

MUDANÇA E DESENHO ORGANIZACIONAL

Manuel Gonçalves *

«A good deal of the corporate planning I have observed is like a ritual rain dance; it has no effect on the weather that follows, but those who engage in it think it does. Moreover, it seems to me that much of the advice and instruction related to corporate planning is directed at improving the dancing, not the weather.»

Russel L. Ackoff

1. A MUDANÇA E AS ORGANIZAÇÕES

A mudança constitui, hoje, em dia, uma das grandes preocupações para quem tem que dirigir organizações. A própria mudança está constantemente em mudança e em ritmo cada vez mais acelerado. Muito embora a mudança tenha sempre existido, a pressão que ela exercia sobre o quotidiano das pessoas e das organizações, há algumas décadas, não constituía grande motivo de preocupação uma vez que a velocidade da mesma permitia um constante ajustamento do seu comportamento. Contudo, no final da década de 70, a mudança atinge velocidades tais que quaisquer pequenos atrasos na resposta provocam danos elevados, por vezes irrecuperáveis.

Organizações públicas e privadas vêm-se arredadas dos seus «negócios», por incapacidade de adaptação ou por uma adaptação demasiadamente lenta. Não se trata já apenas do crescimento da velocidade da mudança, mas do elevado ritmo de mudança, dentro da própria mudança. É este fenómeno que os economistas apelidam de «turbulência»; uma resposta adequada ao fenómeno passa, como afirmou Peter Drucker, pela gestão de «descontinuidades»¹.

Um outro aspecto a considerar na mudança, nos dias de hoje, tem que ver com a capacidade em encontrar as soluções, para as novas situações, em tempo útil. Na verdade, quanto maior for a velocidade da mudança, maior é a complexidade do problema com

* Economista. Vice-Presidente do Instituto Cultural de Macau.

¹ Peter Drucker, «The age of discontinuity».

que nos defrontamos e, conseqüentemente, maior é a quantidade de informação que tem de ser tratada para se atingir uma solução. Significa isto que quanto maior for o período de tempo que levarmos para alcançar a solução, menor é a vida dessa solução; em última instância, quando alcançamos a solução, ela já não é efectiva porque o problema ao qual se applicava já não existe. São soluções «nado-mortas».

Não admira, assim, que a maior parte das organizações se apetrechem no domínio da capacidade de previsão da mudança, por um lado, e na capacidade de se adaptarem a ela, por outro. Sem dúvida que estas melhorias significativas nas capacidades de previsão, tratamento da informação e adaptabilidade às novas situações permitem, à maioria das organizações, aliviar alguma da pressão que a mudança exerce sobre elas. Mas não será, certamente, a única ou a melhor forma de lidar com a mudança.

A mudança, em geral, é inevitável. Contudo, as pequenas mudanças, em particular, correspondem a algo que se fez ou que se deixou de fazer, embora não intencionalmente. Assim, há mudanças que ocorrem que poderiam não ter ocorrido e outras que não ocorrem que poderiam ter ocorrido. Para os que ocorrem realmente, teremos que nos adaptar rapidamente e de uma forma efectiva. Mas porque reagir à mudança não constitui, para nós, o melhor padrão de comportamento, debruçar-nos-emos sobre as possibilidades de controlo da mudança, ou dito de outra forma, preocupar-nos-emos com a gestão da mudança planeada.

2. INCERTEZA E INFORMAÇÃO

Imaginemos uma pequena unidade fabril, que trabalha, por encomenda, para uma grande unidade industrial (monopsónio). Suponhamos que, ao longo de um determinado período de tempo, essa unidade fabril possui uma carteira de encomendas que corresponde a um pleno emprego de todos os seus recursos, não havendo quaisquer quebras ou alterações no fornecimento dos seus *inputs* (matérias-primas, pessoal, ...); acrescentemos ainda o facto de que os outros estão perfeitamente bem definidos.

