grande repercussão econômica e financeira de maneira acanhada, bisonha, provinciana. Aceitava também a interferência exagerada da controladora em assuntos de natureza interna, pela falta de personalidade dos seus dirigentes, alguns sem o menor conhecimento do setor elétrico, tendo sido indicados apenas para cumprir compromissos políticos.

A debilidade dos Presidentes ficou patente durante o tumultuado período dos conflitos sindicais e as greves de 1988/89, onde as chefias que garantiram a continuidade da operação das instalações e da prestação do serviço aos consumidores foram desautorizadas pela Presidência de então (comentava-se que houve um acordo com as lideranças sindicais). No período da reciclagem do processo em 1990, ao contrário, o Presidente possuía real autoridade e liderança, pelo apoio de forças políticas locais, mas não estava comprometido com o processo de planejamento estratégico.

Assim, em razão do contexto de empresa estatal e subsidiária, onde as reais decisões estratégicas vinham de fora da empresa, a Diretoria e os gerentes passaram a se ocupar de questões operacionais, às vezes competindo por atribuições com seus subordinados, mas sem normalmente preocupar-se com a visão de longo prazo ou as conseqüências a longo prazo das decisões tomadas com influência externa. Ou seja, não havia pensamento estratégico.

Os gerentes da empresa eram "gerentes de processo", normalmente preocupados com a rotina, sem visão estratégica. Essa característica cultural da empresa pode ser explicada pelo comportamento similar da Diretoria, que sempre se ocupava de questões operacionais; talvez fosse o reconhecimento tácito da Diretoria de que as questões estratégicas estavam além de suas possibilidades, pela falta de autonomia empresarial e pela atitude centralizadora da matriz. Mas o fato da Diretoria continuar trabalhando no nível operacional, mesmo após a implantação do P.E., pode ser interpretado como evidência de que o P.E. não foi absorvido pela alta administração.

Cultura da Empresa

Alguns participantes mencionaram como uma razão para os resultados obtidos pelo planejamento estratégico a cultura reativa (conservadora), hermética e corporativa da empresa:

- *"uma das causas dos resultados sofríveis (do P.E.) foi o alheamento ao mundo exterior. O exame do próprio umbigo inibe a busca de soluções externas melhores. Confundiu-se democratização com a discussão interna de problemas"* (eng° sênior);
- *"o P.E. não conseguiu mudar o rumo porque continuou fazendo as mesmas coisas. O grupo mais consciente do contexto não teve força para reverter o processo."* (chefe de Divisão);
- *"a empresa estava adquirindo características de serviço público; a definição da missão foi quase operacional, era uma visão de processo, sem estratégia. Uma visão burocrática e formalista, colocando o que era assimilável"* (chefe de Departamento).

Essa é uma característica interna que deixava a empresa sem permeabilidade ou sensibilidade aos estímulos do meio ambiente externo. Aquelas áreas ou pessoas que tinham contato ou atividades com ambientes críticos para a sobrevivência estratégica da empresa não conseguiam convencer outras áreas da necessidade de mudanças profundas na postura da empresa frente ao ambiente turbulento, e sobrepujar o corporativismo interno; ela continuava, por inércia, a fazer as mesmas coisas, das mesmas maneiras já desatualizadas, desalinhadas com o ambiente em rápida evolução. Esse imobilismo estratégico também pode ser interpretado como um equilíbrio de forças interno, entre as coalizões que sentiam a necessidade de rápida e decisiva mudança e os grupos conservadores, alguns vinculados a interesses externos, que queriam manter as mesmas ações e procedimentos.

A cultura forte é um valor desejado estrategicamente, mas também pode trazer problemas para a mudança necessária (Lorsch, 1986; Kilmann, Sexton & Serpa, 1986; Burack, 1991). Culturas organizacionais estabelecidas não são facilmente modificáveis porque sua razão mesma de existência frequentemente está na preservação de relacionamentos comportamentais estáveis, como era o caso da Eletrosul, que se isolou em razão de administrações conservadoras, vinculadas a interesses locais limitados. A empresa fechou-se sobre si mesmo, reflexo da postura limitada da Diretoria, que falhava até para defender seus próprios interesses externamente:

- *"não foram atingidos completamente os objetivos do P.E.-87 porque os gerentes de algumas áreas não conseguiam deixar os interesses paroquiais, não tinham a mesma percepção da empresa, tinham uma visão limitada, operacional"* (assistente de Departamento);
- *"o P.E. contribuiu para abalar o corporativismo e os interesses de grupos paroquiais"* (assistente de Departamento);
- *"a cultura da empresa é de 'igrejinhas', cultura de grupos, de acordo com a atividade, profissão etc. Seria desejável uma rotação nos cargos"* (assistente de Diretor);
- *"o choque com conceitos novos (na implantação do P.E.): funções estratégicas x área organizacional, levou a problemas com as chefias, que não foram trabalhados na empresa; o poder estava mais na áreas e nas pessoas, e não nas funções. O fato de tirar o poder das chefias, que eram o verdadeiro poder na empresa, e criar uma elite de chefes de áreas estratégicas, prejudicou a implantação do conceito"* (chefe de Departamento).

Foi mencionado varias vezes que o corporativismo interno evitava a plena implantação do P.E., pois os interesses paroquiais e as disputas internas por poder predominavam sobre as ameaças e oportunidades externas. A mudança significaria mudança de paradigma, da crença interna sobre o modo de fazer as coisas. Se as mudanças não são evolucionárias (incrementalismo lógico), são interpretadas como ameaças às elites políticas na organização; a resposta então será política e não intelectual e pode conduzir a grande resistência. A própria criação do Comitê de Planejamento, uma elite de "pensadores estratégicos", diminuiu o comprometimento dos outros gerentes da organização (Lenz & Lyles, 1981; Johnson, 1991; Pfeffer, 1992):

- *"houve carência de liderança, uma força catalisadora para alavancar a resistência (aos interesses externos); isso não é culpa do processo de P.E., que não é desenhado com esse objetivo"* (chefe de Divisão);
- *"os resultados deficientes do P.E. (1987) são devidos ao principal problema da empresa até hoje, à falta de uma liderança"* (assistente de Departamento);
- *"o P.E. não tinha forças para discutir seriamente assuntos relevantes e levar esses temas ao escalão superior. Não houve liderança interna que propiciasse a massa crítica para reverter o desastre próximo"* (chefe de Divisão).

Outro fator citado por alguns participantes que, na sua opinião, teria influenciado criticamente nos resultados obtidos pelo P.E. foi a falta de liderança interna, que poderia haver conduzido o processo, imposto um rumo e uma disciplina. "A passagem da formulação de estratégias para a sua execução, isto é, a execução da ação planejada visando transformar uma realidade que se julga indesejada ou conservar uma posição privilegiada não é uma tarefa simples e está repleta de problemas e armadilhas, muitos deles no próprio interior da organização planejadora e não no ambiente sobre o qual se quer atuar" (Castor & Suga, 1988).

Passar das formulações estratégicas para as decisões requer liderança. As decisões estratégicas são controversas. Embora o tema dessas decisões raramente seja novo para a equipe executiva, pois deve haver sido objeto de discussão interna por algum tempo, ele apresenta conotações políticas para alguns executivos, pelos seus reflexos pessoais. Daí a necessidade de liderança para pressionar esses assuntos controversos (Gerstner, 1972).

Em essência, o planejamento estratégico se refere a mudanças; mudanças contínuas, algumas com profundidade, mudança radical de rumo. Para efetuar essas mudanças é necessário liderança para convencer e aplacar grupos mais apegados às antigas práticas e visões estratégicas, para impor firmemente o novo rumo, conduzindo a organização em um ambiente pouco conhecido, com maior risco e incerteza (Sufrin & Odiome, 1985; Pfeffer, 1992). A segmentação corporativa na Eletrosul, basicamente diferenciada por Diretoria, gerou culturas paralelas competindo entre si e sem que se pudesse caracterizar uma única maneira de enfocar os problemas e tomar decisões (Kilmann *et al.*, 1986); a falta de liderança interna não dirimia o conflito de perspectivas. Circunstâncias contextuais diferentes exigem estilos diferentes de liderança para mudanças (Kono, 1990; Dunphy & Stace, 1993) que o planejamento estratégico eventualmente não poderia fornecer.

Falhas na Implantação

Abaixo alguns comentários de participantes sobre o tema :

- *"o formalismo era grande, até no método trazido pelo consultor; havia dificuldade do grupo em trabalhar conceitos como filosofia, metas, objetivos; a empresa era técnica, necessitava de respostas rápidas e objetivas, que o método não dava"* (chefe de Departamento);
- *"o maior resultado do P.E.-87 foi a organização do processo; no grosso perdeu-se continuidade"* (chefe de Divisão);

- *"o consultor (do P.E.-87) não trabalhou bem questões do poder e cultura; renunciava facilmente aos seus próprios pontos de vista... Hoje, a pessoa que comanda o processo é maniqueísta e não tem credibilidade para 'vender' o programa internamente"* (chefe de Departamento);
- *"se fosse repetir o processo não mudaria a execução em nada; as falhas são de implantação, de continuidade. Não acho que houve excessos burocráticos, como excessos de reuniões, pois isso ocorria em todos os demais grupos (de trabalho) da empresa"* (chefe de Departamento);
- *"o P.E. foi 'permitido' pela Diretoria e ficou muito formal; não teve o impacto que deveria ter: rapidez e contundência"* (chefe de Departamento);
- *"a grande falha do consultor é que ele não viu que a empresa era diferente de outras empresas do setor; a nível federal os interesses dos Diretores são menos convergentes, pois eles provêm de áreas de poder diferentes; existia uma estratégia 'implícita' a nível de Diretor, de pessoas e não coletiva"* (chefe de Departamento);
- *"faltou ação de treinamento da Diretoria, para provocar o seu comprometimento no processo, 'abrir a agenda oculta' "* (chefe de Departamento).

