

POSSÍVEIS DEFINIÇÕES PARA AS POLÍTICAS EMPRESARIAIS: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO

Autores:

Guilherme Mirage Umeda

Mestrando em Administração (FEA/USP)

Professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM)

R. Álvaro Alvim, 123 – Vila Mariana – São Paulo, SP

guiumeda@usp.br

8147-2311

Christiane Coutheux Trindade

Bacharel em Administração (FEA/USP)

Graduanda em Pedagogia (FE/USP)

R. Agostinho Gomes, 984, ap. 3102

chriscoutheux@yahoo.com

Resumo

Há, no jargão administrativo, muitos termos de significado vago, cujas acepções diversas dificultam o trabalho científico e cumulativo. Dentre eles, está a política empresarial, usada em contextos variados e com diferenças importantes de significação. Este texto busca, por meio de revisão bibliográfica/conceitual, reunir algumas definições consagradas para o termo, que fornecem um panorama amplo de seu uso na literatura da Administração. Torna-se evidente que as diferenças de nomenclatura nos trabalhos analisados fornecem, por sua vez, quadros de referência independentes, cuja integração em uma teoria geral pressupõe uma uniformização do vocabulário.

Palavras-chave:

políticas empresariais; estratégia; termos administrativos.

POSSÍVEIS DEFINIÇÕES PARA AS POLÍTICAS EMPRESARIAIS: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO

1. Introdução

Estratégia é uma postura voltada às ações que devem ser deflagradas hoje para obter-se o futuro que se deseja. (...) Postura estratégica significa conscientizar um processo de pensamento voltado à ação, portanto, é uma forma de administrar recursos sempre limitados (GAJ, 1986).

Os ambientes competitivos catalisados pela crescente eficácia e abertura dos mercados em nível global tornam as atuações das empresas complexas e cercadas por incertezas. Quando prevalece a imprevisibilidade sobre a segurança de contextos econômicos estáveis, o papel do planejamento e da postura estratégica cresce em importância, garantindo frequentemente a sobrevivência às organizações.

Planejar é criar condições para manipular as variáveis controláveis de uma empresa, a fim de garantir o alcance de objetivos propostos para o futuro. O futuro é uma perspectiva de continuidade da organização, de seqüência das atividades que desempenha e dos serviços e benefícios que representa tanto para a sociedade que a abriga quanto para seus funcionários e acionistas. Quando esta continuidade é ameaçada pela turbulência ambiental, faz-se necessário adotar uma postura estratégica, que orienta a empresa para o longo prazo. Não obstante, estratégia é ação, é a administração dos recursos presentes e, portanto, constrói-se essencialmente sobre as tomadas de decisão.

É nesse processo – que envolve toda a rede de funcionários da empresa, seus acionistas, fornecedores, clientes, intermediários e demais públicos – que se insere a política empresarial. As decisões dentro de uma organização exigem um conjunto de conceitos e variáveis que reduzirão consideravelmente as alternativas com que o administrador se defronta. A política, um desses conceitos, é a guia que permite à empresa materializar as definições estratégicas, que são os alicerces da organização atenta ao futuro e ciente das turbulências da nova ordem econômica.

2. Problema e objetivo da pesquisa

Observa-se no conceito de políticas empresariais um paradoxo de difícil resolução: quanto mais evolui, mais difuso se torna. A disseminação de conceitos pode, como neste caso, gerar perda de precisão, pois os diferentes contextos em que são aplicados criam novos sentidos. Assim, quanto mais se fala em políticas, menos se sabe sobre o que se está a dizer. O objetivo deste levantamento bibliográfico/conceitual é, por meio de fontes clássicas da administração estratégica, delimitar alguns dos significados atribuídos ao conceito de políticas empresariais, destacando as principais semelhanças e diferenças. Não é a intenção dos autores exaurir as acepções de políticas, mas sim detalhar algumas delas, provenientes de estudos respeitados. Dessa forma, espera-se contribuir para a consolidação do vocabulário administrativo e facilitar a comunicabilidade entre pesquisadores e leitores deste tema.

3. Conceitos

Infelizmente a palavra *política* tem sido usada com uma variedade tão grande de concepções que ela perdeu um sentido preciso.¹

¹ BUSKIRK, 1971: 145 (tradução nossa).

O estudo sobre **políticas empresariais** encontra como primeiro obstáculo a amplitude de significados atribuídos ao termo, de forma que a primeira etapa fundamental é descrever as várias visões encontradas e confrontá-las. Esta dificuldade é geralmente atribuída à ausência de diferenciação, existente na língua inglesa, entre *politics* e *policy*, uma referindo-se à ciência de governar e a outra à administração de empresas (problema descrito por Bethlem *apud* OLIVEIRA, 1996: 214). No entanto, este não é o único motivo de confusão, na medida em que o obstáculo semântico não é inerente apenas ao idioma português. Como expressa a frase citada na abertura do capítulo, também na bibliografia de língua inglesa, em que há a divisão semântica, as múltiplas concepções de *policy* são causa de debate.

