

## **Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico\***

PAULO ROBERTO MOTTA\*\*

*1. Introdução. A organização e o ambiente; 2. Planejamento estratégico; 3. Crescimento e desenvolvimento; 4. Inovação e capacidade adaptativa; 5. Organização sensível à mudança externa; 6. Organização estruturada por objetivos e para resultados; 7. Conclusão.*

### **1. Introdução. A organização e o ambiente**

A premissa moderna da organização como sistema aberto enfatiza a sua sensibilidade a pressões externas como também à necessidade de responder a essas pressões de forma efetiva. Enquanto no passado a concepção da organização como sistema fechado acentuava o seu crescimento e progresso em função do domínio e eficiência das funções organizacionais internas, atualmente a nova concepção apresenta um quadro inteiramente novo, colocando a natureza das transações ambiente-organização como fator de peso para a sobrevivência e desenvolvimento organizacionais. Apesar de se poder afirmar que essas pressões ambientais sempre existiram em todas as organizações, é nas organizações modernas que a transação ambiente-organização merece atenção especial. Isto se deve a dois fatores cada vez mais

\* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

\*\* Professor e subdiretor da EBAP.

claros no mundo atual: a) à velocidade e descontinuidade das mudanças externas que fazem com que a política organizacional já não possa ser formulada com base na evolução, continuidade, ou adaptação natural da organização ao novo ambiente; e b) à complexidade interna atingida pelas organizações modernas, que diminui a sua sensibilidade aos problemas externos.

No que se refere à velocidade e descontinuidade das mudanças, surge como elemento indispensável ao planejamento organizacional a análise profunda e sistemática da ambiência socioeconômica na qual a organização opera. Não tem sido outra a preocupação da teoria organizacional contemporânea, que tem fornecido inúmeros modelos descritivos para análise ambiental, bem como alguns modelos práticos e normativos para o planejamento empresarial.<sup>1</sup> No entanto, apesar disso, os modelos existentes ainda falham em possibilitar a análise ambiental como sistema, enfatizando sua globalidade e não categorias ou unidades independentes. Modelos como, por exemplo, o de desenvolvimento institucional<sup>2</sup> — muito utilizado em administração pública — refletem o relacionamento da organização apenas com outras organizações na ambiência externa, não ressaltando a influência de outros valores sociais, econômicos e políticos de importância muitas vezes mais acentuada, e cuja identificação envolve uma análise mais global e profunda, ultrapassando os limites das transações interinstitucionais. As organizações, devido à sua complexidade, são sempre mais inflexíveis e lentas que as mudanças de valores externos. As relações interinstitucionais, portanto, podem basear-se em valores já ultrapassados e irrelevantes, mantidos pelas instituições através de elos tradicionais de sobrevivência. O planejamento organizacional não pode fundamentar-se na análise institucional das normas, regras e influências, presentes nas instituições do ambiente, mas, sim, nas possíveis variações futuras do impacto de diferentes valores e normas que incidirão sobre a organização.

Na complexidade da estrutura organizacional situa-se o principal desafio gerencial de manter a organização atenta e flexível à ambiência externa. Os preconceitos burocráticos implícitos na estrutura organizacional podem levar a organização a definir seus objetivos e sua missão social a partir de valores particularistas de subsistemas internos, tornando-se, assim, insensível às demandas e valores sociais externos.

<sup>1</sup> Veja como exemplo os modelos analíticos:

Thompson, James. *Organization in action*. New York, McGraw-Hill, 1967; Lawrence, Paul & Lorsch, Say. *As empresas e o ambiente*. Rio, Editora Vozes, 1973 e Katz, D. & Kahn, R. L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo, Editora Atlas, 1970; e os modelos normativos como os de: Ansoff, H. I. *Corporate planning*. New York, McGraw-Hill, 1967; Aguillar, Francis. *Scanning the business environment*. New York, MacMillan, 1967; Learned, Edmund et alii. *Business policy: text and cases*. New York, Irwin, 1969; Katz, Robert. *Management of the total enterprise*. New York, MacMillan, 1973; Cannon, Thomas. *Business strategy and policy*. New York, Harcourt & Brace, 1968.

<sup>2</sup> Veja Easman, Milton & Blaise, Hans. *Institution-building research: the guiding concepts*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1966; ONU-INTERPLAN, *Appraising administrative capability for development*, ONU, ST/TAO/M/46, 1969; Relatório-estudo DNER. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 2, p. 109-22. jul./dez. 1969.

Pode-se inferir do argumento anterior que a natureza da ligação entre esses fatores, ou seja, a “capacidade da organização para perceber mudanças em valores ambientais desejáveis e transformá-los em objetivos organizacionais relevantes” é que determina o “sucesso” da empresa pública ou particular.

Essa ligação pode ser vista como uma questão de “adaptação” entre sistemas — conforme modelo de Lawrence e Lorsh<sup>3</sup> — ou como um problema de “consonância” entre a organização e as demandas ambientais, de acordo com o princípio de Eric Rhenman.<sup>4</sup> Baseando-se nessas idéias de adaptação, consonância ou congruência entre a organização e a ambiência e adicionando à dimensão normativa de avaliação organizacional a idéia de eficiência, eficácia e efetividade,<sup>5</sup> já desenvolvida em outros trabalhos, podemos diagramar a relação entre valores organizacionais internos e externos da figura 1, bem como inferir hipóteses sobre o sucesso da organização.

Na figura 1, o sistema de valores do ambiente refere-se a todos os valores da ambiência na qual a organização opera. O sistema de valores da organização é constituído pelos valores implícitos no conjunto de diretrizes gerais necessárias à produção de bens, serviços ou normas criadas pela organização. Valores dos subsistemas são os valores das várias subunidades em que se pode dividir a organização, conforme a alocação de recursos, distribuição de autoridade e responsabilidade, especialização tecnológica, valores esses que estão em permanente conflito para prevalecer no sistema global de valores organizacionais.

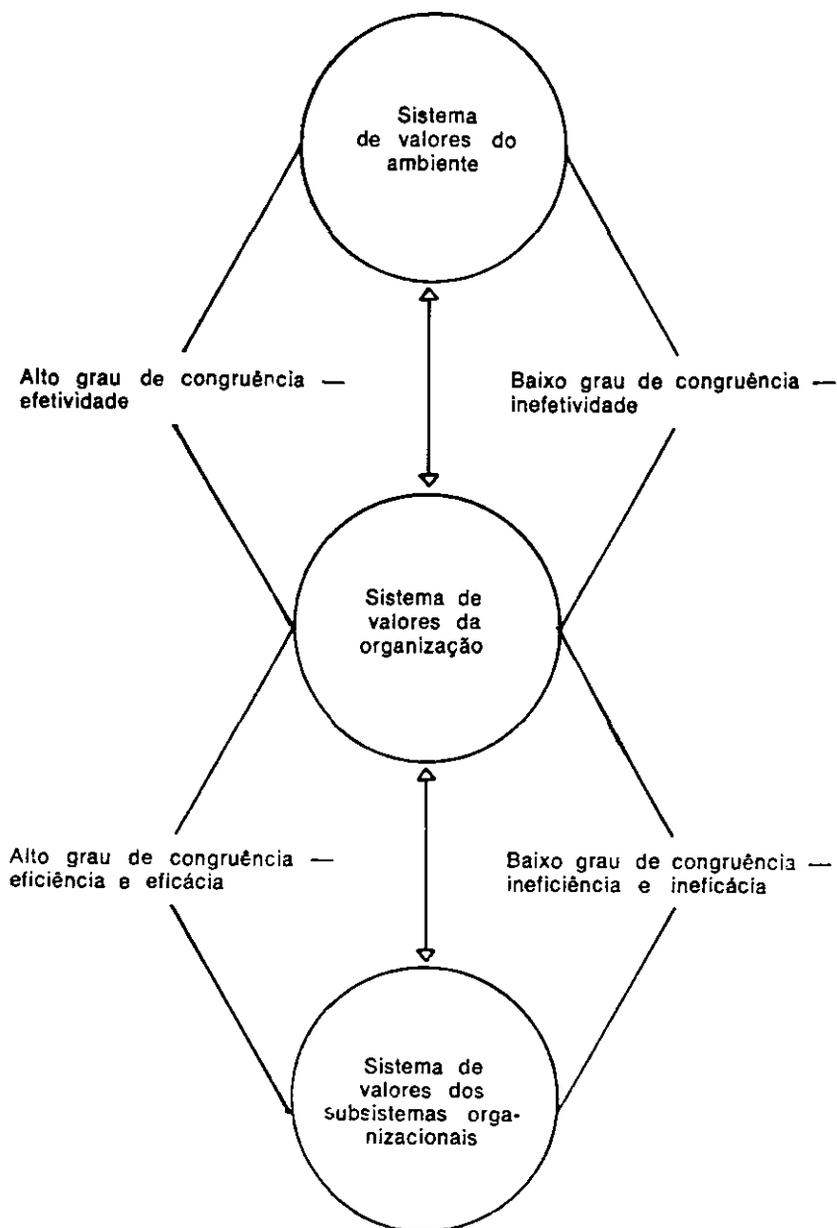
Nesse modelo, que enfatiza a congruência de valores, a efetividade só pode ser alcançada quando existe um alto grau de congruência entre os valores do sistema organizacional e os valores da ambiência externa. Desta forma, pode-se verificar se os produtos organizacionais são produzidos segundo padrões e quantidades desejáveis na ambiência social. A efetividade é medida de impacto ou desejabilidade social do produto. A eficácia é simples medida do produto; portanto, é menos dependente do grau de congruência entre os sistemas de valores externos e internos, pressupondo-se, no entanto, um grau de congruência mínimo e suficiente para a existência da organização, como, por exemplo, satisfação de valores de grupos sociais minoritários ou preferenciais. A eficiência e a eficácia podem ser vistas como produto da congruência entre o subsistema de valores internos e os valores do sistema organizacional global. Como a organização do trabalho

