

Missão estratégica em Organizações Geridas pelo Governo (OGG)

Edmir Sérgio David de Araújo
Professor e Pesquisador do
Centro de Estudos Sócio-Econômicos da
Universidade Estadual de Maringá e
Mestre em Administração pela FEA-USP

Resumo

Este artigo desenvolve reflexões sobre a natureza da missão das Organizações Geridas pelo Governo e seus possíveis desdobramentos no processo de planejamento. O exame das características do relacionamento das Organizações Geridas pelo Governo com o meio no qual se inserem, e das condições para sua sobrevivência, crescimento e lucratividade conduzem à necessidade de reavaliar-se o conceito de público/privado a fim de possibilitar a compreensão da missão de cada uma das unidades organizacionais do Estado.

Palavras-chave:

- missão
- organização gerida pelo governo
- intervenção pública
- dependência governamental

INTRODUÇÃO

As organizações que atuam no setor privado definem o escopo do seu negócio através de cuidadosa reflexão envolvendo especificação de produtos-mercados, sua evolução no ecossistema de referência, sua vocação etc.

As organizações geridas pelo governo, nas suas mais diversas formas de relacionamento com o poder público, não detêm essa prerrogativa. No entanto, como qualquer organização, elas dependem de finalidades, de uma descrição mais definida do seu papel no seu ecossistema. O meio externo, relevante neste contexto, torna-se bastante diferenciado do de organizações que operam no setor privado.

O principal objetivo deste artigo é estudar algumas dessas peculiaridades, que influenciam, internamente, todo o planejamento e, por consequência, o próprio processo decisório nessas organizações.

O NEGÓCIO DA ORGANIZAÇÃO

O comportamento de organizações complexas, diante de seus ecossistemas, tem sido campo privilegiado dos estudos de Administração, nos últimos 25 anos, propiciando avanço significativo nessa área de conhecimento. Inicialmente, um corpo teórico, visando a orientação no processo de adaptação ambiental, levou a uma análise eminentemente prescritiva e lógica de empresas comerciais. A aplicação prática das prescrições, desenvolvidas através do planejamento estratégico, por seu caráter exclusivamente prescritivo, ressentiu-se da falta de clima organizacional favorável que a integrasse convenientemente, gerando a necessária legitimidade e a aceitação por parte da comunidade envolvida.

A necessidade de aprimorar um referencial teórico que desse aos administradores os meios de melhor compreender o comportamento organizacional de suas empresas, bem como suas relações com o meio, fez com que os estudos ampliassem suas bases e gerassem uma abordagem mais ampla da organização e de seu papel nesse contexto. Surge um esforço acadêmico no sentido de melhor conhecer limites, dimensões e influências das organizações complexas, extrapolando os tradicionais limites do sistema empresarial e abrindo novas fronteiras ao campo de estudo. O conceito de OSA (Ansoff, 1983) e a ecologia de empresas (Zaccarelli et alii, 1980) ilustram essa preocupação.

Além da nova amplitude dos conceitos de organização e meio, não se pouparam esforços para detectar as relações entre os dois elementos-chave no desenvolvimento do referencial teórico sobre o estudo. No entanto, além da ampliação das concepções nas quais se deram os avanços acadêmicos, a administração estratégica tornou-se cada vez mais um método de reflexão organizacional, capaz não só de manter seu papel de guardião contra as turbulências do meio, mas igualmente um processo de forte integração entre as diferentes unidades organizacionais.

Ackoff (1982), ao prefaciar seu livro **Planejamento Empresarial**, assinala essa tendência da questão estratégica ser mais abordada como uma metodologia de reflexão organizacional, perdendo, crescentemente, a sua original natureza

prescritiva. Referindo-se ao administrador, afirma: "o que faz dele um especialista em ciência administrativa, não é o que ele sabe sobre administração, mas o que ele sabe sobre o uso de métodos científicos na solução de problemas administrativos". Em organizações contemporâneas complexas, caracterizadas pela segmentação de esforços e perda freqüente de visão sistêmica por parte dos tomadores de decisão, esta nova dimensão da matéria ocasionou um renovado impulso em sua aplicação, aproximando-se, ainda mais, dos problemas da prática administrativa.

A literatura sobre a relação organização/meio tem privilegiado a formulação e a implantação de estratégias, voltadas sobretudo a mercados competitivos. Isto é facilmente compreendido se lembrarmos que tais estudos deram-se em função de necessidades e peculiaridades das grandes corporações, principalmente as americanas, de onde foi originada grande parte dos textos sobre o tema. Muitos deles, abordando a questão estratégica sob esse prisma, simplesmente não consideram relevante a reflexão sobre o negócio da organização. Para eles, o problema já seria parte do processo de definição dos objetivos da empresa (Sherman, 1982:103; Hofer & Schendel, 1978; Lorange et alii, 1977).

Ansoff (1983), ao introduzir seu conceito de **organizações a serviço do ambiente — OSA**, deu uma nova abrangência à estratégia, considerando a questão organização/meio não mais como mero exercício de decisão estratégica com fatores predominantemente mercadológicos. O conceito de OSA derruba o estereótipo histórico que, até então, caracterizava organizações privadas diferentemente de públicas.

"A classe de OSA compreende a empresa de negócios, o hospital, a universidade, a igreja, os setores governamentais que prestam serviços, tais como os correios ou dos departamentos de registros de licenças de veículos" (Ansoff, 1983:20).

Os estudiosos preocupados com o campo de administração estratégica, desde sua origem até o atual estágio de desenvolvimento teórico, tiveram como prioridade desenvolver critérios e métodos de formulação de estratégias que garantissem uma posição privilegiada perante os demais agentes de seu ecossistema. Assim, uma breve análise de seu referencial teórico disponível leva, invariavelmente, a cuidadosos estudos sobre os aspectos mercadológicos em que atua a organização. Vantagens competitivas, *portfolio* de produtos, competitividade, inovação tecnológica são, sem dúvida, elementos importantes no desenvolvimento de qualquer um dos modelos e no dos critérios. São, portanto, e, de certa forma, dele diretamente dependentes para o seu melhor desempenho. As condições de atuação das OGG diferem, substancialmente, do ambiente em que o referencial de administração estratégica floresceu. No caso de OGG, os fatores ambientais determinantes não se encontram diretamente vinculados a esse meio. Assim, uma análise privilegiando os elementos do meio em que atuam não identificaria a principal fonte geradora de comportamento organizacional adotado.

Ao observar-se a natureza de intervenção pública ou evolução histórica das OGG, nota-se que o comportamento organizacional predominante é influenciado por dois fatores básicos:

- seu papel dentro do aparelho de Estado como gerador de bem estar social, apoio a setores econômicos ou legitimidade ao regime no poder; influenciadores, portanto, de sua missão;
- o processo na tomada de posições estratégicas por parte de seus dirigentes, ou seja, seu processo decisório estratégico.

Considera-se fundamental um aprofundamento destes dois tópicos, como também sua relações com a natureza das OGG, tomadas individualmente.

