

## Cenários e estilos de formulação de estratégias em organizações públicas brasileiras

Elaine Coutinho Marcial<sup>1</sup>

Livia Abreu Torres<sup>2</sup>

### RESUMO

O século XXI apresenta-se como o século da mudança ou da incerteza, e a metodologia de planejamento por cenários ganha cada vez mais adeptos. Entretanto, autores argumentam que falta uma estrutura teórica forte para o método de planejamento por cenários, além de haver pouco levantamento dessa temática na área pública. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é desenvolver um instrumento de pesquisa que possibilite identificar se há uma abordagem estratégica dominante, segundo o modelo de abordagens estratégicas de Idenburg, em instituições da administração pública federal brasileira que constroem cenários. A pesquisa utilizou-se de aplicação de roteiro estruturado a distância em nove instituições pertencentes à administração pública federal brasileira e de entrevista aberta presencial com três dessas instituições, utilizando-se amostragem intencional. Os resultados sugerem que a abordagem racional é a dominante entre as instituições pesquisadas. Entretanto, há também características pertencentes às demais abordagens estratégicas, sugerindo um comportamento estratégico híbrido. O instrumento utilizado mostrou-se adequado, e as entrevistas validaram as respostas dos entrevistados, esclarecendo o porquê da existência de modelos estratégicos híbridos. Sendo assim, sugere-se incluir variáveis de pesquisa abertas no instrumento, para que seja possível aos participantes justificarem as suas respostas, enriquecendo os resultados da pesquisa.

**Termos para indexação:** planejamento por cenários, planejamento de longo prazo, prospectiva.

### Ideias centrais

- Foco no planejamento por cenários em instituições públicas brasileiras
- Análise do processo de construção de cenários e formulação de estratégias
- Desenvolvimento de um instrumento de pesquisa que possibilite a identificação da abordagem estratégica dominante na instituição analisada

### Scenarios and styles of strategy formulation in Brazilian public organizations

### ABSTRACT

The 21st century is the century of change or uncertainty, and the scenario-based planning methodology has been gaining more and more adherents. However, authors argue that there is a lack of a strong theoretical framework for the scenario-based planning method, as well as a lack of research on this issue in the public area. In this context, the purpose of this research is to develop a research tool that makes it possible to identify if there is a dominant strategic approach, according to the Idenburg strategic approach model, in Brazilian federal public administration institutions that build scenarios. The research was based on the application of a structured plot at a distance in nine institutions belonging to Brazilian federal public administration and an open face-to-face interview with three of these institutions, using intentional sampling. The results suggest that the rational approach is the dominant one among the researched institutions. However, there are also characteristics belonging to the other strategic approaches, suggesting a hybrid strategic behavior. The tool used was proved to be adequate, and the interviews validated the respondents' answers, clarifying the reason for the existence of hybrid strategic models.

Recebido em  
19/11/2018

Aprovado em  
20/03/2019

Publicado em  
15/07/2019



This article is published in Open Access under the Creative Commons Attribution licence, which allows use, distribution, and reproduction in any medium, without restrictions, as long as the original work is correctly cited.

<sup>1</sup> Bacharel em Estatística, doutora em Ciência da Informação, coordenadora do Núcleo de Estudos Prospectivos da Faculdade Presbiteriana Mackenzie, Brasília, DF. [elamarcial@gmail.com](mailto:elamarcial@gmail.com)

<sup>2</sup> Bacharel em Comunicação, mestre em Administração Estratégica, analista na Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas da Embrapa, Brasília, DF. [livia.torres@embrapa.br](mailto:livia.torres@embrapa.br)

Thus, it is suggested to include open research variables in the tool, to allow the participants to justify their answers, enriching the results of the research.

**Index terms:** scenario planning, long term planning, foresight.

## INTRODUÇÃO

O século XXI apresenta-se como o século da mudança ou da incerteza. A turbulência ambiental é muito grande, o que dificulta o processo de planejamento, principalmente de longo prazo. Nesse contexto, a metodologia de planejamento por cenário vem ganhando cada vez mais adeptos, movendo muitos planejadores da previsão para a prospectiva como insumo para o processo de formulação de estratégia, visto que a previsão não lida adequadamente com a incerteza nem com ambientes complexos, como a prospectiva o faz (Ringland, 2006; Van der Heijden, 2009; Silva et al., 2012).

O futuro é múltiplo e incerto, afirma Godet (1993). Entretanto, aceitar a incerteza e tentar compreendê-la e integrá-la ao raciocínio do estrategista, conforme propõe Wack (1998), não é tarefa fácil para tomadores de decisão. Desde a década de 1950, várias empresas foram surpreendidas por eventos que as conduziram a crises pela incapacidade de se antecipar (Ansoff, 1975). Isso porque o modelo tradicional de planejamento utiliza sinais fortes (informações consolidadas), por isso, é uma ferramenta eficiente para lidar com tendências; no entanto, por não considerar sinais fracos (informações vagas e imprecisas), deixa a empresa vulnerável a possíveis surpresas e incertezas. O futuro sempre foi incerto, mas as mudanças das últimas décadas têm trazido um maior potencial disruptivo (Ringland, 2006) que demanda novos instrumentos para lidar com esse ambiente.

Entretanto, alguns autores argumentam que falta uma estrutura teórica forte para o método de planejamento por cenários (Chermack et al., 2001). O campo demanda pesquisas, especialmente na interação entre cenários e elaboração de estratégias (Van der Heijden, 2009; Santos, 2011). Somando-se a isso, a produção acadêmica brasileira sobre cenários é insuficiente, carecendo de estudos no âmbito da estratégia (Carlos et al., 2013).