<sup>3</sup> Veja Lawrence & Lorsh. op. cit.

<sup>4</sup> Veja Rhenman, Eric. *Organization theory for long-range planning*. London, John Wiley, 1973. p. 23-30.

<sup>5</sup> Eficiência refere-se ao cumprimento de normas, regras e tradições internas aliadas à redução de custos e eficácia ao alcance de objetivos organizacionais definidos. Efetividade significa o alcance de objetivos sociais desejáveis que justificam a existência da organização. A diferença entre eficácia e efetividade é feita baseando-se na premissa de que as organizações podem-se tornar insensíveis à ambiência externa e adquirir e implementar eficazmente objetivos sociais não desejáveis. Veja Motta, Paulo Roberto. Doutrinas de inovação em administração pública. In: *Inovação em administração pública*. Rio, FGV, 1974.

Figura 1  
Congruência entre valores organizacionais externos e internos



visa a ação direcionada, ela possui opção de valores implícita nos seus objetivos sociais.

Assim, a soma dos valores particulares desenvolvidos nos subsistemas organizacionais deve coincidir com o total de valores para a ação desejada. Quando isso não ocorrer, haverá predominância de valores de algumas subunidades, prejudicando a ação predeterminada em termos de qualidade, quantidade ou tempo. Pode-se, portanto, inferir que quanto maior o grau de congruência entre valores dos diversos subsistemas e os valores do sistema organizacional global, maior a eficiência e a eficácia. Quanto à efetividade, pode-se inferir, será alcançada à medida que aumenta o grau de congruência entre os valores sociais externos e os valores do sistema organizacional.

Portanto, eficiência, eficácia e efetividade requerem, nas grandes organizações, uma habilidade gerencial para identificar, na ambiência socioeconômica, valores, recursos e oportunidades capazes de serem transformados em objetivos sociais relevantes e em produtos de impacto ambiental. Requerem ainda a capacidade de diagnosticar e identificar quais as modificações na direção, na estrutura e no comportamento interno exigidas pelas constantes mudanças na ambiência externa.

## 2. Planejamento estratégico

O primeiro produto da constatação de que as organizações contemporâneas vivem numa ambiência de turbulência e constantes mutações foi a necessidade sentida por essas organizações de aperfeiçoar seus processos de planejamento e gerência e manter-se alertas para possíveis modificações futuras. Esses problemas receberam tal atenção que, pode-se dizer, um novo campo de estudos se firma tanto na administração pública quanto privada.

Na administração de empresas nasceu com vários nomes, tais como “política empresarial”, “planejamento empresarial” e, mais recentemente, foi consagrado como “estratégia empresarial” ou “planejamento estratégico”,<sup>6</sup> principalmente depois que o conceito de estratégia passou a ser utilizado por Peter Drucker em seus trabalhos, embora o conceito de decisão estratégica tenha sido introduzido em uma das suas primeiras obras.<sup>7</sup>

Também na administração pública o tema passou a ser especialmente enfatizado, com propósitos análogos mas com dimensões mais amplas, sob o rótulo da “formulação e análise de políticas públicas”.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Veja evolução de conceito no campo da administração de empresas em Taylor, Bernard & MacMillan, Keith. *Business policy: teaching and research*. London, Bradford University Press, 1973.

<sup>7</sup> Drucker, Peter. *Prática de administração de empresas*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.

<sup>8</sup> Veja evolução de conceito no campo da administração pública em Dror, Yehezkel. *Public policy-making reexamined*. San Francisco, Chandler Publishing Co., 1969, apêndice D.

Embora o problema gerência de formulação de políticas tenha sido abordado nas duas áreas, foi tratado de forma diversa. Enquanto na administração pública foram principalmente os pesquisadores acadêmicos que voltaram a atenção para a formulação de políticas públicas, na administração de empresas foram os executivos e consultores de grandes organizações que marcaram a origem dos principais estudos sobre política empresarial em grandes organizações. Em vista dessa diferença, os enfoques no estudo do processo de formulação de políticas têm diferido, conforme a origem dos trabalhos. Os modelos de estudos de política pública são, na maioria, modelos analíticos que visam explicar a política pública segundo um rigor científico. Os modelos de formulação de políticas em administração de empresa são, na maioria, modelos normativos para ação, sem a sistematização científica tão ao gosto dos acadêmicos. O resultado é que as teorias de formulação de políticas ainda não alcançaram um alto grau de aceitabilidade científica dada a inexistência de bases seguras para apoiar as inúmeras proposições normativas fornecidas pelos diversos textos existentes.<sup>9</sup> No entanto, resultados trazidos à baila através de relatórios e de consultoria em grandes empresas públicas e privadas têm demonstrado, em termos práticos, a validade dos modelos normativos de planejamento estratégico modernamente enfatizados. Tem-se comprovado que, à medida que a responsabilidade e a prática do planejamento estratégico são assumidas nos níveis gerenciais mais elevados, aumenta não só a garantia de sobrevivência, mas, também, a taxa de crescimento e rentabilidade.<sup>10</sup>

Enfim, o que se enfatiza modernamente é que existe uma responsabilidade gerencial de alto nível pelo futuro da organização; esta responsabilidade deve ser enfrentada pelos executivos, em termos de aumentar o seu conhecimento sobre fatores externos que afetam a sua empresa e estabelecer um senso de direção futura para seus negócios. Esse é um processo contínuo e sistemático de avaliação da organização e não um processo ocasional de dimensionar a organização e reavaliar os seus objetivos. É nesse ponto que os estudos de estratégia organizacional moderna se diferenciam das preocupações tradicionais de formulação de objetivos empresariais. O enfoque tradicional, bastante divulgado até meados da década de 1960, recomendava a avaliação ocasional e reformulação de objetivos para adaptação estrutural da empresa a novos fatores do ambiente. O enfoque moderno parte da premissa de um ambiente em constante mutação e turbulência que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos, baseado em fluxo de informações sistemáticas sobre as transações entre ambiente e organização, que determinam possíveis variações no senso de missão social da empresa. O quadro 1 fornece uma diferenciação entre os dois enfoques tradicionais.

<sup>9</sup> Veja Salter, Malcolm. Stages of corporate development. *Journal of Business Policy*, v. 7, n. 1, 1970.