Nos diversos compêndios que tratam da questão estratégica, seja através da apresentação e/ou prática do planejamento empresarial ou estratégico, seja pela abordagem mais abrangente de administração estratégica, a missão é, normalmente, reservada uma importância, se não secundária, pelo menos de caráter subjetivo e discutível, via de regra, não merecedora de grande destaque. O termo missão tem gerado grande polêmica. Parece que grande parte das discussões sobre missão de empresas leva, inexoravelmente, a uma reflexão do que se deseja ser e não do que se é, levando à definição do objetivo, a qual não pode ser confundida com o estabelecimento da missão.

Vasconcellos Filho & Machado (1984:32), em suas proposições para formulação de um plano estratégico, ressaltam a necessidade de iniciar-se com a "definição do âmbito e atuação da organização. Referem-se aos limites físicos e psicológicos de atuação de uma organização, em termos de influenciar e ser influenciado pelo ambiente".

Citando Theodore Levitt, "uma descrição mais definida do papel da empresa no seu ecossistema constitui um pré-requisito para um êxito e crescimento". O autor prossegue mostrando a fonte dinâmica evolutiva do escopo, considerando altamente benéfico o "momento que direciona o processo decisório da organização, em termos de política, estratégia e objetivos". Preocupados com a natureza de organizações geridas pelo governo, tenta-se aqui detectar as principais variáveis atuantes, não só no momento da definição inicial do escopo do negócio, mas também as do meio que conduzem o processo evolutivo nessas organizações. O estabelecimento da missão apresenta-se como um processo reflexivo organizacional predominantemente introspectivo (voltado para dentro da identidade ou personalidade da organização) e preocupado com sua evolução, seu presente e, sobretudo, sua vocação diante do ambiente e suas transformações.

"A missão de uma organização é o seu propósito ou a sua razão de ser" (Wheelen & Hunger, 1987:12-3). Segundo os autores, "a missão de organização determina os parâmetros de objetivos específicos que os administradores decidem alcançar".

Aaker (1984:33 e 52), acompanhando Drucker, coloca o estabelecimento da missão como uma contraposição entre o que somos e o que devemos ser (*What is our business and what should be*). Segundo o autor, a missão define, usualmente, as áreas em que a organização estará atuando, assinalando claramente, como ela pretende diferenciar-se de seus competidores. Algumas vezes, o escopo de negócio pode ser definido de forma mais objetiva, através da especificação dos produtos-mercados envolvidos. A missão deve,

ainda, orientar a direção do crescimento e, assim, possuir uma natureza de orientação altamente dinâmica na organização. Acredita o autor que o estabelecimento da missão gera a oportunidade de considerar-se diversas alternativas estratégicas, sem associá-las a análises detalhadas: o escopo do negócio em termos de produtos, mercados e tecnologia. Segundo ele: "*The mission statement considers the scope, essence and growth direction of the business. It provides identity and a way to consider different growth directions without becoming immersed in detailed analysis*".

É Drucker (1975:82-8) quem mais extensamente trata finalidade e a missão da empresa. A resposta à questão: qual é o nosso negócio e qual deverá ser é, para ele, ponto de partida fundamental para o estabelecimento de objetivos, prioridades, estratégias etc. "Somente uma definição clara da missão e da finalidade da empresa torna possível a existência para as prioridades, as estratégias, os planos e a definição de atribuições. É o ponto de partida para o planejamento de cargos administrativos e, acima de tudo, para o planejamento da estrutura administrativa. A estrutura segue a estratégia. É a estratégia quem determina quais são as atividades-chave em uma dada empresa. A estratégia exige que se saiba 'qual é o nosso negócio e o que ele deveria ser'". Drucker considera que a resposta à questão qual é o nosso negócio nos leva ao estabelecimento da missão e deve ser abordada de fora para dentro, do ponto de vista do consumidor e do mercado. "Qualquer tentativa séria de afirmar 'qual é o nosso negócio' deve partir do cliente, da sua realidade, sua situação, seu comportamento, suas expectativas e seus valores".

Dentro dessa abordagem, o autor considera básica a resposta às seguintes questões fundamentais:

- Quem é o cliente?
- O que é de valor para o cliente?

A formulação de missão pode, a princípio, parecer um exercício de abstração penoso e desnecessário aos administradores, mas trata-se "de uma das mais pragmáticas tarefas de um alto executivo" (Steiner, 1979:149). É sobre as bases destes propósitos básicos da organização que todo o processo de planejamento, com seus objetivos, políticas e metas, pode ser adequadamente desenvolvido.

Adotando o conceito de OSA (Ansoff, 1983) e a importância fundamental dada por Drucker (1973) ao estabelecimento da missão da organização, propõe-se uma reflexão das peculiaridades envolvidas quando se trata de organizações geridas pelo governo, especialmente no Brasil. Claro que as questões fundamentais — quem é o cliente, que é de valor para ele? — são aqui examinadas à luz das contingências que caracterizam este campo.

INTERVENÇÃO PÚBLICA E MISSÃO NAS OGG

Setores público e privado não podem ser tomados como sistemas separados ou independentes. Existe profunda interação e harmonização entre ambos no processo evolutivo e reprodutivo do sistema econômico tomado globalmente. As unidades organizacionais geridas pelo governo têm papel

fundamental na manutenção do sistema. No entanto, esse papel está distante de qualquer uniformidade. Difere, profundamente, de organização para organização. Cada uma reage diferentemente à gama de fatores específicos que agem sobre o comportamento organizacional das OGG. Como estas relações são específicas, uniformizá-las torna-se exercício cansativo e de resultados pouco consistentes. Mais do que uniformizá-las é preciso defini-las, para que cada gerente envolvido no processo decisório de cada OGG possa observar esses efeitos no contexto específico de sua organização. Objetiva-se assim uma interface entre o papel das OGG e seus efeitos no sistema sócio-econômico e sobre os processos decisórios que norteiam a evolução das OGG tomadas individualmente. O resultado é um aprofundamento de dimensões específicas desses processos nessas organizações.

A intervenção pública, através de unidades organizacionais governamentais, tem sido vista como fator básico para o desenvolvimento econômico de países capitalistas avançados. Mesmo nos Estados Unidos, tradicionalmente guardiões do liberalismo econômico, a natureza da intervenção pública, através de agentes específicos, é profundamente revista à luz de experiências européias e japonesas, onde o papel do Estado tem sido decisivo no fortalecimento econômico daqueles países (Thurow, 1983). Esta colaboração estreita e profundamente integrativa é melhor articulada por europeus e japoneses do que pelos americanos (Halal, 1984:35). Ela envolve um novo conceito de contrato social. A nível nacional, leva a uma negociação política que resolve o tradicional conflito entre a voracidade irresponsável das grandes corporações e a crescente ineficiência burocrática do governo.

