

ARTIGOS

Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais

PAULO ROBERTO MOTTA*

1. Introdução; 2. Aderência à missão socioeconômica e a necessidade de sobrevivência; 3. Planejamento: a busca de uniformidade e coerência; 4. Gerência da mudança; 5. Considerações finais.

1. Introdução

As organizações públicas prestadoras de serviços e entidades privadas sem fins lucrativos vêm desempenhando funções cada vez mais amplas e relevantes no Brasil, notando-se sua proliferação crescente nos últimos anos. Instituídas por particulares ou pelo poder público, desenvolvem atividades assistenciais, educacionais, culturais, esportivas, de pesquisa e outros serviços, organizando-se, tanto como entidades privadas sem fins lucrativos, algumas como fundações, quanto sob a forma de autarquias e mesmo empresas públicas. A terminologia *organização pública* tem, no contexto deste trabalho, uma conotação mais administrativa que jurídica. É usada em sentido abrangente, compreendendo entidades sem fins lucrativos que possuam as seguintes características primordiais:

1. A sobrevivência e a ação independem dos mecanismos de mercado ou da existência de lucro ou superávit.
2. A remuneração global independe, em grande parte, do preço do serviço pago pelos clientes.

* Diretor e professor da Escola Brasileira de Administração Pública.

3. Os objetivos são baseados em interesses comunitários mais amplos, cujo alcance ultrapassa os limites de satisfação de seus interesses particularísticos.
4. A cultura organizacional tende a se caracterizar por forte senso de identidade e de aderência à missão socioeconômica.

Apesar da grande importância desse tipo de organização, pouca atenção recebe dos estudiosos de administração, no sentido de analisar suas principais características e a possibilidade de aplicação da moderna teoria gerencial. Na verdade, a quase totalidade dos trabalhos publicados sobre planejamento estratégico é orientada para a empresa privada, resultando em dificuldades de aplicação a entidades que não possuem os mesmos objetivos ou condições de atuação. Inferências feitas a partir de trabalhos sobre o assunto mostram que o planejamento estratégico aceita, em geral, três premissas fundamentais que não o invalidam mas dificultam sua aplicação a organizações públicas e privadas sem fins lucrativos.

A primeira delas é que a organização, como empresa, vive num ambiente competitivo, onde a conquista e a manutenção de áreas de mercado são consideradas como bases de crescimento e desenvolvimento organizacional. Entretanto, as organizações públicas não possuem suas estratégias de crescimento baseadas na competição, nem são administradas ou avaliadas por um sistema de ganhos e perdas no sentido mercadológico. A estratégia de desenvolvimento de entidades públicas ou sem fins lucrativos baseia-se na concretização de objetivos sociais que justificam a sua existência na ambiência em que operam.

Pela segunda premissa, o planejamento global da organização, mediante um processo racional de análise de oportunidades e ameaças, garante não só um maior domínio gerencial da organização sobre seu ambiente como também a sua sobrevivência a longo prazo. Já nas organizações públicas, o processo decisório não possui a mesma racionalidade organizacional da empresa privada, pois não sofre os mesmos tipos de ameaças, nem busca as mesmas oportunidades. Seus dirigentes normalmente não gozam das mesmas condições analíticas e de autonomia. Pelo contrário, a sobrevivência destas organizações é garantida por fatores que não a autonomia gerencial sobre a ambiência externa.

A terceira estabelece, finalmente, que a eficácia das organizações depende de sua capacidade de adaptação e de resposta rápida às novas demandas, tendo em vista as freqüentes transformações ambientais. As organizações públicas, pela sua própria natureza, não são administradas ou avaliadas segundo critérios de mercado; têm dificuldade de justificar mudanças repentinas devendo, normalmente, deixar transparecer continuidade, coerência e estabilidade.

A análise a seguir pretende contrapor essas três premissas básicas da teoria gerencial à prática administrativa das organizações públicas e entidades sem fins lucrativos. Tendo em vista tanto as características dessas organizações como as premissas já mencionadas, a análise concentra-se em três di-

mensões principais destas organizações que dificultam a tarefa de planejamento estratégico e a gerência segundo objetivos: a) a aderência à missão socioeconômica e a necessidade de sobrevivência; b) o planejamento e a busca de uniformidade e coerência; e c) a gerência da mudança e a percepção de escassez.

2. Aderência à missão socioeconômica e a necessidade de sobrevivência

A definição da missão socioeconômica ou a visão clara do propósito final da organização tem sido considerada, na moderna teoria gerencial, como o ponto inicial de toda atividade de planejamento. Além do mais, a lealdade e o comprometimento com essa missão são continuamente ressaltados como fatores fundamentais para a formulação e gerência de programas internos.