<sup>10</sup> Veja Hussey, D. E. *Introducing corporate planning*. Oxford, Pergamon Press, 1971; Argenti, John. *Corporate planning*. London, Allen e Urwin, 1968 e inúmeros exemplos concretos em Kirby, Warren. *Long range planning — the executive view point*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1966.

**Quadro 1**  
*Abordagens sobre o planejamento empresarial*

Dimensões	Tradicional — diretrizes empresariais	Moderno — planejamento estratégico
1. Forma do dimensionamento organizacional	Ocasional	Sistemático e constante
2. Ênfase metodológica	Diagnóstico e solução de problemas	Oportunidades e formulação da estratégia
3. Análise da ambiência	Em termos das funções tradicionais <i>marketing</i> , produção, <i>pessoal</i> e <i>orçamento</i>	Em termos da configuração de cursos alternativos para ação e da missão socioeconômica da organização
4. Método de diagnóstico	Análise microeconômica dos produtos e da estrutura organizacional	Análise macroeconômica incluindo considerações sociais e políticas
5. Método de análise decisória	Análise histórica de decisões centrais	Identificação de valores ambientais que contribuem positiva ou negativamente para decisões
6. Instrumentos de análise	Métodos quantitativos “tangíveis explicáveis, controláveis e facilmente comunicáveis”	Combinação de métodos qualitativos e quantitativos
7. Avaliação e controle	Como fase final de um processo ocasional e rotativo que recomençaria com um novo dimensionamento	Permanentes como base para as decisões diárias e correção dos cursos de ação

Como se pode notar, o planejamento estratégico se volta para o alcance de resultados, através de um processo contínuo e sistemático de antecipar mudanças futuras, tirando vantagem das oportunidades que surgem, examinando os pontos fortes e fracos da organização, estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo. Portanto, é essencialmente um processo gerencial, que se concentra nos níveis hierárquicos mais elevados da organização e que não pode ser concebido como atividade clássica de planejamento, delegável a comissões ou grupos de planejamento. Constitui a essência da gerência de alto nível sobre a qual recai o maior peso da responsabilidade externa e interna pelos rumos da organização.

A adoção do planejamento estratégico requer normalmente uma mudança bastante significativa na filosofia e na prática gerencial da maioria das empresas públicas ou privadas. O planejamento estratégico não é implantável por meio de simples modificações técnicas nos processos e instrumentos decisórios da organização. É, na realidade, uma conquista organizacional que se inicia a nível de mudanças conceituais da gerência, resultando em novas formas de comportamento administrativo, além de novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação.

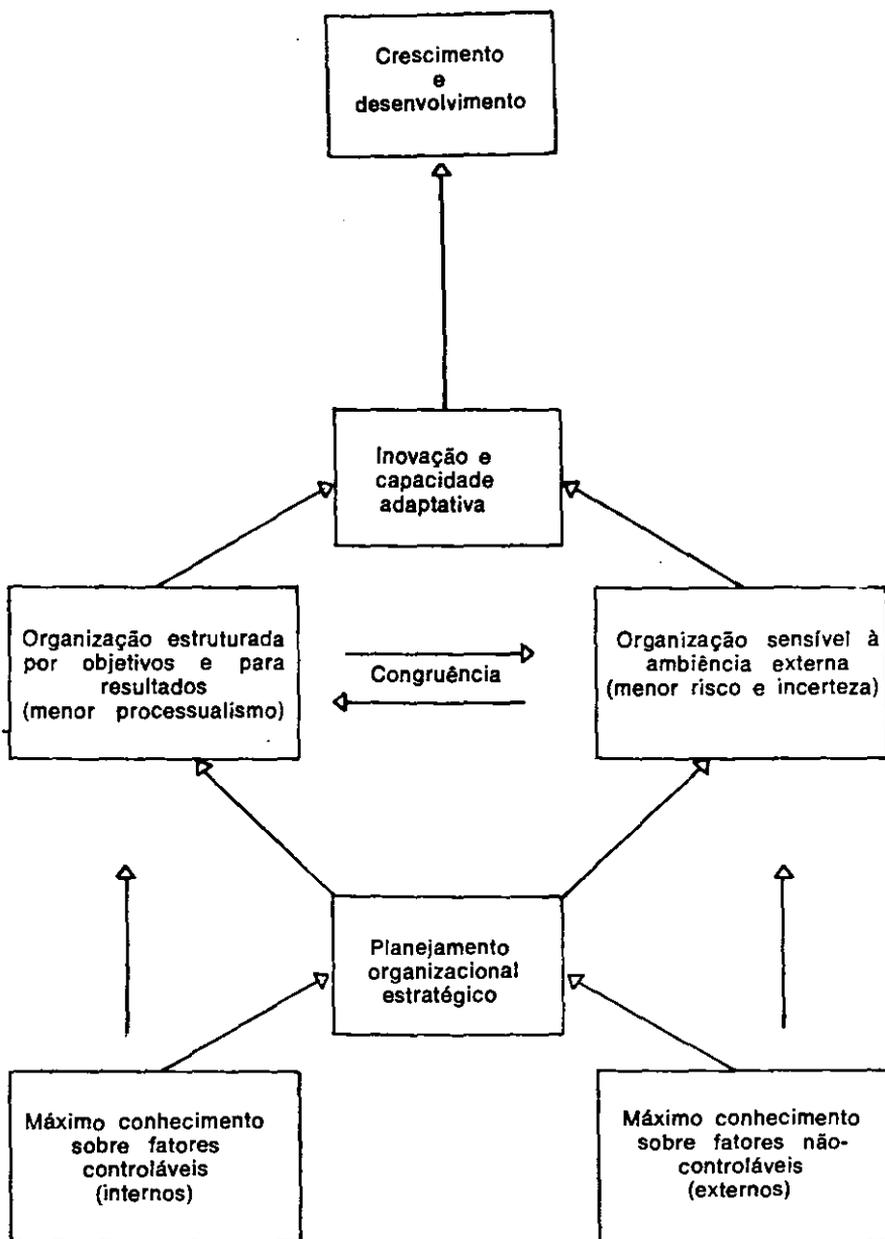
A premissa do planejamento estratégico é de que as organizações desejam crescer e desenvolver-se física e economicamente no sentido de uma evolução positiva para o futuro. O processo de crescimento e desenvolvimento, porém, não é tão simples, pois a ambiência de mudanças contínuas exige da organização uma capacidade de inovação e adaptação constantes.

Inovar tecnologicamente e adaptar-se a um novo ambiente é uma luta para sobrepor-se a obstáculos de diversas naturezas. Como veremos no modelo gerencial a ser examinado (veja figura 2), a própria inovação necessita vencer obstáculos organizacionais como o da estabilidade e sobrevivência da estrutura de poder, além dos vícios existentes na própria estrutura organizacional. Esses vícios são provenientes do processualismo interno que prejudica a definição de objetivos organizacionais necessários à formulação da estratégia organizacional ou sentido de direção futura; e da repressão da incerteza que faz com que a organização se torne insensível à ambiência externa, por acreditar que os fatores que incidem sobre a organização no presente continuarão a incidir no futuro. Esses vícios diminuem a possibilidade da congruência dos valores internos e externos, prejudicando a efetividade, eficácia e eficiência organizacionais, vez que a organização se torna fechada ao exame de fatores externos. Mesmo as organizações que alcançam relativo grau de sucesso podem progredir na medida em que conseguem eliminar a pressão para o processualismo e para reprimir a incerteza, e deixam de basear o planejamento organizacional apenas nos fatores controláveis internos tais como recursos financeiros, tecnologia, pessoal, salário etc.

O planejamento estratégico procura vencer esses vícios e estabelecer o sentido de direção socialmente relevante e oportuno, através não só do máximo conhecimento sobre os fatores controláveis mas também do máximo conhecimento sobre os fatores externos não controláveis. Isso possibilita à organização diminuir o processualismo — montando uma estrutura por

Figura 2

Base para o crescimento e desenvolvimento organizacional



objetivos e para resultados — enfrentar o futuro e diminuir a incerteza e o risco, criando, dessa forma, uma organização sensível à ambiência externa.