Bethlem (1981) lista dez definições diferentes para *policy*, em pesquisa realizada nos Estados Unidos pela *American Management Association* (1962) junto a executivos em atividade, contando com uma base amostral de 200 empresas. São elas:

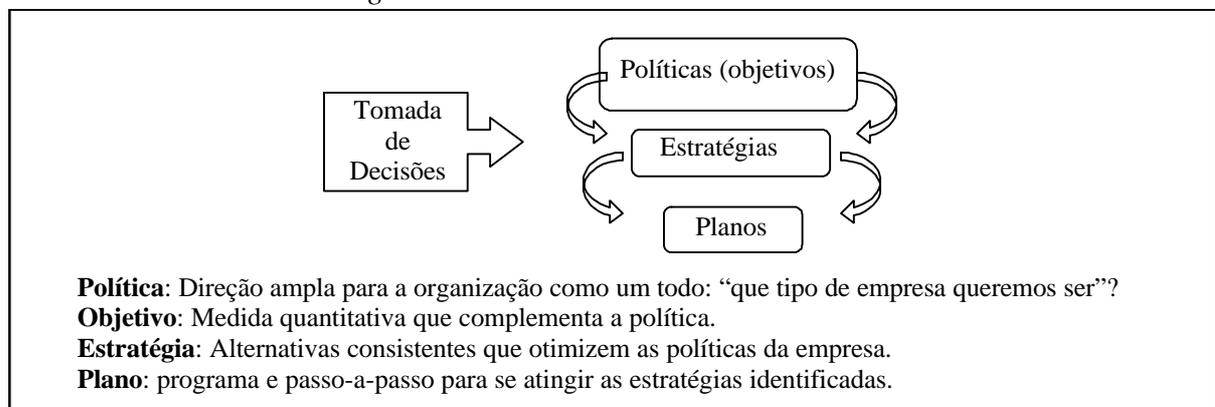
- Interesse amplo, direção ou filosofia;
- Declaração dos princípios e objetivos da empresa;
- Objetivos de longo prazo com repercussão sobre o planejamento geral da empresa;
- Metas corporativas ou linhas de orientação, de modo amplo;
- Guias para pensamento e ação;
- Guias de conduta estáveis e de longo prazo estabelecidas para dirigir a tomada de decisões;
- Proposições amplas que possam servir de base às orientações (diretivas);
- Instruções de funcionamento normal;
- Padrões gerais que não sejam alterados freqüentemente;
- Procedimentos e normas práticas.

É provável que, se replicada em tempos atuais, ainda houvesse dificuldades para se definir *política* de maneira unânime entre os executivos. Mesmo os teóricos discordam entre si sobre qual a aceção mais correta ou que oferecerá maior contribuição à organização. A seguir, serão apresentadas algumas formas de se definir o termo, segundo diversos autores que se dedicaram ao estudo da Administração Estratégica.

3.1 A política anterior ao objetivo

Milton Leontiades (1982: 3) disserta sobre o processo amplo de tomada de decisões, no qual a política exerce papel de vital importância. Ela inicia uma cadeia em três etapas para o exercício dessa responsabilidade essencial outorgada aos executivos.

Figura 1 – Processo de tomada de decisões



Fonte: Adaptado em Leontiades (1982: 3)

De acordo com o autor, a política estabelece aonde a alta administração pretende chegar. Sob essa ótica, *política* é “a razão e direção amplas para toda a organização”

(LEONTIADES, 1982: 3). A concepção, apesar de bastante abrangente, não permite que as políticas ocorram em nível operacional, como uma regra de conduta específica para determinadas situações. Ao contrário, ela limita o termo a uma esfera estratégica, mais distante das preocupações diárias da empresa.

Na seqüência do estabelecimento das políticas, determinam-se os objetivos. Estes são “medidas quantitativas que complementam as afirmações gerais da política” (LEONTIADES, 1982:3). Assim, nota-se que os objetivos estão subordinados às políticas adotadas. Em seguida, são elaboradas as estratégias e os planos de ação, todos definidos em relação aos conceitos anteriores.

Cria-se a política a partir de três campos de influência: *o ambiente externo, a avaliação das operações correntes e os valores da gerência.*

A empresa se insere em um *ambiente* integrado composto por concorrentes, consumidores, fornecedores, intermediários e fatores macroambientais, como política, economia, tecnologia e a comunidade. Já que estes não são controláveis e um dos elementos de influência mais importantes da gestão é a incerteza, a inclusão de uma leitura apropriada do ambiente no processo de decisão das políticas se torna essencial.