A empresa em questão está perante um meio envolvente estável, que lhe permite elaborar os seus planos de aprovisionamento, produção e entrega, bem como o seu plano financeiro, numa forma perfeitamente rígida. Obviamente, a situação aqui descrita é hipotética (a mudança existiu sempre), mas corresponde a situações similares vividas no início do século em que a aplicação da doutrina Tayloriana trouxe elevados níveis de rentabilidade. As pequenas mudanças permitiam sempre uma resposta atempada.

A organização desta pequena unidade, será, certamente, baseada na divisão por tarefas e numa estrutura autoritária de poder. A comunicação será diminuta e formal. Este tipo de

organização corresponde ao que se convencionou designar por estrutura de tipo funcional, ainda hoje muito comum na maioria das nossas organizações.

Imaginemos, agora, que esta mesma pequena unidade fabril se defronta diariamente com solicitações da grande unidade industrial, possuidora de um forte Departamento de Investigação, no sentido de proceder a alterações nos *outputs*; imaginemos, ainda, que essas alterações obrigam a rever todo o plano de aprovisionamentos, havendo muitas vezes dificuldades na obtenção das matérias-primas necessárias. Admitamos que o mercado de trabalho onde esta pequena unidade fabril se movimenta é altamente competitivo, originando uma grande mobilidade do seu pessoal, particularmente dos seus quadros técnicos.

Sem dúvida que estamos a aumentar o grau de incerteza no planeamento da actividade dessa organização. A incerteza é resultante do fenómeno da mudança, e poderá ser definida como a diferença entre a informação necessária e a informação possuída, tendo em atenção um determinado nível de desempenho. A nossa pequena unidade fabril está agora sujeita a constantes reformulações das decisões previamente tomadas, durante a tarefa, com vista à produção do *output* conveniente. E, para poder proceder a essas reformulações, haverá necessidade de uma maior troca de informação entre os decisores ao longo da execução da tarefa.

Os responsáveis pelo aprovisionamento, pela produção, pela formação e recrutamento do pessoal, pela organização do trabalho, etc., não poderão continuar descansados cumprindo planos, programas, normas, instruções e procedimentos previamente delineados, para passarem a interagir continuamente entre si, tomando a cada momento novas decisões. É este o cenário em que nos baseamos para afirmar que: «Quanto maior é a incerteza que envolve uma tarefa, maior é a informação que tem de ser processada entre os decisores durante a sua execução, por forma a atingir-se o *output* desejado».

Pode-se considerar que o efeito básico da incerteza é o de limitar a capacidade das organizações em planearem e tomarem decisões antes da execução de uma determinada tarefa.

A resposta das organizações passará, assim, por uma das seguintes estratégias:

Aumento da sua capacidade de planeamento;

Aumento da sua capacidade de adaptação às situações não planeadas;

Diminuição do nível de desempenho desejável.

A escolha de uma destas estratégias é função, por um lado, do grau de incerteza e por outro, dos seus custos relativos; contudo, associado a cada uma destas estratégias surgirá uma determinada forma de organização (estrutura). As estruturas escolhidas determi-

nam as relações de poder e os canais de comunicação, ou seja, a maneira como a informação é processada e canalizada entre os diversos decisores na organização. Assim, a verdadeira questão, quando a incerteza existe, tal como a definimos, é determinarmos qual o modelo de processamento da informação, durante a execução da tarefa.