Halal (1984:36) acredita estar diante de uma redefinição das relações econômicas contemporâneas, passando a um sistema baseado, simultaneamente, em cooperação e competição. A colaboração teria seu lugar, entre os setores econômicos-chave, na construção de uma infra-estrutura econômica mais efetiva, promotora de competição sadia e crescimento próspero, transformando a mão invisível de Adam Smith numa mão visível a guiar os negócios em condições mais justas e lucrativas, oferecendo um sistema econômico mais dinâmico e democrático, numa nova era para o capitalismo.

GRAU E NATUREZA DA DEPENDÊNCIA GOVERNAMENTAL

Conforme foi se expandindo o papel do Estado, as distinções entre os setores público e privado tornaram-se vagas. A propriedade e o *status* jurídico dessas organizações deixaram, desde há muito, de ser parâmetros possíveis de enquadramento em quaisquer modelos existentes. Não seria apropriado aplicar-se modelos tradicionais de planejamento estratégico, como os propostos por Ansoff, Andrews, Lorange & Vancil ou Steiner, em organizações submetidas menos às forças do mercado do que a programas e decisões emanadas do governo. Quão livres são as OGG para, realmente, escolherem seus objetivos e estratégias, diversificar suas atividades ou abandonar negócios atuais que

deixaram de ser atraentes? Estas questões estratégicas são colocadas de forma particularmente distinta nas OGG. Esta situação, que é inerente à própria natureza, origem e evolução dessas organizações, deve ser encarada como fator relevante do meio. A dependência governamental deve ser considerada uma variável contingencial e, como tal, integrada aos passos e sistemas de planejamento.

Ramamurti (1986:62), observando o fenômeno da dependência organizacional *vis-à-vis* o governo, formulou uma tipologia de dependência governamental. Considera três fontes básicas de poder, controle ou influência por parte do governo nas suas diversas instâncias: autoridade formal ou legal, controle sobre *inputs* essenciais à organização e poder sobre parte substancial de *outputs* da organização. Em função destes indicadores, o autor cria quatro tipos de dependência governamental, não mutuamente excludentes. A existência de qualquer um dos tipos apresentados não implica, necessariamente, na existência de qualquer outro. É certamente possível para uma organização experimentar dois ou mais tipos de dependência ao mesmo tempo. Uma empresa de armamentos, por exemplo, depende intensamente do governo, não só para a comercialização, como para suas atividades de P & D. Nos exemplos apontados no quadro 1 as organizações foram enquadradas sob o tipo de dependência que pareceu deter maior importância.

Quadro 1

Tipos de Dependência do Governo

Dependência Governamental	Fonte Básica de Poder	Organização
Propriedade	Forma/legal	Nossa Caixa
Regulamentação	Forma/legal	Telesp
Mercado	Poder de compra	Engesa
Financeiro	Recurso essencial	IBC

Fonte: Adaptado de Ramamurti (1986:63).

O quadro 1 ilustra a classificação. O modelo tem o objetivo de cobrir uma ampla gama de organizações não geridas necessariamente pelo governo, mas simplesmente dele dependentes. No entanto, considerou-se aqui o fator dependência, na formulação da missão nas OGG brasileiras, pertinente às conclusões de Ramamurti (1986). As organizações classificadas, em qualquer dos tipos apresentados, não encaram, necessariamente, os mesmos problemas nas suas formulações estratégicas.

Importa, aqui, observar a gama comum de contingências encontradas pelos tipos apresentados, apesar de suas diferenças institucionais. Esses fatores contingenciais levam os administradores dessas organizações a encararem alguns pontos comuns na definição de missão e objetivos estratégicos. Entre eles ressaltam-se:

Perda de autonomia estratégica

Uma das conseqüências mais importantes da alta dependência do governo é a menor autonomia estratégica dos ad-

ministradores dessas organizações, comparada à de seus colegas do setor privado. Esta consequência é bastante similar à perda de autonomia estratégica vivenciada pela interferência de qualquer grupo externo, seja sindicato, consumidores, fornecedores etc. Em resumo, a cúpula administrativa de uma organização altamente dependente do governo não desfruta da liberdade de analisar, descompromissadamente, informações externas e internas, respondendo à questão: em qual negócio deveríamos estar e como chegaremos lá? Uma ou mais instâncias governamentais, invariavelmente, participam na formulação e nas respostas de tais perguntas.

Presença marcante de objetivos ambíguos

A segunda importante consequência tem sido o problema de compatibilizar metas comerciais com uma variedade de objetivos sociais e políticos impostos à organização. A cúpula administrativa de organizações altamente dependentes do governo acaba por conviver com grau substancialmente mais elevado de ambigüidade, na definição de sua missão e seus objetivos, do que seus colegas no setor privado. Essa ambigüidade apresenta-se quando a autoridade para a decisão estratégica está fragmentada. Quando o governo é uma das partes, com quem a autoridade estratégica tem que ser partilhada, o problema da compatibilização de objetivos tende a ser especialmente difícil; governos, habitualmente, possuem objetivos diversos, vagos e, freqüentemente, contraditórios. Além disso, como o governo não é monolítico, harmonizar-se com ele significa o envolvimento em negociações amplas com diversos indivíduos, departamentos, agências, cada qual com perspectivas distintas da problemática tratada. A presença de agências ou departamentos do governo supervisionando, financiando ou regulamentando as OGG acaba servindo como canal privilegiado de pressão de vários grupos com interesses políticos específicos. Esta constante ambigüidade quase sempre afeta essas organizações, já que delas são, freqüentemente, esperados, não só certo desempenho financeiro, mas a promoção de uma gama de objetivos nacionais.

Interferência política

Uma terceira e também importante consequência da dependência do governo é a interferência política no processo de tomada de decisão estratégica, como resultado do controle direto ou indireto do poder legislativo e, no caso brasileiro, dos mais diversos segmentos políticos presentes no poder executivo, através da divisão da máquina administrativa do Estado entre as diversas facções políticas. A Nova República trouxe nova postura que afeta mais abertamente este processo. O resultado é a tendência para maior abrangência nas decisões estratégicas, trazendo para o debate elementos do legislativo, criando nova gama de problemas com os quais os administradores devem conviver. Para as OGG este é, sem dúvida, um problema crônico e alguns autores consideram a necessidade dos administradores serem politicamente comprometidos para haver condições mínimas de compatibilização entre os diversos objetivos em jogo. A interferência política em algumas, quando não em muitas,

decisões estratégicas cria dois tipos de problemas no processo estratégico. Primeiramente, ele aumenta a amplitude das operações internas através da redução da flexibilidade da alta administração, canalizando esforços administrativos, mais a níveis tático e operacional do que a estratégico. Ela gera, também, maior vulnerabilidade da organização às tramas políticas e ideológicas do sistema, criando assim alto componente de incerteza no planejamento.

Horizonte de curto prazo

É sabido que os grupos políticos tendem a tomar decisões com horizontes relativamente curtos: dois a quatro anos, período freqüente entre eleições. As OGG acabam convivendo com esta constante orientação de curto prazo, mesmo que suas atividades demandem orientação de períodos mais dilatados. Assim, as OGG estão sob constante pressão para produzir resultados rápidos, objetivando satisfazer interesses momentâneos de grupos coercitivos que as obriga, muitas vezes, ao envolvimento em obrigações de longo prazo, comprometendo profundamente a sua evolução.