Os objetivos (mensuráveis) da empresa devem estar adequados à *capacidade interna*. A política, por sua vez, precisa observar as operações correntes e seu funcionamento, para que seja factível a direção da empresa.

Os fatores de decisão são, em alguma instância, afetados pela percepção dos indivíduos envolvidos no processo. Assim, toda afirmativa de política é invariavelmente influenciada pelas *características pessoais* daqueles que a formulam. Além de valores particulares, há os desenvolvidos pela empresa como um todo, que também acabam por marcar as políticas adotadas.

Esse conceito de política, apesar de ser coerente, é pouco usual; visto que a literatura costuma alocar os objetivos no cume do processo decisório.

3.2 Políticas como estratégias

Existem autores que aplicam o conceito de *estratégia* como sinônimo de *política*. No entanto, mesmo estes tendem a acentuar as diferenças entre os dois e estabelecer condições em que possam ser utilizados com o mesmo significado. Steiner e Miner (1977) preocupam-se em fazer essa distinção logo no início do texto, apresentando o sentido original de estratégia, no momento em que se estendeu ao campo da Administração. As estratégias se relacionavam a comportamentos acerca da posição e das ações concorrenciais, analogamente ao sentido bélico da palavra. Posteriormente, seu significado se ampliou, abrangendo os demais recursos da empresa. Por último, inseriu-se na definição os interesses básicos da direção de uma empresa: as finalidades, objetivos, políticas e estratégias específicas dos programas de ação.

Bem como as estratégias, as políticas mudam de sentido conforme seu escopo. Em geral, são consideradas “guias para a execução de uma ação” (STEINER e MINER, 1977:29). Porém, alguns teóricos chamam de *política* o mesmo conjunto de elementos agrupados no conceito de estratégia por estudiosos como Ansoff (1990), Cannon (1968), Chandler (1962) e Newman (1959). O resultado é uma confusão semântica que só pode ser resolvida por convenção, de acordo com a preferência do autor ou administrador.

A diferenciação entre políticas e estratégias é, em Steiner e Miner (1977), colocada de lado a partir do terceiro capítulo. Segundo nota dos autores (1977: 29),

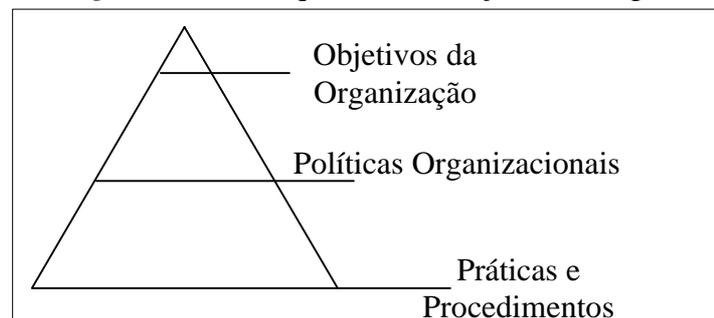
(...) as palavras podem ser usadas como sinônimos quando se referirem às grandes decisões dos administradores dos níveis hierárquicos mais altos, mas têm sentidos diferentes nos níveis mais baixos e operacionais das organizações. Como o interesse primordial deste livro é pelos administradores dos níveis mais altos, o leitor pode decidir se gosta do termo política ou estratégia. Para os fins a que se destina este livro, falamos em política/estratégia.

3.3 A política diferente da estratégia e do objetivo

Finalmente, existe uma terceira acepção de *política* que se diferencia de *objetivos e estratégias*. Nela se estabelece que as políticas limitam o planejamento estratégico, com orientações sobre a forma de atuação tanto em níveis mais elevados, quanto no operacional.

De acordo com a definição de Giuzi (1987: 6), “*políticas organizacionais* são guias orientadoras da ação administrativa para o atingimento das metas e objetivos estabelecidos para a organização”. Owens (1954: 3) vê as políticas empresariais como “princípios para a conduta de uma empresa, um curso geral de ação seguido por pessoas que são responsáveis pela administração do negócio e relações com os *stakeholders*”. Ambas permitem interpretações abrangentes ou estritas, dependendo do nível organizacional em questão.

Figura 2 – Hierarquia das definições estratégicas



Fonte: Adaptado de Giuzi, 1987: 7.

Utilizar-se-á esta terceira definição na continuidade do estudo, que, apesar de semelhante ao conceito anterior (política/estratégia), preserva a distinção entre os termos e possibilita uma melhor revisão analítica.