Para que haja mais avanço dessa temática, é necessária uma estrutura científica que dê suporte e amplifique os resultados para as organizações. Sendo assim, com o intuito de contribuir para o preenchimento de parte dessa lacuna, esta pesquisa possui como objetivo desenvolver um instrumento de pesquisa que possibilite identificar se há uma abordagem estratégica dominante, segundo o modelo de Idenburg (1993), adotado por instituições da administração pública federal brasileira que utilizam o modelo de planejamento por cenários. A escolha do modelo de Idenburg (1993) justifica-se pela sua estrutura matricial simples e objetiva, o que facilita a identificação e classificação da abordagem sobre formulação de estratégias nas organizações; e pelo fato de ter sido construída com base nas visões de diversos autores clássicos na literatura, como Ansoff, Porter, Wack, Peter Schuartz, Quinn, Mintzberg.

Sendo assim, considerando o modelo de categorização das abordagens estratégicas proposto por Idenburg (1993) e a expansão da atividade de planejamento por cenários em organizações públicas brasileiras, haveria uma abordagem estratégica dominante nas instituições da administração pública federal brasileira que utiliza o modelo de planejamento por cenários?

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### A prospectiva estratégica

O nome “prospectiva”, criado em meados dos anos 1950 pelo filósofo Gastor Berger, originou-se do termo francês “la prospective” (equivalente em inglês a *foresight*) e, desde então, passou a ser usado para designar uma disciplina que se esforça por antecipar para esclarecer a ação presente à luz

dos múltiplos futuros possíveis e desejados (Godet & Durance, 2011). O conceito de antecipação pressupõe um processo de busca voltado à identificação de eventos futuros, por meio da interpretação de sinais obtidos no presente (Janissek-Muniz, 2015). A prospectiva busca utilizar métodos de análise em profundidade, e não apenas os baseados em hábitos de trabalho e rotina (Godet & Durance, 2011). Segundo os autores, existem vários métodos prospectivos disponíveis, porém, os cenários têm sido um dos mais utilizados, assumido papel central na maioria dos estudos.

“Um cenário é uma história, uma narrativa que liga eventos históricos e presentes com outros hipotéticos que poderão ocorrer no futuro” (Van der Heijden, 2009, p.290). Eles não predizem o futuro, mas ajudam a perceber os possíveis futuros com base no presente (Schwartz, 2004). Os cenários descrevem uma situação hipotética de longo prazo e o encaminhamento dos acontecimentos que permitem chegar lá (Godet & Durance, 2011). Eles lidam com o mundo dos fatos e da percepção (Wack, 1985), e trazem aspectos que poderiam ser negligenciados, possibilitando uma percepção mais ampla do futuro (Schoemaker, 1995).

A construção de cenários pode ter diversos objetivos: abrir mentes, produzir ideias, desenvolver habilidades de antecipação, convergir e focar em torno de uma estratégia, mudar o mapa mental da direção, antecipar riscos não convencionais, alinhar visões, criar uma linguagem comum, entre outros, mas os cenários em si não causam ação; eles influenciam a aprendizagem (Van der Heijden, 2009). Segundo Van der Heijden (2009), a visão prospectiva contribui para ampliar a percepção, estimula a conversação, aprimorando o processo de decisão e, conseqüentemente, o aprendizado nas organizações.

Godet & Durance (2011) ressaltam e defendem a importância do uso dos cenários na tomada de decisão. Para eles a prospectiva e a estratégia estão interligadas e, se usadas de forma isolada, há uma perda de finalidade, daí vem a expressão: “prospectiva estratégica”. “Seu objetivo consiste em propor orientações estratégicas e ações que se apoiam nas competências da organização, em função dos cenários e evolução do contexto” (Godet & Durance, 2011, p.25). A prospectiva deve esclarecer os fatos observados e elaborar planos e programas, emitindo recomendações aplicáveis, mostrando ideias em ação e estabelecendo objetivos possíveis (Godet & Durance, 2011).

Já o termo “prospectiva estratégica” tem relação direta com o método de “planejamento por cenários”. Existe, portanto, uma diferença entre construção de cenários e planejamento por cenários – o segundo é um processo mais abrangente (Chermack, 2004), pois, além da fase exploratória, na qual se identificam desafios futuros, há a fase normativa, que corresponde à definição das escolhas estratégicas (Godet & Durance, 2011). Planejamento por cenário diz respeito à análise de resultados dos cenários para propósitos estratégicos e é uma ferramenta de planejamento para médio e longo prazo (Lindgren & Bandhold, 2003). O objetivo do uso de planejamento por cenários é atingir uma prática gerencial estruturada e eficiente de forma que os gestores possam levar em conta objetivos de longo prazo nas suas decisões diárias (Van der Heijden, 2009). Um dos resultados frequentes do processo de planejamento por cenários é a formulação da visão estratégica – ela representa, sob a ótica da empresa, um futuro pelo qual vale a pena lutar (Lindgren & Bandhold, 2003).

### **Estratégia e sua formulação**

A gestão estratégica, como um campo de estudo, tem suas origens em 1960 com os trabalhos de Chandler Jr. (1962), Ansoff (1975) e Andrews (1994), os quais deram a primeira forma básica à criação do conceito de gerenciamento da estratégia (Rumelt et al., 1995). No final da década de 1960 e início da de 1970, o conceito de estratégia e o planejamento de longo prazo ganharam importância, mas, em meados de 1970, passaram por um período de crise, apresentando problemas de execução e implementação (Rumelt et al., 1995). Avanços nesse campo possibilitaram estudos com foco menos normativo e mais descritivo, levando a concepções mais realísticas sobre como a estratégia era formulada e implementada (Furrer et al., 2008). Esses avanços propiciaram o surgimento do conceito de vantagem competitiva, tendo Porter como um de seus grandes expoentes, e favoreceram a formulação de estratégias que enfatizassem aspectos como o ambiente de incertezas e aprendizado,

e além disto deram origem aos conceitos de estratégias emergentes de Mintzberg & Waters, em 1978, e do incrementalismo lógico, de Quinn, em 1980 (Rumelt et al., 1995, p.21).