No que se refere à definição de objetivos, muitas vezes a amplitude, ambigüidade e intangibilidade da missão dificultam sua operacionalização gerencial. A própria estrutura organizacional tende a não refletir esses objetivos, cuja variedade faz surgir centros de poder, praticamente impossíveis de serem reconciliados, mesmo em função da própria missão central. Aos poucos, surgem obstáculos estruturais para a consecução de objetivos finais, pois estes só podem ser concretizados por meio de reformas estruturais que causariam grandes rupturas e destruiriam a imagem externa de coerência e consistência necessária à legitimidade e atuação das organizações públicas.

O sentido de aderência à missão socioeconômica e lealdade aos propósitos da organização, se não operacionalizado gerencialmente, pode tornar-se de tal forma ambíguo e impreciso que, ao invés de informar os destinos da organização, passa a servir de justificativa para decisões para cuja fundamentação faltam conhecimentos. Assim, a lealdade à missão é continuamente ressaltada, principalmente em épocas de crise, quando decisões não rotineiras são tomadas com frequência. O apelo à lealdade e à missão torna-se o fator de coesão ou agregação entre os membros da organização. Por outro lado, as dificuldades para definir os objetivos concorrem para a não existência de indicadores de desempenho organizacional. Usa-se, quando muito, indicadores amplos como: *serviços relevantes* ou *rentáveis socialmente*, cujo conteúdo a organização raras vezes conhece e que refletem simplesmente conceitos de valores internos e não necessariamente externos.

Como a maioria das organizações públicas tem uma sobrevivência relativamente garantida, devido ao apoio e facilidade que as cerca, seu crescimento é naturalmente concedido pela ambiência. Crescem, assim, sem necessidade de uma análise concreta de relevância em cada estágio de sua evolução. Convivem mais facilmente com a ausência de indicadores de desempenho, ajudadas pela repressão interna da incerteza, que garante a tranqüilidade institucional. Se os objetivos fossem mais bem definidos, maior seria o risco e a incerteza quanto à possibilidade de alcançá-los. Embora as estatísticas incrementais assegurem a imagem externa de crescimento, este não

ocorre sem se enfrentar o dilema entre atender à justificativa social da organização e à necessidade de sobrevivência.

No princípio, as entidades sem fins lucrativos se desenvolvem facilmente em termos de alcance dos propósitos para os quais foram criadas. A supressão da mentalidade comercial não perturba o crescimento da instituição, nem desvirtua o espírito social que originou sua criação. O crescimento constante e acentuado do custo fixo, comum nas organizações públicas, conduz, no entanto, a longo prazo, a pressões na administração financeira. Surge, assim, a necessidade da preocupação comercial, não como uma política revisionista, mas como uma política de autopreservação, em que a necessidade de sobrevivência e/ou a viabilidade financeira vão afetar os objetivos centrais e as prioridades da missão socioeconômica. Em outras palavras, a repressão da mentalidade comercial favorece, no início, a aderência programática à missão socioeconômica, mas o imperativo da sobrevivência poderá levar, a longo prazo, à repressão das prioridades que justificam a existência da organização, surgindo alguns dilemas como os sintetizados no quadro 1.

Quadro 1

Dilemas entre a aderência à missão e a aceitação da mentalidade comercial

Repressão da mentalidade comercial e aderência à missão	Aceitação da mentalidade comercial (forma de sobrevivência)
1. Fundamental relevância em função dos objetivos sociais que justificam a existência da organização	1. Aceitar rentabilidade financeira como medida de relevância
2. Estimular o crescimento com base na consecução dos objetivos sociais	2. Moderar o crescimento e aceitar a estabilidade ou redução de objetivos sociais
3. Recusar pressões externas indevidas em função da relevância dos objetivos e da missão socioeconômica	3. Aceitar pressões externas e desvirtuamento da missão
4. Estimular o espírito altruísta para gerar dedicação e <i>esprit de corps</i> em função das atividades sociais básicas	4. Reprimir o espírito altruísta e reativar mecanismos para buscar conformidade às novas regras e normas existentes
5. Atrair e manter pessoal sem grandes compensações financeiras competitivas com base na contribuição de uma missão social de alta relevância	5. Perder a capacidade de atrair e manter pessoal sem grandes compensações financeiras, à medida que se incorporam objetivos comerciais

Uma instituição não-comercial não está, por princípio, aparelhada para desenvolver atividades que podem ou devem ser gerenciadas e controladas comercialmente. Falta-lhe habilidade para a decisão oportuna, capacidade gerencial para estabelecer acordos ou concessões, possibilidade de ajustes imediatos a crises, variações e oportunidades externas, além de normalmente ser incapaz de conviver com ambigüidades e dualidades externas. Quando, por motivos internos ou externos, se envolve nessas atividades, gera, normalmente, não só conflitos entre seus valores e objetivos mas, também, conflitos gerenciais, isto é, entre normas e regras administrativas existentes.