3.4 Termos e conceitos correlatos

Além de *objetivos e estratégias*, outros conceitos do vocabulário administrativo se confrontam com *políticas*. Um deles é o de *regras*, que prescrevem uma solução definida para uma determinada situação (OWENS, 1954). Após a determinação de uma regra, existe apenas uma linha de conduta possível. Geralmente, vêm acompanhadas pejorativamente da proibição, estabelecendo o que as pessoas *não* devem fazer. Isso é consequência de seu caráter normativo, regimental e fechado.

As políticas também não se enquadram como *métodos*. Estes são maneiras ordenadas e constantes de se executar uma tarefa (OWENS, 1954: 4). Por exemplo, o modo de se inserir papel em uma copiadora é descrito através de um método. Uma *prática* também pode ser confundida com *política*. Todavia, aquela é a forma usual de se lidar com um problema que ocorre com frequência (OWENS, 1954: 5).

O último conceito que deve ser distinguido da política é o da *decisão*. Esta é a escolha entre duas ou mais alternativas de atuação, e não guias orientadoras para facilitar a ação. O papel da política é justamente direcionar o administrador mais fácil e rapidamente a uma decisão com resultados desejáveis.

Teoricamente, as diferenças são claras. Entretanto, no exercício da gestão estratégica, usualmente se desfazem, de forma que práticas e regras podem passar inadvertidamente como políticas da empresa.

4. Papel das políticas

Buskirk (1971) lista cinco funções básicas das políticas empresariais no processo decisório, a saber: uniformidade do comportamento na organização, continuidade das decisões, sistema de comunicação, facilitador na tomada de decisão e proteção contra pressões imediatas.

- **Uniformidade do comportamento na organização.** Em especial nas grandes empresas, é difícil fazer com que todos os grupos de trabalho funcionem da mesma forma ou apresentem comportamentos e resultados semelhantes. Isso tende a gerar uma incompatibilidade entre as áreas da empresa, visto que são diferentes as dinâmicas internas e mesmo o trabalho voltado ao público externo. A incoerência da postura de tratamento tende a provocar reações negativas de funcionários e consumidores. As políticas minimizam esse problema, na medida em que uniformizam alguns dos comportamentos de todos os funcionários e áreas da organização.
- **Continuidade das decisões.** A uniformidade das decisões não deve ser observada apenas na amplitude da organização, mas também na sua permanência ao longo do tempo. O *stakeholder* espera ser tratado de forma homogênea sempre que aborda a empresa. Uma quebra dessa expectativa causa desconforto. Uma outra ocasião em que a continuidade deve ser garantida pelo estabelecimento de políticas é diante da troca da gestão organizacional. Quando uma empresa muda seu corpo diretivo, arrisca-se a ter comportamentos já consolidados como padrão perdidos no momento da transição. As políticas permanecem inalteradas durante essa passagem. Deve-se acentuar que políticas não são imutáveis. Contudo, são elaboradas tendo em vista o longo prazo, fornecendo à empresa estabilidade, até que surja necessidade de alterá-las.
- **Sistema de comunicação.** Por meio de políticas, a alta administração consegue transmitir aos funcionários suas expectativas. Integrantes novos percebem com mais facilidade e clareza as intenções e comportamentos esperados dentro da organização.
- **Facilitador na tomada de decisão.** A política é “uma decisão tomada antecipadamente” (BUSKIRK, 1971:146). Uma vez estabelecida, é esperado que, em toda situação por ela contemplada, sejam aplicadas suas determinações, de forma a evitar a transição pelos diversos níveis organizacionais. A política propõe procedimentos ou linhas de pensamento que diminuam o volume de decisões do administrador e facilitem o processo através de respostas-padrão. A ressalva nesse uso das políticas consiste em não utilizar de forma indiscriminada, sem considerar as especificidades da situação. Do contrário, pode-se forçar uma solução segundo a política, sem que as premissas de fato se configurem com aquelas listadas na formulação prévia do problema.
- **Proteção contra pressões imediatistas.** Como políticas se fundamentam no longo prazo, suas definições previnem administradores de negligenciar aspectos estratégicos em favor de interesses imediatos. Há, obviamente, casos em que as oportunidades surgem sem uma preparação extensiva anterior. Situações extraordinárias podem desviar o caminho estabelecido em detrimento a uma novidade no ambiente. Isso é particularmente observável em mercados dinâmicos e economias instáveis. Nesse momento, a política deve ser julgada com propriedade, para que não engesse as ações corretivas e adaptativas da empresa.