O conceito de estratégias emergentes, segundo Mintzberg (1979), é definido como: padrões que emergem, apesar, ou na ausência, de intenções. Kenyon & Mathur (1993) criticam a associação de estratégia ao conceito *ex post* proposto por Mintzberg – para ele, os gerentes devem planejar o futuro; por isso, a estratégia é essencialmente *ex ante*. Quinn (1978) acredita que a empresa deve ter amplos objetivos e que as escolhas devem ser feitas de forma incremental; já Porter (1986) critica o “meio termo”, defendendo a necessidade de a empresa se posicionar, escolhendo uma única estratégia.

Segundo Hax (1990), não é fácil estabelecer uma simples definição de estratégia. Alguns elementos têm validade universal; outros dependem da natureza da empresa, de seu eleitorado, estrutura e cultura. Não há um modelo ideal de se formular uma estratégia (Mintzberg, 1987), nem um único processo formal que abarque todos os tipos simultaneamente (Quinn, 1978). Cada empresa combina seus recursos, competências e valores de forma única, dando origem a diferentes resultados e estratégias singulares (Andrews, 1994).

Apesar das dificuldades, é importante obter uma definição pragmática do seu conceito e da sua formulação. Seis dimensões críticas podem ser incluídas em qualquer definição; são elas: a) estratégia como um padrão coerente unificador e integrador de decisões; b) estratégia como o significado de estabelecer o propósito da organização em termos de objetivos de longo prazo, programas de ação e prioridade na alocação de recursos; c) estratégia como uma definição do domínio da competitividade da empresa; d) estratégia como uma resposta a oportunidades e ameaças do ambiente externo, em contraste com as forças e fraquezas internas da organização, visando atingir a vantagem competitiva; e) estratégia como um sistema lógico para diferenciar tarefas gerenciais nos níveis corporativos, de negócios e funcionais; e f) estratégia como uma definição da contribuição econômica e não econômica que a firma deseja proporcionar para seus *stakeholders* (Hax, 1990).

A estratégia corporativa tem dois componentes, igualmente importantes e inter-relacionados na prática, mas que, a título de análise, podem ser conceitualmente separados para um melhor entendimento: a formulação e a implementação (Andrews, 1994). Barbosa & Drumond (2008) apontam que a maior parte das pesquisas foca na formulação das estratégias e que, geralmente, a implementação é vista como um detalhe operacional ou tático, negligenciando-se o seu potencial de influência no sucesso da estratégia. Para os autores, as principais variáveis que influenciam no processo de implementação são: a) estratégia; b) estrutura; c) processos; d) pessoas e cultura; e) recompensas; f) recursos; e g) resultados.

### **A abordagem de Idenburg (1993)**

Idenburg (1993) categoriza as diferentes abordagens sobre desenvolvimento de estratégias, utilizando duas dimensões fundamentais: orientação para objetivos (o quê) e orientações para processo (como). Apresentadas no formato de uma matriz, são originados quatro tipos diferentes de abordagens: abordagem racional, aprendizagem guiada, incrementalismo lógico e estratégias emergentes (Figura 1).

O planejamento racional está preocupado com a formulação de objetivos atingíveis e pouco preocupado com o processo. Segundo essa visão, a estratégia é um processo de decisão racional, deliberada, preocupada com o desenvolvimento e formulação de objetivos viáveis e alcançáveis (Chaffee, 1985). Argumentos racionais e considerações analíticas são a base para a formulação de soluções ótimas e explícitas para os problemas definidos, os quais, por sua vez, são reduzidos a problemas gerenciais e planos de ação (Idenburg, 1993).

A essência da elaboração da estratégia competitiva consiste na relação entre a análise de oportunidades e ameaças do ambiente, e os pontos fortes e fracos da organização (Porter, 1986).

O processo de planejamento implica a participação da alta chefia e se baseia na suposição de que o mundo é relativamente previsível (Chaffee, 1985). A formulação da estratégia se fundamenta na visão de futuro, e a estrutura da empresa considera o curto e o longo prazo (Chandler, 1962).

		<b>Orientação para objetivos (o que)</b>	
		<b>Forte</b>	<b>Fraca</b>
<b>Orientação para processos (como)</b>	<b>Forte</b>	<b>Incrementalismo lógico</b>	<b>Aprendizagem guiada</b>
	<b>Fraca</b>	<b>Abordagem racional</b>	<b>Estratégias emergentes</b>

**Figura 1.** Quatro visões no processo de desenvolvimento da estratégia.

Fonte: traduzida de Idenburg (1993) pelas autoras.

Idenburg completa que a implementação do plano de ação é controlada por meio do gerenciamento de objetivos explícitos com mensuração conhecida e que a maioria das grandes organizações tem um processo de planejamento formal baseado na visão do planejamento racional.

O desenvolvimento de estratégias com base na aprendizagem guiada apresenta forte orientação para processos e fraca orientação para objetivos. Essa abordagem reconhece que é difícil ou impossível prever o futuro e que a maior marca do pensamento orientado para o longo prazo é a consciência da incerteza (Godet, 2011). Cenários são construídos para tornar a organização mais adaptável às mudanças e às incertezas do ambiente (Van der Heijden, 2009), e seu objetivo é mudar o modelo mental dos gestores, reduzindo a lacuna entre percepção e realidade (Chermack, 2001).