Através dos depoimentos de participantes selecionados e do exame de documentos coletados durante as entrevistas, pudemos constatar que um certo cuidado foi tomado, em 1987, para evitar os erros mais comuns durante a implantação do planejamento estratégico:

- foi contratado consultor externo para auxiliar no processo, escolhido pela sua experiência em empresas de energia elétrica;
- foi realizado treinamento extensivo de todos os gerentes de primeiro e segundo nível da empresa, que teriam papel relevante no processo;
- o sistema de planejamento estratégico desenhado previa que este seria realizado pelos executivos e não por assessores ou por consultores externos;
- buscou-se, e recomendou-se ao consultor, a adoção de procedimentos práticos que evitassem formalismos burocráticos. Isso devido à cultura de empresa estatal, que favorecia o ritualismo, e às disputas internas com equilíbrio de poder, que favoreciam o formalismo procrastinador, "agendas ocultas" e "planos invisíveis";
- foi estimulada a participação de níveis hierárquicos inferiores e representantes não tradicionais nas diversas equipes de trabalho, visando estimular a iniciativa, a motivação, favorecendo a etapa de implantação.

Ainda assim, alguns informantes mais preparados na teoria do planejamento estratégico apontaram falhas na aplicação do método, como tendo influenciado nos resultados:

- i. *treinamento deficiente*: mencionando-se especificamente a falta de preparação teórica das chefias, que foram treinadas extensivamente e não intensivamente; como consequência, apresentavam falhas teóricas durante a implantação. Faltou treinamento de laboratório, dinâmica de grupo, porque era preciso mudar comportamentos arraigados;
- ii. *não houve continuidade no acompanhamento dos resultados*: pela visão de um informante chefe de Departamento, o verdadeiro produto do P.E. seria a linha estratégica básica e um controle da interligação entre os níveis funcionais, ou seja, a transição desde o estratégico até o operacional; "*não havia garantia de que as ações operacionais redundariam nos resultados estratégicos através de sua integração*". Outros informantes não perceberam seguimento efetivo com ações concretas que dessem continuidade ao Plano, após a definição de metas. Não houve acompanhamento das ações, a não ser no que se refere a obras. A continuidade também era vista ao longo do tempo; sendo a implantação do P.E. um processo demorado, seria necessário para o seu aperfeiçoamento uma reciclagem contínua visando corrigir falhas detectadas. Com as descontinuidades administrativas (mudança de Diretoria, de chefias e da coordenação do processo) somadas às do ambiente, sempre se estava partindo de um patamar inferior. A continuidade na análise dos temas estratégicos não existia e era reclamada pelos participantes; essa falta de continuidade era às vezes interpretada como fracasso do método em deixar raízes na empresa;
- iii. *falha do consultor*: alguns participantes opinaram que o consultor não percebeu bem a conjuntura de uma empresa estatal, que ele foi mal instrumentado pela comissão que orientou a implantação do processo, não percebendo o clima de conflito, o sistema de poder na empresa. O consultor foi justamente escolhido por ter experiência na implantação do processo em empresas de energia elétrica, que são estatais; mas essa experiência era em empresas estaduais, onde a Diretoria é mais homogênea, pois sua fonte de poder é a mesma, fato que não ocorre necessariamente em empresas federais. Ainda outros participantes tiveram preconceitos contra o consultor, que era pessoa alheia às facções internas e não tomava partido; houve até quem notasse falhas do consultor nas suas qualidades; o consultor "*tentou tirar a metodologia da empresa, sem trazer seu próprio método; a posição do consultor era que a metodologia sairia do sentimento do pessoal da empresa*" (chefe de Departamento);

iv. *excessivo formalismo*: apesar de essa ser uma característica de empresas públicas, pela sua natureza, houve participantes que apontaram a demora para avançar no processo e o uso de jargão técnico especializado como razão de insucesso porque dificultava a adesão dos empregados; pode-se interpretar também que esse formalismo fosse estimulado pelas coalizões e pela alta administração, que enfatizavam a visão operacional como meio de evitar mudanças rápidas, que prejudicariam interesses externos e internos constituídos. Mas o formalismo do P.E. era interpretado como até menor do que o dos demais programas em andamento na empresa; aliás, essa era uma recomendação específica feita ao consultor: evitar o formalismo exagerado, pois a empresa tinha características técnico-operacionais.

Outras Razões

Outras falhas administrativas foram mencionadas na implantação do processo; uma delas era a *concorrência das outras comissões criadas pela matriz*. Estavam funcionando na empresa, simultaneamente, duas outras comissões estabelecidas pela matriz (cargos & salários e reestruturação organizacional), competindo pela dedicação dos participantes e de muito maior apelo, pelos resultados mais rápidos que geraria e pelas suas conseqüências no sistema de poder da empresa.

Por outro lado, as funções escolhidas como estratégicas no contexto da época não tinham essa relevância reconhecida nas outras duas comissões, pois isso implicaria afetar o sistema de poder interno e o corporativismo de outras áreas não-privilegiadas. Houve não comprometimento e resistência das demais chefias em relação à implantação de um processo que não destacaria algumas áreas politicamente fortes, mas sem proeminência estratégica nas atividades da empresa.

Outro ponto que influiu nos resultados do P.E. foi a *inexistência de um sistema de recompensas* baseado na formulação e implantação de metas estratégicas contidas no plano. A estrutura administrativa era muito rígida, estratificada, e não tinha flexibilidade para abrigar esquemas de premiação/castigo que estimulassem comportamentos desejados; um Diretor mencionou que *"não houve um sistema de recompensas proposital que pudesse auxiliar a implantação do P.E., embora se chegasse a discuti-lo; só ações isoladas. Na realidade, não estaria adequado à cultura da época, onde, pela pressão sindical, a recompensa era só financeira"*.

5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

5.1. O PORQUÊ E O COMO DA PESQUISA

A questão básica de pesquisa a que nos propusemos a responder foi colocada como: *"houve sucesso ou fracasso do planejamento estratégico na Eletrosul? Por quê?"*

A grande dificuldade para responder à questão da pesquisa foi chegar a uma definição satisfatória do que significava "sucesso" do planejamento estratégico; o processo de planejamento estratégico é multidimensional e cumpre vários papéis organizacionais (Hanna, 1985; Quinn *apud* Langley, 1993; Langley, 1993; Oliveira, 1990) produzindo múltiplos resultados. Foi adotado um enfoque de sucesso que contrasta a expectativa de resultados desejados para o processo, explicitada pelo participante, com os resultados percebidos atribuíveis ao processo.

Esse enfoque, de comparar resultados percebidos com a expectativa de resultados, na visão do próprio participante, definiu a metodologia de pesquisa adotada: abordagem qualitativa (Lüdke & André, 1986; Martins & Bicudo, 1989; Alves, 1991), pesquisa de avaliação (Selltiz *et al.*, 1987), método de estudo de caso (André, 1984; Yin, 1985).

A dificuldade consistiu justamente no aspecto subjetivista-compreensivista dos fenômenos (Triviños, 1987), já que pode haver percepção de outros resultados emergentes, mudança de expectativas com mudanças ambientais, mascaramento dos verdadeiros objetivos desejados para o processo, além da subjetividade da escala de valores do participante quando avalia resultados. Mas, dentro dos limites da abordagem qualitativa, cremos que a avaliação foi objetiva; "a objetividade de uma avaliação é relacionada à aplicação racional de um critério, que sempre possui algum caráter arbitrário." (Thiollent, 1984).

Nas circunstâncias, entendemos que a metodologia adotada foi adequada ao tema da pesquisa (André, 1984; Yin, 1985; Selltiz *et al.*, 1987). Trata-se da avaliação de um processo em situações conflituosas ou atípicas (Gouveia, 1984); a pesquisa qualitativa é, basicamente, descritiva; nela, as descrições são tratadas interpretativamente (André, 1983; Martins & Bicudo, 1989). Foram utilizados dados primários (entrevistas) e secundários (documentos)

para analisar o contexto em que o processo ocorreu e interpretar o significado que os participantes atribuíam aos eventos.

A escolha da estratégia de estudo de caso se justifica por seu caráter inusitado e em circunstâncias únicas (André, 1984; Yin, 1985); afinal, tratava-se de avaliar um processo aplicado a uma empresa como solução de problemas organizacionais, em circunstâncias de grande turbulência ambiental. Analisando as interpretações das razões de sucesso/fracasso do planejamento estratégico da Eletrosul, estávamos atentos às causas citadas na literatura especializada, extensivamente revisada no aspecto crítico do processo (Gestner, 1972; Al-Bazzaz & Grinyer, 1980; Herbert, 1984; James, 1984; Duncan & Motta, 1987; Wilson, 1990; Reid, 1990); queríamos verificar se o caso específico da Eletrosul seguia um padrão de comportamento clássico que pudesse orientar a categorização temática da pesquisa (Yin, 1985).

5.2. EXPECTATIVA DE RESULTADOS

O principal ponto a analisar era a expectativa dos informantes com relação aos resultados do P.E., pois isso condicionaria sua satisfação e sua avaliação do sucesso do processo. Praticamente, todos os participantes expressaram uma expectativa de resultados processuais, não de conteúdo do plano, conforme a pergunta feita na entrevista. O resultado mais esperado era um rumo estratégico que polarizasse os esforços das várias coalizões atuando na empresa; a formulação de estratégias empresariais é um produto clássico do P.E. (Mintzberg, 1976; Ansoff, 1979). "O planejamento estratégico não envolve o estabelecimento de objetivos, mesmo aqueles de longo prazo; ele preocupa-se em estabelecer as principais direções para a empresa (a missão, principais produtos/serviços a serem oferecidos, principais segmentos de mercado a serem atendidos)" (McConkey, 1988).