5. Tipos de Políticas

5.1 Classificação quanto ao escopo da política

As variações entre políticas segundo a sua abrangência foram identificadas por diversos autores. Leontiades (1982: 12) indica dois níveis na tomada de decisão e,

conseqüentemente, nas políticas que a orienta: o de *negócio* e o *corporativo*. Nível de negócio refere-se às entidades operacionais da empresa. Nível corporativo diz respeito à estrutura da alta administração à qual as unidades de negócio se reportam.

De acordo com o autor (LEONTIADES, 1982), as políticas corporativas refletem a natureza da organização. Empresas que trabalham com produtos técnicos e especializados, como os laboratórios farmacêuticos, utilizam políticas corporativas que fornecem subsídio e auxílio às atuações específicas de cada linha. Já em organizações que acreditam e dependem da diversificação, caso da Unilever e da Nestlé, as políticas corporativas incentivam a busca de novos produtos. As políticas de negócio lidam com o dia-a-dia dos responsáveis pelas linhas de produtos. Elas estreitam o campo de alternativas na tomada de decisão operacional, enfatizando o papel de facilitador nesta tarefa.

De forma análoga, Giuzi (1987) define políticas *gerais* e *específicas*, sendo as primeiras de influência generalizada e as segundas estabelecidas e dirigidas pelas áreas e departamentos. Exemplos de políticas gerais e específicas são:

- “A nossa prioridade é a manutenção de altos valores éticos nas nossas relações com o mercado” (geral).
- “Será dada ênfase à autonomia dos chefes” (geral).
- “É requerido o nível universitário para os cargos de chefia” (específico de RH).

Outros autores fazem essa distinção com nomenclaturas diferentes. Buskirk (1971) classifica as políticas em *operacionais* ou *estratégicas*. Estas são estabelecidas pela alta administração e guiam a empresa como um todo por uma rota escolhida. Aquelas costumam ser mais numerosas e contribuem para o seguimento das políticas estratégicas.

Oliveira (1996) insere as políticas em dois momentos na metodologia do planejamento estratégico. Primeiramente, como guias estabelecidos com base nos cenários traçados, que auxiliam na definição e formalização dos objetivos. Depois, como conseqüência das metas quantificadas, a fim de tirar proveito dos pontos fortes e oportunidades ou eliminar as fragilidades e ameaças. A distinção entre estes dois momentos é feita através da nomenclatura de *macropolíticas* e *políticas*, respectivamente.

Owens (1954) discute o escopo das políticas empresariais com base em três diferentes dimensões: *organizacionais*, *divisionais* ou *departamentais*. A política organizacional é geral e básica, afetando as atividades de todos os departamentos e divisões. A política divisional diz respeito a orientações dirigidas a uma área ou atividade da empresa, como vendas, finanças ou produção. O último tipo se aplica em departamentos ou parte deles, como análise de crédito e sistema de entregas. Essas divisões, segundo o próprio autor (OWENS, 1954: 6), estão intimamente ligadas e por vezes se confundem. Dependendo da estrutura organizacional da empresa, é possível que não existam mais do que dois níveis de abrangência para as políticas.

5.2 Classificação quanto à clareza

Nem toda política é expressa objetivamente através de textos formais, logo pode-se classificar em *implícitas* ou *explícitas* (GIUZI, 1987: 9).

As *políticas explícitas* são escritas e formalizadas em documento, como carta magna, manual de princípios, regimento interno, ou outros semelhantes. As *implícitas* são orientações não redigidas. As suas fontes são tradições, usos e costumes da organização, consolidados pela repetição, refletindo parte da cultura organizacional.

A classificação desenvolvida por Buskirk (1971) divide as políticas em *expressas* e *não expressas*. É importante tornar uma política expressa quando o seu fim é, por exemplo, motivacional; da mesma forma, diante da necessidade de tornar clara a maneira como alguma atividade deve ser realizada. Políticas podem não ser expressas em situações corriqueiras e óbvias ou em assuntos estratégicos. Siqueira (1989) sustenta ponto de vista similar, quando admite a existência de políticas que devem ser confidenciais. Buskirk (1971) usa a

terminologia *implícita* de forma diferente da descrita por Giuzi (1987). Para o autor, políticas implícitas são aquelas que não são pensadas e formuladas de maneira premeditada, mas que surgem a partir da prática cotidiana. Não há uma decisão necessariamente envolvida com a definição destas políticas. Por exemplo, os vendedores de uma fábrica podem todos usar ternos de corte conservador. Esta é uma política que não teve uma decisão prévia por parte da administração; ela apenas se desenvolveu a partir da prática dos próprios vendedores.