O conflito entre os valores comerciais e a doutrina filosófica (filantrópica, educativa, cultural, assistencial etc.) da instituição pode ser facilmente ajustado ou racionalizado em função da necessidade de sobrevivência ou da manutenção da viabilidade financeira. Nas entidades públicas, no entanto, normalmente caracterizadas por um processualismo acentuado, as normas administrativas constituem o parâmetro central do controle da organização. Assim, não podem ser violadas facilmente, mesmo por motivos comerciais. Os objetivos e valores, sendo algo amplo e ambíguo, refletem menor falta de controle por parte da organização do que as regras administrativas, que são concretas e verificáveis.

3. Planejamento: a busca de uniformidade e coerência

O planejamento estratégico consiste num processo contínuo e sistemático de olhar para fora e para a frente da organização traçando rumos para o futuro, e enfrentando riscos e incertezas. Exige, portanto, visão de futuro, conhecimento da ambiência externa, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade em conviver com ambigüidade e mudanças rápidas. As organizações públicas, no entanto, possuem como uma das principais características a necessidade de transparecer externamente como ordenada, uniforme e consistente em todas as suas áreas e ações. Isso ocorre porque essas entidades devem, em princípio, articular, agregar e processar equitativamente os interesses e preferências de sua clientela. Ambigüidades e prioridades, facilmente aceitas na empresa privada, tornam-se inaceitáveis nas organizações públicas, pois poderiam implicar possíveis preferências a grupos específicos.

O planejamento, contudo, é uma forma de estabelecer prioridades e ressaltar ambigüidades. Planejar significa hierarquizar objetivos e, portanto, estabelecer formas de concentração de recursos, buscando maneiras racionais de distribuí-los desigualmente. Daí decorrem as dificuldades de aplicação do planejamento, pois esse tipo de organização possui pressões externas para reprimir ambigüidades devendo transparecer ordenadas e estáveis. Assim, buscam não só padrões de uniformidade mas, também, justificativas para suas ações, preferentemente em dados passados, já que são conhecidos, experimentados, e transmitem, portanto, maior estabilidade do que os incertos e perturbadores dados sobre o futuro. Desta forma, o tratamento gerencial do

planejamento tende a enfatizar as seguintes características, que diminuem a eficácia da sua ação:

1. Reconciliação continua com o passado — A busca da coerência histórica é comum nas organizações em que a grande agregação interna é baseada na lealdade à missão e aos programas que deram origem e imagem externa à instituição. Planejar é mudar mas, enquanto for possível, a organização resistirá à inovação que altera a sua ligação com o passado ou afeta a lealdade de seus membros. A atividade de planejar vai, portanto, enfatizar a consistência com o passado. Antes de se olhar para a frente e saber o que se tem que fazer, olha-se para trás para saber o que tem que ser mantido. A ponte com o futuro tende a ser estabelecida por meio de modificações incrementais do *status quo*, como simples variações do passado, principalmente em incrementos numéricos nos programas já existentes. Aceitam-se poucas variações nos programas e mudanças mais radicais ocorrem somente por fortes pressões externas.

2. Reações a crises e pressões externas — O grande esforço gerencial é concentrado em criar uma organização estável e perceber na ambiência externa os elementos que garantem a estabilidade. Como o planejamento estratégico envolve a análise de elementos externos não controláveis, perturbadores da estabilidade, sua importância tende a ser mais ressaltada em épocas de maior instabilidade, ou seja, na existência de crises. A análise sistematizada e contínua de oportunidades e ameaças é praticamente inexistente, o que torna a organização mais vulnerável a pressões políticas externas. Conforme se mencionou, é como resultado dessas pressões que surge parte substancial das mudanças radicais, tais como eliminação ou adição de programas. Essas mudanças são absorvidas internamente como um ônus da sobrevivência, mas não necessariamente aceitas por concordância ou consenso. Por outro lado, as organizações públicas e sem fins lucrativos, por se basearem na sobrevivência estável e uniforme, desenvolvem uma aversão a ameaças,¹ salvo a de fusão com outra organização pública ou sua encampação.