Só a formulação do planejamento estratégico não é suficiente para garantir o comportamento de mudança dos gestores; incertezas e dilemas não podem ser resolvidos com orientação para resultados apenas; a organização precisa aprender, e esse processo ocorre na prática (Idenburg, 1993). A formulação da estratégia é um processo de aprendizagem de duplo *loop* que leva a empresa a uma contínua adaptação (Van der Heijden, 2009). Os cenários, portanto, são utilizados não pela sua qualidade prescritiva ou orientação para objetivos, mas para influenciar conscientemente o modelo mental e desenvolver uma linguagem comum (Idenburg, 1993).

Idenburg (1993) explica que, no incrementalismo lógico, o alcance da estratégia é uma sucessão de acontecimentos e que o avanço de uma estratégia de A para B é uma ilusão, pois o caminho apresenta inúmeras possibilidades de escolhas. Por melhor que seja o planejamento, não é possível contemplar todas as variáveis estratégicas simultaneamente. Ademais, certas decisões, se planejadas com antecedência, podem significar perdas de oportunidade (Quinn, 1978). Sendo assim, executivos tentam lidar de forma incremental, atrasando certas decisões, ou tomando decisões vagas para obter mais informações prévias e depois decidir. O processo é fragmentado, evolucionário e intuitivo (Quinn, 1978).

Por ser flexível, contínuo e dinâmico, o incrementalismo contribui para melhorar a qualidade das informações, uma vez que diminui a incerteza em torno de decisões, minimiza pressões e resistências pessoais, e contribui para formar a consciência organizacional, o aprendizado, a coesão e

o comprometimento psicológico necessários para a efetividade na implantação da estratégia (Quinn, 1980).

Por fim, Idenburg (1993) destaca a importância do poder político, ressaltando a sua interferência negativa ao priorizar agendas pessoais em detrimento de objetivos comuns, comprometendo, assim, a implementação do planejamento estratégico. Por esse motivo, o autor sugere que o ideal é que processos incrementais sejam direcionados por líderes que reconhecem as dimensões políticas da empresa e dos grupos de poder.

De acordo com Idenburg (1993), o desenvolvimento de estratégias emergentes tem uma fraca orientação para processos e resultados. O autor destaca que, num ambiente imprevisível, não é possível desenvolver uma perspectiva de futuro e formular objetivos explícitos; o necessário é reagir de forma oportuna, flexível e esporádica a eventos externos.

O conceito de estratégias emergentes é controverso, pois o termo “estratégia” sempre esteve associado a voluntariado e livre arbítrio (Mintzberg & McHugh, 1998), mas estratégias podem surgir sem que haja uma intenção definida, podendo emergir nos níveis mais baixos da organização (Mintzberg, 1987). Estratégias emergentes se “formam” por meio de diversas maneiras: precedentes estabelecidos, atividades que eventualmente permeiam a organização, convergência espontânea de atores, e assim por diante (Mintzberg & McHugh, 1998). Segundo Mintzberg (1987), a questão-chave nesse processo é a habilidade de detectar padrões emergentes e ajudá-los a tomar forma. Por fim, para o autor, esses padrões podem tornar-se deliberados e ser incorporados na estratégia formal.

## METODOLOGIA

Esta pesquisa se caracteriza como descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa. Inicialmente, foi realizada uma revisão seletiva da literatura nos campos da prospectiva, planejamento por cenários e estratégia, e selecionada a abordagem de Idenburg (1993), que propõe quatro estilos de formulação de estratégias, como a base para a segunda etapa da pesquisa. Nessa segunda etapa, realizou-se coleta de dados primários por meio de roteiros estruturados em perguntas abertas e fechadas, enviados por correio eletrônico no período de 15 a 22 de novembro de 2016.

O universo pesquisado foi composto por uma amostra intencional de nove organizações pertencentes à administração pública federal brasileira com experiência na elaboração de planejamento por cenários de conhecimento público. O roteiro estruturado foi aplicado com empregados ou funcionários públicos responsáveis pelas áreas de construção de cenários e/ou elaboração do planejamento estratégico naquelas organizações. Ressalta-se que um pré-teste foi aplicado, confirmando a eficácia do instrumento de coleta dos dados.

Utilizou-se estatística descritiva para a avaliação de estilo de formulação da estratégia por meio da escala Likert. As características avaliadas, extraídas das quatro diferentes abordagens estratégicas de Idenburg (1993), estão descritas na Tabela 1. Os dados foram tratados no software estatístico IBM SPSS Statistics e organizados para apresentação em planilhas do software Excel.

Em virtude das respostas obtidas na segunda fase da pesquisa e com o intuito de ampliar a compreensão do fenômeno estudado e desenvolver uma avaliação mais criteriosa do instrumento de pesquisa, verificando-se se haveria necessidade de seu aprimoramento, foram realizadas entrevistas com membros pertencentes a três das nove organizações que participaram da segunda etapa da pesquisa. O objetivo dessa terceira fase foi constatar se havia dissonância entre o perguntado e o compreendido, validando, assim, as respostas fornecidas na segunda fase da pesquisa, corroborando ou ratificando o instrumento de coleta.