Buskirk (1971) levanta uma questão importante, no que tange às políticas não expressas. Segundo o autor, é preferível sempre a transparência junto aos funcionários. Algumas políticas podem não ser expressas por razões escusas ou impopulares. Por exemplo, quando um diretor apresenta como política de recrutamento a preferência por gerentes externos, e não por promoção dentro da própria empresa. Aqui, a política acaba sendo percebida após algum tempo, em função da observação prática. No entanto, há casos (principalmente ilícitos) em que a descoberta não é trivial. Se um vendedor negocia a sua mercadoria sonhando impostos ou recebendo benefícios maiores do que a sua comissão, ele ocultará essa política da organização. Evidentemente, esse tipo de política deve ser combatido.

Owens (1954) destaca que a empresa deve estimular a cooperação dos funcionários no momento do trabalho em grupo ou na tomada de decisões. Esse aspecto é central, tanto para a eficiência do sistema organizacional – pois a cooperação é elemento-chave no desenvolvimento da competitividade –, quanto para a realização pessoal dos funcionários. Para se assegurar a cooperação, deve-se cuidar que todos da organização compreendem bem quais são os objetivos gerais da empresa, as políticas que os orientam e qual o papel individual que eles desempenham nesse processo. Por isso, Owens (1954) recomenda que as políticas sejam expressas e claras aos funcionários, de preferência escritas e divulgadas. O ato da formalização cria um maior compromisso, de forma que a política exige reflexão e formulação antes de entrar em vigor. Além disso, as interpretações para guias registradas formalmente tendem a ser mais uniformes dentro do corpo de funcionários.

5.3 Classificação quanto às pessoas afetadas

Owens (1954) sugere ainda outra forma de classificar a política: *interna* ou *externa*, segundo as pessoas por ela afetadas. Políticas internas são aquelas que orientam e regulam os relacionamentos entre os funcionários da organização, a exemplo de programas de carreira e de treinamento, produção, entre outras.

O relacionamento com outros grupos ou pessoas é guiado por políticas externas. Elas podem ser gerais, mas incidem em maior número dentro de áreas e departamentos que estabelecem maior contato com os diferentes públicos, como clientes, fornecedores, governos e intermediários.

5.4 Classificação quanto às fontes

Políticas *estabelecidas*, segundo Siqueira (1989), são provenientes dos objetivos e desafios da empresa e determinadas pela alta administração. Geralmente, referem-se a aspectos estratégicos e tendem a estar explicitadas. As políticas *solicitadas* são requeridas pelos subordinados, a fim de receberem orientação sobre como proceder em determinadas situações. Estas costumam ser mais numerosas e dizem respeito a questões operacionais.

6. Interação entre funcionários e políticas

São delicadas a formulação e aplicação de políticas empresariais devido à aceitabilidade frente ao corpo de funcionários. Muitas vezes, as políticas implícitas ou não

expressas (BUSKIRK, 1971) conseguem maior legitimidade, já que são criadas pelos próprios indivíduos que são por ela diretamente influenciados.

Owens (1954) identifica três efeitos das políticas sobre os funcionários, que revelam a importância de obter apoio junto aos colaboradores para que se beneficie das suas aplicações. O primeiro é *que toda política afetará a atuação e as atividades do empregado*. Essa influência pode encorajá-lo ou inibi-lo a tomar decisões. O funcionário sabe que certas alternativas demandam a consulta de um superior que tenha autoridade para legitimamente ignorar alguma orientação ditada pela política.

Um segundo efeito é *a maior facilidade para se delegar autoridade do chefe executivo para seus diretores*, e destes para níveis mais baixos, até um grau operacional das atividades da organização. A política favorece a descentralização porque dá ao superior a segurança de que sua equipe terá orientação para as suas tarefas.

O último efeito descrito pelo autor é que um *empregado poderá tomar algumas decisões sabendo que elas contarão com o apoio e aprovação das instâncias organizacionais superiores*, já que foram baseadas nas políticas.

7. Limitações das políticas

As políticas tem restrições próprias, descritas por Owens (1954). A primeira é que suas indicações não fornecem subsídios para todas as decisões. É impossível que uma política preveja todas as circunstâncias e, portanto, não consegue abranger todas as condições. Nesse caso, a elaboração junto a um superior pode trazer a medida mais adequada para enfrentar a situação imprevista. Essa é uma limitação típica das políticas operacionais, que mais se assemelham a regras e estão mais próximas das decisões corriqueiras do administrador.

A natureza das barreiras nas políticas estratégicas difere das operacionais. A principal é o perigo de se fixar em orientações que não mais se aplicam, dadas as mudanças ambientais. Aqui, evidencia-se um desafio para a formulação das políticas empresariais: “apesar da necessidade de garantir certa medida de estabilidade, elas devem também ser flexíveis” (OWENS, 1954: 8). A flexibilidade constitui na adaptação frente a novas configurações tanto do meio externo quanto interno da organização. Siqueira (1989) vê esse problema agravado quando as políticas são explícitas: “Existe a tendência de que as políticas permaneçam nos manuais mesmo depois de se tornarem obsoletas”.