3. Planejamento por minianálise — A falta de sistematização e continuidade no planejamento gera a ausência de informações válidas e utilizáveis no processo decisório, concorrendo para que as decisões sejam baseadas quase exclusivamente na experiência, crença, hábito e informações restritas que os dirigentes possuem. Mesmo quando alguns conhecimentos são produzidos por setores especializados da organização, visando decisões mais obje-

¹ Numa análise sobre gerência de empresas públicas, Enda Hession afirma que essas empresas normalmente são avessas não só à análise de ameaças como também de oportunidades. Veja Hession, Enda. *The Application of strategic management to the decision-making process in public enterprise*, trabalho apresentado no seminário sobre *Nouvelles Approches, Nouvelles Tendences et Nouveaux Objectives pour le Management Strategique*. Essec, Cergy, Avril, 1978.

tivas, os dirigentes tendem a ressaltar o seu próprio esquema de análise. Se uma análise mais longa e detalhada é aceita, significa que terá que se ater a considerações objetivas, definição clara de problemas e hierarquização de possíveis alternativas para decisão. Assim, conhecimentos concretos podem ameaçar uma perspectiva particularística e contradizer hábitos e crenças de dirigentes que mantêm seu *status* organizacional em função de conhecimentos restritos e não compartilhados.² Por essa razão, a aprovação de planos e projetos depende sempre de um exame por parte dos dirigentes *vis-à-vis* sua miniestrutura de referência, onde estudos e avaliações são contrapostos à ambiência política imediata, evidências são confrontadas com experiências e aprovações são obtidas depois de longos processos de discussão — e negociação — sobre mudanças de significado estratégico em partes substanciais do plano. Por outro lado, a não utilização de informações coletadas para o planejamento produz em outros níveis organizacionais ajustes e acomodações à situação existente. No nível técnico, surge a crença de que produzir informações para o planejamento consiste num esforço inútil e numa carga adicional de trabalho que apenas concorre para a manutenção de regularidade da vida organizacional. Assim, o meio técnico também passa a se conformar com os dados extraídos da experiência e da história organizacional. As decisões baseadas em conhecimentos desatualizados desprezam a oportunidade de aprendizado com base na situação real da instituição. A nível externo, órgãos colegiados, como conselhos e comissões de direção, podem emitir julgamentos inadequados. Como a maioria desses conselhos, comuns às organizações sem fins lucrativos, realizam suas análises e avaliações fundamentados em informações apresentadas pela própria direção da organização, decidem também em função de dados da miniestrutura de referência dos dirigentes. Em muitas instâncias, produzem avaliações duvidosas sobre a situação real da organização.

4. Isolamento do planejamento — Num meio organizacional em que são ressaltados padrões de uniformidade e conformidade, o planejamento tende a se tornar uma atividade isolada,³ pelas seguintes razões: a) o fato de que o planejamento trabalha com dados sobre o futuro, isto é, incertos e especulativos, o que faz com que estes não devam, em princípio, ser passados aos encarregados da implementação, a não ser após aprovados e incorporados a novas diretrizes, a fim de não perturbar a estabilidade e as rotinas organizacionais; b) a repressão da incerteza de não se vincularem direta-

² Planejamento como ameaça aos dirigentes é uma proposição levantada por Ansoff, Igor. In: *The State of practice in management systems*. Bruxellas, European Institute for Advanced Studies in Management, 1975.

³ Vários autores têm tratado recentemente do isolamento do planejamento. No caso de organizações públicas veja, especialmente, Pressman, Jessrey L. & Wildavsky, A. *Implementation*. Berkeley, University of California Press. 1973; para um relato inferido da realidade brasileira, veja Motta, Paulo Roberto. *Incompatibility of good planning and bad management: implementation problems in development administration*. ILAS, University of Texas, 1976.

mente à atividade duvidosa e arriscada de planejar, por parte dos dirigentes, contribui para a delegação excessiva do planejamento a comissões, assessorias e grupos, dissociados da direção; c) o uso da decisão como substituto da ação por parte de dirigentes que preferem manter ambas as funções nitidamente separadas, pois a decisão gera menor resistência à mudança do que a ação, fazendo com que a atividade de decidir torne-se isolada no contexto e, muitas vezes, sem coerência com a ação da organização; d) dentro das próprias premissas clássicas, que justificam o planejamento, em função da necessidade da organização possuir setores que estejam à frente dos demais, que critiquem as condições atuais e sejam capazes de produzir idéias novas para o futuro. A justificativa clássica ajusta-se facilmente às organizações públicas como um fator adicional de separação excessiva do planejamento das demais atividades de execução e gerência da organização. O resultado do isolamento do planejamento é acentuar o conflito entre setores de planejamento e implementação, e a atividade de planejar preenche menos a função de estabelecer a ponte entre o presente e o futuro do que a de evitar que valores dos implementadores prevaleçam no processo decisório final da organização.