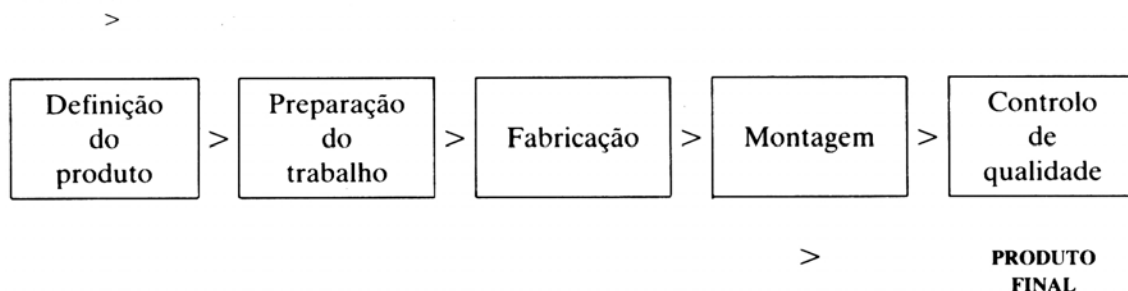
3. O MODELO BÁSICO DE PROCESSAMENTO DA INFORMAÇÃO

O nosso objectivo imediato é, como se depreende do que ficou atrás dito, expor os mecanismos através dos quais a incerteza e a informação se relacionam com a estrutura duma organização. Para tanto, começaremos por adoptar um modelo mecanicista básico, sobre o qual iremos elevando o grau de incerteza.

3.1. NORMAS E PROCEDIMENTOS

Voltemos à nossa pequena unidade fabril e assumamos que o fluxograma seguinte reproduz a divisão funcional de trabalho nessa unidade.

ENCOMENDA



Para completar a tarefa, atingindo-se um determinado nível de desempenho, é necessário que haja uma considerável coordenação das sub-tarefas dos vários grupos, isto é, que os comportamentos dos elementos que compõem cada um destes grupos sejam, entre si, consistentes. Muito embora se trate duma pequena unidade fabril, é de todo impossível admitirmos que se efectuem comunicações face-a-face entre todos os elementos envolvidos, por forma a cada um poder adequar o seu comportamento. O desenho organizacional (a estrutura) visa, assim, criar os mecanismos que permitam um padrão de comportamento integrado ao longo das diversas subunidades.

O método mais simples de coordenação de sub-tarefas interdependentes é o de especificar, antecipadamente, quais os comportamentos adequados sobre a forma de Normas ou Procedimentos, formando-se, de seguida, os empregados, para que estes possam, de uma forma repetitiva, actuar em consonância. Se todos o fizerem, a resposta agregada constitui um padrão de comportamento integrado.

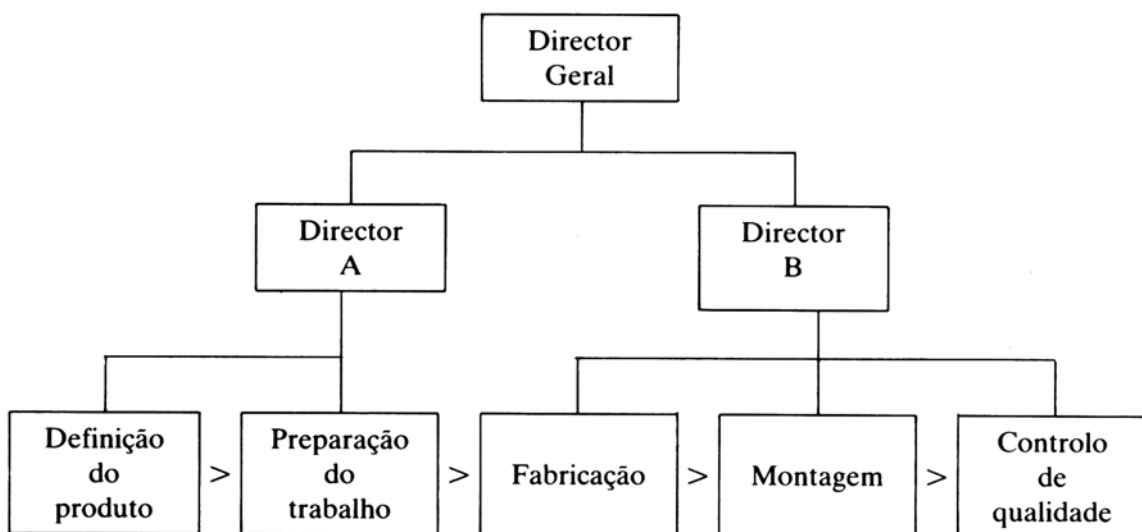
A grande vantagem das Normas é que elas diminuem a necessidade de comunicação; elas constituem para as organizações aquilo que um hábito constitui para um indivíduo, permitindo-lhe reagir perante uma situação conhecida, sem ter que raciocinar como se de uma situação nova se tratasse. Acrescente-se ainda que elas permitem uma certa estabilidade às organizações, pois à medida que se vão verificando movimentos do pessoal, elas garantem a continuidade do mesmo comportamento face às situações de rotina.