### 3. Crescimento e desenvolvimento

O crescimento é o objetivo mais comumente observado nas organizações modernas. Poucas, embora existam, são as organizações que tentam evitá-lo.

Ainda que amplamente desejado, o crescimento e o desenvolvimento organizacional não são objetivos facilmente alcançáveis. A luta pela superação das dificuldades internas e externas pode ser difícil e onerosa para a organização na medida em que envolve investimento financeiro, transformações físicas, mudanças nas estruturas, problemas sociopsicológicos de instabilidade e mudança em um clima de risco e incerteza acentuados. Por que será, então, que mesmo as organizações consideradas estáveis, com sua sobrevivência relativamente garantida, desejam crescer? Várias pesquisas recentes<sup>11</sup> fornecem elementos importantes para a inferência de proposições a respeito do crescimento como meta desejável pela quase totalidade das empresas. Tais proposições podem ser sintetizadas nos itens a seguir.

1. A grande organização pode atingir índices mais elevados de eficiência e eficácia.

Na grande maioria dos processos produtivos, o tamanho ou a produção em larga escala torna-se vantagem econômica, principalmente no que concerne à redução de custos. Por outro lado, a grande organização tem maior facilidade de conquistar mercados e de influenciar áreas de interesse público. Isso geralmente estimula a atividade econômica interna e provoca um aumento de produção. Portanto, o binômio eficiência-eficácia é mais facilmente alcançável na grande organização.

2. Uma grande organização pode mudar ou ignorar temporariamente a ambiência externa.

Uma organização pequena tem menor capacidade de reserva e ação e, por esse motivo, torna-se muito mais dependente de condições propiciadas por agentes externos. A grande organização pode, durante um período maior, ignorar as pressões para que altere suas diretrizes ou o comportamento daqueles que compartilham do poder nos seus níveis mais elevados.

<sup>11</sup> Veja principalmente: Starbuck, W. H. *Organizational growth and development*. In: March, James. *Handbook of organizations*. Rand McNally, 1965. p. 451-533; Pondy, L. R. Effects of size, complexity and ownership on administrative intensity. *Administrative Science Quarterly*, v. 14, n. 1, p. 47-61, 1969; Pugh, D. S. et alii. The context of organization structures. *Administrative Science Quarterly*, v. 14, n. 1, p. 91-114, 1969; Hall, Richard; Haas, E. & Johnson, N. Organization size, complexity and formalization. *American Sociological Review*, v. 32, n. 6, Dec. 1967; Hall, Richard. Intraorganizational structural variation: application of the bureaucratic model. *Administrative Science Quarterly*, v. 7, n. 3, p. 295-308, Dec. 1962; Drucker, Peter. *Management tasks, responsibilities, practices*. New York, Harper and Row, 1973. cap. 53, 54, 55; Rehnman. op. cit. p. 112-43.

Por ter um raio de ação consideravelmente maior, a grande organização tem influência sobre um número significativo de pessoas e instituições, as quais podem facilmente ser cooptadas a participar do sistema de conveniência mútua e a manter o estado atual de poder e influência.

3. O tamanho da organização é uma vantagem quando a sobrevivência está ameaçada.

Conforme afirma Starbuck,<sup>12</sup> não é por puro acidente que as falências ocorrem mais freqüentemente em pequenas empresas. As grandes organizações absorvem maior proporção da renda como reserva, além de desenvolverem atividades paralelas que podem ser suspensas em épocas de crise. Possuem, portanto, maior capacidade de resistir a ameaças externas. Além do mais, como já foi demonstrado há alguns anos no estudo de Osborn,<sup>13</sup> as grandes organizações atingem níveis mais estáveis de renda. Observou-se que, em comparação com as pequenas empresas, as grandes são mais rentáveis durante épocas de depressão, podendo não acontecer o mesmo em épocas de prosperidade.

4. Em períodos de dificuldade as grandes organizações podem obter mais facilmente apoio externo.

Essas facilidades decorrem do sistema de conveniência externa estabelecido no raio de atuação da grande organização, bem como das relações estabelecidas em função da idade. As grandes organizações tendem a ser mais antigas que as pequenas e, por essa razão, podem ter acumulado um conhecimento maior sobre os possíveis problemas a serem enfrentados. Mesmo em situação difícil, a grande organização pode superar melhor as condições desfavoráveis graças aos esquemas de relacionamento institucional que lhe garantem não só a proteção da área financeira, dos órgãos públicos, como também o apoio da comunidade que veria seu equilíbrio social ameaçado — em termos de renda, empregos etc. — pelo desaparecimento da organização.

5. A grande organização tem melhores condições de maximizar o poder, a renda, o prestígio e a segurança de emprego e de *status* social de seus gerentes.

É facilmente constatável que os objetivos de eficácia levam a grande organização a uma renda mais elevada e, geralmente, em termos absolutos, a maiores lucros. Desta forma, ela adquire maior proeminência, maior visibilidade e maior poder na ambiência social em que opera. Tudo isso se reverte em maior renda e prestígio para sua gerência, garantindo *status* social elevado, maior facilidade de acesso às elites sociais e controle sobre fatores externos à organização.

O crescimento não traz apenas vantagens; acarreta também alguns ônus e muitas organizações não estão atentas às dificuldades que podem advir do crescimento.

<sup>12</sup> Starbuck. op. cit.

<sup>13</sup> Osborn, R. Efficiency and profitability in relation to size. *Harvard Business Review*, v. 29, n. 2, p. 82-94, 1951.

Dentre essas dificuldades podemos apontar, em primeiro lugar, o conflito entre a expansão e a burocratização. Organizações em crescimento rápido sempre se defrontam com o problema da burocratização crescente. Enquanto no início os custos fixos são menores e os padrões de burocratização menos acentuados, à medida que a organização caminha numa trilha de sucesso, crescem as necessidades de estruturação e a empresa gradativamente vai sendo restringida pela imposição de ordem e uniformidade internas. Esta ordem interna é requerida não para racionalizar os produtos do sistema organizacional, mas, sim, para diminuir ambigüidades estruturais e comportamentais internas. Passa a haver uma concentração nas atividades processuais de apoio logístico, na classificação de cargos, padronização de materiais, racionalização de procedimentos financeiros e a organização, inevitavelmente, torna-se mais burocratizada e mais cara, além de agravar os conflitos entre chefes das atividades de apoio — com poder regulador crescente — e os chefes de linha, responsáveis por projetos específicos, que se sentem cada vez mais controlados e restringidos em sua ação.

Em segundo lugar, o crescimento cria a inviabilidade de pequenos projetos dentro da organização, devido às modificações nas habilidades e nos custos fixos. À medida que a organização cresce, tem que se acostumar à idéia de que deve abandonar projetos, atividades ou produtos que antes eram rentáveis e proporcionaram seu rápido desenvolvimento. Tais projetos, embora fáceis e rentáveis, só podem ser eficientemente conduzidos pelas pequenas organizações. Não se trata de abandonar tudo que é passado e obsoleto, mas de deixar, nas palavras de Peter Drucker, “as migalhas para os pequenos”,<sup>14</sup> reconhecendo que em pequenos projetos e atividades, as grandes organizações dificilmente poderão competir com as pequenas em rentabilidade e eficiência.

O crescimento deve ser planejado e visto como uma política empresarial que, como as demais, necessita de objetivos, prioridades e estratégias. Deve ser consequência do alcance de objetivos socioeconômicos bem definidos e implementados. Isto é sem dúvida bem diferente do crescimento segundo um aumento vegetativo-incrementalista. Este pode comumente ser observado nas organizações públicas, onde a grandeza da organização é medida quase exclusivamente pelo tamanho do orçamento e a quantidade de pessoal, e não da potencialidade para alcançar grandes resultados. Como não sofrem grandes sanções do mercado, o crescimento dessas organizações pode disfarçar a ineficiência interna, não equivalendo a qualquer fortalecimento econômico.

O planejamento estratégico procura guiar as organizações para o crescimento e o desenvolvimento planejados, isto é, para assumir a direção socialmente correta do fortalecimento econômico e do tamanho ótimo em cada etapa de crescimento.

