

ADMINISTRAÇÃO POR OBJECTIVOS

Jorge Bruxo*

I

INTRODUÇÃO

A administração como ciência social teve um desenvolvimento notável durante o século XX, tendo surgido grande multiplicidade de autores que apresentaram variadas teorias, agrupadas ou incluídas em escolas ou correntes do pensamento administrativo, de acordo com os seus traços doutrinários essenciais e com as suas ideias fundamentais.

E é assim que, em reacção às anteriores teorias da administração e simultaneamente em resposta às questões suscitadas pelas necessidades concretas das empresas e de outras organizações, nasceu a Escola Neoclássica, também conhecida por Teoria do Processo Administrativo ou Escola Operacional, sendo a Administração Por Objectivos o principal produto desta Escola.

Vamos, agora, de uma maneira muito sintética, referir as principais características da Escola Neoclássica, que são as cinco seguintes:

1.ª Pragmatismo

As teorias só têm valor pelos efeitos práticos que produzem. A administração é um conjunto de meios, instrumentos ou processos, mas o que mais interessa são os resultados. Importa antes de mais definir metas e alcançá-las. A acção administrativa deve produzir efeitos concretos e são estes o que mais importa. É pelos frutos que se avalia a árvore.

2.ª Classicismo

Os neoclássicos surgem como reacção à Escola das Relações Humanas¹ e às suas teorias comportamentais, em prejuízo da ênfase dos resultados; mas se atendem predominantemente a estes, também não põem de parte o que consideram de positivo no âmbito dos valores de humanismo

* Professor Adjunto Convidado do Instituto Politécnico de Macau.

¹ A Escola das Relações Humanas (1911-1966) teve como centro das suas atenções o conceito de homem social, tendo apresentado inovações nas áreas da comunicação interpessoal, da motivação, da liderança, da dinâmica de grupo. Esta Escola salientou a enorme importância das organizações informais e do factor sociológico na produtividade. Tem como principais expoentes autores como Elton Mayo, Vilfredo Pareto, Fritz Roethlisberger, Kurt Lewin e Ronald Lippitt, entre outros.

que as teorias das relações humanas acolheram e defenderam. Porém para os neoclássicos isso não é o mais importante.

Recuperam e reformulam os ensinamentos da Escola Clássica², flexibilizando os princípios e modernizando os seus conceitos estruturais e funcionais, transformando-os numa doutrina modernizada - as teorias neoclássicas. Trata-se de vinho novo em "odres velhos". Baseados nos anteriores conhecimentos, promovem avanços e desenvolvimentos orientados por outro ponto norteador.

Os conceitos de autoridade, responsabilidade, supervisão, linha hierárquico-funcional, eficácia, tarefa, divisão de trabalho, organização formal e informal, objectivos e outros passam a ser reelaborados, tendo em atenção as suas raízes, o seu desenvolvimento em face das críticas à doutrina das escolas anteriores, especialmente à da Escola Clássica e os ensinamentos retirados da experiência e do desenvolvimento económico, social e tecnológico que se acelera acentuadamente na segunda metade do século XX.

3.ª Princípios

Os autores neoclássicos procuram descobrir e fixar os princípios gerais da administração, não com o mesmo entendimento da Escola Clássica de que tais princípios são «leis científicas», regras rígidas semelhantes às leis das ciências experimentais, tais como a biologia, a física ou a química, mas sim com a nova ideia de se tratar de regras sociais que devem ser aplicadas com maleabilidade e flexibilidade, segundo as circunstâncias de tempo e lugar, de acordo com os padrões culturais da sociedade em que a organização se integra, e atendendo também às necessidades concretas da organização e fazendo-se constante apelo ao sentido de bom senso de quem deve aplicar esses princípios.