Essa aspiração de uma orientação única para as atividades da empresa reflete a segmentação corporativa existente. Os vários grupos atuando, normalmente por Diretoria, tinham visões diferentes da missão da empresa ; as duas perspectivas mais importantes eram:

- i) a que entendia que a empresa, como precursora do setor elétrico na região, deveria privilegiar a construção de empreendimentos em relação às demais atividades da prestação do serviço propriamente dito; a missão da empresa, por essa visão, seria construir e operar

usinas e sistemas de transmissão (*ênfase nas instalações*). Este predomínio das áreas de investimento é uma tradição comum nas grandes concessionárias estatais, as quais nasceram sob a mística do desenvolvimento econômico, geralmente como extensão de uma grande obra bem sucedida, com significado e apelo social, fazendo com que, às vezes, até o nome da obra fosse mantido para carregar a mística (ex: Furnas, Chesf, Cohebe - Companhia Hidroelétrica da Boa Esperança, Celusa - Centrais Elétricas do Urubupungá). Essa postura se justificou no passado pelo período de expansão da economia, onde vultosos recursos estatais foram alocados às obras de infra-estrutura. Claro que, simultaneamente, ocorria aumento da influência dos órgãos e das pessoas que gerenciavam esses recursos;

- ii) a outra perspectiva para a missão da empresa, que acabou prevalecendo no seu estabelecimento em 1987, era a que entendia a empresa como uma prestadora de serviços públicos de eletricidade a uma região, independente da finalidade desenvolvimentista (econômica) ou social, visando um serviço de qualidade e privilegiando as atividades voltadas ao cliente. A missão da empresa, por essa ótica, seria suprir as necessidades de energia dos consumidores através das usinas e sistemas de transmissão (*ênfase nos serviços*). Essa não era uma postura incomum nas empresas brasileiras, mas mais usual em empresas nacionalizadas, que traziam uma experiência internacional, em empresas mais antigas (com atividade operacional já consolidada) ou em empresas mais voltadas à distribuição de energia, nas quais a dispersão de investimentos não atraía a atenção de grandes interesses externos (empreiteiros, consultores, fabricantes de equipamentos).

Na Eletrosul, havia um equilíbrio entre as duas correntes, pois, ainda que responsável por um amplo programa de obras de geração e transmissão, a empresa herdara todo um conjunto de instalações, que lhe dava uma base e responsabilidades operacionais importantes. Na época da implantação do P.E. (1987), uma longa crise de recursos financeiros colocava em confronto as duas perspectivas; a análise e discussão do contexto pelos gerentes conduziu à definição do critério que prevaleceria na alocação dos recursos. A missão finalmente estabelecida pelos participantes privilegiou a visão de prestação do serviço aos consumidores (ANEXO 2.3):

"Missão: assegurar o suprimento de energia elétrica em sua área de atuação, através da produção, transmissão e comercialização, visando o desenvolvimento econômico, social e tecnológico, regional e nacional."

Contudo, não havia, na época, uma liderança forte que pudesse mediar as visões divergentes e manter um único rumo para a empresa. Assim, a controvérsia não ficou resolvida com a definição da missão no processo de planejamento estratégico. Os participantes mantiveram o mesmo comportamento corporativo anterior, em uma estratégia implícita - um "plano invisível" (Peattie, 1993) - acarretando a sensação de fracasso do P.E. Se a definição da missão visava objetivos internos, motivar funcionários e comunicar a filosofia da administração (Klemm *et al.*, 1991), não obteve sucesso.

Na realidade, o desejo de maior coordenação de atividades, de uma única orientação estratégica para polarizar os esforços da empresa, era manifestação desse conflito interno de visões, que não ficou resolvido com o P.E., apenas explicitado. As outras manifestações de objetivos esperados do P.E. refletem também as divergências internas e a tentativa de solucioná-las: a pacificação interna ou a utilização do processo para melhorar a posição de algum grupo na disputa pela reestruturação organizacional (redefinição das áreas de atuação, do escopo de responsabilidade dos órgãos).

5.3. RESULTADOS PERCEBIDOS

Não obstante a percepção de resultados processuais positivos, os participantes não avaliaram os resultados do P.E. como exitosos. Aparentemente, os participantes esperavam mais do processo do que o verbalizado: esperavam que ele pudesse influir nas decisões que estavam conduzindo a empresa a um beco sem saída. O desejo de participação em um processo decisório transparente expressa, no fundo, o reconhecimento implícito que as decisões não atendiam ao melhor interesse da empresa. Resumimos, abaixo, alguns resultados percebidos pelos informantes.

- 1) Não há dúvida de que o P.E. obteve sucesso na melhoria do processo de comunicação na Eletrosul. O fórum de debates estabelecido pelo P.E. permitiu a discussão de temas que angustiavam o corpo de empregados, pois eram pressões ambientais visíveis às quais a empresa não reagia ou reagia erráticamente. Foram divulgadas muitas informações antes restritas pelo corporativismo interno, revelando a posição real da empresa no campo financeiro e do seu contencioso ambiental com as comunidades onde atuava; revelou posições de grupos internos antes ocultadas. Surgiu uma maior consciência e aprendizado

da empresa no contexto; melhorou a coordenação de atividades, houve uma linguagem comum baseada em informações agora conhecidas pelos participantes.

Por outro lado, foi reconhecido que, embora a empresa aprendesse mais sobre ela mesma, esse conhecimento não resultou em ações concretas para superar as dificuldades. O aprendizado possibilitou apenas a melhor avaliação do mérito das decisões que estavam sendo tomadas; como resultados marginais, conseguiram-se evitar algumas decisões e interromper investimentos negativos. Analisando o sucesso ou fracasso sob o ângulo da aprendizagem, Lewin 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. Se um indivíduo trabalha em direção de uma meta que não 'possui' e falha, ele tenderá a atribuir essa falha a causas externas. Se essa situação de falta de posse de metas e falta de sentimento de responsabilidade pelo sucesso ou fracasso persistir, o indivíduo não aprenderá pelas suas experiências." (Lewin *apud* O'Keefe, 1982). Isto é, os resultados desejados devem ser internalizados e serem passíveis de ação de controle do participante, para que ele possa avaliar melhor o sucesso ou fracasso e aprender com a experiência.

2) Sobre outro resultado desejado, o aumento da participação, há percepções controversas, de acordo com a posição hierárquica ocupada pelo informante. O critério consensado para desenhar o sistema de P.E. a ser implantado era o de um sistema de planejamento aberto e participativo, e essa era uma filosofia compartilhada com o consultor (Donadio, 1985).

Todavia, por participação eram entendidos vários conceitos (Tannenbaum, 1976), os quais, interpretados sob o clima de descompressão política da época, explicam as várias expectativas e avaliações de sucesso para essa participação. As interpretações eram segmentadas de acordo com o nível hierárquico: os informantes em nível de segundo escalão e os profissionais sêniores que participaram da discussão dos problemas e formulação da estratégia tiveram uma visão positiva para o aumento de participação. Nos estratos superiores, avaliou-se que a participação foi apenas simbólica, não chegando a influir nas decisões realmente estratégicas.

"O planejamento estratégico só se incorporará à organização se tiver a adesão e o comprometimento dos gerentes; participar, pertencer e influir são necessidades humanas que, quando satisfeitas, motivam e mobilizam as pessoas. O P.E. participativo requer o envolvimento de todos os que estejam relacionados com os resultados da organização, necessita ampla negociação entre gerentes e subordinados;" (Donadio, 1985). Essas condições não existiam plenamente quando da implantação do P.E.; os informantes que avaliaram

positivamente o aumento de participação certamente valorizavam bastante essa dimensão do P.E. nas oportunidades que se lhe apresentaram.

A participação torna-se quase indispensável quando a organização cresce e deve descentralizar-se, porque há necessidade de coerência nas decisões tomadas nos vários níveis; "o processo de P.E. só pode ser estruturado até um determinado ponto e freqüentemente não tem características racionais; deve haver um grau de informalidade para que outros atores possam também influir no processo" (Kloetze *et al.*, 1980). A partir de um certo nível de participação, começam a influir fatores como o estilo da alta administração, interpretações subjetivas e a influência do processo político. No clima de abertura política que se vivia na época, a participação era receada pelos escalões superiores devido à contestação de objetivos e métodos.

Em suma, à medida que se subia na escala hierárquica e aumentava a responsabilidade das decisões, diminuía a participação do corpo profissional; houve um aumento de participação nas discussões e nas decisões menores, mas sem conseqüências claras sobre os rumos da empresa; marginalmente, conseguiram-se evitar algumas decisões e interromper alguns investimentos inviáveis. A falta de resultados concretos, associada à melhora processual obtida com a comunicação, levou à frustração e a uma avaliação negativa do processo.

3) Procurou-se também averiguar a percepção dos informantes a respeito do efeito do P.E. no aumento da motivação e no estímulo à criação de novas lideranças. Normalmente, há uma relação entre o aumento de comunicação e a participação, assim como ocorre um aumento na motivação quando a participação aumenta (Tannenbaum, 1976; Donadio, 1985). A motivação pode gerar novas lideranças. Esses resultados são ainda mais controversos na percepção dos participantes; houve apenas poucos informantes que mencionaram esses resultados na sua avaliação. Pensamos que foram casos isolados, resultados marginais, que não caracterizam o sucesso nesse aspecto. Mas, a formação de novas lideranças é um resultado tão precioso que não pode ser avaliado apenas pela quantidade, merecendo uma apreciação diferente, na opinião do pesquisador.