**Tabela 1.** Variáveis e categorias estratégicas.

Característica	Variável	Categoria
A estratégia é flexível, contínua e dinâmica, formulada e implementada de forma incremental na organização	Var 1	Incrementalismo lógico
Constroem-se cenários e utilizam-se como instrumento para alinhar visões e desenvolver uma linguagem comum	Var 2	Aprendizagem guiada
Constrói-se um plano de ação, com base na matriz SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), e as estratégias funcionam como um guia para as atividades gerenciais	Var 3	Abordagem racional
Estratégias emergem e são implantadas nos variados níveis da sua organização, independentemente do processo formal ou consolidado	Var 4	Estratégias emergentes
Não são desenvolvidas visões de futuro nem objetivos estratégicos explícitos	Var 5	Estratégias emergentes
Constroem-se cenários que contribuem para influenciar o modelo mental vigente na organização, em função do ambiente complexo e incerto	Var 6	Aprendizagem guiada
Utilizam-se cenários como subsídios para a construção do planejamento na organização e para a formulação de objetivos tangíveis e quantificáveis	Var 7	Abordagem racional
Utilizam-se cenários como insumo para traçar objetivos amplos e, à medida que acontecimentos no ambiente vão se sucedendo, decisões são tomadas	Var 8	Incrementalismo lógico
A formulação da estratégia é conduzida como um processo de aprendizado em loop que possibilita a adaptação contínua	Var 9	Aprendizagem guiada
À medida que a organização se depara com eventos inesperados, estratégias podem surgir sem que haja uma intenção definida previamente	Var 10	Estratégias emergentes
A implementação do plano de ação é controlada por meio do gerenciamento dos objetivos e avaliação de indicadores	Var 11	Abordagem racional
A gestão da estratégia não é realizada apenas racionalmente, mas é influenciada pela dimensão política	Var 12	Incrementalismo lógico

## RESULTADOS E ANÁLISES

Todas as instituições pesquisadas utilizam cenários construídos por elas mesmas como subsídio para a formulação da estratégia, dado que a amostra foi direcionada para esse público-alvo. É mantido sistema de monitoramento do ambiente para atualização dos cenários e da estratégia em 67,0% dos pesquisados, e em 77,8% das organizações há uma separação entre a equipe que constrói os cenários e a que é responsável por conduzir a formulação da estratégia.

Ao analisarmos há quanto tempo essas organizações trabalham com planejamento por cenários, verificou-se a média de 16 anos; entretanto, esse resultado apresenta grande dispersão. Cerca de metade das organizações pesquisadas possuem mais de 20 anos de experiência na elaboração de planejamento por cenários. Em média, o ciclo de planejamento ocorre de três em três anos, sendo o mais comum ocorrer de quatro em quatro anos (moda) – Tabela 2.

As Tabelas 3 e 4 apresentam algumas estatísticas descritivas referentes aos resultados da escala Likert. Uma análise comparativa dos resultados dessa amostra inicial da pesquisa sinaliza que a maior parte de todos os quesitos das quatro abordagens estratégicas propostas por Idenburg (1993) foram identificados nessas organizações, indicando que a formulação da estratégia apresenta características das quatro abordagens. Entretanto, há predominância da abordagem racional (Var 3, Var 7 e Var 11), seguida pela abordagem de aprendizagem guiada (Var 2, Var 6, Var 9). Isso faz sentido pelo fato de a amostra ser formada somente por organizações públicas (foco da pesquisa) que adotam a metodologia de planejamento por cenários (amostragem direcionada).

**Tabela 2.** Estatísticas descritivas de existência e ciclo da formulação de estratégia.

<b>Categoria</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Variância</b>	<b>Moda</b>	<b>Mediana</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
Tempo	16	11,6	134,3	2	14	2	32
Ciclo	3	1,25	1,57	4	4	1	4

Verifica-se também que a única variável que obteve baixa pontuação foi a Var 5, “Não são desenvolvidas visões de futuro nem objetivos estratégicos explícitos”, referente à abordagem de estratégias emergentes, o que é compreensível em estruturas em que predomina a estratégia racional.

**Tabela 3.** Estatística descritiva das variáveis da escala Likert.

<b>Categoria</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Variância</b>	<b>Moda</b>	<b>Mediana</b>
Var 1	3,6	1,24	1,53	3	4
Var 2	3,6	1,33	1,78	4	4
Var 3	3,8	1,39	1,94	4	4
Var 4	3,4	1,24	1,53	4	4
Var 5	1,3	0,71	0,50	1	1
Var 6	3,7	1,58	2,50	4	4
Var 7	3,6	1,74	3,03	5	4
Var 8	2,7	1,58	2,50	4	4
Var 9	3,4	1,33	1,78	4	4
Var 10	4,3	1,00	1,00	5	5
Var 11	4,0	1,22	1,50	4	4
Var 12	4,4	0,88	0,78	5	5

**Tabela 4.** Frequência das respostas referentes à escala Likert.

<b>Variável</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Var 1	1	0	3	3	2
Var 2	1	1	1	4	2
Var 3	1	1	0	4	3
Var 4	1	1	1	5	1
Var 5	7	1	1	0	0
Var 6	2	0	0	4	3
Var 7	2	1	0	2	4
Var 8	4	0	0	5	0
Var 9	1	1	2	3	2
Var 10	0	1	0	3	5
Var 11	1	0	0	5	3
Var 12	0	0	2	1	6

O incrementalismo lógico é a terceira abordagem que se apresenta com pontuação de alta frequência (4 e 5), em virtude da grande influência política que as organizações do Estado sofrem (Var 12) e, também, pela necessidade de muitas vezes ser necessário o estabelecimento de objetivos mais amplos para lidar com as mudanças ocorridas nos governos de quatro em quatro anos.



Entretanto, cabe destacar a quantidade de respostas com pontuação alta da Var 10, “À medida que a organização se depara com eventos inesperados, estratégias podem surgir sem que haja uma intenção definida previamente”, relacionada à abordagem de estratégias emergentes, que pode ser associada ao ambiente turbulento, que exige necessidade de adaptação (característica não contemplada na abordagem racional).

Objetivando verificar se havia coerência entre o perguntado e o compreendido no roteiro estruturado e, assim, constatar a adequabilidade do instrumento desenvolvido para obtenção dos dados, foram realizadas três entrevistas com membros da área de estratégia de três das nove organizações que participaram da segunda etapa da pesquisa. As sínteses das entrevistas são relatadas a seguir.