Os princípios gerais da administração são regras orientadoras que divergem de autor para autor, quer em formulação, quer em número, embora possamos encontrar um núcleo que pode ser considerado denominador comum desta Escola. É afastada, como já se afirmou, a rigidez e o valor absoluto que os clássicos atribuíam aos princípios, então erigidos em normas sacralizadas, autênticas condições sine qua non para o bom funcionamento das organizações. Agora, para os neoclássicos uma regra ou um princípio pode em certas ocasiões determinar a inaplicabilidade de outras

² A Escola Clássica (1895-1949) engloba importantes autores da Ciência da Administração como Frederick Taylor, Harrington Emerson, Franck Gilbreth, Henri Fayol e Henry Ford. Esta Escola salienta a importância da organização formal das estruturas, da divisão do trabalho, e da racionalização do trabalho ao nível da tarefa, dando grande importância às condições físicas do trabalho, à padronização dos comportamentos e à supervisão funcional. O trabalhador enquadra-se no conceito de homem económico, ou homem mecânico, isto é, considera-o parte da máquina produtiva da qual interessa tirar o máximo rendimento. Esta escola também procura fixar regras e princípios administrativos que eram assumidos como de valor igual às regras científicas, ou seja, desde que verificados certos pressupostos, obtinham-se necessariamente certos resultados. Esta escola esqueceu-se que o homem não se pode equiparar à peça de uma máquina e que há que contar com variações imprevisíveis, com a condição humana, e com a influência de factores externos à organização.

regras ou princípios, sendo todos relativos e dependentes dos condiciona-lismos concretos, preponderando na sua aplicação o critério do bom senso e a ponderação das situações concretas em que aplicam. Alguns autores chegaram a reunir várias dezenas destes princípios basilares, tendo Alvin Brown referenciado 96³.

Os princípios gerais, comuns aos vários autores, e por eles mais mencionados, são os seguintes:

a) As atribuições da organização, bem como das suas subunidades, devem ser claras e reduzidas a escrito, com estrutura flexível e regras funcionais simples;

b) A cada posição na organização deve corresponder apenas uma função;

c) Cada conjunto de funções homogéneas deve ser agrupado e integrado numa subunidade;

d) As linhas de autoridade e de responsabilidade devem ser claras, sendo as primeiras definidas do topo da hierarquia para a base, e as segundas ao inverso, isto é da base para o topo;

e) A responsabilidade e a autoridade devem ser definidas por escrito e de forma clara, para que existam entendimentos unívocos e generalizadamente conhecidos sobre estas matérias;

f) Não há responsabilidade sem autoridade, nem autoridade sem responsabilidade: são complementares e inseparáveis;

g) A capacidade de iniciativa deve existir o mais próximo possível do terreno onde a acção se desenvolve. É no «teatro das operações» e «em cima do acontecimento» que as soluções devem ser adoptadas;

h) O número de posições da escala hierárquica deve ser tão reduzido quanto possível. A hierarquia tem de existir, mas não se pode demorar nem dificultar a rapidez da decisão por causa do percurso hierárquico entre os níveis de decisão e de execução;

i) Cada supervisor, para ser eficiente, deve actuar sobre um pequeno número de supervisionados. A relação supervisor/supervisionados deve ser racional e equilibrada;

j) Cada trabalhador deve responder apenas perante um supervisor. A dispersão da responsabilidade cria situações de desresponsabilização;

k) É absoluta a responsabilidade da posição com autoridade máxima quanto a todos os seus subordinados. A decisão uma vez tomada já não se discute, enquanto não houver resultados que indiquem a necessidade de revisão.

4.^a Objectivos e resultados

As organizações existem para atingir certos fins e produzir determinados resultados. É pelos produtos que se avalia a organização. Os fins ou objectivos são situações individualizadas susceptíveis de concretização num futuro determinado. Os resultados são os objectivos realizados. A teoria

³ In «Organizational of Industry», Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1947.

da Administração Por Objectivos é a contribuição mais importante da Escola Neoclássica para o desenvolvimento da Ciência da Administração, e tem reflexos em todos os campos da organização, nomeadamente financeiros (orçamento, obtenção de recursos e execução financeira), de pessoal (com ênfase no recrutamento, na formação profissional, na participação e na motivação), de planificação, de produção e de controlo de resultados.