Intensificando a burocratização

A gradual burocratização das diversas OGG é resultado, aparentemente, da contínua coexistência com a burocracia maior do governo. A burocratização manifesta-se na forma de estruturas funcionais altamente centralizadas, planos e controles inflexíveis, recompensas que tendem a valorizar antigüidades em detrimento de mérito ou capacidade inovadora. Conseqüentemente, parece haver perda significativa da flexibilidade, da inovação e de incisivo direcionamento à eficiência diante da ausência de objetivos que estimulem a eficácia.

SOBREVIVÊNCIA, CRESCIMENTO E LUCRATIVIDADE

Pearce (1982) considera que a missão de uma organização a distingue de outras do mesmo setor, identificando amplamente o escopo de suas operações em termos de produtos e mercados. A missão da organização incorpora não só a filosofia dos tomadores de decisão, como também revela a imagem que a organização procura projetar. Ela reflete o autoconceito da instituição, indicando as suas principais áreas de produtos e serviços, além das necessidades dos clientes que ela tenta satisfazer. Em resumo, a missão descreve os produtos, os mercados e a tecnologia, refletindo os valores e as prioridades dos tomadores de decisão.

Produtos ou serviços, mercado e tecnologia são considerados os três componentes indispensáveis na formulação da missão. Eles definiriam as atividades da organização no presente e o potencial do seu negócio. Segundo Pearce (1982:17) três objetivos econômicos guiam a direção estratégica de quase todo negócio viável. Nem sempre explicitamente formulada, a missão reflete a intenção da organização em assegurar sua sobrevivência através do crescimento e da lucratividade. *Profitability is the main goal of a business organization, no matter how it is measured or defined.*

A lucratividade, a longo prazo, tem sido um parâmetro seguro de observação e eventual verificação da evolução de uma organização. Mesmo que na literatura recente a lucratividade tenha sido relegada a um segundo plano, na análise do desenvolvimento de uma empresa, ela ainda representa um parâmetro importante para as atividades do setor privado. Sem querer adentrar pelo debate político, em torno da necessidade ou não da geração do lucro numa OGG, a definição de parâmetros básicos na orientação e direcionamento destas organizações continua, absolutamente, aberta. Lucrar *versus* não lucrar é, sem dúvida, uma questão política que a sociedade deve definir, claramente, através de suas instituições representativas, em suas diversas esferas. No entanto, independentemente da posição assumida, necessário se faz definir os componentes norteadores de algum critério que garanta um direcionamento ao processo decisório estratégico nas OGG.

A sobrevivência, tal qual colocada na literatura tradicional, não parece enquadrar-se às condições específicas em que atuam as OGG. Pelo menos, não enquanto resultante de forças competitivas atuantes no mercado.

Ao contrário da maioria de organizações que atuam no setor privado, as OGG não possuem seu crescimento atrelado, inexoravelmente, à sua sobrevivência e à sua lucratividade. Definir parâmetros adequados à natureza destas organizações apresenta-se, ainda, como grande desafio para os estudiosos do assunto, já que a relativa objetividade do comportamento da lucratividade dificilmente seria reveladora neste contexto. As medidas de desempenho das OGG devem ser definidas como condição *si ne qua non* à geração de um conceito de eficácia adaptado ao contexto específico destas organizações. A ineficiência e a ineficácia, hoje frequentemente observadas nessas organizações no Brasil, são resultantes da ausência de diretrizes claramente definidas, através de reconhecimento das contingências específicas de onde nasceram, atuam e evoluem. Elas não são, portanto, a causa, mas, a consequência da falta de diretrizes dos fatores externos altamente intervenientes.

AMBIENTE EXTERNO E O PAPEL DAS OGG

O novo conceito de responsabilidade no caso das OGG é estreitamente relacionado com o papel que a sociedade, através de seus mecanismos institucionais, define para suas organizações. O processo de formulação estratégica passa, necessariamente, por estas responsabilidades atribuídas. Se a formulação estratégica deve passar pelo exame cuidadoso dos fatores estratégicos, que detêm forte influência sobre seu sucesso (Wheelen & Hunger, 1987:148) em se tratando de uma OGG, além daqueles fatores ditados pelo mercado em si, são de suas relações com o setor governamental que emergem as informações que deverão nortear essa etapa do processo. Mais do que uma análise de fatores mercadológicos, as OGG possuem o desafio de conhecer-se à luz do setor governo como um todo: sua autonomia, suas relações com outras organizações privadas ou públicas, enfim, seu papel no contexto nacional.

Este processo reflexivo da OGG, mesmo sendo desenvolvido a nível interno de cada organização, não pode deixar de considerar todos os limites e as possibilidades determina-

dos pelo sistema no qual está, necessariamente, inserida. Podem ser assinaladas quatro dimensões básicas, não excluídas, características de uma OGG:

- sua dimensão sócio-cultural;
- sua dimensão política;
- sua dimensão econômica;
- sua dimensão tecnológica.

A dimensão sócio-cultural

A responsabilidade social das organizações tem sido objeto de estudos recentes na área estratégica. A extensão das responsabilidades sociais e a tentativa de reconciliação entre objetivos sociais e econômicos têm sido objeto de muitos estudos no campo da administração estratégica (Carroll & Chrisman, 1984:59). Quando a maximização de lucro, em seu sentido técnico, é eliminada como fator único de determinação dos objetivos da organização, abre-se uma passagem no uso de recursos organizacionais para satisfação de interesses exclusivos de acionistas ou dirigentes. Esta situação levanta algumas questões bastante controversas sobre o tipo de sociedade e o sistema organizacional que se deseja preservar. A questão básica, tal qual colocada hoje, refere-se sobretudo ao quanto de responsabilidade social cabe às organizações. A literatura refere-se, principalmente, às grandes corporações, não considerando o caso específico das OGG, quando essa responsabilidade chega a representar a própria razão de ser da instituição.

Algumas OGG carregam responsabilidade cultural importante. Nos países em desenvolvimento, com formação cultural deficiente ou mal estruturada para os padrões contemporâneos, o Estado tem papel decisivo na promoção e no desenvolvimento da cultura. No caso brasileiro, as OGG parecem cada vez mais envolvidas nessas atribuições, assumindo mesmo certo destaque nas atividades artísticas e esportivas.

O conceito de responsabilidade social nas OGG está estreitamente ligado às obrigações claramente reconhecidas pela legislação em vigor. Cabe ao Estado garantir emprego, transporte e educação básica a todos os seus cidadãos. O resgate de tais obrigações passa, necessariamente, por alguma forma de OGG, seja a nível de implantação, execução ou mero controle.