#### **Ator A**

Nessa organização altamente hierárquica, “sem se planejar a organização não se sustenta”, afirmou um dos entrevistados, e há um sistema de planejamento, o qual está funcionando desde 1985, que é atualizado de quatro em quatro anos, e de dois em dois anos é realizado um diagnóstico estratégico, no qual a matriz SWOT é aplicada, considerando-se os cenários construídos. Essa atividade serve para verificar se há necessidade de ajustes na estratégia. Também formula-se o mapa estratégico, fruto do diagnóstico e dos cenários, o qual estabelece objetivos tangíveis e quantificáveis, que auxiliam no monitoramento da estratégia e controle do plano de ação.

Constroem-se cenários desde 2005, mas não há periodicidade para as rodadas de novos cenários. Há um sistema de monitoramento, e os cenários são atualizados permanentemente. Quando eles não respondem mais às necessidades da organização, é a hora de serem revistos. A organização concorda totalmente que a estratégia é conduzida por um processo de aprendizagem em *loop*, possibilitando contínua adaptação. Também é reforçada a importância dos cenários como instrumentos de alinhamento de visões e desenvolvimento de linguagem comum.

Outro ponto chave que impacta a estratégia formulada é o orçamento, que, durante o ano, sofre diversos contingenciamentos, o que conduz a ajustes na estratégia. Há outros elementos que levam à necessidade de ajustes na estratégia, como as mudanças ambientais, com ênfase na dimensão política; entretanto, esses ajustes que ocorrem no curto prazo não alteram os direcionadores estratégicos. Também é comum que essas estratégias surjam fora da estrutura de planejamento, emergindo das unidades (decisões no nível tático), ou ocorram em virtude de eventos inesperados. A estratégia é flexível, mas as mudanças não são radicais; normalmente elas ocorrem mais no nível tático operacional.

Ao analisarem-se as respostas, fica evidente que, apesar de haver uma maior aderência com a abordagem racional, existem características marcantes da abordagem por aprendizagem guiada, havendo forte associação entre o uso de cenários e o processamento de alinhamento de visões e aprendizagem. Também observaram-se elementos do incrementalismo lógico, a exemplo da forte influência política. Por fim, a abordagem de estratégias emergentes foi a menos associada; a organização informou que estratégias podem emergir, mas que isso é raro de acontecer.

#### **Ator B**

O processo de planejamento estratégico na organização foi institucionalizado no final dos anos 1980, sendo o resultado da primeira formulação, divulgado em 1992. Ao longo de mais de duas décadas, o processo sofreu diversas alterações, e atualmente o foco é produzir mais do que um documento estratégico, mas um instrumento que ajude na condução da estratégia. O processo de formulação ocorre de cinco em cinco anos e é revisado anualmente em virtude do ambiente dinâmico e incerto. Na última formulação, 2014–2017, buscou-se um resultado superior à produção

do documento estratégico. O objetivo principal foi modificar pessoas e fazer escolhas. O último processo foi repensado e construído sob as seguintes orientações:

Primeira parte – inspiração: formado pela missão, visão, valores e posicionamento, buscou-se a clareza do propósito da organização;

Segunda parte – aspiração: avaliação interna e externa do ambiente e cenários econômicos e do setor de atuação; buscou-se identificar os desafios e objetivos estratégicos, indicadores e metas;

Terceira parte – desdobramentos: definição dos direcionadores específicos, dos planos de investimentos e de comunicação e planejamento das unidades, bem como acordo de trabalho; e

Quarta parte – acompanhamento: monitoramento da estratégia e do acordo de trabalho por meio de indicadores. O processo é formal e participativo, envolvendo toda a organização. Materializa-se no orçamento, e os objetivos e desafios estratégicos norteiam as ações. Nenhuma ação no acordo de trabalho é aprovada se não estiver alinhada ao planejamento.

Os cenários são insumo ao processo de planejamento; entretanto, sua forma de construção não segue nenhum método consagrado. Os cenários contribuem para alinhar visões e influenciar o modelo mental.

A formulação da estratégia e do processo de planejamento são fortemente orientadas tanto para processos quanto para objetivos. A estratégia é flexível pelo fato de ser revisada anualmente; entretanto, não é formulada e implementada de forma incremental. Grandes ajustes somente ocorrem quando há grandes rupturas, o que não é comum. Os cenários e outras informações levantadas auxiliam na construção de objetivos amplos, e a gestão da estratégia é influenciada pela dimensão política. Entretanto, apesar de características marcantes do incrementalismo lógico, a abordagem racional predomina nesta organização. Existe total concordância nos seguintes pontos: i) a matriz SWOT é um dos importantes insumos para a construção dos planos de ação; ii) estratégias funcionam como um guia para as atividades gerenciais; iii) utilizam-se cenários como subsídios para a construção do planejamento na organização e para a formulação de objetivos tangíveis e quantificáveis; e iv) a implementação do plano de ação é controlada por meio do gerenciamento dos objetivos e avaliação de indicadores. Há aderência mediana à abordagem da aprendizagem guiada, visto que a formulação da estratégia tem sido conduzida como um processo de aprendizado e baixa aderência às questões relacionadas à abordagem emergente, exceto no caso de eventos inesperados, quando novas estratégias podem surgir sem que haja uma intenção definida previamente.