5.^a Eclectismo

Os autores neoclássicos procuraram aprender com todas as correntes do pensamento, pretendendo extrair ensinamentos de quase todas as escolas administrativas. Assim recolheram, nomeadamente, o seguinte:

a) **das teorias clássicas:** a departamentalização, a distinção entre linha e *staff*;

b) **das teorias das relações humanas:** a organização informal, a dinâmica de grupo e a democratização organizativa;

c) **das teorias da burocracia**⁴: princípios e normas formais, a organização hierárquica e algumas questões relativas à autoridade e à responsabilidade;

d) **das teorias estruturalistas**⁵: relacionamento da organização com ambientes externos, estudo comparativo das estruturas e compatibilização dos objectivos organizacionais com os individuais;

e) **das teorias comportamentais**⁶: motivação humana, teoria das decisões, conflitos organizacionais, equilíbrios organizacionais;

⁴ As teorias da burocracia inspiraram-se nos ensinamentos de Max Weber, que foi professor universitário em Friburgo e Heidelberg, na Alemanha, em finais do século XIX e princípios do século XX, tendo legado uma vastíssima obra sobre a Sociologia da Burocracia. Mas a divulgação universal e o estudo das suas obras, bem como o desenvolvimento das suas ideias fundamentais só se verificaram mais tarde quando Talcott Parsons e outros traduziram e publicaram na língua inglesa os seus trabalhos mais importantes. Segundo Max Weber a organização burocrática caracteriza-se pelos seguintes atributos: normativismo, formalismo, impessoalidade, racionalidade, hierarquia, padronização, meritocracia, autonomia e especialização, profissionalização e previsibilidade funcional.

⁵ As teorias estruturalistas surgiram na segunda metade do século XX, na década de 1950-1960, nelas se tendo evidenciado autores mundialmente famosos como Amitai Etzioni, Talcott Parsons, Peter Blau e Richard Scott. As teorias estruturalistas têm em conta tanto as organizações formais mas também as informais e são objecto da sua análise e estudo não só os aspectos internos de cada organização, como as relações e influências recíprocas das várias organizações entre si. São as primeiras teorias a abordar de forma consistente a questão das organizações como realidades abertas a um ambiente no qual se integram e pelo qual são influenciadas.

⁶ As teorias comportamentais resultam do desenvolvimento e aprofundamento das teorias das relações humanas. O seu início é marcado pela publicação, em 1947, nos Estados Unidos da América, do livro de Herbert Simon intitulado «O Comportamento Administrativo». Outros nomes cimeiros desta Escola são Abraham Maslow, Frederico Herzberg, Douglas McGregor e Rensis Likert. Maslow apresentou uma teoria da motivação fortemente influenciada pela satisfação das necessidades humanas. Classificou estas em primárias e secundárias, hierarquizando-as e sustentou fundadamente que o nível comportamental depende do nível de satisfação das necessidades. Herzberg formulou a teoria dos dois factores: satisfação e frustração como deter-

f) **das teorias matemáticas**⁷: métodos de quantificação e mensuração de meios e de resultados, programação e pesquisa operacional;

g) **das teorias dos sistemas**⁸: as noções sistema e subsistema, a interacção destes e as influências dos ambientes externos à organização.

Em conclusão a Escola Neoclássica vai procurar conceitos em quase todas as escolas e recorre a todas as teorias, mas este eclectismo resulta de uma reelaboração e nova sistematização procurando actualizar e harmonizar ideias, sempre com um sentido pragmático.

II

O HOMEM QUE DESCOBRIU A ADMINISTRAÇÃO

Peter Ferdinand Drucker, geralmente considerado como o fundador da teoria da Administração Por Objectivos, nasceu em Viena de Áustria

minantes do comportamento organizacional das pessoas. McGregor, por seu lado, considerou as organizações como devendo ser sistemas abertos, dinâmicos, participativos e com forte enfoque na autoavaliação em vez da heteroavaliação dos níveis hierárquicos superiores. Likert classificou as organizações em quatro sistemas: 1.º — autoritário coercivo ou ditatorial; 2.º — autoritário paternalista; 3.º — consultivo; 4.º — democrático ou participativo.

⁷As teorias matemáticas da Administração são relativamente recentes, tendo surgido há cerca de quatro décadas. As suas primeiras aplicações verificaram-se na administração militar e sobretudo no que respeita à área do processo de decisão. Estas teorias têm campos de aplicação restritos, como por exemplo decisões matematicamente programáveis que possam ser rotinizadas e modelos matemáticos relativos a decisões cujos pressupostos sejam factores objectivos e mensuráveis, tendo os resultados a mesma natureza. Uma das vertentes importantes destas teorias são por exemplo a pesquisa operacional, através de técnicas de probabilidades, estatísticas, programação linear e programação dinâmica. O desenvolvimento da informática e das comunicações e a situação político-militar decorrente da II Grande Guerra Mundial (1939-1945) foram o ambiente que suscitou o desenvolvimento destas teorias, em que se integra a teoria dos jogos (para solução de conflitos de interesses e afirmação de estratégias), a teoria das filas (para ultrapassagem de estrangulamentos ou obstáculos processuais) e a utilização de técnicas especiais de planeamento e de programação como o PERT (Program, Evaluation, Review, Technique) e o CPM (Critical Path Method).