Em resumo, obtiveram-se melhorias nos resultados processuais normalmente obtidos com o P.E. e que foram reconhecidos pelos participantes. Os resultados percebidos pelos participantes satisfizeram sua expectativa explicitada, mas permanecia uma avaliação de insatisfação com os resultados, indicando que havia uma expectativa subjetiva não explicitada para o P.E.; embora a expectativa manifestada fosse de orientação estratégica mais firme,

esperavam-se também que resultados concretos fossem obtidos dessa orientação, com uma mudança de rumo na empresa. As mudanças ocorrem com a implantação da estratégia, não com a sua formulação; a maior consciência da situação da empresa no contexto, gerada pelos resultados processuais obtidos (melhor comunicação, mais participação), acarretou, ao fim, frustração pela não tradução dessa consciência em ações corretivas. A qualidade de uma ferramenta também é avaliada pelos produtos obtidos com ela (Herbert, 1984). Houve ainda uma superexpectativa dos resultados que a implantação do P.E. poderia gerar, como se ele pudesse resolver todos os problemas, salvar a empresa.

5.4. RAZÕES DOS RESULTADOS

A pesquisa destinou-se a avaliar se houve sucesso ou fracasso do planejamento estratégico na Eletrosul. Constatou-se que, na avaliação dos próprios participantes, houve um fracasso relativo, porque, embora houvesse sido reconhecida a obtenção de resultados processuais esperados, eles não eram suficientes para satisfazer suas expectativas subjetivas não explicitadas.

Outra questão da pesquisa buscava averiguar as razões desses resultados. Foi utilizada a palavra 'razão' pois a abordagem utilizada e as conclusões derivadas não sugeriam uma lógica causal. Todos os participantes, sem qualquer estímulo do pesquisador, mencionaram, inicial e basicamente, fatores contextuais como razão dos resultados; esses fatores eram definidos através das características institucionais da empresa (estatal, subsidiária e sem autonomia) ou através das circunstâncias político-econômicas da época em que o P.E. foi implantado. Adicionalmente, outras razões foram citadas, destacando-se como as mais relevantes o não-comprometimento da alta administração, fatores inerentes à cultura da empresa e falhas de implantação.

5.4.1. Contexto Ambiental

Ainda que citada pelos participantes como razão básica dos resultados deficientes do P.E., não consideramos adequada essa interpretação. O fato da empresa ser estatal e subsidiária não nos parece determinante, pois há empresas estatais que adotam o planejamento estratégico com relativo sucesso (Vale do Rio Doce, Electricité de France - EdF), e o "status" de subsidiária é

uma situação conhecida e superada pelo P.E., quando aborda o planejamento em vários níveis - corporativo, empresarial e de unidade estratégica de negócios - sendo usado também em subsidiárias ou filiais (Gluck *et al*, 1980; Hamermesh, 1986; Gray, 1986; Sargeant, 1990; Marx, 1991).

O ambiente socio-econômico turbulento tampouco pode ser apontado como razão direta de insucesso. Não se pode aguardar ou escolher as melhores circunstâncias para adotar o P.E., pois justamente quando aumenta a turbulência é que uma reflexão desse tipo se torna necessária. Aliás, o planejamento estratégico foi desenvolvido precipuamente para lidar com ambientes mutantes, descontínuos e turbulentos. A forma de elaboração e implantação é que muda com as circunstâncias.

Do nosso ponto de vista, o contexto atuou indiretamente, ao gerar ou reforçar as outras razões de falha citadas, essas sim mais usualmente encontradas na literatura pesquisada: não-engajamento da alta administração, fatores culturais, falhas de implantação (Gray, 1986; Cross III, 1987; Marx, 1991). Esses aspectos contextuais podem ser melhor compreendidos quando se analisa a empresa sob a perspectiva da dependência de recursos, com pronunciado controle externo (Pfeffer & Salancik, 1978); como a empresa possuía muitos interessados ("stakeholders"), os conflitos internos, assim como a avaliação de sucesso ou eficácia empresarial, eram reflexos das disputas e visões desses atores.

5.4.2. Não-Comprometimento da Diretoria

Isoladamente, o não-engajamento da Diretoria, muito especialmente do Presidente, foi apontada a segunda razão mais importante do relativo fracasso do P.E. (Forman, 1988; Ugboro, 1991; Marx, 1991; Daniel, 1992). O não-envolvimento do Presidente e da Diretoria foi gerado e reforçado por razões contextuais:

- a adoção do planejamento estratégico foi um compromisso da matriz com o corpo de gerentes para solucionar a crise administrativa interna (1986), havendo sido sugerido de forma "bottom-up" e não "top-down" como é usual, não tendo havido participação do Presidente e da maioria dos Diretores;
- a nova Diretoria nomeada (1987) teria de implantar o processo em um ambiente de conflito interno, com forte pressão sindical e mudanças econômicas externas importantes;

- o corporativismo interno era forte, iniciando-se a nível de Diretoria, pois cada Diretor era nomeado por interesses políticos diferentes; o Presidente, como executivo-chefe, era quem tinha "status" para negociar e pressionar para a convergência em torno de objetivos consensados. A fragmentação da Diretoria colegiada e a falta de liderança dos Presidentes colaboraram no seu não-engajamento estratégico, atitude que estimulou e favoreceu a resistência de alguns gerentes e dos grupos internos que não seriam privilegiados com as mudanças decorrentes do processo; essa é uma das razões pelas quais o P.E. não permeou até os níveis inferiores da organização.

Por outro lado, deve-se reconhecer, a bem da justiça, que a Diretoria tampouco tinha autonomia para implantar as medidas que entendesse necessárias para gerir a empresa adequadamente, administrar os conflitos e imprimir a orientação estratégica escolhida. Mesmo aqueles Diretores que estivessem comprometidos com o processo não teriam autonomia para exercer as ações necessárias. As decisões estratégicas eram tomadas externamente, em razão do centralismo autoritário ou dos interesses externos atuantes na empresa.

A tentativa de implantar o processo sem a participação efetiva da alta administração, evidentemente, não poderia ter êxito no seu aspecto de conteúdo dos planos. Um estudo recente sobre o emprego do planejamento estratégico nas empresas de energia de São Paulo (Fischmann & Zilber, 1987) reforça a interpretação da essencialidade do comprometimento e autonomia da alta administração:

"...uma sistemática de planejamento estratégico participativa, absorvida por todos os níveis hierárquicos da organização e implementada por área ou áreas formais, embora desejável de um ponto de vista democrático, é ainda, acima de tudo, uma decisão da alta cúpula empresarial. É impossível, como ocorre em qualquer outra função administrativa, que o corpo gerencial ou profissionais sem poder de decisão resolvam, 'per se', adotar esse tipo de ferramenta. Compete ao proprietário e/ou ao corpo diretivo implementar em uma empresa qualquer tipo ou forma metodológica de estratégia."

Em empresas onde as Diretorias são constituídas desde forças externas, em geral compostas por não especialistas (ou, no mínimo, pessoas não familiarizadas com o negócio), já foi sugerido (Allaire & Firsirotu, 1990) que o P.E. atue como um contrato entre a alta administração e os gerentes profissionais com suas equipes de especialistas. Nessa visão, análoga aos contratos de gestão existentes na França e, por enquanto, na Vale do Rio Doce e

Petrobrás, no Brasil, dependendo da assimetria do domínio da tecnologia entre os Diretores e os gerentes e do compartilhamento de valores, habilidades e experiência, haverá uma forma melhor de elaborar o planejamento e estimular comportamentos que podem melhorar o desempenho do processo. No caso da Eletrosul, essas recomendações não poderiam ser empregadas porque, conforme avaliação dos participantes, não havia objetivos consensados entre os Diretores e os gerentes, para não mencionar os valores compartilhados.

5.4.3. *Fatores Culturais*

Cultura está sendo empregada aqui no seu significado de filosofias, expectativas, valores, crenças, atitudes e normas compartilhados por uma organização; essas qualidades são interrelacionadas e denotam uma concordância do grupo, explícita ou implícita, sobre como enfocar problemas e tomar decisões (Kilmann *et al.* 1986). Por isso, ao estudar a cultura empresarial e a influência mútua do planejamento estratégico em 126 empresas japonesas, Kono (1990) utilizou o processo decisório como representativo da cultura da organização.

A cultura tem forte impacto na estratégia, podendo facilitar ou impedir as mudanças estratégicas necessárias (Lorsch, 1986). Em razão de anos de regime autoritário, processos decisórios fechados, crise financeira séria afetando as atividades de expansão até meados dos anos 80, a cultura da empresa estava estagnada, compartimentada. O planejamento estratégico poderia induzir mudanças culturais na organização (Lenz & Lyles, 1981; Johnson, 1992). Mas, para que o planejamento possa influir na cultura da empresa quando a cultura está estagnada, o planejamento estratégico e a mudança cultural devem ser executados simultaneamente (Kono, 1990) e, em um enfoque "top-down", exigem forte liderança da alta administração, o que não havia na Eletrosul.

Os fatores culturais são o próprio reflexo do ambiente da empresa na época. O corporativismo tinha sua origem básica nas visões divergentes das diversas Diretorias especializadas, onde os Diretores, vindo de fora e representando interesses externos, cooptavam ou eram cooptados pelas coalizões internas, o que reforçava o processo corporativo. Aos poucos, a percepção das rivalidades internas se sobrepôs às realidades externas de um contexto em rápida mutação, acelerando o desalinhamento da organização com o ambiente e o anacronismo dos procedimentos: as informações não circulavam pela competição existente e as atividades de apoio eram privilegiadas.

O processo de P.E. não conseguiu introduzir mudanças estratégicas que pudessem afetar as condições culturais estagnadas na empresa (modo de tomar decisões, de focar problemas); esses fatores, ao revés, ainda que abalados pelos resultados processuais obtidos, estavam sendo reforçados pelas condições contextuais. As culturas corporativas paralelas originaram subobjetivação (objetivos particulares dos grupos).