<sup>14</sup> Drucker. *Management*

#### 4. Inovação e capacidade adaptativa

O processo de crescimento é um processo de mudança e inovação, bem como de adaptação a novas circunstâncias e à nova ambiência na qual a organização vai operar. Inovação e mudança, porém, não são “comodidades” garantidas no processo gerencial, nem ocorrência normal na evolução das organizações modernas. A inovação e a mudança e, portanto, o crescimento necessitam de planejamento e ação para sobrepor-se a fatores da ambiência moderna e interna que induzem a: a) estabilidade excessiva; b) colocação da sobrevivência como objetivo primordial; e c) manutenção do *status quo* ou mesmo a contração da organização a um menor tamanho.

a) A estabilidade é um objetivo organizacional facilmente aceito em todos os níveis de gerência.

As organizações sabem que não podem promover grandes mudanças ou impactos ambientais, principalmente a curto prazo. A regularidade da renda garante aos membros de uma organização segurança psicológica e tranqüilidade para enfrentarem as incertezas da ambiência externa.

No crescimento organizacional a ambiência tem peso maior que as necessidades e as decisões gerenciais internas. Assim, a organização sempre procura estabelecer uma consistência interna e um padrão regular de comportamento para evitar a instabilidade nas transações ambientais. Esse desejo de estabilidade, embora não implique expansão, pelo menos bloqueia a contração.

Exatamente porque garante o tamanho do empreendimento e resguarda a segurança psicológica dos participantes, este objetivo obtém facilmente apoio de todos os membros da organização.

b) A colocação da sobrevivência como objetivo primordial é inerente ao sistema organizacional.

As organizações, ao contrário dos seres vivos, não possuem um ciclo de vida definido. Também não são seres completos, pois para sobreviver necessitam de interação e cooperação permanentes com outras organizações. As organizações consideram a sobrevivência como um fato importante a informar o processo decisório diário.

Conforme afirma Starbuck,<sup>15</sup> a organização pode não maximizar lucro ou minimizar custo, nem aumentar prestígio ou renda, mas tem que sobreviver. Sobreviver é difícil numa ambiência de mutações constantes pois exige “um grau relativamente alto de eficiência”.<sup>16</sup> A pressão pela sobrevivência na maioria das vezes provoca a necessidade de certo grau de consistência interna, de medidas processuais rígidas de coordenação e controle, e a manutenção da estrutura interna a fim de resguardar o atual curso de ação que tem garantido a existência da empresa até o presente.

Esses fatores de pressão chocam-se com a necessidade de inovar e criar novos meios de ação e o objetivo da sobrevivência pode adquirir uma posição de proeminência entre os objetivos centrais, permeando todas as ati-

<sup>15</sup> Starbuck. op. cit.

<sup>16</sup> Barnard, Chester. *As funções do executivo*. São Paulo, Editora Atlas. 1971.

vidades empresariais e impedindo um progresso mais acelerado da organização. Em decorrência disso, o exame do tempo gasto por dirigentes e chefes de vários níveis hierárquicos revela que a maior parte deste tempo é consumida em pequenas lutas internas pela sobrevivência do seu departamento ou seção, isto é, na busca de maiores recursos em termos de pessoal, espaço físico, de material, ou de maior parcela do orçamento, sem necessariamente refletir qualquer preocupação com o objetivo ou as prioridades da empresa.

A sobrevivência da empresa é também a sobrevivência de seus dirigentes. Essa luta pela sobrevivência leva a um desvio dos objetivos e prioridades centrais, porque “as organizações desempenham outras atividades que, embora sem qualquer conexão direta com tais objetivos, visam a manter a coalizão dos indivíduos encarregados de alcançá-los”.<sup>17</sup>

c) A pressão para a manutenção do *status quo* organizacional é resultante do sistema de interesses investidos na alocação de autoridade e responsabilidade interna e na especialização do trabalho.

Essa pressão varia segundo diversos fatores relacionados às mudanças que se deseja introduzir. Em primeiro lugar, a natureza da mudança pode ter influência sobre a manutenção do sistema de poder vigente. As mudanças organizacionais decorrentes de mutações ambientais podem repercutir apenas em alterações em projetos, em áreas de atuação ou produtos existentes, ou em mudanças radicais nessas mesmas dimensões. Em geral, as variações em projetos correntes são mais facilmente aceitas pelo fato de poderem ser implementadas e controladas dentro da estrutura vigente, adicionando-se apenas a utilização de novas técnicas e instrumentos aos já existentes. As mudanças radicais — novos projetos ou extinção de produtos — requerem uma mudança na estrutura de poder da organização. Pode ocorrer que a gerência tente evitá-las com base na premissa de que a organização não está capacitada a desenvolver um novo produto ou acrescentar nova área de atuação por falta de condições estruturais. Cria-se então um círculo vicioso que mantém o *status quo*.<sup>18</sup>

Em segundo lugar, a forma pela qual os gerentes percebem os objetivos do seu órgão pode ser um fator de bloqueio à inovação. Essa percepção está muito relacionada com o poder e *status* do órgão e os gerentes tendem a maximizar a importância desses objetivos no contexto dos objetivos organizacionais e a não aceitar mudanças que possam ser desfavoráveis às políticas e diretrizes de seu órgão.

Em terceiro lugar, os interesses investidos na hierarquia podem evitar que o gerente assuma atitude favorável à mudança. Segundo as premissas de Anthony Downs, os burocratas tendem a agir segundo objetivos de maximizar seus interesses pessoais (renda, poder, prestígio, segurança e conveniência), além de interesses altruístas (orgulho pela excelência do trabalho e desejo de servir ao interesse público), tendendo, portanto, a opor-se às mudanças que reduzam a quantidade de recursos sobre seu con-

<sup>17</sup> Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little Brown, 1969.

<sup>18</sup> Veja *The problems of large organizations in a structurally changing environment*. Scandinavian Institute for Administrative Research, 1973. Relatório.

trole pessoal ou o número, o âmbito ou a importância relativa das funções sociais que lhe foram confiadas.<sup>19</sup>

Pode-se afirmar que essas premissas afetam de forma diversa gerentes em diferentes níveis hierárquicos da organização. O nível de gerência profissional encontrado no escalão hierárquico médio de uma empresa tende a resistir mais à mudança, apesar de ser o nível gerencial que, paradoxalmente, mais a deseja. O gerente profissional de nível médio, devido à sua capacidade técnica e posição na hierarquia, possui mais informações técnicas detalhadas que o gerente no nível superior, onde as informações são mais genéricas. Isto lhe dá condições de avaliar de forma contínua os programas organizacionais fazendo com que assuma, na maioria das vezes, uma posição crítica, diferente do nível superior. As mudanças que deseja são no sentido de obter maiores oportunidades de participação nas decisões superiores e dar maior contribuição, o que acarretaria a sua valorização profissional. Contudo, é exatamente na gerência médio-profissional que se concentram as maiores possibilidades de investimento individual em *status*, poder e renda ser prejudicado por padrões internos de carreira.

Os dirigentes de primeiro nível hierárquico, por exemplo, por possuírem maior poder, renda e *status* organizacional, dependem, para a preservação desses interesses pessoais, de fatores externos à organização: na administração pública, primordialmente, os interesses políticos externos; na administração privada, os interesses da assembléia de acionistas. Internamente não encontram grandes desafios à sua posição e podem controlar a mudança de forma a não afetar seu *status* organizacional.

No escalão médio, as mudanças internas têm maiores repercussões sobre o padrão de carreira, o *status*, a renda e o poder. As pessoas nesse nível estão jogando o jogo, conhecem os seus possíveis substitutos e têm interesses investidos nas regras de promoção que lhe propiciaram o alcance da posição atual. Portanto, resistem a qualquer mudança dessas regras que venha a facilitar a sua substituição, ameaçando posições já conquistadas. Os que estão nos níveis hierárquicos mais baixos possuem tão poucos interesses investidos na organização que, regra geral, aceitam inovações internas já que a possibilidade de maximização de interesses pessoais é consideravelmente maior do que a de perdas. Estas seriam relativamente pequenas, mesmo em caso de transferência de organização.