⁸As teorias dos sistemas surgiram após a publicação de várias obras de Ludwig von Bertalanffy, as primeiras das quais foram «A Teoria Geral dos Sistemas Abertos em Física a Biologia» (1950) e «Teoria Geral dos Sistemas: Uma nova tentativa para a unidade da Ciência» (1951). Bertalanffy, biólogo alemão, procurou aplicar as suas teorias de sistemas abertos não só às denominadas ciências exactas, mas também às ciências sociais. Estas teorias foram também desenvolvidas por muitos outros autores como Daniel Katz e Robert Kaher. Todos eles desenvolveram a ideia de que as organizações são sistemas abertos, complexos, em busca do equilíbrio permanente, com fronteiras definidas ou em definição, com objectivos que devem ser claros, e maximização do aproveitamento das sinergias. Os sistemas caracterizam-se por propósitos ou objectivos, totalismo, entropia e homeostasia, considerando como questões essenciais para a análise organizacional os fluxos de entradas, os processos de transformação e produção, a saída de produtos ou resultados, a retroacção ou feed-back e o ambiente que condiciona toda a organização.

em 1909, tendo-se licenciado em direito e posteriormente trabalhado em actividades bancárias e no jornalismo.

Em 1937 emigra para os Estados Unidos da América, dedicando-se à consultadoria empresarial, ao jornalismo e à escrita de livros sobre a ciência da administração.

Nesta área da administração começou a notabilizar-se com a publicação, em 1939, do seu livro «O Fim do Homem Económico». A partir daí o seu pensamento sobre administração tem sido profusamente divulgado e estudado, com aplicações práticas em muitas organizações públicas e privadas que, assim, beneficiaram dos conhecimentos e propostas decorrentes da Administração Por Objectivos.

O Professor James O'Toole, Catedrático de Ciência Administração, na Universidade da Califórnia do Sul, nos Estados Unidos da América, comparou a obra de Drucker na Administração ao extraordinário efeito que teve durante muito tempo no desenvolvimento económico de quase todos os países a teoria de John Maynard Keynes. E O'Toole não teve dúvidas em afirmar que *«as principais ideias sobre organização dos actual-mente mais destacados administradores, dos especialistas do mundo dos negócios, consultores e jornalistas foram quase todas criadas no cadinho da produtiva mente de Peter Drucker»*⁹.

Drucker efectiva estudos em que compara as realidades organizativas e gestionárias e também as teorias nos Estados Unidos da América, na Europa e no Japão. As suas críticas, as suas propostas e os seus arquétipos administrativos abrem novos caminhos e revelam novas perspectivas aos administradores. E são as novas teorias administrativas por ele formuladas que conduzem a que alguns o apontem não só como «pai» da Administração Por Objectivos, mas até como o inventor da moderna ciência da administração. Mas Drucker repele tais asserções, formulando a propósito o seguinte comentário: *«Há um livro a meu respeito intitulado «Drucker: o homem que inventou a administração.» Isso é tolice. O director presidente das Pirâmides S.A. que construiu a pirâmide de Queóps 6 000 anos atrás por certo conhecia mais de administração do que qualquer director presidente de hoje. E assim também quem quer que haja concebido, planeado e gerenciado a construção da gruta de Ajanta, na Índia (que obedeceu a um plano mestre durante 600 anos sem um único erro) ou, bem antes, quem quer que tenha projectado e gerenciado as pinturas em grutas pré-históricas na Espanha e no vale Dordogne na França. Quiçá seja mais próximo da verdade chamar-me o «homem que descobriu a administração» — embora eu seja na melhor das hipóteses um co-descobridor e o menos graduado»*¹⁰.

A Administração Por Objectivos trouxe ferramentas e conceitos inovadores, sólidos e eficazes que fundamentaram as práticas administrativas e a teorização administrativa, tanto no sector empresarial, como também no sector dos serviços públicos.

⁹ David Clutterbuck e Stuart Crainer, «Grandes Administradores», Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1993, pg.77.