5. Controle remoto — Como o planejamento tende a ser uma atividade isolada, seu controle será, também, esporádico e intermitente. O principal controle, inclusive por motivos processualísticos, será o das rotinas, visando a uniformidade, a ordem, a regularidade e a estabilidade da instituição. De fato, em organizações complexas, onde existem interesses setoriais divergentes e os objetivos são ambigualmente definidos, o controle não poderá ser exercido sobre esses objetivos, porque não serão suficientemente claros para garantir conformidade aos interesses globais. O planejamento preencherá a função de informar àqueles que dirigem importantes setores organizacionais apenas o que se espera deles em termos de resultados. Em épocas de instabilidade, mecanismos de controle poderão ser reativados para justificar interferências ou sanções contra os que não atendem aos padrões de conformidade. O controle processualista é contínuo e o de objetivos remoto e intermitente.

6. Receio de problemas — A necessidade de manter a aparência de uniformidade e estabilidade faz nascer internamente o receio a problemas que possam alterar a ordem existente. Como planejar e inovar significa buscar melhores metas e formas de atuação e, portanto, criticar a ordem existente, o planejamento tende a ser analisado gerencialmente mais no sentido de se “evitar males do que de se alcançar objetivos”.⁴ Na discussão de novos

⁴ Murray, Edwin. Strategic choice as a negotiated outcome, *Management Science*, 24(9), May, 1978. A premissa refere-se, de certa forma, a uma posição análoga já defendida por Charles Lindblom e David Braybrooke no conceito do *incrementalismo disjuntivo*. In: *Uma estratégia de decisão social*. Rio, Zahar, 1972; e, também, Lindblom, Charles. The Science of muddling through, *Public Administration Review*, 19(2), 1959.

planos, os aspectos negativos que concorreriam para um possível fracasso muitas vezes são mais ressaltados do que as dimensões positivas que levariam a um possível sucesso.

4. Gerência da mudança

4.1 *A gerência da escassez*

Os modelos de planejamento organizacional estratégico são evidentemente contaminados pelos valores do crescimento e desenvolvimento da organização. Ressaltam as dimensões positivas da criatividade, da inovação e do engrandecimento das instituições, da mobilização de recursos para o planejamento, sem atentar, muitas vezes, para a situação real de escassez aguda da instituição e da ambiência em que a mesma opera.

Planejamento, na maioria das vezes, não se faz em convivência com a abundância e a eficácia, mas sim com a escassez e a ineficiência. Além disso, no caso das organizações públicas, onde se percebe o imobilismo, a escassez e a percepção da escassez aguda tornam-se importantes fatores que contribuem para a incapacidade de ação e de reação, justificando-a. Gera-se na organização a ambiência de *crise*, ou seja, a inação ou impotência para a solução de problemas. Trata-se de uma percepção de crise permanente que pouco serve para originar mudanças como sugeridas em várias teorias de desenvolvimento organizacional. É a crise sem benefícios ou sem inovação.

A escassez real constitui a situação administrativa típica do contexto de subdesenvolvimento, refletido na necessidade de enfrentar continuamente cortes orçamentários, dificuldades na obtenção de recursos, redimensionamento da expansão, manutenção da sobrevivência, e mesmo planejamento da contração ou declínio da organização. Gerencialmente, a percepção de escassez tende a ser aguçada nas organizações públicas em que a administração da despesa desvincula-se total ou excessivamente da administração da receita. Embora grande parte das técnicas orçamentárias preconizem tal separação por motivos gerenciais ou sociais, esta leva à definição da despesa, independentemente do nível da prestação do serviço ou das receitas que dela advêm.

No caso de programas ou serviços subsidiados, a despesa deve ser prefixada por causa do limite do subsídio, independentemente da demanda e da receita gerada. Assim, a escassez é o fator básico de definição da despesa. Com programas ou serviços *rentáveis*, fixar a despesa desprezando os possíveis ganhos ou resultados, significa limitá-los. Se a variação da prestação de serviço depende da variação da despesa, a fixação prévia desta define o nível de serviço. Assim, a escassez continua sendo determinada, apesar de existir possibilidade de rentabilidade e captação adicional de recursos.