## **Ator C**

O Ator C conduz planejamento estratégico desde a década de 1990 e, ao longo dessa trajetória, realizou três estudos de cenários (1990–2010, 2002–2012 e 2014–2034), tendo participado, em 2008, da construção de cenários (com horizonte temporal em 2023) com parceiros externos que atuavam no mesmo ramo de atividade. Os objetivos de todos esses esforços foram estimular a reflexão sobre o futuro e identificar possíveis ameaças, oportunidades, tendências e fatores críticos para, então, rever, analisar e sugerir ações estratégicas. Os quatro estudos foram conduzidos por especialistas externos, os quais utilizaram métodos prospectivos reconhecidos no mercado e contaram com a presença de diversos profissionais, pesquisadores e especialistas que participaram por meio de painéis, entrevistas em profundidade, questionários, oficinas e workshops.

Apesar dessas experiências, os cenários foram utilizados apenas como subsídios ao processo de planejamento, não guardando relação com a abordagem por aprendizagem guiada. Os respondentes relataram que os cenários não são construídos com o objetivo de influenciar modelos mentais, nem alinhar visões e desenvolver uma linguagem comum. Tampouco a estratégia é conduzida como um processo de aprendizado em *loop*, possibilitando a aprendizagem contínua. Os elementos da abordagem racional também não são percebidos pelos entrevistados, exceto no que diz respeito à elaboração de planos que guiam as atividades gerenciais em unidades de pesquisa. As áreas de pesquisa trabalham

por projetos – há um sistema formal de gestão de projetos na organização – que, em geral, são de longo prazo.

Também foi mencionada a existência de um plano abrangente, entretanto, sem objetivos estratégicos explícitos. As respostas apontam para a existência de elementos relacionados à abordagem emergente: não são construídos objetivos estratégicos explícitos a toda a organização; constroem-se planos de ação que representam um guia para as atividades gerenciais, porém, muitas vezes é necessário lançar mão das estratégias existentes para responder às demandas do ambiente. Os movimentos são influenciados por decisões políticas, e à medida que acontecimentos no ambiente vão se sucedendo, decisões são tomadas. A organização passa, atualmente, por um processo de reestruturação do seu modelo de planejamento. Apesar de existirem características marcantes da abordagem emergente, a predominância, segundo a resposta dos entrevistados, é a do incrementalismo lógico, dada a flexibilidade do processo de planejamento; a existência de objetivos amplos; e a influência política.

## CONCLUSÕES

Considerando o modelo de categorização das abordagens estratégicas proposto por Idenburg (1993), os primeiros resultados da pesquisa sugerem que a abordagem racional é a dominante nas instituições da administração pública federal brasileira, foco da pesquisa. Entretanto, os resultados mostram também a existência de características pertencentes às demais abordagens estratégicas, sugerindo um comportamento estratégico híbrido, sendo a abordagem por aprendizagem guiada a segunda abordagem com mais características identificadas no processo de formulação dessas organizações. Uma das possíveis explicações para o expressivo resultado da abordagem por aprendizagem guiada é o fato de todas as instituições pesquisadas utilizarem construção de cenários em seu processo de planejamento.

Elementos do incrementalismo lógico também aparecem com moderada ênfase, provavelmente pelo fato de a amostra ser formada por instituições públicas cujos direcionamentos estratégicos são afetados pela mudança de governo, sendo fortemente influenciada pela dimensão política. Destaca-se também que, apesar de a abordagem emergente ser a menos enfatizada na maioria das organizações pesquisadas, a variável 10 – “A medida que a organização se depara com eventos inesperados, estratégias podem surgir sem que haja uma intenção definida previamente” – recebeu concordância forte. Esse resultado pode ser justificado pelo atual ambiente dinâmico e turbulento em que se encontram as organizações, conforme justificativas obtidas durante o processo de entrevista.

As entrevistas realizadas com as três organizações confirmaram as respostas fornecidas no roteiro estruturado, ao tempo em que justificaram suas escolhas. Sendo assim, confirmam a adequabilidade do instrumento, ao demonstrarem entendimento claro do que havia sido perguntado. O instrumento desenvolvido possibilitou identificar características das abordagens estratégicas segundo Idenburg (1993) em cada uma das organizações. Também possibilitou reconhecer a existência de modelo de planejamento estratégico híbrido que permeia os diferentes tipos de abordagens estratégicas. O uso da escala Likert permitiu diferenciar o peso dado a cada uma das variáveis, sendo possível identificar a abordagem predominante. Esse resultado deve refletir o ambiente atual em transição no qual essas organizações estão inseridas, fruto, principalmente, dos avanços das tecnologias da informação e comunicação, da hiperinformação, da hipercompetição, dos avanços da automação e inovação permanente. Nesse ambiente em transição para uma nova era, a qual muitos chamam de 4ª Revolução Industrial, elementos do modelo antigo e do novo convivem até que haja a prevalência de um deles ou o surgimento de um modelo, possivelmente híbrido, como o que ficou evidenciado na pesquisa.

Nesse contexto, o instrumento utilizado mostrou-se adequado ao propósito da pesquisa; entretanto, ficou evidente que a utilização das entrevistas contribuiu para a compreensão do porquê das respostas e do comportamento estratégico daquelas organizações. Sendo assim, sugere-se que, para que haja confirmação do pressuposto levantado nos parágrafos anteriores, seria importante

incluir variáveis de pesquisa abertas. Dessa forma, os futuros respondentes poderiam justificar suas respostas, obtendo-se clareza do porquê das suas escolhas.

Destaca-se que análises estatísticas mais sofisticadas, como a análise de clusters e correlação entre as variáveis pesquisadas, somente poderão ser utilizadas com a aplicação desta pesquisa em uma amostra maior da população, fornecendo, assim, informações mais consistentes do comportamento das variáveis. Como sugestão para futuras pesquisas, recomenda-se mapear todas as organizações da administração pública federal brasileiras, direta e indireta, que trabalham com planejamento por cenários, aplicar o instrumento desenvolvido e, assim, obter um diagnóstico da realidade brasileira, com representatividade estatística.