¹⁰ Obra citada em 9, pg. 79.

Entre os vários livros escritos por Drucker, além dos citados no final deste artigo, referem-se, entre os que consideramos mais importantes, os seguintes: «O Fim do Homem Económico», «O Futuro do Homem Industrial», «A Ideia de Grande Empresa (Corporação)», e a sua obra autobiográfica intitulada «Aventuras de um Espectador».

Peter Drucker foi consultor de grandes empresas como a General Motors, mas o seu estilo mordaz, directo, inconformista e futurista levou a que muitas vezes, na sua actividade de consultoria tivesse de enfrentar dificuldades de relacionamento e situações difíceis de incompreensão, tendo ele próprio plena consciência de ser considerado como um «homem asperamente crítico. Meus clientes não me consideram um consultor de gerência, mas sim um insultador de gerentes».

Marco importante é a publicação em 1954 de «A prática da Administração», livro em que Drucker além de enfatizar a necessidade de a administração ter de ser desenvolvida por objectivos, também afirma ser essencial que os níveis inferiores de qualquer organização têm de ter capacidade de decisão e poderes para assumir riscos.

O administrador integrado num sistema Administração Por Objectivos deve actuar e fazer opções num cenário de assunção de riscos de longo prazo, de acordo com objectivos estratégicos, com o grau de motivação de todos os intervenientes no processo, considerando como muito importantes a rapidez das decisões e a fluidez dos fluxos informativos.

Para Drucker a administração é a «instituição central da sociedade actual" e há poucas, e na maioria mínimas, diferenças entre administrar um negócio, uma diocese, um hospital, uma universidade, um laboratório de pesquisa, um sindicato de trabalhadores, ou um órgão de governo»¹¹.

Drucker é um antevisor do futuro. E é assim, que já em 1988 fala da organização baseada na informação que é um paradigma assas diferente daquilo que generalizadamente imperava na realidade desse tempo.

Dissertando sobre si próprio Drucker escreveu «Fui o primeiro a ver o processo decisório como central, o primeiro a perceber que a estrutura tem de obedecer à estratégia, e o primeiro a ver, ou, no mínimo o primeiro a dizer que a administração tem de ser administração por objectivos e autocontrolo»¹².

III

ORIGENS DA ADMINISTRAÇÃO POR OBJECTIVOS

A Administração Por Objectivos é, sem dúvida, como já se referiu, o principal produto da Escola Neoclássica. É um sistema administrativo, ou, melhor um conjunto de vários modelos, iguais na essência, mas diferentes em alguns pormenores, com muita difusão e interesse prático na actualidade, dotado de pragmatismo e democraticidade. Alguns autores definem-

¹¹ In Obra citada em 9, pg. 82.

¹² In Obra citada em 9, pg. 86.

-no, tão somente, como um estilo de Administração. Inicialmente não era tão participativo e seguia sobretudo critérios de avaliação e controlo financeiro, mas depois evoluiu, tornando-se mais global e mais participativo, mais intimamente ligado às questões da motivação no desempenho e do desenvolvimento dos recursos humanos, especialmente dos administradores executivos (chefias operativas).

As anteriores escolas da Ciência da Administração preocuparam-se sobretudo com os meios, isto é com as actividades, enquanto os neoclássicos se viraram, antes de mais, para os resultados. O trabalho deixou de ser considerado um fim e passou a ser encarado como um caminho necessário para se alcançarem determinadas metas e se conseguirem objectivos prefixados. Deixaram de se enfatizar os procedimentos, embora estes, obviamente sejam importantes. Em termos futebolísticos, digamos que o mais importante é meter golos, marcar pontos. As jogadas tecnicamente correctas e apresentadas como espectaculares, sem dúvida que são importantes, mas não é o mais importante.

O marco do nascimento da Administração Por Objectivos é a publicação, em Nova York, em 1954, do famoso livro de Peter Drucker intitulado «A Prática da Administração». E assim este autor é considerado o pai deste sistema administrativo que se apresenta com diversas variantes, de conteúdos diferentes, conforme os contributos dos autores mais importantes desta corrente de pensamento da Escola Neoclássica, mas que no essencial mantêm os traços estruturantes da Administração Por Objectivos.

Mas os trabalhos de Drucker tiveram antecedentes e decorreram também dos ambientes sociais e económicos desse tempo.