A utilização de Normas e Procedimentos, como um instrumento de coordenação, é contudo limitada às situações de interdependência que possam ser totalmente antecipadas e para as quais é possível identificar uma resposta apropriada. À medida que as organizações se defrontam com situações novas, outros instrumentos integradores do comportamento terão que ser utilizados.

3.2. A HIERARQUIA

Quando uma organização se depara com um problema novo, ela não possui uma solução pré-determinada. Para encontrar essa solução, ela terá que ter em conta todas as subunidades que são afectadas. Imaginemos que o cliente da nossa unidade fabril deseja proceder a substanciais modificações no *output*; fácil se torna perceber que tal decisão acarreta implicações em todas as subunidades representadas no fluxograma. Um avultado trabalho de recolha e tratamento de informação poderá ser necessário para que se possam tomar novas decisões.

Para fazer face a estas novas tarefas, criam-se os lugares de gestão. Efectivamente, o papel dos gestores consiste em tratar a informação e tomar decisões motivadas pela existência da incerteza. Uma estrutura hierarquizada representa esta nova organização.



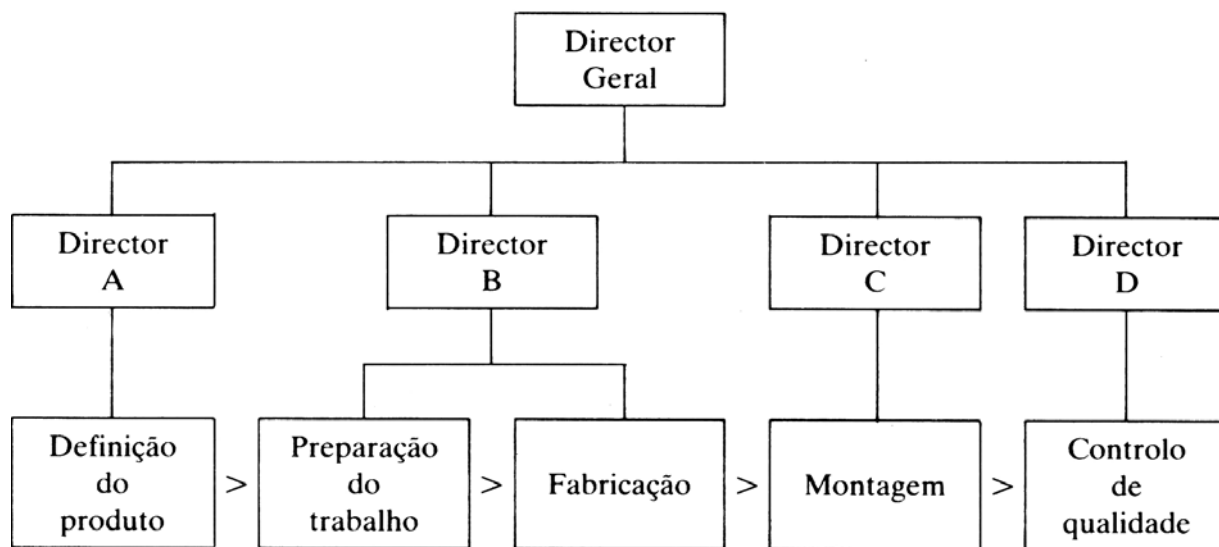
Assim, sempre que surgem acontecimentos imprevistos, o problema é levado ao gestor que detém a informação, para que

tomada uma decisão, que constitui a nova resposta da organização para todos os acontecimentos idênticos que se sucederem. Os problemas sobem na hierarquia, até se encontrar um gestor comum às subunidades afectadas.