As responsabilidades sociais variam e dependem das contingências específicas a cada OGG. Objetivando sua melhor visualização, podem ser divididas em dois tipos básicos:

- responsabilidades relacionadas às operações internas: relações de trabalho, condições de trabalho, segurança etc.;
- responsabilidades relacionadas às operações externas: impactos sobre economia, mercado de trabalho, ações organizacionais relativas à saúde, previdência, ecologia etc.

Não há fórmulas para a determinação das responsabilidades sociais de uma organização. Assim, essa responsabilidade social implica, sobretudo, no reconhecimento e na compreensão das aspirações da comunidade e na firme determinação em contribuir para seu alcance.

A dimensão política

Reconhece-se a importância das OGG no processo de

legitimação política. Essa instrumentalização das OGG, por grupos com interesses específicos, naturalmente representa um obstáculo importante e, infelizmente, freqüente no país para a real plenitude de crescimento como verdadeiras ferramentas do desenvolvimento econômico, social e tecnológico essencial às nações contemporâneas. Trata-se de uma interferência nefasta, a ser combatida por todos aqueles interessados nas verdadeiras aspirações da comunidade.

A dimensão política nos países de capitalismo avançado dá às OGG papel importante na política de desenvolvimento regional que, mesmo sendo uma questão igualmente econômica, acaba por esbarrar em interesses políticos específicos.

A nacionalização, por motivos diversos, envolve normalmente uma questão política. As empresas francesas Renault e Elf foram incorporadas ao setor público por questões políticas, já que poderiam ter sido vendidas a corporações multinacionais.

Alguns setores-chave são considerados vitais para o desenvolvimento da economia nacional. Obedecendo a uma tradição política estatista ou dirigista, certos grupos políticos no poder podem sentir que, controlando os pontos-chave da economia, estarão capacitados a monitorar eficazmente o desenvolvimento nacional. Ao invés de confiar nas forças do mercado livre, ou mesmo em um planejamento indicativo (do tipo francês), para atingir certos resultados através da indústria privada, alguns governos podem optar por um controle direto sobre aquelas empresas consideradas chave para a implementação de suas diretrizes.

A questão estratégica, como entendida pelos grupos hegemônicos no poder, pode considerar um certo setor ou mesmo uma unidade organizacional específica como sendo de importância estratégica à segurança nacional. A Engesa, no Brasil, enquadrar-se-ia, provavelmente, neste caso.

Um governo pode investir em campo percebido como oportunidade para uma indústria nacional ativa, onde as empresas privadas não teriam condições de se desenvolver adequadamente. É o que ocorre quando os investimentos necessários de um dado setor são muito elevados e o retorno esperado não é suficientemente estimulante para atrair investidores privados. Esta é, por exemplo, a razão para a presença de muitos setores governamentais no transporte aéreo. Os retornos esperados podem parecer muito arriscados e/ou muito distantes para estimular o investimento privado.

As operações de resgate envolvem, freqüentemente, questões políticas. Um governo pode agir no sentido de evitar o fechamento ou a redução das operações de uma empresa enfrentando problemas, quando:

- um número de empregos considerável é envolvido: dada a natureza altamente sensível do índice de desemprego, é difícil para um governo permitir maiores quebras onde muitos empregos estão em jogo;
- uma companhia é considerada essencial para a independência nacional: empresas com alta tecnologia raramente são abandonadas, particularmente se produzem produtos de importância estratégica para o país — armas, por exemplo;
- uma falha da organização transmitirá efeitos negativos aos

setores público e/ou privado da economia: por exemplo, prevalece, em muitos países, que os bancos não deveriam ir à falência pelo temor de minar a confiança do público no setor financeiro.

Mazzolini (1980: 28-37) considera, ainda, os motivos dogmáticos. Discutidos, principalmente, por políticos de esquerda, os quais acreditam que o campo de atividade de serviços públicos essenciais deveria ser prerrogativa do Estado; por exemplo, incitações são feitas, em intervalos freqüentes, para que as empresas farmacêuticas sejam estatizadas. Alguns chegam mesmo a defender a estatização de empresas dependentes de fundos públicos. No caso brasileiro, isto poderia ser traduzido pela estatização das grandes empreiteiras do país. Há, é claro, casos mais extremos e bastante específicos. Ilustrando o fenômeno, Sheaham (in: Shepherd, 1986:217) destaca o fundamental papel político das OGG na mudança de equilíbrio de forças dos diferentes grupos raciais na Malásia. Enfim, cada país define uma situação específica a qual acaba por determinar fatores e contingências políticas específicos, mas que não podem ser desprezados na determinação da missão das OGG.

A dimensão econômica

A dimensão política, freqüentemente, traduz uma motivação econômica. Desenvolvimento regional, investimentos em setores-chave, ocupação de espaços ou mesmo operações de resgate guardam relações estreitas com a dimensão econômica das OGG.

Nos países em desenvolvimento a dimensão econômica das OGG está relacionada ao crescimento econômico acelerado a que aspiram (Sheaham in: Shepherd, 1976:206). Respostas a oportunidades de investimento, em setores pouco ou subexplorados, acabam sendo campo privilegiado da ação econômica dessas organizações.

O governo tem uma gama de políticos que condicionam as estratégias. Segundo Mazzolini (1981:12) estas políticas, em sua dimensão econômica, podem ser classificadas em duas categorias básicas: setoriais e regionais. Os governos europeus consideram alguns setores especialmente importantes e adotam medidas para monitorar as estratégias das OGG que neles atuam. O setor de matérias-primas parece exemplar. Mesmo tendo no mercado internacional um preço inferior ao da eventual produção doméstica, as OGG são pressionadas a promover sua produção no país.

A interdependência entre as diversas OGG, ou mesmo suas relações com o setor privado, no Brasil, poderia explicar grande parte das pressões políticas as quais acabam sendo submetidas. Este é um campo de estudo que, devidamente explorado, poderia gerar subsídios preciosos ao real dimensionamento do papel das OGG no cenário econômico nacional.

A dimensão tecnológica

Ansoff (1984:101) salienta que quando o conceito estratégia foi, originalmente, desenvolvido enfocava as variáveis econômicas e competitivas. Pesquisa e desenvolvimento e produção eram tratados como áreas funcionais, às quais as

decisões estratégicas deveriam ser atribuídas para implantação. Desde os anos 60 ficou claro que, em certos setores, a tecnologia tornara-se a força direcional podendo definir o sucesso ou o fracasso futuro da organização. No entanto, o reconhecimento desta evolução na literatura sobre planejamento tem sido lento.

Em seu lado negativo, a falha em reconhecer uma necessidade imperativa de substituição tecnológica pode levar à perda de fatias significativas de mercado ou, até mesmo, à necessidade de abandonar um setor qualquer no qual venha desfrutando de uma existência lucrativa.

Do lado positivo, o fator tecnológico pode servir como fonte poderosa, através da qual a organização ganha e mantém uma posição privilegiada no mercado.

A preocupação com a grande turbulência, que tem representado a inovação tecnológica para o mercado, é a tônica da maioria dos estudos sobre o tema. O papel de P&D tem sido destacado como fator prioritário na inovação e na consequente posição da organização em seu meio.