Assim, Harrington Emerson (1853-1931), um dos principais discípulos do fundador da denominada Administração Científica, Frederick Winslow Taylor, foi um precursor da teoria da Administração Por Objectivos. De facto no seu livro «Os Doze Princípios da Eficiência», editado em Nova York, em 1912, é realçada a necessidade de elaboração de um plano de actividades, bem definido e realista, tendo em atenção os ideais da organização.

Emerson enfatiza assim a planificação como indispensável à prossecução dos fins da organização e estes como algo de muito importante e também é de certo modo um precursor das teorias que procuraram enfatizar a humanização das relações intra-organizacionais na medida em que sustentou a defesa da justiça social nas relações laborais.

Quanto às grandes questões económico-sociais dos anos cinquenta refira-se que a situação empresarial e social após a Segunda Grande Guerra Mundial suscitou nas empresas uma administração por pressão, primeiro nos Estados Unidos da América e, depois, nos países europeus mais industrializados. A produção diminuía acentuadamente e o controlo aumentava. Os movimentos operários demonstravam em crescendo a sua capacidade reivindicativa. O proletariado politizava-se e assumia a Revolução como sua bandeira. Mas ao acréscimo dos mecanismos de controlo sobre os trabalhadores e sobre as chefias operativas estes respondiam com apatia, desmotivação e ainda mais baixa produtividade. Em face des-

ta situação de progressão negativa as formas de controlo tornaram-se cada vez mais fortes e opressivas, mas a isto não correspondiam resultados positivos, e por isso tinha-se entrado num ciclo vicioso. Foi então que se sentiu a necessidade da definição de objectivos, aumento da participação, descentralização das decisões, autocontrolo e autoavaliação, fortalecimento da autoridade das chefias intermédias e operativas e diminuição do heterocontrolo. Os órgãos de assessoria técnica são progressivamente eliminados e a assessoria é colocada junto dos serviços operativos que dela necessitam para prosseguirem as suas actividades e alcançarem os objectivos dessas unidades. Desta forma as chefias operativas vêm assim reforçados os seus poderes, tanto a nível de participação no planeamento como da sua capacidade de execução.

John Humble¹³, um dos mais conhecidos tratadistas desta matéria, diz que a Administração Por Objectivos «*é um estilo exigente e compensador de administração de empresas*» e que «*é um processo através do qual os administradores superiores e subordinados de uma empresa identificam em conjunto os seus objectivos comuns e definem as áreas principais da responsabilidade de cada indivíduo, de acordo com os resultados que dele se esperam*» com vista à unidade de acção e à assessoria técnica necessária.

IV

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO POR OBJECTIVOS

A Administração Por Objectivos traduz-se em modelos administrativos pluriformes e activos consistentes num conjunto de técnicas de administração, que considera os seguintes aspectos:

a) Definição e selecção de objectivos claros e mensuráveis, plurianuais (em regra quinquénio ou década) a nível global da organização, bi ou tri-anuais, a nível sectorial ou departamental, por áreas chave ou por cada posição funcional, hierarquizando esses objectivos de acordo com os valores a prosseguir, nomeadamente com critérios de produtividade (quantidade, qualidade e tempo de apresentação do produto) e de rentabilidade (custo-benefício e lucro);

b) Os objectivos são definidos com a participação de todos os responsáveis, quer dos dirigentes máximos da totalidade da organização, quer das chefias intermédias e daquelas que comandam as subunidades operativas;

c) Estabelecimento das necessárias interdependências e conexões entre os diferentes objectivos, podendo as ligações processar-se tanto na horizontalidade (objectivos que visam acções de diferente natureza), como verticalmente (objectivos que se traduzem em acção dependente de várias

¹³ In Humble, John W., «Como melhorar os resultados da Empresa», Editora EDEB, Brasil, Salvador, 1973.