Por essa razão é que, em ambos os casos, a escassez real é percebida mais acentuadamente por condições gerenciais internas e se reflete nos cortes em programas e orçamento das organizações, conduzindo, normalmente, aos seguintes problemas gerenciais internos:⁵

1. Manter a aparência de racionalidade — O crescimento reflete naturalmente a aparência de racionalidade, de decisões adequadas, de planejamento eficiente e de uma gerência eficaz. Mesmo em épocas inflacionárias, quando os recursos reais são mantidos no mesmo nível, o crescimento do volume monetário do orçamento colabora para manter a aparência de racionalidade própria do crescimento. Em época de cortes reais, porém, a imagem de irracionalidade, declínio, incapacidade e ineficiência é facilmente gerada. Manter a imagem organizacional construída nas épocas de expansão é tarefa árdua da direção.

2. Justificar o declínio — Pedidos de novos recursos, ascendentes na hierarquia, são facilmente justificáveis em termos dos objetivos da organização. Pedidos de cortes, entretanto, descendentes na escala hierárquica, são com facilidade *rejeitados* sob a alegação de dificuldade de sobrevivência da unidade, impossibilidade de cumprir objetivos e atender a clientela. Cortes de recursos deixam implícita a diminuição da importância da ação setorial, ameaçam a sua sobrevivência e, por isso, são difíceis de serem justificados interna e externamente.

3. Manter a motivação do pessoal — Em épocas de escassez, torna-se difícil manter a motivação do pessoal, pois diminuem as oportunidades de criatividade e faltam recursos para promoção e recompensa da lealdade e competência. Da mesma forma, restringem-se as oportunidades para atrair e manter novos talentos.

4. Utilizar novos instrumentos analíticos — Em épocas de abundância, a experiência, hábitos e intuição são suficientes para a tomada de decisões estratégicas, já que os erros são facilmente absorvidos sem ameaçar a sobrevivência. Em épocas de escassez, quando se necessita de mais conhecimentos e instrumentos analíticos para se minimizar o risco de erros, normalmente já não há recursos para buscá-los.

⁵ As proposições a seguir foram analisadas num simpósio sobre Declínio Organizacional e Gerência em Épocas de Cortes Orçamentários, organizado por Charles Levine para a *Public Administration Review*. São proposições que se relacionam a questões de administração em épocas de escassez e refletem situações típicas da administração de regiões em processos de desenvolvimento, conforme mostram Caiden, Naomi & Wildavsky, Aaron. In: *Planning and budgeting in poor countries*. New York, John Wiley, 1974. Veja Levine, Charles. Organization decline and cutback management. *Public Administration Review*, 38(4):316-24. July/Aug., 1978; More on cutback management: hard questions for hard times, *Public Administration Review*, 39(2): 179-83 Marc./Apr., 1979; e Brewer, Gary. Termination: hard choices — harder questions, *Public Administration Review*, 38(4):338-44, July/Aug., 1978.

5. Mudar a estratégia organizacional — A postura gerencial mais difícil consiste em mudar a premissa de expansão e desenvolvimento, normalmente incorporada na elaboração dos programas existentes. Aceitar a perspectiva do declínio e escassez a longo prazo é realmente muito difícil. O entusiasmo pelo crescimento pode ser algo tão grande que, mesmo quando cortes são inevitáveis ou irreversíveis, é impossível enfrentá-los como algo que não seja temporário.

4.2 *Reativação do planejamento: o imobilismo*

A grande complexidade alcançada por algumas organizações, aliada à incerteza resultante das crescentes pressões externas, tende a intensificar os problemas administrativos, fazendo com que a organização pareça subdimensionada e incapaz de responder a todas as demandas. Gera o imobilismo gerencial, que significa a percepção de uma incapacidade para a ação, normalmente racionalizada em função de duas crenças:⁶ a) a solução de problemas básicos encontra-se em fatores externos, fora do controle da gerência; b) os problemas só podem ser resolvidos a longo prazo.

A consequência dessa racionalização é que, além de justificar o imobilismo, serve para reduzir as possibilidades de aceitação e aplicação do planejamento organizacional, concorrendo para a existência das seguintes formas comportamentais:

1. Redução de alternativas a curto prazo — Uma vez aceito que a solução dos problemas organizacionais é externa e a longo prazo, estreitam-se as opções organizacionais a curto prazo, já que as decisões presentes passam a manter apenas as condições existentes, sem visualizar alternativas de direcionamento futuro.

2. Dificuldades em aceitar o planejamento — Como a atividade de planejar produz novos conhecimentos, ameaça a descoberta da incompetência⁷ e o poder daqueles que detêm o comando em função de conhecimentos restritos e de antiguidade. É difícil reativar o planejamento em organizações em que a experiência e os hábitos dos dirigentes constituem a base do processo decisório, mesmo quando essa experiência já não satisfaz à solução de problemas prementes.