O presente trabalho contribui para a ampliação dos fundamentos da área de planejamento por cenários, ao analisar sua utilização, vis-à-vis o modelo de Idenburg (1993), das quatro abordagens estratégicas, e em intuições do Estado – outra lacuna existente. O maior conhecimento dos fundamentos da área possibilita o aprimoramento dos métodos de planejamento por cenários, contribuindo para a melhoria dos resultados desse processo nas organizações.

## REFERÊNCIAS

- ANDREWS, K. The concept of corporate strategy. In: WIT, B. de; MEYER, R. **Strategy: process, content, context: an international perspective**. St. Paul: West Publishing, 1994. p.52-59.
- ANSOFF, H.I. Managing strategic surprise by response to weak signals. **California Management Review**, v.18, p.21-33, 1975. DOI: <https://doi.org/10.2307/41164635>.
- BARBOSA, L.L.S.; DRUMMOND, L. O Processo de implementação da estratégia em uma empresa do setor têxtil. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. p.1-16. EnANPAD 2008.
- CARLOS, M. da G. de O.; PEREIRA FILHO, H.; CARVALHO, C.M. de; FORTE, S.H.A.C.; MORAIS, D.O.C. de. Era uma vez o futuro! O que se tem produzido no século XXI sobre cenários na Academia Brasileira de Administração? In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p.1-16. EnANPAD 2013.
- CHAFFEE, E.E. Three models of strategy. **Academy of Management Review**, v.10, p.89-98, 1985. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.1985.4277354>.
- CHANDLER JR., A.D. **Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise**. Cambridge: The MIT Press, 1962. Disponível em: <[https://archive.org/details/strategystructur00chan\\_0](https://archive.org/details/strategystructur00chan_0)>. Acesso em: 7 mar. 2017.
- CHERMACK, T.J. Improving decision-making with scenario planning. **Futures**, v.36, p.295-309, 2004. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(03\)00156-3](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(03)00156-3).
- CHERMACK, T.J.; LYNHAM, S.A.; RUONA, W.E.A. A review of scenario planning literature. **Futures Research Quarterly**, v.17, p.7-31, 2001.
- FURRER, O.; THOMAS, H.; GOUSSEVSKAIA, A. The structure and evolution of the strategic management field: a content analysis of 26 years of strategic management research. **International Journal of Management Reviews**, v.10, p.1-23, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2007.00217.x>.
- GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.
- GODET, M.; DURANCE, P. **A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios**. Paris: Unesco, 2011.
- HAX, A.C. Redefining the concept of strategy and the strategy formation process. **Planning Review**, v.18, p.34-39, 1990. DOI: <https://doi.org/10.1108/eb054290>.
- IDENBURG, P.J. Four styles of strategy development. **Long Range Planning**, v.26, p.132-137, 1993. DOI: [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(93\)90215-2](https://doi.org/10.1016/0024-6301(93)90215-2).
- JANISSEK-MUNIZ, R. Fatores críticos em projetos de inteligência estratégica antecipativa e coletiva. In: CONGRESSO INSTITUTO FRANCO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, 8., 2015, Gramado. **Anais**. Gramado: IFBAE, 2015.
- KENYON, A.; MATHUR, S.S. The meaning of 'strategy': the 'designed' versus 'emergent' dispute. **European Management Journal**, v.11, p.357-360, 1993. DOI: [https://doi.org/10.1016/0263-2373\(93\)90063-N](https://doi.org/10.1016/0263-2373(93)90063-N).

- LINDGREN, M.; BANDHOLD, H. **Scenario planning**: the link between future and strategy. New York: Palgrave, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230511620>.
- MINTZBERG, H. An emerging strategy of “direct” research. **Administrative Science Quarterly**, v.24, p.582-589, 1979. DOI: <https://doi.org/10.2307/2392364>.
- MINTZBERG, H. Crafting strategy. In: MINTZBERG, H. **The state of strategy**. Boston: Harvard University Business Review, 1987. p.66-75.
- PORTER, M. **Estratégia competitiva**. São Paulo: Campus, 1986.
- QUINN, J.B. Managing strategic change. **Sloan Management Review**, v.22, p.3-20, 1980.
- QUINN, J.B. Strategic change: “logical incrementalism”. **Sloan Management Review**, v.20, p.7-21, 1978.
- RINGLAND, G. **Scenario planning**: managing for the future. New York: John Wiley & Sons, 2006.
- RUMELT, R.P.; SCHENDEL, D.E; TEECE, D.J. Fundamental Issues in Strategy. Harvard Business School. Boston (USA), 1995, 636p.
- SANTOS, A.B. de A. **Um modelo integrador para formulação de estratégias múltiplas**: contribuição da análise prospectiva. 2011. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SCHWARTZ, P. **A arte da visão de longo prazo**: caminhos para um insight estratégico para você e sua empresa. 3.ed. São Paulo: Best Seller, 2004.
- SHOEMAKER, P. J. H. Scenario Planning: a Tool for Strategic Thinking. **MIT Sloan Management Review**, v.37, p.25-40, 1995.
- SILVA, A.T.B. da; SPERS, R.G.; WHRIGHT, J.T.C. A elaboração de cenários na gestão estratégica das organizações: um estudo bibliográfico. **Revista de Ciências da Administração**, v.14, p.21-34, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2012v14n32p21>.
- VAN DER HEIJDEN, K. **Planejamento por cenários**: a arte da conversação estratégica. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- WACK, P. Cenários: águas desconhecidas à frente. In: MONTGOMERY, C.A.; PORTER, M. (Org.). **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p.363-394.
- WACK, P. Scenarios: shooting the rapids. **Harvard Business Review**, v.63, p.139-150, 1985.
-