decisões de diferentes níveis hierárquicos ou de diversas acções interligadas em cadeia hierárquica);

d) Estabelecimento de planos estratégicos, de planos táticos e de planos operacionais, com detalhe dos caminhos e metas intercalares, com ênfase na mensuração e no controlo dos meios despendidos e dos resultados obtidos, especialmente destes últimos;

e) Os objectivos e os planos devem ser constantemente acompanhados e periodicamente revistos e reformulados, com a participação das chefias operativas, revelando-se assim um sistema dinâmico, sempre susceptível de revigoração e de melhorias;

f) Concentração nos objectivos essenciais da organização, com liberdade metodológica e algum menosprezo daquilo que é acessório;

g) Todos os elementos da organização devem participar activa e conscientemente, dentro da respectiva área de actuação responsável, compreendendo a sua função e aderindo aos objectivos fundamentais que visam ser prosseguidos com a sua actividade, havendo assim maior coesão organizacional e melhor concentração de esforços;

h) Todas as chefias operacionais têm uma participação activa, tanto no planeamento como na execução, e a assessoria está-lhes adstrita em razão da especialidade das acções a desenvolver, não havendo órgãos só para assessoria;

i) Apreciação crítica dos resultados, tendo em conta a avaliação do desempenho de cada um dos participantes na execução e coordenação das acções conducentes a alcançar os objectivos organizacionais;

j) Recurso sistemático à formação e aperfeiçoamento profissional, especialmente das chefias operativas. As acções de formação profissional devem ser programadas e organizadas para que os recursos humanos estejam convenientemente preparados em tempo útil, atendendo à calendarização dos objectivos.

V

CONCEITOS DE ESTRATÉGIA E DE TÁCTICA

O termo estratégia tem origem militar, significando o envolvimento de todas as forças armadas, em larga escala, contra um inimigo. A origem etimológica da palavra estratégia radica-se na palavra grega «strategos», por sua vez formada por «stratos» que significa exército e «ag» que traduz a ideia de comandar ou liderar.

Este conceito é, assim, antiquíssimo, e já um autor chinês, Sun Zi, no século IV A.C. escreveu um livro famoso intitulado «A Arte da Guerra», no qual defende princípios fundamentais e ainda hoje actuais, susceptíveis de ser aplicados a todas as organizações tanto militares, como civis, tanto públicas, como privadas¹⁴.

¹⁴ «Na China antiga, a ciência militar incluía não só teorias de táctica e estratégia militares, mas constituía, tal como o Confucionismo e o Taoísmo, uma das ori-

«Segundo Sun Zi, a formulação de uma estratégia deve respeitar quatro princípios fundamentais:

1 — Princípio da escolha local de batalha: selecção dos mercados onde a empresa vai competir;

2 — Princípio da concentração das forças: organização dos recursos da empresa;

3 — Princípio do ataque: implementação das acções competitivas na empresa;

4 — Princípio das forças directas e indirectas; gestão das contingências»¹⁵

Transportado este conceito para qualquer outro tipo de organização, seja serviço público, seja empresa, podemos dizer que a estratégia significa a mobilização de todos os recursos da organização para se alcançarem os grandes objectivos organizacionais, em regra objectivos a longo prazo.

«É preciso para elaborar uma estratégia, efectuar as seguintes operações: a determinação das intenções, a modelização, a selecção de um modelo e a experimentação»¹⁶.

Em linhas gerais a estratégia caracteriza-se, pelo seguinte:

a) Respeita à totalidade da organização, como uma entidade;

b) É um caminho para alcançar os objectivos organizacionais globais;

c) É uma via de longo prazo escolhida pelos dirigentes máximos da organização;

d) A estratégia é integrada por muitas tácticas, simultâneas ou de aplicação sucessiva e muitas vezes interrelacionadas.

A táctica é constituída por esquemas específicos relativos ao emprego de recursos, dentro de uma estratégia, com metas parcelares e de curto ou médio prazo. Em síntese podemos dizer que a táctica se caracteriza pelo seguinte:

a) Reporta-se a cada subunidade da organização como parte orgânica individualizada ou apenas a uma área funcional especialmente categorizada;

b) É um meio para atingir objectivos das subunidades orgânicas ou de áreas funcionais afins;

c) Tem em vista o curto e o médio prazo;

d) Pode estar na esfera de competência do responsável executivo de cada subunidade orgânica.

gens da cultura, ideologia e conhecimento chineses». — Da introdução escrita por Teng Yun ao Livro «Lao Zi» de Yang Shu'an, Panda Books, Chinese Literature Press, Beijing, China, 1999, pg. 2.

¹⁵ In Revista Exame, pg. 41, «As origens militares da estratégia empresarial», de Adriano Freire.

¹⁶ In Yves Bertrand e Patrick Guillemet, «As Organizações: Uma Abordagem Sistémica», pg. 264.