Em quarto lugar, a incapacidade de reagir a pressões externas faz com que a organização se acomode de acordo com a distribuição de poder existente. À proporção que a organização cresce, aumentam também as necessidades de coordenação e controle, o que gera maior complexidade, multiplicando-se os níveis hierárquicos. A dispersão de poder face à multiplicidade dos órgãos de responsabilidade decisória faz com que a inovação se torne um problema difícil de ser conduzido, em virtude das inúmeras linhas de autoridade e influência que mantêm o equilíbrio de poder. Assim, à medida que aumentam as unidades organizacionais e os níveis de responsabilidade, cresce a resistência, pois a menor mudança afetará um

<sup>19</sup> Downs. op. cit.

maior número de pessoas, repercutindo sobre o equilíbrio de poder entre os órgãos envolvidos. Esse sistema de complexidade e multiplicidade de órgãos, mais comum às organizações públicas, torna tais organizações incapazes de reagir a mudanças externas pela impossibilidade de adaptar rapidamente a estrutura interna às novas demandas e problemas ambientais. Como a estrutura de poder é complexa e não pode facilmente ser alterada, essas organizações reagem às pressões externas simplesmente introduzindo e aumentando o número de funções especializadas.<sup>20</sup>

## 5. Organização sensível à mudança externa

O problema fundamental trazido pelo planejamento estratégico é o da decisão sob incerteza. Embora todas as decisões, em geral, envolvam uma margem de ignorância e, portanto, incerteza e risco, as decisões estratégicas podem envolver um maior grau de incerteza. As decisões estratégicas, ao contrário das outras decisões administrativas,<sup>21</sup> são decisões que se baseiam em fatores que transcendem os limites da organização. São decisões a longo prazo que se focalizam sobre fatores externos não controláveis pela organização. Portanto, diminuir a incerteza e risco nas decisões estratégicas não é um problema de aumentar a racionalidade da organização como no que concerne a decisões administrativas, que são decisões a curto prazo, baseadas em fatores internos controláveis e governadas por relações relativamente imutáveis entre a organização e o ambiente.

As decisões administrativas atraíram no passado a atenção de estudiosos da administração<sup>22</sup> que produziram um grande número de trabalhos voltados para o aumento da racionalidade organizacional e viram as decisões programadas como a forma de se evitar a ambiência de incerteza e risco presente na vida organizacional. Como as decisões estratégicas têm que ser tomadas com maior grau de desconhecimento sobre as possíveis conseqüências, também a prática gerencial nas grandes organizações tem revelado uma preocupação maior com as decisões administrativas, nas quais a racionalidade organizacional interna pode resolver em grande parte o problema. Esse tipo de comportamento, observado na gerência moderna, pode ser considerado defensivo, porque evita a pressão psicológica de decidir a respeito de um futuro incerto ou com base em fatores externos não con-

<sup>20</sup> *The problems of large organizations...*

<sup>21</sup> Veja classificação de decisões estratégicas e administrativas em: Ansoff, H. Igor. *Toward a strategic theory of the firm*. In: Ansoff. *Business strategy*. London, Penguin, 1969; Duncan, Jack. *Decision making and social issues*. Hinsdale, Ill. The Dryden Press, 1973.

<sup>22</sup> Nesse enfoque se enquadra grande parte dos trabalhos de Herbert Simon e seguidores, como: Simon, Herbert. *O comportamento administrativo*. Rio, FGV, 1966; March, James & Simon, Herbert. *Organizações*. Rio, FGV, 1966; e também Cyert, Richard & March, James. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1963, e o exemplo da coletânea de vários autores no mesmo enfoque de Welsch, Lawrence & Cyert, Richard. *Management decision-making*. London, Penguin, 1970.

troláveis. Para tal comportamento podemos encontrar as seguintes explicações:

1. Numa ambiência externa de ambigüidade e mutações constantes, existe a tendência a apegar-se ao conhecido e experimentado, tomando decisões estratégicas exclusivamente em bases incrementalistas.
2. Tentar prever o futuro, ao contrário do que ensina o senso comum, não diminui a incerteza, mas aumenta o grau de ignorância por causa do maior número de variáveis não controláveis à análise. Isso leva a não enfatizar, ao nível de gerência, as funções de previsão e planejamento a longo prazo.
3. Como a organização está voltada para ação direcionada, com objetivos previamente estabelecidos, o administrador responsável pelas decisões estratégicas procura agir numa ambiência de segurança, evitando a incerteza das decisões por exceção que, possivelmente, podem desvirtuar o alcance de metas prefixadas. Daí a ênfase nas normas e estruturas formais e nas decisões programadas, como forma de segurança psicológica.
4. Já que o futuro é desconhecido, incerto e imprevisível, reprime-se a incerteza presumindo implicitamente que o estado atual dos fatores que incidem sobre a organização deverá perdurar no futuro. Geralmente a premissa é incorreta, pois o futuro é sempre diferente.
5. Outra forma de não enfrentar o risco e a incerteza é definir objetivos organizacionais de forma ampla, ambígua e imprecisa, sem estabelecer um senso claro de direção futura e aceitando apenas o crescimento organizacional naturalmente concedido pela ambiência. Esse é um comportamento gerencial que define a missão básica da organização como aleatória. Vê o alcance das metas como resultado da ocorrência de fatores ambientais favoráveis, e não o alcance como resultado da ocorrência de fatores desfavoráveis, isentando de qualquer responsabilidade a gerência e a organização.
6. A análise e previsão a nível subótimo também se configura como uma forma de repressão à incerteza. Significa estabelecer metas para a organização aquém de suas possibilidades, a fim de garantir aos dirigentes a segurança de que os resultados predeterminados serão realmente alcançados.

O planejamento estratégico visa a reduzir a ambiência de risco e incerteza no processo de formulação de decisões estratégicas. Faz parte de um processo contínuo de buscar conhecimento e informações externas. Não cria automaticamente uma necessidade de novas informações, mas pode fazer a organização descobrir que lhe falta grande quantidade de informações obrigatórias para planejar o seu progresso futuro. Essas informações são vitais para se fazer a "análise de risco", ou seja, a utilização de fatores de probabilidade para dimensionar os possíveis resultados de cada curso alternativo. Somente com esta análise pode-se criar a atmosfera de redução de risco e incerteza.<sup>23</sup> Portanto, reprimir a incerteza é evitar conhecer que tipos de fatores externos incidem na organização e possivelmente continuarão a influenciá-la. É decidir no escuro, aumentando o risco, embora pretensamente numa ambiência de maior certeza.

<sup>23</sup> Hussey. op. cit.

O risco e a incerteza estão sempre presentes em todas as decisões estratégicas porque a ambiência externa está em mudança constante. Não só novas oportunidades são colocadas à disposição da organização, como também novos conhecimentos e a inovação tecnológica exigem a atenção da organização para incorporar internamente esses conhecimentos e adaptar-se tecnologicamente.

Da organização apegada ao ideal de sobrevivência exige-se um mínimo de adaptação e não são muitas as alternativas. É importante que estejam atentas, pois, caso contrário, as oportunidades passarão e a empresa pagará o preço ou o custo das “oportunidades perdidas”. Mas, quando se trata de descobrir oportunidades e inovar tecnologicamente é necessário enfrentar o problema de analisar o futuro e lançar-se à pesquisa e desenvolvimento de novos projetos e novos produtos socialmente relevantes. Hoje já existem e estão à disposição dos administradores inúmeras técnicas de previsão e obtenção de dados sobre o futuro, como as árvores de decisão, técnicas de simulação, de Monte Carlo, técnica de Delphi e cenários. O conhecimento sobre a realidade externa pode ser cada vez mais aperfeiçoado e utilizado na gerência da organização moderna.