É importante sublinhar que a hierarquia é empregue em complemento às Normas e Procedimentos e não em detrimento das mesmas, isto é, enquanto as Normas e Procedimentos permitem a coordenação de situações repetitivas, a hierarquia actua nas situações novas. Esta combinação garante a continuidade de um comportamento integrado da organização.

A fragilidade da estrutura hierárquica está em que cada canal tem uma capacidade limitada de tratar informação. A medida que as novas situações passam a ocorrer com cada vez maior frequência, assiste-se ao «engarramento» nesses canais; a comunicação deixa de ser fluida, o gestor está prestes a ser rotulado como «incompetente», muito embora trabalhe cada vez mais.

Temos assistido a muitas situações deste tipo, que se pretende ver resolvidas através da criação de um maior número de órgãos intermédios; contudo, esta solução é pouco efectiva, pois as interdependências mantêm-se, originando apenas que um número cada vez maior de problemas seja levado ao nível superior onde se encontra o gestor comum das subunidades afectadas. Imaginemos que a nossa unidade fabril adoptava essa solução:



Mantendo-se uma estrutura hierarquizada, tudo aponta para que o Director-Geral esteja prestes a «afundar-se», por incapacidade de tratar e decidir sobre todos os novos problemas que vão surgindo, em cada vez maior número. A nossa experiência tem-nos mostrado, que esta solução tem sido muitas vezes implementada na base de que é necessário aliviar a carga de trabalho atribuída aos gestores; coordenação de sub-tarefas e de permitir um comportamento organizacional integrado, dado que ela se limita a transferir o «engarramento» dum local para outro.

3.3. A FORMAÇÃO E A FIXAÇÃO DE OBJECTIVOS

Como vimos, à medida que a incerteza aumenta, a informação «engarrafa-se» na hierarquia, significando isto que o tempo que medeia entre a apresentação dum problema, por quem tem que executar, e a solução que lhe é dada, por quem tem que decidir, é cada vez maior. É o problema que vemos muitas vezes retratado pela expressão: «Isto, antes que vá lá acima, e volte cá abaixo!!!». Nestas condições, torna-se mais eficiente descentralizar, isto é, trazer o poder decisório para um nível mais próximo do da execução, onde a informação tem origem.

Contudo, à medida que a organização procede à descentralização, voltamos a defrontar-nos com o nosso velho problema: como é que ela garante que os diversos decisores irão ter um padrão de comportamento integrado? Para esta questão, surgem normalmente duas respostas. A primeira consiste na **formação**. A organização acredita que, se todos os seus gestores forem pessoas altamente qualificadas no âmbito das suas funções, e tiverem um conhecimento relativo dos problemas dos outros departamentos, serão então capazes de tomar as melhores decisões. A título meramente ilustrativo, refira-se que uma das maiores empresas públicas portuguesas levou a cabo uma acção de formação, com a duração de cerca de seis meses, em que os participantes eram isolados, em semanas alternadas, num hotel de província, correspondendo a cada semana uma acção de formação em determinada área funcional (engenharia, aprovisionamentos, *marketing*, finanças...). Muito embora a formação possa contribuir para um maior controlo, por parte da organização, do comportamento dos indivíduos que, dentro dela, tomam decisões, ela não constitui uma resposta cabal ao problema, dado que esses decisores não deixarão de ser, primeiramente, especialistas nos seus respectivos domínios de acção, sendo certo que, quase sempre, as melhores soluções do ponto de vista técnico para uma determinada subunidade não constituem as melhores soluções para a organização como um todo.

A segunda resposta traduz-se na fixação de objectivos. Voltemos à nossa unidade fabril e situemo-nos, por exemplo, na subunidade «Fabricação». Assumamos que uma série de objectivos são fixados: n.º de modelos a serem fabricados em simultâneo, n.º de horas de fabricação por unidade de cada modelo, calendário de fabricação, n.º máximo global de horas/homem a ser utilizadas, etc. Perante estes objectivos, para os alcançar, sem ter que comunicar com as outras subunidades **durante** a tarefa.