8. Metodologia para formulação de políticas

No estudo realizado por Ackoff (1979), a metodologia ganha particular importância, na medida em que ele acredita ser mais proveitoso elaborar novas políticas do que avaliar e corrigi-las, em especial, quando esta preocupação impede o envolvimento nas primeiras.

Ackoff descreve “modelos de escolha”, que servem tanto para criar quanto avaliar políticas e alternativas de ação. Segundo o autor, o mais importante não é prever um comportamento, mas saber explicá-lo, ou seja, compreender o sistema em questão.

É possível prever o comportamento de um sistema sem que se possa explicá-lo; por exemplo, pela extrapolação de seu comportamento passado. A capacidade de explicar, entretanto, engloba a capacidade de prever (Ackoff, 1979:30).

Ao compreender o sistema, o administrador adquire a capacidade para o reprojeter, de maneira a torná-lo mais eficiente e eficaz. Essa postura inovadora, refletida na formulação de novas políticas, garante à empresa uma melhor estrutura competitiva e de adaptação às mudanças ambientais.

A partir dessa noção, o autor sugere a realização de pesquisas que, junto à experiência dos executivos envolvidos no processo, criará uma base de compreensão do funcionamento do

sistema. Não é suficiente estudar a área específica em que a política vai atuar, pois se faz necessário um conhecimento amplo dos processos da empresa, de modo que as inovações superem as barreiras departamentais.

O responsável pelo planejamento pode utilizar modelos que representem as partes do sistema e de seu ambiente. No entanto, é importante efetuar ligações entre eles em um mais abrangente. Ackoff (1979) sugere uma divisão do sistema em seis modelos:

- **A firma.** Estuda a organização como um todo, com atenção especial ao seu mercado de atuação;
- **Fornecimento.** Compreende os sistemas que fornecem materiais, equipamentos, instalações e serviços à empresa;
- **Distribuição e vendas.** Este é o contato da empresa com os seus clientes, através da distribuição de mensagens e produtos;
- **Consumidores.** É necessário entender as motivações, as necessidades e as expectativas dos consumidores da empresa;
- **Concorrentes.** A inteligência competitiva é um dos elementos-chave para a sobrevivência das empresas em ambientes de hipercompetitividade;
- **Ambiente.** A dinâmica das forças ambientais deve ser compreendida e prevista.

Segundo a visão de Ackoff (1979), o passo seguinte à compreensão do sistema em atividade é distanciar-se dele e formular um ideal. A tradição e costumes são obstáculos que por muitas vezes impedem uma atitude inovadora por parte do administrador, pois ele se prende à forma como as coisas são feitas. Contudo, as reformulações de políticas sem uma reestruturação do sistema tendem a revelar apenas uma melhora frágil para os problemas organizacionais. Quando todo o sistema é repensado, as políticas criadas poderão se revelar mais eficazes que as anteriores.

A parte mais difícil do planejamento de políticas (...) é formar um todo coerente com as políticas e práticas. Esta coerência (...) geralmente exige modificação das metas que foram formuladas anteriormente. De fato, se a escolha de políticas e de alternativas de ação não tornar necessária tal reformulação ela ficará suspeita de ser apenas uma racionalização de metas escolhidas irracionalmente. (Ackoff, 1979:44)

Os modelos ideais não são necessariamente onde a empresa quer chegar no curto prazo. O exercício de repensar os processos cria uma proposta que, confrontada com a realidade e as restrições ambientais da empresa, pode gerar uma nova forma factível de se realizar as atividades da organização.

9. Critérios de avaliação

Existem quatro critérios identificados por Siqueira (1989) que podem ajudar o executivo a verificar se a política está efetivamente contribuindo para o objetivo e valores gerais da empresa.

O primeiro é a *flexibilidade*. As políticas devem ser reflexo de uma postura pró-ativa da empresa em relação ao mercado em que atua, isto é, devem estar orientadas para o futuro, e não depender exclusivamente da tradição que construiu ao longo dos anos. Políticas não são camisas de força, que restringem as atuações ao que já foi feito anteriormente. Elas são parâmetros direcionados a uma situação futura que se pretende controlar, a partir de uma atuação consciente e constante do administrador.

O segundo critério é a *abrangência*. As políticas (especialmente as estratégicas) devem ser suficientemente amplas para cobrir as dificuldades que se desenvolvem ao longo

das operações da organização. Se forem por demais restritas, aproximando-se de regras fixas, não auxiliarão o administrador na tomada de decisões dentro de um ambiente turbulento. As condições de gestão e operação se caracterizam hoje como de difícil controle justamente pela imprevisibilidade dos mercados.