A empresa havia se horizontalizado, criando muitos Departamentos e Divisões para satisfazer necessidades políticas e pressões de grupos internos. Todos os órgãos eram tratados com o mesmo nível de prioridade; por exemplo, a Divisão de Engenharia de Hidrelétricas era nivelada com a Divisão de Transporte, que administrava as viaturas simples e seus choferes. A implantação do planejamento estratégico evidenciou a importância relativa de cada órgão/atividade, tendo em vista sua contribuição para os resultados empresariais; também ficou claro que o corporativismo interno era reforçado pela falta de comunicação, pois muitos participantes revelaram desconhecer as atividades essenciais da empresa, seu processo industrial básico ou seu marco econômico-institucional, dedicando-se tão somente às suas atividades imediatas, que passavam a ser um território a defender. A melhoria da comunicação e o fórum de debates do P.E. diminuiu esse aspecto, mas não de forma generalizada ou perceptível para as mudanças estratégicas necessárias.

5.4.4. Falhas de Implantação

Apesar das precauções tomadas na implantação do processo para prevenir as falhas mais comumente citadas na literatura (Kaufmann, 1983; Gray, 1986; Hamermesh, 1986; Duncan & Motta, 1987; Cross III, 1987; Marx, 1991; Oliveira, 1991), ocorreram deficiências na implantação. Elas foram também devidas a condições contextuais não-previsíveis, como por exemplo, a falta de continuidade na execução do planejamento devido à troca de Presidentes, Diretores e Coordenadores, além de gerentes. Muitos gerentes que haviam sido treinados em planejamento estratégico foram substituídos (em razão dos conflitos sindicais e da troca de Diretores), e os novos gerentes não tinham a preparação necessária para conduzir o processo.

Por "falhas de implantação" interpretamos a implantação do processo e não do plano estratégico, porque parecia óbvio aos participantes que este era irreal, satisfazia apenas às diretrizes da matriz e de Brasília; este fato se tornou evidente pela discussão dos objetivos e recursos disponíveis, durante a implantação do processo

Das falhas citadas pelos participantes concordamos apenas com aquelas devidas à falta de continuidade de aplicação e de acompanhamento dos procedimentos, e da concorrência de outros grupos de trabalho atuando simultaneamente ao do P.E. Não cremos em falhas do consultor que pudessem comprometer o processo ou em formalismo burocrático maior do que o usual na empresa.

Em resumo, e respondendo à questão da pesquisa:

- i) a aplicação do planejamento estratégico na Eletrosul teve um relativo fracasso, na visão dos participantes, que tinham expectativas subjetivas mais amplas para os resultados. Houve claros resultados processuais em termos de consciência da empresa no contexto, de melhora no processo de comunicação, maior participação e clareza no processo decisório, que até hoje estão sendo utilizados, e onde não estão sofrendo pressão do corpo funcional para reativação. A empresa passou a atuar em outro patamar de eficiência organizacional. Mas a falta de resultados concretos que mudassem o rumo da empresa, considerado insatisfatório, acarretou a sensação de fracasso;
- ii) as razões para esse desempenho são clássicas na literatura especializada e, nesse ponto, a Eletrosul não foi uma exceção; basicamente, foram o não-envolvimento da alta administração (especificamente, do executivo-chefe), fatores inerentes à cultura da empresa (corporativismo) e falhas de implantação. Essas razões básicas foram fortemente influenciadas, quando não geradas, pelo contexto turbulento da época: fase de descompressão política de um regime autoritário para outro mais liberal, crise financeira com choques econômicos periódicos, transição institucional no setor elétrico e no país. Essas circunstâncias foram agravadas pelo fato da empresa ser estatal, subsidiária e não ter autonomia decisória.

"O planejamento estratégico é um processo complexo que não permite análise completa por qualquer sistema ou procedimento". (Halal, 1984). Do nosso ponto de vista, ainda que seu objetivo seja a formulação de estratégias para um melhor posicionamento competitivo da organização, o processo e a disciplina obtidos com o P.E. são mais importantes, porque permitem a flexibilidade de resposta da organização às mudanças ambientais e aumentam a competitividade nesse contexto.

5.5. SUGESTÕES

Este trabalho procurou avaliar a implantação de um processo de planejamento em uma empresa que atravessava uma crise de mudança, pelas fortes alterações nas condições ambientais; o estudo abordou sem profundidade vários aspectos da dinâmica organizacional que afetaram o desempenho do processo, como mudanças organizacionais na empresa, mudanças culturais e adaptação estratégica a um contexto em rápida mudança.

Sugere-se que o trabalho seja aprofundado em novas pesquisas visando:

1. o estudo de mudanças estratégicas nas empresas. Conforme Kurt Lewin: “para entender como uma organização funciona, tente mudá-la”. As atuais transformações no ambiente empresarial brasileiro (privatizações, fusões, terceirizações, reengenharia, “down-sizing”) oferecem uma grande oportunidade de analisar o real perfil das empresas e do seu estilo gerencial. As empresas estatais privatizadas ou privatizáveis constituem excelentes sujeitos para esse estudo;
2. avaliar as decisões das empresas que estão se transformando sob a ótica da dependência de recursos, quando há controle externo de diversos interessados (Pfeffer & Salancik, 1978);
3. avaliar a influência do poder e da cultura organizacionais nas decisões estratégicas que são tomadas (ou deixam de ser tomadas) pelas empresas. As diferenças entre empresas estatais privatizadas ou incorporadas (antes e depois) constituem objetos adequados de análise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKOFF, Russell L. . *Planejamento Empresarial*: Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1974. 109p.
- AL-BAZZAZ, Shawki , GRINYER, Peter M. . How Planning Works in Practice - a Survey of 48 UK Companies. *Long Range Planning*, Oxford, v. 13, n. 2, p.30-42, Aug. 1980.
- ALLAIRE, Yves , FIRSIROTU, Mihaela . Strategic Plans as Contracts. *Long Range Planning*, Oxford, v. 23, n. 1, p. 102-115, February 1990.
- ALVES, Alda J. . O Planejamento de Pesquisas Qualitativas em Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 77, p. 53-61, maio 1991.
- ANDRÉ, Maria Eliza D. A. . Texto, Contexto e Significados: Algumas Questões na Análise de Dados Qualitativos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.45, p. 66-71, maio 1983.
- ANDRÉ, Maria Eliza D. A. Estudo de Caso: Seu Potencial na Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.49, p. 51-54, maio 1984.
- ANSOFF, H. Igor . The State of Practice in Planning Systems. *Sloan Management Review*, Cambridge, winter, 1977.
- ANSOFF, H. Igor, DECLERCK, Roger P. , HAYES, Robert L.. *Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*. São Paulo: Ed. Atlas, 1981.
- ANSOFF, H. Igor . *Implanting Strategic Management*. New Jersey: Prentice-Hall International, 1984, 510p.
- BOUCINHAS, José Fernando C. . Vantagens do Planejamento Estratégico. In: VASCONCELLOS Fº. Paulo et al.. *Planejamento Empresarial: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: LTC Editora S. A., 1982.
- BOWDITCH, James L. , BUONO, Anthony F. . *Elementos de Comportamento Organizacional*. São Paulo: Ed. Pioneira, 1992.
- BURACK, Elmer H. . Changing the Company Culture - The Role of Human Resource Development. *Long Range Planning*, Oxford, v.24, n.1, p. 88-95, 1991.
- CAMILLUS, John C. , DATTA, Deepak K. . Managing Strategic Issues in a Turbulent Environment. *Long Range Planning*, Oxford, v.24, n.2, 1991.
- CASTOR, Belmiro V. J. , SUGA, Nelson . Planejamento e Ação Planejada: o Difícil Binômio. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p. 102-122, jan./mar. 1988.
- CROSS III, Richard H. . Strategic Planning: What it Can and Can't Do. *SAM Advanced Management Journal*, Cincinnati, winter 1987.

- CUSTÓDIO, Isaiás . A Formulação da Missão, Políticas, Objetivos e Estratégias na Administração Estratégica: um Exemplo Aplicado a uma Empresa Estatal Ferroviária, *Revista de Administração*. São Paulo, v.21, n.1, p. 37-44, jan./mar.1986.
- DANIEL, A. Lynn . Strategic Planning - The Role of the Chief Executive. *Long Range Planning*, Oxford, v.25, n.2, p. 97-104, 1992.
- DE SMIT, J. , RADE, N. L. . Rational and Non-Rational Planning. *Long Range Planning*, Oxford, v.13, n.4, p. 87-101, April 1980.
- DONADIO, Mário . A Eficácia do Planejamento Estratégico. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 de abril de 1985.
- DRUCKER, Peter F. . *Introdução à Administração*. S. Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1984.
- DUNCAN, W. Jack , MOTTA, Paulo C. . Beyond Belief: Three Reasons Why Plans Fail. *SAM Advanced Management Journal*, Cincinnati, v.52, n.2, p. 4-7, spring 1987.
- DUNPHY, Dexter , STACE, Doug . The Strategic Management of Corporate Change. *Human Relations*, London, v.46, n.3, 1993.
- FAYOL, Henri . *Administração Industrial e Geral*. São Paulo: Ed. Atlas, 7ª. edição, 1968.
- FISCHMANN, Adalberto A. , ZILBER, Moisés A. . Planejamento Estratégico nas Empresas Estaduais de Energia de São Paulo. *Revista de Administração*, São Paulo, v.22, n.3, p.49-55, jul/set. 1987.
- FORMAN, Roy . Strategic Planning and the Chief Executive. *Long Range Planning*, Oxford, v.21, n.4, p. 57-64, 1988.
- GERSTNER, Louis V. . Can Strategic Planning Pay Off ? *Business Horizons*, Bloomington, v.15, n.6, p. 5-16, 1972.
- GLUCK, Frederick W. , KAUFMANN, Stephen P. , WALLECK, A. Steven . Strategic Management for Competitive Advantage. *Harvard Business Review*, Boston, v.58, n.4, July/Aug. 1980.
- GOUVEIA, Aparecida J. . Notas a Respeito das Diferentes Propostas Metodológicas Apresentadas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.49, p. 67-70, maio 1984.
- GREENLEY, Gordon E. . Effectiveness in Planning: Problems of Definition. *Managerial Planning*, Oxford (Ohio), v.33, n.2, p. 27-29, Sept/Oct. 1984.
- GRAY, Daniel H. . Uses and Misuses of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, Boston, v.64, n.1, Jan.-Feb., 1986.
- GREINER, Larry E.. Patterns of Organizational Change. In: DALTON, G. W. , LAWRENCE, Paul R. (Eds) with GREINER, Larry E. . *Organizational Change and Development*. Illinois: Irwin-Dorsey Press Inc., 1970. 393p.