3. Percepção de falta de poder e controle — A ausência de estrutura de referência em termos de objetivos diminui as bases consensuais e aumenta as discrepâncias setoriais, fazendo com que os elos de ligação interna sejam muito fracos. Nesse sentido, o controle sobre os destinos torna-se tênue, pois visa, primordialmente, diminuir as discrepâncias setoriais. Surge, então,

⁶ Hession. op. cit.

⁷ Ansoff. op. cit.

o círculo vicioso do planejamento: se não existe planejamento não há possibilidade de controle sobre os resultados e os conflitos setoriais irão aumentar. A existência de discrepância e autonomia setoriais gera a percepção de que o planejamento será inócuo num meio onde os dirigentes não podem controlar o resultado de suas ações e decisões. A percepção de falta de controle é normal nas grandes organizações, acentuando-se num meio onde a estrutura de referência por objetivos é ambígua ou mal definida.

4. Pessimismo e frustração — Numa ambiência em que a própria organização reluta em definir claramente os seus rumos, seus membros, por sua vez, terão dificuldades de visualizar carreira e possibilidades de desenvolvimento pessoal e realização profissional. Passam, então, a aceitar sua própria ineficiência e indisposição para a ação como produto de sua frustração.⁸

5. Falta de condições para mobilizar apoio — Num clima de incerteza quanto à maneira de conduzir a organização ocorrem dificuldades gerenciais para reorientá-la, mesmo que as necessidades de mudança sejam fortemente sentidas. À medida que crescem as discrepâncias e se sedimentam os poderes setoriais, as mudanças para reativar o planejamento necessitam ser mais radicais. São necessários maior envolvimento e apoio mais amplo. Esse apoio, no entanto, torna-se mais difícil de ser mobilizado, devido ao amadurecimento de interesses gerenciais investidos em setores importantes da organização.

5. Considerações finais

Apesar das limitações mencionadas na concepção do planejamento estratégico, muitos de seus elementos teóricos podem responder diretamente às necessidades práticas das organizações sem fins lucrativos. Essas organizações, como as empresas privadas, também enfrentam ameaças, necessitam competir por recursos, buscam novas oportunidades e devem inovar produtos e serviços, bem como desenvolver novas formas de atuação. Precisam, assim, interferir nas mutações ambientais, ajustando-se constantemente a elas. A natureza da pressão externa sobre esse tipo de organização, no entanto, faz-se mais no sentido de repressão da ambigüidade e manutenção da imagem externa de equilíbrio e consistência das ações do que na convivência com dualidades e ambigüidades inerentes ao meio de mudanças rápidas. Como a ambigüidade sempre existirá, porque sempre haverá pressões diversas sobre a organização, deverá ser dissimulada no processualismo e na uniformidade interna, a fim de manter-se a imagem de coerência e de equilíbrio.

⁸ Richard Cyert crê que esse é um grande perigo de organizações que decrescem de tamanho. *The Management of universities of constant or decreasing size*, *Public Administration Review*, 38(4):344-9, July/Aug., 1978.

Além de apontar as dificuldades gerenciais de aplicação do planejamento estratégico, em entidades sem fins lucrativos, como incompetências ou deficiências administrativas, é necessário analisá-las como formas de sobrevivência e adaptação ao meio ambiente em que estão inseridas. Nesse sentido é necessário:

1. Aceitar as dimensões de *irracionalidade* do processo decisório — Nas organizações públicas, principalmente, pelas dificuldades já expostas, torna-se necessário não só aceitar a antiga premissa de que a maximização de resultados é impossível,⁹ como também saber que os processos de barganha serão acentuados na formulação de políticas. O processo decisório é, normalmente, novelesco, complexo e descontínuo e começa com pouco conhecimento ou vaga idéia dos resultados.¹⁰ Tem lugar num meio organizacional ao qual é inerente o conflito e existem fatores de pressão política. Processos de barganha prevalecerão sobre processos racionais de análise.¹¹ É necessário portanto o planejamento, além de seus aspectos de globalismo e racionalidade total.

No mundo moderno, planejamento não existe para criar coerência e uniformidade organizacional, mas sim para antecipar demandas e necessidades, proporcionar respostas rápidas às crises e enfrentar melhor riscos e incertezas. É um processo sistemático de tomada de decisões e de ajuste contínuo da organização às novas condições ambientais. Planejamento, antes de ser uma forma de globalizar, uniformizar e formalizar, é uma forma de se saber tomar decisões num processo fragmentado e descontínuo, garantindo um sentido de direção mais adequado à organização. Técnicas fragmentárias de decisão podem e devem ser estimuladas em muitos contextos organizacionais.