No caso das OGG, a dimensão tecnológica tem relações estreitas com as aspirações e objetivos nacionais. A competição dá-se atualmente a nível internacional e todos, direta ou indiretamente, canalizam esforços e definem políticas específicas para o desenvolvimento tecnológico de suas instituições. O papel das diversas OGG, nesse esforço tem sido fundamental (Thurow, 1985:37). Nos países capitalistas avançados o papel do Estado, seja em agências de pesquisa ou em empresas públicas, é substancial. São organizações servindo de palco privilegiado à execução de políticas governamentais de desenvolvimento tecnológico. E a integração das OGG e de diversos segmentos do setor privado caracteriza-se, cada vez mais, por uma cooperação entre os setores público e privado, tradicionalmente vistos como competitivos ou com interesses conflitantes (Halal, 1984:36). Esta harmonização de interesses depende de uma política clara e consciente, voltada ao desenvolvimento tecnológico do país.

Norris & Vayzey (1973:104) mostram a participação do setor público no desenvolvimento tecnológico, através de seus gastos em P&D, de diversos países capitalistas avançados. O papel do Estado tem sido crucial para o desenvolvimento tecnológico desses países, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial. "Embora o nível de desenvolvimento da acumulação de capital e da divisão de trabalho nessas economias estimulem o processo de desenvolvimento científico e tecnológico, tais condições favoráveis não são apenas reforçadas pela ação do Estado, como, em parte, criadas pela interferência estatal", (Araujo Jr. et alii, 1985:21). Assim, as políticas governamentais são responsáveis pelo desenvolvimento tecnológico dos diversos agentes econômicos de uma nação. Sua formulação, implantação e manutenção demandam análise cuidadosa das condições histórico-evolutivas dos diversos agentes tecnológicos. De seu processo depende hoje o futuro de muitos dos países que disputam, através da inovação tecnológica, um lugar privilegiado na comunidade das nações (Baker et alii, 1975:3).

Grande parte das publicações sobre o tema trata do papel do governo nesse processo de geração, transferência de tecnologia ou impacto dessas políticas sobre as condições

do mercado para os negócios em geral (Denmer, 1986). A abordagem deste artigo demanda uma perspectiva diferente. A visão pretendida é a que ressalta o impacto das políticas de desenvolvimento científico e tecnológico sobre a missão das OGG, enfim, o papel das OGG na sinergia que envolve governo, universidade, indústria e institutos de pesquisa (Descartes de Souza Teixeira, in: Marcovitch, 1983:68).

Apesar dos freqüentes estudos comparativos sobre os diferentes sistemas, para o exercício de política científica e tecnológica, não se pode falar de um sistema ideal.

"Ao estabelecer sua política científica e tecnológica, um país não pode deixar de levar em consideração vários fatores — seu estágio de desenvolvimento, sua tradição, seu nível de educação e seus recursos naturais, seus recursos humanos e institucionais, o momento histórico, as relações internacionais — pois todos eles, em certa medida, limitam e determinam os objetivos desta política" (Donadio, in: Marcovitch, 1983:31).

Em todo o mundo, mas sobretudo na Europa, às OGG tem sido reservado um papel decisivo no desenvolvimento tecnológico. No Brasil existe certo consenso, no que tange ao papel das OGG, principalmente as atuantes em setores produtivos ou envolvidos com tecnologia de ponta, como sendo locais privilegiados para o desenvolvimento científico e tecnológico. No entanto, a falta de diretrizes claramente definidas e de atribuições específicas de cada OGG nesse esforço de crescimento, gera uma situação onde as OGG são, freqüentemente, cobradas pelo desempenho do papel no desenvolvimento tecnológico. Este papel, que nunca lhes foi objetivamente atribuído, acaba por abrir espaço a atividades ligadas a objetivos políticos momentâneos, usualmente pouco compatíveis com interesses da coletividade. Não parece haver canalização de esforços para o alcance de objetivos macro, emanados do governo, por parte das diversas OGG. Os textos sobre o tema procuram sempre uma abordagem do ponto de vista do governo, provavelmente acreditando que, uma vez estabelecidas as metas, o impacto na missão de cada OGG seria consequência natural. No entanto, a complexidade e a amplitude da influência direta ou indireta do Estado, especialmente no Brasil é, sem dúvida, campo que merece maiores estudos, se realmente for objetivo fazer das OGG instrumentos privilegiados na implantação de políticas de desenvolvimento científico e tecnológico para o país.

A dimensão tecnológica pode, ou não, ser fator relevante na determinação de missão de uma OGG. Sua relevância dependerá do seu papel como agente privilegiado, ou não, da política de desenvolvimento científico e tecnológico adotada pelo governo. Este papel é resultado de uma profunda reflexão por parte das OGG e que certamente representa, no mundo contemporâneo, um dos fatores de maior importância em sua existência e sua manutenção.

De acordo com Williamson (1964), discernimento gerencial é a habilidade de gerentes escolherem e perseguirem objetivos e estratégias que diferem daqueles definidos pelos proprietários. Assume-se que os proprietários de empresas privadas são altamente motivados a maximizar lucros. Gerentes desse tipo de empresa têm discernimento, na dimensão em que decidem por razões outras que não seja ma-

ximização de lucros, como expansão do *staff* ou aumento de lazer no ambiente de trabalho. Por outro lado, as OGG não atuam em função de maximização de lucros; elas possuem objetivos múltiplos refletindo necessidades públicas e conseqüente pressão política. Discernimento gerencial nas OGG não pode ser definido simplesmente, em termos de divergência na maximização do lucro ou qualquer outro objetivo único. A ausência de objetivos e metas claramente definidos nas OGG forma a base da distinção de discernimento gerencial entre as organizações privadas e elas (Vernon & Aharoni, 1981:184).

Existe uma relação quando a parte, o agente, atua no interesse de outro, o principal. O principal usando um agente incorre em certo custo. Estes custos tendem a crescer pelo fato de os interesses do agente e do principal não serem idênticos e, algumas vezes, o agente atua visando os seus próprios interesses. Assim, o principal deve incluir, em seu contrato com o agente, cláusulas que o induzem a atuar maximizando os seus interesses; o custo incorrido quando o agente desvia-se da maximização dos interesses do principal e, ainda, o custo de criar e monitorar o cumprimento de contrato entre o agente e o principal. Um contrato perfeito seria aquele que conseguisse estruturar os incentivos gerenciais, de forma tal que eles correspondessem, exatamente, aos interesses dos principais; todavia, trata-se de uma abstração dificilmente realizável. A existência de interesses gerenciais distintos, os custos de monitorização e, sobretudo, o custo de substituição de um gerente afetam as relações entre os gerentes e seus principais em qualquer organização.