Assim, a fixação de objectivos contribui para a coordenação de tarefas interdependentes, mantendo-se o poder decisório a um nível de gestão onde é normalmente originada a informação. Em vez de especificar comportamentos através de Normas e Procedimentos, a organização fixa os objectivos a alcançar permitindo aos seus empregados a escolha de qual o comportamento apropriado.

Contudo, a capacidade das diversas subunidades em manterem as suas operações dentro dos objectivos fixados é novamente função do grau de incerteza. Tal como as Normas e Procedimentos, ao elevarmos o grau de incerteza começam a surgir situações que obrigam à redefinição dos objectivos fixados, passando a solução novamente por encaminhar todo o processo de tratamento da informação e tomada de decisão para a hierarquia; à medida que cada vez mais situações novas vão surgindo, a hierarquia volta a «engarrifar». Um volume enorme de informação a tratar torna o processo de redefinição de objectivos tão lento, que muito certamente durante esse período não se conseguirá garantir um padrão de comportamento integrado para a organização. Temos contactado com empresas que afirmam possuir uma «gestão por objectivos». Contudo, quando indagamos os níveis intermédios de gestão apercebemo-nos facilmente que ninguém está de acordo sobre quais são os verdadeiros objectivos, já que os iniciais, normalmente constantes dum documento apelidado de «Plano», foram sendo sucessivamente alterados, ora com a colaboração de uns, ora com a colaboração doutros, por forma a não passarem já duma «mancha cinzenta». E se os objectivos não são perfeitamente claros para os níveis de decisão que se situam próximo da tarefa, não poderão certamente constituir um mecanismo de coordenação que propicie um padrão de comportamento integrado.

4. ESTRATÉGIAS PARA O DESENHO ORGANIZACIONAL

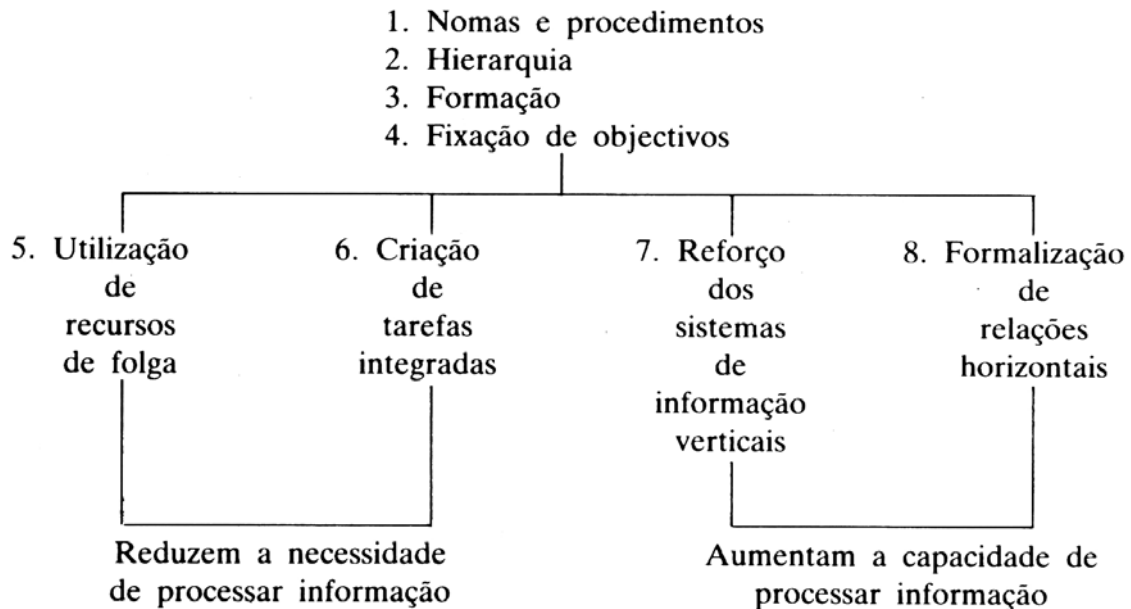
Vimos que a fixação de objectivos, a formação, hierarquia, as normas e procedimentos podem ser utilizadas, de uma forma combinada, numa organização para tentar garantir a coordenação das tarefas interdependentes. O êxito relativo dessa utilização, depende, por um lado, da frequência de situações novas com que a organização se defronta e, por outro, da capacidade dos seus gestores em lidar com elas, pois, como já ficou expresso, quando o grau de incerteza é muito elevado, os problemas acabam sempre por voltar aos canais hierárquicos.