- HALAL, William E. . Strategic Management: The State-of-the-Art and Beyond. *Technological Forecasting and Social Change*, n. 25, p. 239-261, 1984.
- HAMERMESH, Richard G. . Making Planning Strategic. *Harvard Business Review*, Boston, v.64, n.4, Jul./Aug. 1986.
- HANNA, Nagy . *Strategic Planning & Management: A Review of Recent Experience*. Washington: World Bank Staff Working Papers, n.751, 1985.
- HAX, Arnaldo C. . Redefining the Concept of Strategy and the Strategy Formation Process. *Planning Review*, Ohio, May./June 1990.
- HAYES, Robert . Strategic Planning = Forward in Reverse? *Harvard Business Review*, Boston, v.63, n.6, Nov/Dec. 1985.
- HERBERT, Theodore T. . Pitfalls in the Planning Process. *Managerial Planning*, Oxford (Ohio), Nov./Dec.. 1984. p. 42-45.
- JAMES, Barrie G. . Strategic Planning Under Fire. *Sloan Management Review*, Cambridge, v.25, n.4, p.57=61, Summer 1984.
- JOHNSON, Gerry . Managing Strategic Change - Strategy, Culture and Action. *Long Range Planning*, Oxford, v.25, n.1, p. 88-95, 1991.
- KAUFMANN, Luiz . Planejamento Estratégico e Eficiência. *Revista Exame*, S. Paulo, 29 de junho de 1983.
- KILMANN, Ralph H. , SEXTON, Mary J. , SERPA, Roy . Issues in Understanding and Changing Culture. *California Management Review*, Berkeley, v.XXVIII, n.2, p.87-94, Winter 1986.
- KING, William R. . Evaluating the Effectiveness of Your Planning. *Managerial Planning*, Oxford (Ohio), v.33, n.2, p. 4-8, Sept./Oct. 1984.
- KLEMM, Mary , SANDERSON, Stuart , LUFFMAN, George . Mission Statement: Selling Corporate Goals to Employees. *Long Range Planning*, Oxford, v.24, n.3, p.73=78, 1991.
- KLOEZE, H. J., MOLENKAMP, A. , ROELOFS, F. J. W.. Strategic Planning and Participation: a Contradiction in Terms? *Long Range Planning*, Oxford, v.13, p. 10-20, Oct./1980.
- KONO, Toyohiro . Corporate Culture and Long Range Planning. *Long Range Planning*, Oxford, v.23, n.4, p. 9=19, 1990.
- LANGLEY, Ann . The Roles of Formal Strategic Planning. *Long Range Planning*, Oxford, v.21, n.3, p. 40-50, 1993.
- LAWRENCE, Paul R. . Como Lidar com Resistências às Mudanças. *Coleção Harvard de Administração*. Nova Cultural, S. Paulo, v.10, 1986.
- LENZ, H. I. . Managing the Evolution of the Strategic Planning Process. *Business Horizons*, Bloomington, v.30, n.1, Jan./Feb. 1987.

- LENZ, R. T. , LYLES, Marjorie A. . Tackling the Human Problems in Planning. *Long Range Planning*, Oxford, v.14, n.2, p. 72-77, april 1981.
- LORANGE, Peter , VANCIL, Richard F.. How to Design a Strategic Planning Process. *Harvard Business Review*, Boston, Sept./Oct. 1976.
- LORSCH, Jay W. . Managing Culture: The Invisible Barrier to Strategic Change. *California Management Review*, Berkeley, v.XXVIII, n.2, p.95-109, Winter 1986.
- LÜDKE, Menga , ANDRÉ, Maria Eliza D. A. . *Pesquisas em Educação: Abordagens Qualitativas*. S. Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária Ltda, 1986.
- MARKOVITCH, Jacques , RADOSEVICH, Raymundo . Planejamento Estratégico nas Organizações Estruturadas por Projeto. In: VASCONCELLOS Fº et al.. *Planejamento Empresarial: Teoria & Prática*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.
- MARTINS, Joel , BICUDO, Maria Aparecida V. . *A Pesquisa Qualitativa em Psicologia*. São Paulo: Ed. Moraes/EDUC - Editora da PUC, 1989.
- MARX, Thomas G. . Removing The Obstacles to Effective Strategic Planning. *Long Range Planning*, Oxford, v.24, n.4, p. 21-28, 1991.
- MCCONKEY, Dale D. . Planning in a Changing Environment. *Business Horizons*, Bloomington, Sept./Oct. 1988. p. 64-72.
- MICHELAT, Guy . Sobre a Utilização da Entrevista Não-Diretiva em Sociologia. In: THIOLENT, Michel. *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária*. São Paulo: Ed. Polis, 4ª Edição, 1985.
- MINTZBERG on the Rise and Fall of Strategic Planning, an interview by Bruce Lloyd. *Long Range Planning*, Oxford, v.25, n.4, p. 99-104, 1992.
- MINTZBERG, Henry . Crafting Strategy. *Harvard Business Review*, Boston, July/Aug. 1987. p. 66-75.
- MINTZBERG, Henry . Planning on the Left Side and Managing on the Right. *Harvard Business Review*, Boston, v.54, n.4, July/Aug. 1976.
- MINTZBERG, Henry . The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, Boston, v.72, n.1, p. 107-114, Jan./Feb. 1994.
- MOTTA, Paulo Roberto . *Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente* Rio de Janeiro: Ed. Record, 2ª. edição, 1991.
- O'KEEFE, William M. . Duas Abordagens do Planejamento a Longo Prazo. In: VASCONCELLOS Fº. Paulo et al. . *Planejamento Empresarial: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: LTC Editora S. A., 1982. 205p.

- OLIVEIRA, Djalma P. R. . *Planejamento Estratégico*. S. Paulo: Ed. Atlas, 5a. edição, 1991.
- PAUL, Ronald N. , DONAVAN, Neil B. , TAYLOR, James W. . Como adequar o Planejamento Estratégico à Realidade. *Bibl. Harvard de Adm. de Empresas*, Ed. Abril, São Paulo, v.7, art.5, 1978.
- PEATTIE, Ken . Strategic Planning: Its Role in Organizational Politics. *Long Range Planning*, Oxford, v.26, n.3, p. 10-17, 1993.
- PFEFFER, Jeffrey , SALANCIK, George R. . *The External Control of Organizations: a Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, 1978. 300p.
- PFEFFER, Jeffrey . Understanding Power in Organizations. *California Management Review*, Berkeley, v.34, n.2 , p. 29-50, Winter 1992.
- QUINN, James B. . Strategic Change: "Logical Incrementalism". *Sloan Management Review*, Cambridge, v.20, n.1, p. 7-21, Fall 1978.
- QUINN, James B. . Strategic Goals: Process and Politics. *Sloan Management Review*, Cambridge, v.19, n.1, p. 21-37, Fall 1977.
- REID, David M. . Where Planning Fails in Practice. *Long Range Planning*, Oxford, v.23, n.2, p. 85-93, 1990.
- ROWAN, Roy . *Gerente por Intuição*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 3a. edição, 1986.
- SARGEANT, Lee W. , Strategic Planning in a Subsidiary. *Long Range Planning*, Oxford, v.23, n.2, p. 43-54, 1990.
- SELLTIZ, Claire , WRIGHTSMAN, Lawrence S. , COOK, Stuart W. *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: EPU Editora Pedagógica e Universitária Ltda., 2ª edição, v.1, 1987.
- ST. THOMAS, Charles E. . *A Prática do Planejamento Empresarial*. S. Paulo: Ed. McGraw-Hill do Brasil Ltda, 1976.
- STRATEGOR: *Política Global de Empresas*. Lisboa: Centro HEC-ISA, Publicações D. Quixote, 1993. 441p.
- SUFRIN, Sidney C. , ODIORNE, George S. . The New Strategic Planning Boom: Hope for the Future or a Bureaucratic Exercise? *Managerial Planning*, Oxford (Ohio), v.33, n.4, p. 4-13, Jan./Feb. 1985.
- TANNENBAUM, Arnold S. . *Psicologia Social da Organização do Trabalho*. São Paulo: Ed. Atlas, 1976.
- THIOLLENT, Michel . *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária*. São Paulo: Livraria Editora Polis Ltda., 4a. edição, 1985.

- THIOLLENT, Michel J. M.. Aspectos Qualitativos da Metodologia de Pesquisa com Objetivos de Descrição, Avaliação e Reconstrução. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.49, p. 45-50, maio 1984.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação*. S. Paulo: Ed. Atlas, 1987. 175p.
- UGBORO, Isaiah O. . Top-Management Involvement and Strategic Planning System Performance: a Validation Study. *SAM Advanced Management Journal*, Cincinnati, p. 38-42, autumn 1991.
- VANCIL, Richard F. . Strategy Formulation in Complex Organizations. *Sloan Management Review*, Cambridge, winter 1976.
- VASCONCELLOS Fº., Paulo , MACHADO, Antônio M. V. *Planejamento Estratégico: Formulação, Implantação e Controle*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.
- VASCONCELLOS Fº, Paulo . Proposições para a Formulação de um Plano Estratégico. *Revista da Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, v.9, n.1, p. 2-13, jan/1979.
- VASCONCELLOS Fº, Paulo . Planejamento Estratégico: Vantagens & Limitações. In: VASCONCELLOS Fº, Paulo et al.. *Planejamento Empresarial: Teoria & Prática - Textos Seleccionados*. Rio de Janeiro: LTC Editora S.A., 1982. 205p..
- VASCONCELLOS Fº, Paulo . Afinal, O que é Planejamento Estratégico? *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, v.18, n.2, p. 7-14, abr./jun. 1978.
- VIANNA, Marco Aurélio F. . *Pecados Capitais do Planejamento Estratégico*. avulso, s.d.;
- WILSON, Ian . The State of Strategic Planning: What Went Wrong? What Goes Right? *Technological Forecasting and Social Change*, n. 37, p. 103-110, 1990.
- YIN, Robert K. . *Case Study Research: Design and Methods*, California: Sage Publications Inc., 1984.