2. Aceitar que o poder gerencial dos dirigentes será sempre comparativamente mais baixo — Nas organizações públicas, as interferências serão mais acentuadas por causa das pressões normativas e financeiras sobre a organização. Como o governo tenderá a ser o segmento da ambiência mais facilmente percebido por essas organizações,¹² e tendo em vista as suas próprias finalidades, é necessário, na formulação do planejamento organizacional, incorporar e aprofundar as dimensões sociais e políticas. O compromisso com a causa pública, com os valores sociais da organização deve ser ressaltado e é nitidamente superior aos valores organizacionais internos.

⁹ Cyert, Richard & March, James. *A Behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.

¹⁰ Mintzberg, H. et alii. The Structure of "unstructured" decision processes, *Administrative Science Quarterly*, 21:246-75, June, 1976.

¹¹ Argumentos favoráveis aos processos não estruturados e fragmentados de decisão podem ser encontrados em Murray, Edwin. Strategic choice as a negotiated outcome, *Management Science*, 24(9):960-72, May, 1978.

¹² Sobre formas de percepção de segmentos da ambiência, veja Aharoni, Yair et alii. Performance and autonomy in organizations: determining dominant environmental components, *Management Science*, 24(9):949-59, May, 1978.

3. Aceitar que os objetivos, por melhor que sejam definidos, representarão algo ambíguo, arbitrário e mutável — A velocidade das mudanças, a repressão da incerteza e a necessidade de acomodar o maior número de interesses político-comunitários forçam a amplitude da definição de objetivos, tornando-a menos clara. Sendo o planejamento, portanto, um processo de identificar e definir objetivos que jamais serão perfeitamente definidos, torna-se um grande processo de aprendizado sobre a organização. Mesmo quando o planejamento não possibilita o direcionamento da organização, segundo objetivos claros e tangíveis, ensina aos dirigentes e demais participantes do processo sobre ausência de informações, demandas externas e capacidade interna de respostas. Só isso já o justificaria plenamente.

Summary

Service-rendering public organizations and non-profit private organizations have been performing increasingly wide and relevant functions in Brazil. In recent years, they have proliferated. Their activities can deal with assistance, education, culture, sports, research and other fields. The private organizations are created as non-profit corporations or foundations; the public ones, as authorities or public enterprises.

1. Their survival and action do not depend upon market mechanisms or the obtention of profit or surplus.
2. To a great extent, their overall remuneration does not depend upon the price the client pays for services rendered.
3. Their objectives are based on wider community interests, whose range surpasses the limits of satisfaction of their particular interests.
4. The organizational culture tends to be characterized by a strong sense of identity and adherence to their socio-economic mission.

Despite the importance of such organizations, they have deserved little attention from management researchers, who have not cared to analyze their main characteristics and the possibility of applying modern management theories to them.

Almost all published works on strategical planning have been oriented to private organizations. This has made it difficult to apply it to organizations not having similar objectives or working conditions.

Such works show that strategic planning generally accepts three basic premises which do not invalidate it but hamper its application to public and non-profit private organizations:

1. Growth strategies based on competition are not administered, not even evaluated through a marketing-sense, profit-loss system.
2. The decision-making process does not possess the same organizational rationality.

3. The effectiveness of organizations depends on their capacity of adaptation and fast response to new demands which result from the frequent environmental changes.

This analysis intends to oppose the basic premises of management theory to the management practices of public and non-profit private organizations.

There are three main dimensions in these organizations which hamper the task of strategic planning and management by objectives: a) the adherence to their socio-economic mission and the need to survive; b) planning and the search for uniformity and coherence; c) change management and scarcity perception.

Despite the limitations mentioned in the concept of strategic planning, many of its theoretical elements may directly respond to the practical needs of non-profit organizations.

In today's world, planning exists not to create organizational coherence and uniformity, but to anticipate demands and needs, to provide fast responses to crises and to better face risks and uncertainties. It is a systemic process of decision-making and continuous organizations adjustment to new environmental conditions.

Besides pointing out management difficulties in applying strategic planning to non-profit organizations (such as managerial incompetence or deficiency), it is necessary to analyze such difficulties as a way of assuring the survival of these organizations and their adaptation to the environment.

The commitment to public cause and the organization's social values should be emphasized as clearly superior to internal organizational values.