Nas OGG, porém, o principal não é claramente identificado. As OGG atuam através de variedade de pessoas — ministros, legisladores, funcionários — que, por sua vez, são agentes do público em geral. Em muitos casos esses agentes não têm conhecimento para determinar ou impor objetivos. Cada um deles possui visão e percepções distintas quanto às atividades desenvolvidas. Na ausência de objetivos claramente definidos, as OGG encontram-se em luta constante com interesses conflitivos e objetivos vagos e gerais.

Dada à tendência do governo em definir seus objetivos dessa forma, a avaliação do desempenho da OGG torna-se bastante difícil. Esta situação aumenta, sensivelmente, a possibilidade de discernimento gerencial. Os gerentes do setor privado são compelidos a manter-se atrelados à busca de objetivos primários e à maximização de lucros. O gerente em uma OGG é, usualmente, livre para escolher quais metas são primárias e quais são secundárias. Apesar de gozarem de maior flexibilidade na definição de suas metas, são mais limitados, do que aqueles do setor privado, na escolha de suas estratégias. O gerente do setor privado tem liberdade na escolha de suas estratégias, desde que estejam compatíveis com a busca da maximização do lucro.

Os gerentes das OGG podem ter que considerar políticas de emprego, de preço, investimento estrangeiro etc. como fatores limitadores a seu discernimento. O grau ao qual os gerentes das OGG são obrigados a responder a pressões externas parece preponderante. Esta situação não permite concluir ser a autonomia dos gerentes das OGG menor do que a de gerentes do setor privado. Ela é, simplesmente, diferente.

Enquanto as pressões sobre o gerente da OGG podem ser mais imensas e diversas, seus privilégios podem restituir muito do discernimento que tais pressões possam ter restringido (Vernon & Aharoni, 1981:188). Há registros de OGG com altíssimo grau de discernimento gerencial, absolutamente impermeáveis às diretrizes externas; outras parecem bastante dóceis na recepção de tais diretrizes; mas, essa docilidade disfarça, em muitos casos, apatia na defesa de um discernimento mais sutil da sua comunidade organizacional. Sua docilidade pode não traduzir uma maior permeabilidade das diretrizes externas, mas simplesmente uma resistência surda. Qualquer generalização de comportamento organizacional seria contestável e, provavelmente, inútil. No entanto, é interessante ressaltar algumas variáveis-chave que afetam, diretamente, o discernimento de uma OGG.

- Um gerente de OGG que não necessita ir às agências e aos departamentos do governo para resolver seus problemas financeiros tende, sem dúvida, a ter mais discernimento.
- Quanto mais ligados à administração direta do governo, menor é o discernimento dos gerentes de OGG. Quando organizadas como empresas ou *holdings*, tendem a oferecer maior discernimento a seus gerentes.
- Associações, *joint-ventures* ou sociedade com empresas do setor privado tendem a gerar mais discernimento a seus gerentes.
- Número e complexidade de objetivos associados às OGG: para os gerentes, a responsabilidade de responder a muitos *mestres* pode mostrar o privilégio de não ter que responder a algum deles.
- Nível de controle atuante sobre as atividades dos gerentes; o que no caso das OGG varia em função de sua importância estratégica para a economia do país. Assim, espera-se que o gerente de uma grande organização geradora de energia esteja submetido a monitoração mais intensa de suas atividades, do que, por exemplo, o gerente de uma empresa de aviação estatal.
- Qualquer gerente ou grupo de gerentes vistos como de difícil substituição, por motivos técnicos ou políticos, goza de maior grau de discernimento em suas atividades.
- Discernimento gerencial depende, também, da estrutura do mercado. OGG representando monopólios tendem a um menor discernimento do que as que atuam em mercados mais competitivos. Os monopólios governamentais são campo fértil de instrumentalização de objetivos sociais, reduzindo o grau de discernimento gerencial.
- O grau de internacionalização das OGG é grande gerador de discernimento gerencial.
- Finalmente, estratégias de diversificação têm, freqüentemente, provado ser boas válvulas de escape contra as restrições ao discernimento gerencial nas OGG.

AMBIENTE INTERNO E A PERCEPÇÃO DOS TOMADORES DE DECISÃO

Wheelen & Hunger (1987:146) ressaltam ser a missão, os objetivos e as estratégias de uma organização afetados, profundamente, pela percepção que seus administradores têm do meio no qual atuam. Esta dimensão da problemática de-

termina a abordagem ou o todo a ser utilizado na formulação estratégica. Mencionam três possíveis abordagens: empreendedora, adaptativa e planejadora. Na abordagem empreendedora a estratégia é decidida por um indivíduo ou oportunidades e os problemas são secundários; a meta dominante é o crescimento da organização. A abordagem adaptativa caracteriza-se por comportamento relativo nas soluções de problemas: não há tanto empenho na busca de novas oportunidades. Finalmente, a abordagem planejadora apresenta-se como resultado de uma reflexão estratégica desenvolvida, predominantemente, por analistas. Ela inclui a busca ativa de novas oportunidades como uma solução reativa de problemas detectados. A análise sistemática é utilizada para desenvolver estratégias que integrem os processos decisórios da organização.

Tais abordagens ou tipos de reação organizacional resultam, parcialmente, da percepção de seus administradores sobre sua organização. Qualquer tipologia sobre estas relações deve considerar essa percepção.

Lachman (1985:671), em seu estudo sobre as diferenças dos executivos dos setores públicos e privado, emite algumas conclusões interessantes sobre o tema. Guardadas as diferenças culturais (o estudo foi desenvolvido em Israel), podem ser extraídos pontos relevantes à missão das OGG.

Estudos comparativos tendem a considerar dois pólos básicos como pontos de partida de seus estudos: a bipolaridade setor público *versus* setor privado. Esses estudos não consideram, geralmente, as diferenças advindas dos propósitos de cada organização. As diferenças assinaladas são atribuídas à afiliação pública ou privada das organizações observadas. O argumento que justifica tal distinção, entre político e privado, como base de uma estrutura para interpretação de diferenças, seria a variação nas metas e nas orientações básicas, determinando meios institucionais altamente diferenciados a cada um deles. Os estudiosos esperam, assim, diferenças entre os dois setores, nas relações entre o ambiente e a organização e, por conseqüência, nas práticas administrativas. Lachman (1985) sugere que as diferenças detectadas nas relações ambiente/organização são melhor explicadas devido às distinções nas tarefas ou ambiente funcional, do que na mera afiliação setorial. Diversos estudos desenvolvidos sobre o tema assinalam diferenças diversas, detectadas entre os setores público e privado tomados agregadamente. Conclui-se, por exemplo, que as reações afetivas e a satisfação no trabalho diferem nos dois setores. Os gerentes do setor público apresentam comprometimento organizacional e satisfação profissional substancialmente inferiores a seus colegas do setor privado. A maioria desses estudos, apontando diferenças entre os setores público e privado, desconsideram as orientações diversas em termos de atividade e funções desempenhadas em nível macroeconômico das organizações estudadas. Conseqüentemente, é possível que as diferenças encontradas entre organizações públicas e privadas não sejam resultantes da natureza de sua propriedade, mas advindas das diferenças do ambiente no qual atuam em termos de tarefas executadas, ou do ambiente específico dentro do qual cada organização desenvolve suas atividades. Assim, o conceito público/privado, norteador de tais estudos, deveria ser revisto.