BIBLIOGRAFIA

- A *ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL: da Primeira Lâmpada à Eletrobrás*, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977. 244p.
- ALQUERES, José Luis . *Estratégia e Estilo para o Planejamento da Expansão do Sistema Brasileiro*. In: VIII Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica, 1986, S. Paulo.
- ANSOFF, H. Igor . *Administração Estratégica*. São Paulo: Editora Atlas, 1983. 214 p.
- ARMENAKIS, Achilles A. , HARRIS, Stanley G. , MOSSHOLDER, Kevin W. . *Creating Readiness for Organizational Change*. *Human Relations*, London, v.46, n.6, 1993.
- BECKER, Howard S. . *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Ed. Hucitec Ltda, 1993.
- BLISS, David R. . *Escolha Estratégica: Levar a Equipe Executiva ao Planejamento Estratégico Colaborativo*. In: NADLER, David. *Arquitetura Organizacional: A Chave para a Mudança Empresarial*. Rio de Janeiro : Ed. Campus Ltda, 1994, 256p.
- CALABI, Andrea S. et al. . *A Energia e a Economia Brasileira*. São Paulo: FIPE- Livraria Pioneira, 1983.
- Cartilha da Qualidade*. Florianópolis: Eletrosul - CDE, julho/1994.
- Ciclo de Planejamento Empresarial para 1994*. Florianópolis: Eletrosul - CDE, abril/93.
- Ciclo de Planejamento Empresarial para 1995*. Florianópolis: Eletrosul (Informativo interno SAIBA de 25/05/1994), maio/94.
- Código de Águas* (volumes I e II). Brasília: DNAEE/MME, julho/1990. 457p.
- Criação de Comissão para Estudos de Implantação SPE* (RD 0621186). Florianópolis: Eletrosul, novembro/1986.
- DE VRIES, Manfred F. R. K. , MILLER, Dennis . *The Neurotic Organization*. San Francisco: Jersey-Bass Publishers Inc. , 1984.
- Diagnóstico Empresarial e Proposta de Ações*. Florianópolis: Eletrosul, abril/1985.
- ECO, Umberto . *Como se Faz Uma Tese*. S. Paulo: Ed. Perspectiva, 9ª. edição, 1992.
- FERREIRA, Francisco W. . *Planejamento, Sim e Não*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.
- GRUNDY, Tony, KING, Dave. *Using Strategic Planning to Drive Strategic Change*. *Long Range Planning*, Oxford, v.25. n.1, p.100-108, February 1992.

- HARPER, Stephen C. . Intuition: What Separates Executives from Managers. *Business Horizons*, Bloomington, Sept./Oct. 1988, p. 13-19.
- HEYMANN, Hans G. , BROWN, Keith C. . Mantaining the Fundamentals in a Planning System. *Managerial Planning*, Oxford (Ohio), v.31, n.3, p.36-38, Nov/Dec. 1982.
- LODI, João Bosco. O Mito do Planejamento Estratégico. *Folha de São Paulo*, São Paulo; 24 de junho de 1995. pag. B-2.
- LYLES, Marjorie A. , THOMAS, Howard . Strategic Problem Formulation: Biases and Assumptions in Alternative Decision-Making. *Journal of Management Studies*, v.25, n.2, Mar./1988.
- LODI, João Bosco. O mito do Planejamento Estatégico. *Folha de São Paulo*, São Paulo ;; 24 de julho de 1995, apg. B-2.
- MARX, Thomas G. . Strategic Planning for Public Affairs. *Long Range Planning*, Oxford, v.23, n.1, p. 9-16, 1990.
- Metas para 1992. Florianópolis: Eletrosul, abril/1992.
- Metas para 1993. Florianópolis: Eletrosul, s/d.
- MINTZBERG, Henry . Strategy-Making in Three Modes. *California Management Review*, Berkeley, v.XVI, n.2, winter 1973.
- MONTENEGRO, Eraldo F. , BARROS, Jorge Pedro D. . *Gerenciando em Ambiente de Mudanças*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil Ltda., 1988.
- MOTTA, Paulo Roberto . Dimensões Gerenciais do Planejamento Organizacional Estratégico. *Revista de Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.10, n.2, . p. 85-107, abr/jun. 1976.
- NADLER, David et alli. *Arquitetura Organizacional: a chave para a mudança empresarial*. Rio de Janeiro : Ed. Campus, 1994, 256.
- OSBORNE, Richard L. . The Dark Side of the Entrepeneur. *Long Range Planning*, Oxford, v.24, n.3, p. 26-31, 1991.
- PANORAMA do Setor de Energia Elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: Centro da Memória de Eletricidade, 1988. 333 p.
- Plano de Metas: Análise para Priorização de Metas (formulário). Florianópolis: Eletrosul, s.d.
- Plano Empresarial Básico 1990/91 (PEB). Florianópolis: Comitê de Planejamento Empresarial - CPE, Eletrosul, outubro/1988.
- PRETE, Maurizio , BOSCHETTI, Carlo . The Corporate Planner as Consultant. *Long Range Planning*, Oxford, v.23, n.6, p. 23-30, 1990.
- Programa de Gestão 90/93: Missão, Políticas e Estratégias Empresariais. Florianópolis: Eletrosul - Diretoria Executiva, março/1991.
- Programa de Gestão 90/93: Políticas, Estratégias Empresariais e Funcionais. Florianópolis: Eletrosul - Presidência, versão 4, novembro/1990.

- REIMANN, Bernard C. , RAMANUJAM, Vasudavan . Acting vs. Thinking: a Debate Between Tom Peters and Michael Porter. *Planning Review*, Ohio, mar./abril, p. 36-43. 1992..
- Relatório com Proposta para Implantação do SPE*. Florianópolis: Comissão de Implantação, Eletrosul, 08/09/1987.
- Sistema de Planejamento Empresarial: Proposta de Implantação*. Florianópolis: GT-SPE, Eletrosul, 08/09/1985.
- SLESSER, Malcom . *Energy in the Economy*. Hong Kong: The MacMillan Press Ltd., 1978. 164p.
- SPE: Descrição do Sistema e Conceitos*. Florianópolis: Eletrosul - CDE, maio/92.
- VARELLA Fº., Vidal . *Os Polos da Questão: Administração de Conflitos nas Empresas Contemporâneas*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1993.
- VILELA, Aníbal V. . *Empresas do Governo como Instrumento de Política Econômica; os Sistemas Siderbrás, Eletrobrás, Petrobrás e Telebrás*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 47, 1984, 194p.
- WATERSTON, Albert . Planejamento: Sistema em Debate. In: VASCONCELLOS Fº. Paulo et al. *Planejamento Empresarial: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: LTC Editora S. A., 1982.

ANEXO 1 - HISTÓRICO DA PESQUISA

Durante a fase de projeto da pesquisa, havia sido revisada a bibliografia básica para nos familiarizarmos com os problemas que normalmente são causais de resultados deficientes do planejamento estratégico, os quais poderiam também ter afetado o desempenho do processo na Eletrosul. Inicialmente, fizemos uma visita à empresa para identificar e localizar eventuais informantes, pessoas que tivessem participado do processo, na sua implantação ou reciclagem. Nesse momento, surgiu a primeira lista tentativa de informantes e uma idéia dos documentos que poderiam servir de base para a pesquisa e servir de evidência para as futuras declarações.

Com esses elementos foi preparada, com base nos temas mais importantes citados na literatura, uma lista de perguntas a serem feitas aos informantes. Era uma lista de cerca de 25 perguntas elaborada com o auxílio da bibliografia básica sobre P.E. e sobre métodos de pesquisa qualitativa em ciências sociais (ANEXO 2.1). Essa seria uma lista de apoio, que não seria apresentada ao informante, de acordo com o método escolhido de entrevista semi-estruturada. Ela seria usada como lembrete (*aide-mémoire*), para certificarmos-nos de não omitir nenhum ponto que pudesse esclarecer mais algum tema. O núcleo original de perguntas derivou-se da questão básica da pesquisa: houve sucesso ou insucesso na aplicação do planejamento estratégico na Eletrosul? Por que?

Nesta altura, já estava definido que não seria usado gravador para registrar as entrevistas, por três razões:

- i. para não constranger ou inibir o entrevistado. Embora já tivessem se passado cerca de 7 anos desde a ocorrência dos fatos, a maioria dos informantes ainda trabalhava na empresa, alguns ocupando cargos de chefia, estando sujeitos, portanto, a critérios de disciplina que envolviam questões de confidencialidade e sentimentos de lealdade para com a instituição, ou até receio de inconfiências e eventuais sanções;
- ii. a pouca familiaridade do pesquisador com gravadores. Essa inabilidade com aparelhos de gravação portáteis poderia desviar a atenção/concentração do informante ou do pesquisador em momentos importantes do discurso, entre outros problemas;
- iii. devido ao grande volume de trabalho que acarretaria a transcrição das fitas. Recorde-se que estávamos pensando em entrevistar cerca de 20 informantes e que cada hora de fita resulta em 4-5 horas de transcrição.