Significa isto que o modelo que fomos construindo, muito embora possa produzir respostas adequadas em níveis de incerteza não muito elevados, pode ainda assim conduzir ao «engarrafamento» da hierarquia e, conseqüentemente, à paralisia da organização face à mudança. É exactamente a este fenómeno da paralisia (não reacção ou reacção lenta e pouco efectiva), que Alvin Toffler apelidou de «O Choque do Futuro»².

As organizações necessitam, assim, de adoptar novas estratégias para defrontarem o problema da coordenação. Duas hipóteses, colocam-se, de imediato: a organização ou actua no sentido de

² Alvin Toffler, «The Future Shock».

reduzir a informação que tem de ser processada, ou actua no sentido de aumentar a sua capacidade de processamento de informação. Para cada uma destas hipóteses existem ainda duas estratégias possíveis, conforme o diagrama que se apresenta, de seguida. As estratégias apresentadas não são exclusivas; à semelhança do modelo já construído elas podem ser utilizadas de forma combinada. O objectivo de todas elas é minimizar o número de situações que têm de ser canalizadas através de hierarquia.



4.1. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE FOLGA

A utilização de recursos de folga permite diminuir o número de situações de excepção, através da diminuição do nível de desempenho desejável. Ela pode ser consubstanciada pelo aumento dos recursos postos à disposição da organização (materiais, humanos, financeiros, etc...), ou por diminuição dos padrões de desempenho desejáveis. Quem não conhece organizações onde existem pessoas cuja única tarefa é aguardarem pacientemente que alguém entre de férias ou adoeça, para terem algo que fazer? Ou ainda aquelas organizações apetrechadíssimas de máquinas fotocopiadoras, com taxas de utilização extremamente baixas, só porque muito de vez em quando toda a gente precisa de fotocópias «urgentes», que não podem esperar? Ou ainda aquelas unidades industriais cujos armazéns estão cheias de materiais, só para o caso de alguma «eventualidade»; a técnica da análise ABC de armazéns confirma a utilização generalizada de recursos de folga.

A utilização de recursos de folga implica, obviamente, custos adicionais; contudo, ao diminuir a necessidade de processamento de informação **durante** a execução da tarefa, contribui para o não «engarrafamento» dos canais hierárquicos.

4.2. CRIAÇÃO DE TAREFAS INTEGRADAS

A segunda estratégia para diminuir a necessidade de processamento da informação consiste em mudar uma estrutura funcional de tarefa, para uma tarefa integrada que deve ser completada por pessoas às quais são atribuídos todos os recursos necessários.

Voltemos à nossa unidade fabril. Imaginemos que em determinado momento, ela possui em carteira três encomendas importantes. Inevitavelmente, surgirão necessidades de definir prioridades e conflitos entre os utilizadores dos prestadores de serviços comuns. O engenheiro responsável pela encomenda E1, a trabalhar no Departamento de Fabricação, exercerá pressão para que nos Departamentos de Definição do Produto e/ou de Preparação de Trabalho seja dada urgência à sua encomenda. O mesmo farão os responsáveis pelas encomendas E2 e E3. Surge assim o conflito, que tem de ser gerido pela hierarquia, obrigando a que se processe informação (possivelmente algumas reuniões!) e se tomem decisões.