Somente conhecendo os fatores externos pode-se estabelecer o alto grau de congruência entre os valores da organização e os valores do meio-ambiente, necessário ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade. O planejamento estratégico procura estabelecer esse alto grau de congruência definindo um senso de direção para a empresa baseado no máximo conhecimento sobre fatores controláveis e não controláveis. A esse nível não se trata de maximizar ou otimizar uma função, mas conseguir conhecimentos sobre a ambiência externa e interna suficientes para permitir que funções de renda ou rentabilidade possam ser otimizadas bem como determinadas as probabilidades para as alternativas de ação futura. No quadro 2 definimos quatro partes de tendência extrema segundo um modelo bidimensional sobre conhecimentos internos e externos à organização. Essa classificação permite visualizar as possibilidades gerenciais de processo decisório estratégico conforme a ênfase atribuída à busca de conhecimentos para minimizar a incerteza.

Quadro 2

*Modelo de decisão segundo conhecimento sobre fatores internos e externos à organização*

		Conhecimento sobre fatores controláveis	
		mínimo	máximo
Conhecimento sobre fatores não controláveis	mín.	A	B
	máx.	C	D

No ponto A — conhecimento mínimo sobre fatores controláveis e conhecimento mínimo sobre fatores não controláveis — a gerência encontra-se num grau de alienação quase total sobre as oportunidades existentes para a organização, desconhecendo até mesmo a quantidade de recursos disponíveis e sua distribuição interna. O planejamento estratégico é praticamente inviável e as decisões estratégicas são tomadas quase que com base na adivinhação quanto a seus possíveis resultados.

No ponto B — conhecimento máximo sobre fatores controláveis e conhecimento mínimo sobre fatores não controláveis — encontra-se a gerência voltada para os aspectos internos, o que é bastante comum nas organizações públicas consideradas eficientes. A pesquisa na organização é voltada para a realidade interna, conhecimento sobre funções, estruturas, pessoas, cargos, salários etc. A gerência geralmente parte do mito de que o maior conhecimento, domínio e controle da organização é capaz de levá-la a grandes resultados. Os grandes resultados, porém, só são possíveis quando a empresa definir a direção externa correta para alcançá-los, segundo conhecimentos sistemáticos buscados na ambiência.

No ponto C — conhecimento mínimo sobre fatores controláveis e conhecimento máximo sobre fatores não controláveis — a gerência encontra-se excessivamente voltada para os conhecimentos externos. Mesmo que todas as oportunidades e alternativas futuras pudessem ser identificadas e avaliadas segundo sua relevância social e econômica, a possibilidade de uma decisão estratégica acertada seria mínima, pois há um desconhecimento da capacidade da organização para seguir qualquer dessas alternativas.

É na cela D, onde se reúnem máximos conhecimentos sobre fatores controláveis e não controláveis, que ocorre a possibilidade de maior sucesso nas decisões estratégicas. A organização possui condições efetivas de auto-avaliação que lhe permitem a qualquer momento optar por alternativas futuras com menor risco e incerteza e, principalmente, orientar o seu desenvolvimento com segurança, mantendo a direção adequada.

## 6. Organização estruturada por objetivos e para resultados

As primeiras idéias com relação à gerência por objetivos apareceram com o intuito de se criar uma prática gerencial na qual os dirigentes, através do estabelecimento de diretrizes específicas ao seu nível gerencial, pudessem implantar padrões de desempenho elevados e mecanismos de autocontrole. A aceitação dessas idéias foi facilitada pela constatação, cada vez mais crescente, de inúmeros fatores organizacionais que limitavam a racionalidade do processo decisório e desvirtuavam as ações administrativas necessárias ao alcance de objetivos predeterminados. Esses fatores, conforme inferidos de estudos recentes,<sup>24</sup> podem ser enumerados como:

<sup>24</sup> Veja, além dos trabalhos de Simon, citados, Loen, Raymond. *Administração eficaz*. Rio, Zahar, 1973; Riggs, Fred. *Administração nos países em desenvolvimento*. Rio, FGV, 1968; Downs. op. cit. Drucker. *Management...*; *Administração lucrativa*.

1. Os limites da racionalidade por fatores individuais e organizacionais que impedem a identificação e análise de todas as alternativas e possíveis valores a elas associados no processo de tomada de decisão.

2. O legalismo processual nas organizações, que favorece o cumprimento, a manutenção e o aumento do número de regras, normas e tradições internas como meio de se alcançar a eficiência. Não se volta qualquer atenção para o problema de adequação ou não dessas normas aos objetivos organizacionais. Uma vez que a verificação do alcance de objetivos exige busca de informações e análises mais dispendiosas e demoradas, não há como se verificar de forma concreta e imediata o estado atual da organização. A segurança psicológica da gerência é garantida pela impossibilidade de avaliação imediata em termos de objetivos. Apenas o cumprimento das regras pode ser verificado. O desenvolvimento da responsabilidade gerencial se processa apenas em termos de cumprimento de normas internas.

3. O controle medido pela intensidade e não pela natureza conduz a uma ênfase crescente sobre os pequenos processos internos e não sobre objetivos, prazos e resultados organizacionais a serem alcançados. Tal desvio aumenta a necessidade de processualismo, já que esse tipo de controle tende a ser duplicado e intensificado à medida que os controlados tentam evitá-lo.

4. O desenvolvimento de atividades paralelas sem conexão direta com os objetivos organizacionais é uma forma de engrandecer fisicamente a organização, de preencher uma possível ociosidade interna, disfarçar ineficiência ou ineficácia no alcance de objetivos ou, ainda, de manter a coalizão e estrutura de poder daqueles que dirigem a organização.

Como resultado da incidência desses fatores, a análise sistêmica e a coleta de dados nessas organizações se faz, em grande parte, divorciada dos objetivos organizacionais, ocasionando a preponderância de dados irrelevantes, obscuros e insuficientes para avaliação correta das alternativas à disposição da organização. As opções internas com relação a objetivos já não se fazem em termos de relevância de valores e de recursos externos, mas, sim, segundo a análise primária daqueles dados, as percepções da gerência de alto nível e a acomodação de interesses internos. Acrescente-se ainda que os índices de desenvolvimento da organização são estabelecidos não com base na ambiência competitiva externa ou no preenchimento de necessidades sociais, mas em torno da tecnologia dos processos gerenciais utilizados pela organização.

Para evitar essas dimensões do processualismo interno é que se propôs a estruturação das organizações em termos de objetivos, evitando-se a separação excessiva dos meios e fins, que a longo prazo tendia a desvirtuar a organização de seus propósitos básicos. Por outro lado, a própria implantação do planejamento estratégico exige uma atividade de avaliação constante, impossível de ser levada adiante em um meio organizacional onde

3. ed. Rio, Zahar, 1974; Benton, John. *Managing the organizational decisional process*. Lexington, D.C. Heath. Co., 1973.

os objetivos não dirigem os processos estrutural, comportamental e decisório interno. A administração por objetivos não pode ser vista como uma técnica ou conjunto de técnicas, mas como uma conquista gradual das organizações em termos estruturais e comportamentais. Como prática gerencial, leva à revisão de uma série de princípios administrativos aceitos na teoria administrativa clássica. Assim, desde o seu início, quando enfatizava as dimensões do padrão de desempenho elevado e o autocontrole, vários outros elementos foram adicionados e conduzem à enumeração das seguintes premissas básicas, aceitas na estruturação por objetivos:<sup>25</sup>

1. A definição e operacionalização de objetivos globais em todos os níveis gerenciais evita que os dirigentes perciam de vista os objetivos centrais da empresa. Isto ocorre visualmente quando apenas as suas atividades são definidas. Evita também que os gerentes estabeleçam individualmente os objetivos para cada departamento, na suposição de que colaboram naturalmente para a consecução de objetivos organizacionais. Sabe-se que esta suposição geralmente não se confirma.
2. O conhecimento dos objetivos globais e seccionais por todos os níveis gerenciais é a forma mais eficaz de promover a integração dos processos organizacionais, estruturais e comportamentais.
3. A definição de objetivo de forma clara, concisa, tangível, mensurável e verificável facilita não só a definição de metas e resultados necessários ao aumento de desempenho, mas também o exercício da autodireção e do autocontrole.
4. A definição de objetivos de forma participativa aumenta o comprometimento individual e a lealdade para com os objetivos organizacionais.