Essa foi uma decisão difícil porque a bibliografia normalmente aconselha o uso de gravadores (Triviños, 1991; Thiollent, 1985; Lüdke & André, 1986; Yin, 1985), mas preferimos não correr o risco pelas razões já mencionadas.

Dentre os tipos de entrevista que poderiam ser usadas, resolvemos recorrer a uma modalidade intermediária situada entre a entrevista semi-estruturada, aplicada a partir de um pequeno número de perguntas abertas a um número pequeno de pessoas, e a entrevista centrada, na qual, dentro de certos temas e hipóteses, o entrevistador deixa o entrevistado descrever livremente sua experiência pessoal a respeito do assunto significativo (Thiollent, 1985).

Assim, as perguntas foram genéricas, provocativas do tema, mas não-orientativas para o quadro de referência do pesquisador (imposição de problemática). Foram perguntas abertas para que, no decorrer de seu discurso, o informante pudesse revelar uma informação mais "profunda", de natureza afetiva e menos censurada (Michelat, 1985).

Devido ao tempo decorrido desde a ocorrência da implantação do processo de planejamento estratégico (1987), tínhamos também de nos preparar para o caso de algum informante não recordar eventos importantes e sua interpretação ou, mais provável, misturá-los ou racionalizá-los para uma hermenêutica mais apresentável ao pesquisador. Portanto, preparamos um questionário-síntese (ANEXO 2.2), ainda com perguntas abertas, para ser entregue antecipadamente, em casos julgados apropriados, a informantes específicos, de modo que eles pudessem estruturar suas lembranças, concatenar fatos e evocar as particularidades dos eventos em discussão. Esse questionário só foi usado 2 vezes e, aparentemente, seu uso foi positivo, pois os informantes forneceram duas das melhores entrevistas da pesquisa, muito conscientes e coerentes. Não foi solicitada a resposta por escrito dos questionários, nem sequer a sua devolução.

Outro cuidado tomado foi com a lista de informantes. Ela foi preparada (a lista inicial, já que ela mudou ao longo da pesquisa) com as pessoas que participaram do processo nos seus dois momentos, de implantação e de reciclagem. Em seguida, a lista foi segmentada de acordo com o nível hierárquico dos informantes no momento da sua participação, o qual daria a intensidade dessa participação, porque o processo é "top-down". Em especial, procurou-se localizar aquelas pessoas que fizeram parte do(s) comitê(s) de implantação, que, em tese, deveriam ter uma visão (consciência) mais profunda das dificuldades contextuais e humanas para o sucesso do processo. Finalmente, foi estabelecida a seqüência de entrevistas de acordo com critérios de facilidade de contato, participação na primeira ou segunda fase (implantação em 1987 e

reciclagem em 1990), nível hierárquico, visão demonstrada das atividades globais desenvolvidas pela empresa, entre outros. Alguns desses critérios já haviam sido empregados para selecionar a lista inicial.

Após cada entrevista (que não era gravada, e sim anotada) era importante reler as notas, passá-las a limpo com anotações extras de pontos que rememorávamos, comentários do entrevistado (sempre obedecendo, ao máximo, suas próprias palavras), aos quais acrescentávamos nossos próprios comentários, interpretações preliminares de significados e anotações sobre reações e comportamentos emocionais (afetivos) do entrevistado. Essas notas, que eram feitas imediatamente após as entrevistas, para não sermos traídos pela memória, serviam para avaliar também as perguntas que estavam elaboradas e as que foram efetivamente formuladas; eventualmente (quase sempre), eliminavam-se algumas perguntas e adequavam-se outras ao significado que os participantes atribuíam aos eventos.

Após analisar as notas de cada entrevista, sentimos a necessidade de voltar a consultar a bibliografia especializada para buscar explicações teóricas para os depoimentos dos informantes. Foi necessário também pesquisar bibliografia complementar para aprofundar temas levantados pelos entrevistados; essas novas leituras trouxeram mais luz à pesquisa e enriqueceram as interpretações. Os novos temas mencionados versavam basicamente sobre cultura organizacional e relações de poder.

Foi necessário uma pesquisa complementar e leituras aprofundadas no aspecto metodológico. Utilizamos também conversas informais com professores da área de Psicologia para obter maior "insight" no método de pesquisa qualitativa. Essas leituras foram particularmente necessárias quando já havíamos realizado um número suficiente de entrevistas, reunido bastante material (documentos) e precisávamos categorizar seu conteúdo, investigar significados e sentidos encobertos.

ANEXO 2 - PROTOCOLOS DA PESQUISA

2.1. Protocolo do Estudo de Caso (Questões a serem formuladas)

1. Questão Básica

**Houve sucesso ou insucesso na aplicação do planejamento estratégico na empresa?
Por que?**

1.1. Desdobramentos

- Quais os resultados percebidos do processo de planejamento estratégico (P.E.) na empresa?
- São interpretados como sucesso ou insucesso? Por quê?
- Quais resultados intencionais ou emergentes podem ser atribuídos ao P.E.?

1.2. Resultados analisados em termos de:

- objetivos organizacionais: metas;
- processos organizacionais: motivação, comunicação, controle, liderança;
- cultura organizacional: crenças e valores compartilhados pelos grupos;
- grau de sucesso: bom/médio/ruim.

1.3. Comparação com dados de literatura

2. Causas da adoção do método:

- por que a ELETROSUL resolveu adotar o P.E.?
- quais resultados esperava obter com o P.E. nas circunstâncias?
- por que eram desejados esses resultados/objetivos?
- os membros da coalizão dominante compartilhavam a mesma percepção dos objetivos?

3. Resultados Percebidos

- Quais resultados, intencionais ou emergentes, podem ser atribuídos ao P.E.?
- Sobre quais aspectos foi a percepção do informante desses resultados?
- Quais são os produtos do P.E., na visão do informante? Qual o ponto de vista, a percepção das pessoas da empresa sobre o sucesso/insucesso?
- Como poderiam ser obtidos melhores resultados?
- Quais metas do plano estratégico foram realizadas? Produziram o efeito estratégico desejado? Houve alteração de metas?
- Quais mudanças organizacionais ou na postura estratégica ocorreram no período? quais podem ser atribuídas ao P.E.? Quais são sucesso? Por quê?
- O novo enfoque do P.E. ajudou a adaptação/promoção das mudanças?
- Como se processou a integração dos processos do P.E. com aqueles já existentes na empresa (orçamentação x priorização, liderança x motivação)?
- Houve participação comprometida da alta administração e dos executivos da empresa?
- Houve dificuldades em obter consenso sobre os objetivos/estratégias da empresa (visão e valores diferentes x esquemas de poder)?
- Houve algum "plano invisível" (Peattie, 1993) que pudesse ter afetado a implantação do processo/plano?
- Quais procedimentos do P.E. podem haver transgredido/confirmado a cultura da empresa e contribuído para o sucesso/insucesso do P.E.?
- Quais mudanças comportamentais/mudanças de métodos administrativos/de processos de decisão podem ser atribuídas ao uso do P.E.?
- O sistema de recompensas foi modificado para medir o desempenho dos gerentes no P.E.? Houve medidas de desempenho comunicadas aos responsáveis?
- A empresa passou a se situar melhor no contexto? Ela ficou um lugar melhor para se trabalhar? Por quê?
- Quais outros processos organizacionais contribuíram para esses resultados?

- Quais circunstâncias (contexto) cercando a implantação do P.E. podem haver influenciado nos resultados? Como influenciaram?
- Melhorou o pensamento estratégico na Eletrosul? Melhorou a compreensão da empresa no seu contexto? Passou a haver melhor comunicação entre as funções da empresa? E coordenação? E a subobjetivação?
- Como reagiram os gerentes ao analisar suas fraquezas e desajustes frente ao ambiente? A que conclusões chegaram? Quão realistas foram essas avaliações (“a capacidade das empresas em reconhecer fraquezas é inversamente proporcional ao seu profissionalismo” - Reid, 1990)?

2.2. Pré-entrevista (protocolo de pesquisa)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
NÚCLEO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
PESQUISA PARA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

(Estudo de caso sobre planejamento estratégico)

A ELETROSUL implantou um processo de planejamento estratégico na empresa em 1987 e reciclou o processo em 1990, encontrando-se, atualmente, preparando outra reciclagem.

Expresse sua percepção em relação aos seguintes pontos:

1. Quais resultados esperava obter a ELETROSUL quando resolveu adotar o planejamento estratégico?
2. Quais resultados percebidos (intencionais ou emergentes) podem ser atribuídos ao planejamento estratégico?
3. Houve sucesso ou insucesso (expresse o grau de sucesso de 1 a 10)? Por que?
4. Quais fatores influíram no sucesso/insucesso?

ANEXO 3 - MISSÃO E ESTRATÉGIAS DA ELETROSUL (1987)

Missão da Empresa

Assegurar o suprimento de energia elétrica em sua área de atuação, através da produção, transmissão e comercialização, visando ao desenvolvimento econômico, social e tecnológico, regional e nacional.

Políticas Empresariais da ELETROSUL

- Promover permanente integração elétrica regional em sua área de atuação e dela com o Sistema Interligado, de forma a adequar e otimizar o atendimento do mercado consumidor, dentro de padrões de qualidade e custos compatíveis.
- Promover o esclarecimento e participação da sociedade através de suas instituições, visando a integrá-la na missão e ações da empresa.
- Manter sintonia dos planos da empresa com os objetivos de desenvolvimento aos níveis municipal, estadual ou regional, obedecidas as diretrizes nacionais.
- Promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico de interesse da empresa.
- Compatibilizar as ações da empresa com o meio ambiente.
- Promover a valorização e o desenvolvimento dos recursos humanos da empresa.
- Promover o permanente equilíbrio da estrutura econômico-financeira da empresa.