O terceiro critério é a *coordenação*. Os esforços dos membros de uma organização devem estar alinhados para um mesmo objetivo. Políticas bem elaboradas auxiliam no controle das atuações, evitando tarefas pouco correlatas e com propósitos difusos.

Existe ainda um critério ligado à *ética*. As políticas devem estar em conformidade com os padrões éticos de conduta empresarial e alinhadas com os valores globais da empresa. Por isso, é necessário se ter muito cuidado com políticas não expressas ou confidenciais, uma vez que a transparência é um valor ético bastante considerado, exceto em assuntos estratégicos referentes a uma competitividade saudável.

10. Conclusão

Os aspectos mais marcantes que podem ser extraídos deste ensaio são:

- Existem dificuldades para se definir *política*. O uso generalizado da palavra resultou na perda de um significado que encontrasse consenso no meio acadêmico e empresarial. Diversos autores falam dela, mas as percepções que apresentam são particulares. O que parece marcar presença nas diferentes visões são palavras como *guia*, *orientação*, *parâmetros*.
- As políticas podem ser localizadas tanto no nível estratégico da empresa quanto no operacional. Porém, a sua principal função é levar o executivo das definições estratégicas à dimensão operacional. Elas fazem a intermediação entre o planejamento e a execução.
- As políticas estão inseridas no processo de tomada de decisão. Este complexo subsistema dentro do corpo de atividades de uma organização está cercado de dúvidas e incertezas, que se reduzem diante de políticas bem formuladas.
- As políticas não tomam decisões. Elas são orientações genéricas que não se propõem a dar respostas para toda situação. Em vez disso, ela encaminha as decisões para uma determinada direção. Não são regras, e, portanto, não regulamentam uma forma de conduta para contextos específicos.
- Políticas devem ser elaboradas visando o longo prazo, mas, ao mesmo tempo, flexíveis para se adaptarem às condições de mercado e às novas configurações organizacionais. Elas não devem ser amarras que limitam a ação do administrador àquilo o que sempre foi feito.

Futuros estudos sobre o tema tratado por este texto podem abordá-lo de maneira diferente, por exemplo realizando levantamentos do uso de “políticas” na produção mais recente acerca da teoria da Administração. Deve-se ressaltar que, simultaneamente aos avanços representados por pesquisas de campo, a revisão dos conceitos de base sobre o qual o conhecimento vem se construindo é tarefa fundamental da ciência. A homogeneização de um vocabulário técnico faz-se necessário para a estruturação de uma teoria e de um corpo acadêmico dedicado a aprofundá-la.

11. Bibliografia

- ACKOFF, Russell. *Planejamento Empresarial*. Trad. Marco Túlio de Freitas. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1979.
- ANSOFF, Igor. *A nova estratégia empresarial*. São Paulo: Atlas, 1990.

- BETHLEM, Agrícola de Souza. *Política e Estratégia de Empresas*. Rio de Janeiro: Guanabara Dois, 1981.
- BUSKIRK, Richard Hobart. *Business and Administrative Policy: text, cases, incidents and readings*. New York: Wiley, 1971.
- CANNON, J. Thomas. *Business strategy and policy*. New York: Harcourt, Brace & World, 1968.
- CHANDLER, Alfred Dupont. *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge: MIT Press, 1962.
- GAJ, Luis. *Administração Estratégica: "O Estado da Arte" – Conceitos, Técnicas e Sistema de Adequação Empresarial*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1986.
- GIUZI, Laércio Durval. *A Relação Entre as Políticas Organizacionais e o Processo de Desenvolvimento de Executivos*. Dissertação de Mestrado apresentada no Departamento de Administração da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1987.
- LEONTIADES, Milton. *Management Policy, Strategy and Plans*. Boston: Little, Brown and Company, 1982.
- NEWMAN, William Herman. *Business policies and management*. 4^a ed. Cincinnati: South-Western, 1959.
- OLIVEIRA, Djalma de P. R. *Planejamento Estratégico – Conceitos, Metodologia, Práticas*. 10^a ed. Atlas: São Paulo, 1996.
- OWENS, Richard. *Introduction to Business Policy*. Richar Irwind: Illinois, 1954.
- SIQUEIRA, Antônio Carlos Barroso de. *Planejamento Estratégico e Planejamento Competitivo*. São Paulo: Atlas, 1989.
- STEINER, George e MINER, John. *Política e Estratégia Administrativa*. Trad. José Ricardo Brandão Azevedo. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1981.