A administração por objetivos, no entanto, não significa somente a definição de objetivos claros e relevantes. É preciso que a esse processo sejam

<sup>25</sup> Sobre a forma de definição e operacionalização de objetivo veja especialmente os trabalhos de McConkey, Dale. *Gerência por objetivos*. Rio, Expressão e Cultura, 1973; —. Writing measurable objectives for staff managers. *Advanced Management Journal*, p. 10-6, Jan. 1972. Implementation: the guts of MBO. *Advanced Management Journal*, n. 37, p. 13-8, July 1972, e 20 ways to kill management by objectives. *Management Review*, n. 61, p. 4-13, Oct. 1972. Lodi, João Bosco. *Administração por objetivos*. São Paulo, Pioneira, 1970; Humble, J. W. *Management by objectives in action*. New York, McGraw-Hill, 1970; Humble, John. *Management em ação*. Lisboa, Pórtico, 1974; sobre avaliação e desempenho os relatórios de Ernest Miller para AMA: *Objectives and standards: an approach to planning*. American Management Association, 1966, relatório n. 74; *Objectives and standards of performance*. 1967, relatório n. 84, 1967, 85 e 1968, 87, respectivamente nas áreas de produção, marketing e finanças; as idéias participativas na gerência por objetivo são provenientes dos trabalhos de Desenvolvimento Organizacional, principalmente em premissas sobre participação desenvolvidas inicialmente por McGregor, Douglas. *Os aspectos humanos na empresa*. Lisboa, Livraria Clássica, 1965, e March & Cyert. op. cit; sobre o planejamento organizacional por objetivos ver o livro mais recente de Odiorne, George S. *Management decisions by objectives*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1969; Raia, Anthony. *Management by objectives*. Glenview, Ill., Scott & Foresman, 1974; Carroll, S. & Tosi, H. *Management by objective: applications and research*. New York MacMillan, 1973.

adicionados planos de autocontrole e avaliação periódica. É indispensável ainda uma concepção gerencial — que excede a dimensão técnica — para garantir a visão de organização voltada para resultados, segundo uma ação direcionada relevante. O alcance dos objetivos requer que os gerentes tenham não só maior controle possível dos meios necessários, mas também sejam capazes de criar condições favoráveis ao autocontrole, à participação, à autonomia, à inovação e à criatividade no exercício da responsabilidade pelo objetivo específico.

## 7. Conclusão

Há algumas décadas, quando se forjavam as bases da moderna teoria administrativa, seria desnecessária tanta ênfase nos aspectos gerenciais externos das organizações. As mudanças ambientais eram menos influentes, ou, mais precisamente, existiam em menor quantidade e variedade. Hoje, essas mudanças existem em quantidade e natureza crescentes e, cada vez mais, desafiam a racionalidade das organizações.

A organização enfrenta problemas porque as mudanças na ambiência externa exigem mudanças na sua racionalidade interna. No passado, os padrões clássicos de racionalidade administrativa — divisão estrutural-funcional, especialização, rotinas, decisões programadas e comportamento padronizado — eram suficientes para resolver grande parte do risco e incerteza inerentes à escolha de alternativas para o futuro. Hoje, os dados do passado, a história da organização e a análise sistêmica do presente já não são suficientes para programar o futuro nas organizações complexas. Fazem-se necessárias a análise antecipatória do futuro, das oportunidades e riscos, e a busca permanente dos recursos e valores relevantes para a configuração dos cursos ideais de ação. Essa é uma habilidade fundamental na moderna gerência, pois define a responsabilidade pelo futuro da organização, ressalta a necessidade de os dirigentes olharem sistematicamente para fora de suas organizações, em busca de novas oportunidades.

Em face do contexto de mudanças, este trabalho enfatizou a necessidade de planejamento estratégico, não somente em função de conhecimentos internos, mas igualmente em termos de um máximo conhecimento sobre fatores não controláveis externos. Não se deve esperar que isso propicie à organização alternativas científicas, a nível ótimo, segundo padrões que reduzam ao mínimo a possibilidade de escolha de cursos não desejados. Pelo contrário, enfrentar o futuro, o risco e a incerteza através de análise de oportunidades, bem como da gerência por meio de objetivos claros, pode, no máximo, melhorar a arte de julgamento e a intuição dos dirigentes responsáveis.

A gerência empresarial pública e privada, associando, aos poucos, à tradicional análise empírica de suas organizações a análise normativa de suas potencialidades na ambiência em que operam, poderão projetar um futuro de maior progresso e relevância para suas empresas. Isso significa

abandonar a posição defensiva de gerência de procedimentos internos — que apenas evita o menos desejável — para adotar a de gerência objetiva, preocupada em alcançar o mais desejável.

## Summary

This paper emphasizes the important role played by strategic planning as a methodology on how to use internal/external organizational variables — controllable or not controllable — in order to lead managers to move from the managerial defensive position, avoidance of the least desirable, to the objective managerial position, achievement of the most desirable.

The most modern major premise of the organization as an open system emphasizes its sensibility to external pressures as well as the need to respond effectively to them. This new conception presents a completely new framework that places the environment — organization transactional nature — as a main factor for the organization survival and development. Two factors are responsible for that:

1. the speed and the discontinuity of external changes — which hinder the organization policy from being based on evolution, continuity and natural adaptation to new environments.
2. the decrease of organizational sensibility to the outside problems, due to the inside complexity reached by the modern organizations.

As far as speed and discontinuity of change is concerned a deep and systematic analysis of the social and economic ambience within which operates the organization is essential to the organizational planning.

Public and private enterprises success are conditioned by their ability to perceive the changes in desirable environmental values and to convert them into relevant organizational purposes.

In order to demonstrate the relationship between inside and outside organizational values, the author has drawn some Figures and Tables from which he inferred hypothesis about the organizational success, the business planning traditional and modern approaches and the basis for organizational growth and development.

The focus of policy-making process studies become different as they are conducted by academic research or executives and consultants from large organizations.

The models for understanding public policies are most in an analytical fashion, trying to explain public policies within a scientific rigorism, while the models for studying the business policy-making process are typically addressed to patterns of action.

The author points out that the main objective modern organizations are concerned with — the growth — may be viewed as a consequence of the following stimuli:

1. the larger the organization, the higher its efficiency and effectiveness levels.
2. the larger the organization, the easier to change or to ignore the external ambience.
3. the larger the organization, the lower its change to have its survival threatened.
4. the larger the organization, the easier to get external support.
5. the larger the organization, the higher its chance of maximizing power, income, prestige and assuring employment and social status to its managers.

In the author's view modern organization needs to adopt strategic planning if it is willing to take socially correct direction to economic strengthening and optimum size at each growing step, because growth means to change, to innovate, to adapt oneself to the new ambience in which the organization has to operate.

As far as strategic planning and decisions are affected by, the author's main concern is the decision under uncertainty because it is based upon factors which transcend organizational boundaries. These factors may bring about disfunctional organizational behavior and limit the rationality of the decision-making process.

## **O PROCESSO POLITICO**

### **Estudo Comparado**

Jorgen Rasmussen

O ensino bem sucedido de um curso de introdução à política comparada (ou governo comparado) envolve a apresentação de informes muito bem organizados em torno de uma estrutura coerente. Portanto para surtir efeito, um livro-texto necessita prover uma estrutura metódica e articulada que não apenas classifique a informação básica, mas também torne-a vital e relevante para o aluno.

**O processo político** preenche tais requisitos: material cuidadosamente escolhido, coerência intelectual, clareza estilística são as primeiras características deste volume essencial à política comparada. Aqui os danos significativos da pesquisa estão vinculados ao estudo contínuo dos sistemas políticos.

**O processo político** estimula o interesse do estudante no estudo comparado, enfatizando as características de uma pesquisa bem realizada verificando as potencialidades e deficiências do funcionamento estrutural e demonstrando a necessidade de uma maior integração de pesquisa nesta área de crescimento rápido e excitante.

Pedidos para a **Editora da Fundação Getulio Vargas**,  
Praia de Botafogo, 186 — CP 9052 — ZC-02  
Rio de Janeiro, RJ.