Os cinco fatores de influência ambiental observados pelo autor (agências governamentais, diretrizes, proprietários, sindicatos e aspectos mercadológicos) não levaram a alguma distinção entre os gerentes dos dois setores. A observação desses fatores ambientais não sugere qualquer relação entre percepção ambiental e afiliação setorial. É interessante ressaltar que gerentes de ambos os setores possuíam percepções semelhantes sobre as influências das agências governamentais sobre suas organizações. Os gerentes de empresas industriais tinham percepção semelhante de seu papel ambiental, independentemente de sua afiliação (pública ou privada). Estas semelhanças, quanto à percepção de diferentes meios institucionais, não se enquadram na estrutura dual setores público/privado que tem caracterizado os estudos sobre o tema. A principal implantação dessa pesquisa reside nas diferenças presumíveis entre o meio institucional de organizações públicas e o de privadas, manifestadas em nível mais abstrato ou mesmo normativo, não necessariamente integradas à percepção de seus gerentes. Desta maneira, a simples afiliação do gerente ao setor público não assegura, necessariamente, comprometimento aos objetivos supremos do setor em que atua. Supõe-se que, uma vez introduzidos mecanismos adequados, este comprometimento poderá vir a ser alcançado.

No Brasil, Correa (1986:121) desenvolveu um estudo de percepção sobre metodologia de avaliação de empresas estatais. Os fatores observados dão uma medida das principais especificidades dessas organizações e que impacto possuem no comportamento de seus administradores. A percepção dos participantes acerca das OGG mostra, por exemplo, a grande importância que dão ao papel social de suas organizações, mesmo que ele possa ser contestado por outros segmentos da sociedade, direta ou indiretamente envolvidos na definição de sua missão. A inconsistência nas diretrizes, devido às mudanças na direção das organizações, as dificuldades em mensurar objetivos/benefícios sociais e a alta dependência financeira de agentes externos à OGG são aqui apontadas como fatores que afetam, profundamente, chegando mesmo a determinar componentes gerenciais e processos decisórios dentro das organizações.

A definição da missão de uma OGG não pode prescindir de estudo cuidadoso da percepção de seus gerentes sobre sua organização. Lachman (1985) sugere que os estudos abordando esta percepção agregadamente, dentro da dualidade pública *versus* privada, mesmo oferecendo informações importantes em dimensões relevantes ao processo, devem ser considerados com reservas. A definição da missão em OGG deve ser precedida de estudo cuidadoso sobre a percepção de seus administradores à luz de suas próprias contingências.

CONCLUSÃO

Este artigo resalta algumas especificidades de organizações geridas pelo governo e suas possíveis influências na definição de sua dimensão estratégica. A sociedade brasileira demanda, hoje, uma gestão do aparelho de Estado, em suas mais diversas formas, mais compatível com seu atual estágio de desenvolvimento. Torna-se, assim, necessário um

esforço no sentido de melhor compreender a realidade organizacional, através da qual o Estado operacionaliza-se.

Provocar reflexão, à luz de suas contingências es-

pecíficas, sobre a missão das diversas unidades organizacionais que compõem a intervenção do Estado, foi o objetivo deste artigo.

Abstract

This paper develops reflexion about the nature of the State Ruled Organizations mission, with its possible consequences in planning a survey about relationships between State Ruled Organizations and their environment, and about the circumstances under which they survive, grow and get rewards, conducts to a review of the public/private concepts as a possibility to understand each one of the State Ruled Unities mission.

Uniterms: mission; state ruled organization; public intervention; state dependency

Referências Bibliográficas

- AAKER, D. A. *Developing business strategies*. New York, Wiley, 1984.
- ACKOFF, Russel. *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1982.
- ANSOFF, H. Igor. *Estratégia empresarial*. São Paulo, McGraw-Hill, 1983.
- ARAÚJO JR., José Tavares et alii. *A política científica e tecnológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- BACKER, Robert F. et alii. *Public policy development: linking the technical and political processes*. New York, Wiley, 1975.
- CORREA, Hamilton Luiz. *O "estado da arte" da avaliação de empresas estatais*. São Paulo, 1986, 121 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Economia e Administração da USP.
- DENMER, Jerry. *Competitiveness through technology: what business needs from government*. Lexington, Lexington Book, 1986.
- DRUCKER, Peter F. *Administração: tarefas, responsabilidades e práticas*. São Paulo, Pioneira, 1985.
- HALAL, William E. Big business vs big government: a new social contract? *Long Range Planning*, 17(4): 30-7, 1984.
- HOFER, C. W. & SCHENDEL, D. *Strategy formulation: analytical concepts*. St. Paul, West Publishing, 1978.
- LACHMAN, Ran. Public and private sector differences: CEO's (Chief executive officers) perception of their role environments. *Academy of Management Journal*, 28(3): 671-80, 1985.
- LORANGE, Peter & VANCIL, Richard F. How to design a strategic planning systems. *Harvard Business Review*, 54(5): 75-81, Sep. 1976.
- MARCOVITCH, Jacques. *Contribuição ao estudo da eficácia organizacional*. São Paulo, 1972. 113 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Economia e Administração da USP.
- MAZZOLINI, Renato. Government controlled enterprises: what's the difference? *Columbia Journal of World Business*, 15(2): 28-37, 1980.
- NORRIS, K. & VAYZEY, J. *The economies of research and technology*. Oxford, Seden and Mowbray, 1973.
- PEARCE II, John A. The company mission as a strategic tool. *Sloan Management Review*, 23(3): 15-24, Spring 1982.
- RAMAMURTI, Ravi. Strategic planning in government — dependent business. *Long Range Planning*, 19(3): 2-71, 1986.
- SHERMAN, Philip M. *Strategic planning for technology industries*. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1982.
- STEINER, George A. *A strategic planning that every manager must know*. New York, Mac-Millan, 1979.
- THUROW, Lister C. L'intervention économique de l'état et l'action des entreprises publiques. *Annales de l'économie Publique, Sociale et Coopérative*, 73(1-2): 37-44, jun. 1985.
- VASCONCELLOS FILHO, Paulo de. & MACHADO, Antonio de Matos Vieira. *Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle*. Belo Horizonte, Livros Técnicos e Científicos, 1984.
- VERNON, R. & AHARONI, Y. *State: owned enterprise in the Western economies*. London, Croow Held, 1981.
- WHEELEN, T. L. & HUNGER, J. D. *Strategic management*. 2 ed. Reading, Mass. Addison-Wesley, 1987.
- WILLIAMSON, O. E. *The economics of discretionary behavior: management objectives in a theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1964.
- ZACCARELLI, S. B. et alii. *Ecologia de empresas: um estudo ambiental*. São Paulo, Atlas, 1980.

Recebido em junho/89