Cria-se assim um grupo responsável pela totalidade de cada uma das encomendas. A este grupo serão atribuídos recursos, não significando isto, contudo, que a organização os triplique. O que vai suceder é uma diminuição de nível de especialização das pessoas envolvidas. Muito possivelmente, o engenheiro responsável que até aí, só se preocupava com a fabricação, terá agora que perder algum tempo com o que se passa a montante. A criação deste grupo diminui o número de situações de excepção **durante** a tarefa e, conseqüentemente, a necessidade de processar informação.

4.3. REFORÇO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO VERTICAIS

As estratégias já descritas diminuem o nível de desempenho através da redução da informação a ser processada ao longo da tarefa. Ao contrário, as estratégias seguintes assumem, como um dado, um determinado nível de desempenho, e visam criar mecanismos que permitam tratar a informação necessária à consecução da tarefa.

Quanto maior for o grau de incerteza, maior é a necessidade, para uma organização, de efectuar ajustamentos aos seus planos. Em determinado momento, poderá ser mais eficaz produzir um novo plano do que continuar a fazer «remendos». Então, o período entre sucessivas revisões do plano será tanto menor, quanto maior for a incerteza.

Note-se que, quanto maior for a frequência das referidas revisões, maiores terão que ser os meios afectos a elas: maior número de quadros técnicos, maior tempo de computador, mais trabalho administrativo, etc. Em suma, as organizações criam mecanismos que permitem recolher a informação onde ela é originada, em tempo útil, e transportá-la, após tratamento apropriado, para os pontos da hierarquia onde deverá ser tomada a decisão.

O custo desta estratégia corresponde ao custo dos meios afectos à recolha e tratamento da informação.

4.4. FORMALIZAÇÃO DE RELAÇÕES HORIZONTAIS

A última das estratégias é a de formalizar processos de decisão que atravessam horizontalmente as linhas de autoridade. O nível da decisão situa-se, assim, no nível inferior onde a informação é originada.

Existem várias formas de relação horizontais. A mais simples é a do contacto directo entre duas pessoas que, embora situadas em subunidades distintas, interagem em determinada tarefa. À medida que a frequência das situações que obrigam ao contacto directo entre essas pessoas aumenta, poder-se-á criar uma figura de ligação inter-departamental.

Com o aumento da incerteza, afectando vários departamentos, é usual assistir-se à criação de grupos de trabalho que têm por missão resolver um problema particular, permitindo a descentralização das decisões e evitando o «engarrafamento» dos canais hierárquicos. Contudo, quando o grau de incerteza é muito elevado, esses grupos de trabalho, que se pretendiam temporários tendem a tornar-se permanentes, fazendo com que surjam problemas de liderança. A resposta a este problema consiste na criação de uma nova função inter-departamental relativa a um determinado problema. Os protagonistas desta nova função apelidam-se de gestores do produto, gestores de projecto, etc.

O custo desta estratégia traduz-se no acréscimo de tempo necessário para as funções de gestão dos processos grupais e ainda nos custos indirectos relativos às novas funções de ligação e integração.

5. CONCLUSÕES

No ponto 3, introduzimos o modelo básico e descrevemos a sua capacidade de processar informação. Vimos que os meios de comunicação hierárquicos podem coordenar um grande número de tarefas interdependentes, mas que têm uma capacidade limitada para procederem aos ajustamentos necessários derivados do aumento da incerteza.

No ponto 4, apresentámos quatro estratégias que permitem, face à incerteza, ou reduzir ou aumentar a capacidade de processar informação. Cada uma destas estratégias tem os seus efeitos e os seus custos. As organizações têm, contudo, que saber avaliar o seu grau de incerteza e os efeitos e custos associados a cada uma dessas estratégias, por forma a poder optar por uma delas. No modelo que construímos, não optar significa optar pela utilização de recursos de folga; esta é a única estratégia «inconsciente».