VI

PLANEAMENTOS ESTRATÉGICO, TÁCTICO E OPERACIONAL

A Administração Por Objectivos fundamenta-se no planeamento. A ideia de planeamento é antiquíssima e mais generalizada do que há primeira vista pode parecer. Todas as pessoas na sua vida quotidiana têm uma ideia, ainda que vaga, do que isso é. De facto planificar consiste em saber antecipadamente o que se deseja, o que se pretende e se tem capacidade de realização antes de se concretizarem essas ideias.

«W. Churchman (1968) afirma que *«a planificação é um processo orientado para um objectivo e destinado à tomada de decisão.»* Steers, Ungson e Mowday afirmam que *«a planificação é o processo pelo qual os gestores definem as intenções e tomam as medidas necessárias para as alcançar.»* Hellriegel e Slocum definem-na como sendo: *«o processo formal de tomada de decisão afim de 1, escolher os objectivos organizacionais para o curto e o longo prazo; 2, escolher objectivos para as divisões, os departamentos e os indivíduos; e 3, escolher as estratégias que permitem o alcance dos objectivos.»* Estas definições realçam certos elementos que constituem a base da planificação: 1, a orientação para o futuro; 2, tomar o meio em consideração; 3, a continuidade do processo; e 4, a proposta de planos para transformarem a realidade presente»¹⁷.

O planeamento estratégico, base a partir da qual se desenvolvem o plano tático e o plano operacional, é, como já se referiu, global e de longo prazo, e compreende as seguintes quatro fases:

1.^a — Fixação dos objectivos estratégicos, incluindo a sua definição e hierarquização;

2.^a — Análise organizacional para avaliar os recursos actuais e potenciais, os sistemas estrutural e funcional e bem assim o know-how e a capacidade de desempenho;

3.^a — Estudo do ambiente que consiste na análise das condições externas à organização, tanto económicas, como sociais e culturais, além de outras;

4.^a — Formulação de alternativas estratégicas, em termos de objectivos, de meios e de clientes, com eventual recurso a novos investimentos para expansão ou para inovações e ainda manutenção ou alargamento do público alvo, isto é a fixação dos actuais clientes ou a conquista de novos mercados ou de potenciais utilizadores.

Os planos estratégicos visam a definição do futuro da organização, devendo responder, em grandes linhas, às questões para onde vamos, o que queremos e o que vamos fazer¹⁸.

¹⁷ In Obra citada em 16, pg. 256.

¹⁸ Há autores que fazem anteceder o planeamento estratégico, por aquilo que denominam de planeamento político.

Os planos táticos decorrem do plano estratégico, sendo o seu desenvolvimento natural para o médio prazo, em regra dois a três anos, podendo também excepcionalmente visar o curto prazo. Compreendem novos procedimentos, fomento da produção, tanto no aspecto quantitativo como qualitativo, o público-alvo ou clientela e os recursos. Em geral os planos táticos referem-se às seguintes áreas de actuação:

- 1.^a — Estrutura orgânica e alterações necessárias, tanto no presente como a evolução possível para o futuro;
- 2.^a — Desenvolvimento dos produtos e dos serviços, referenciando as soluções possíveis e a opção escolhida;
- 3.^a — Relacionamento com a clientela/utentes;
- 4.^a — Recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos;
- 5.^a — Actividades de produção, comercialização e imagem. Isto tem a ver nomeadamente com o equipamento, matérias primas, armazenamento da produção, programação e promoção de vendas.

Os planos operacionais¹⁹ são o desdobramento dos planos táticos, descrevendo-se cada acção, bem como os meios necessários, os passos a serem dados é, bem assim, a respectiva calendarização. É o detalhe das acções a desenvolver em todas as áreas de actuação, nomeadamente recursos humanos e financeiros, inovações processuais, comunicações, informações e fluxos de materiais.

Trata-se de planos de curto prazo, em regra anuais, com algum detalhe e referência às especificidades de cada acção.

Avaliada a execução de um plano, verificados os êxitos, as dificuldades, bem como as frustrações e as derrotas, parte-se para a revisão dos objectivos e bem assim para a elaboração de um novo plano operacional que será fundamento para o início de um novo ciclo na vida da organização.

A execução dos planos operacionais deve ter um acompanhamento permanente e uma avaliação periódica.

VII OBJECTIVOS

Duas questões importantes são a definição e a hierarquização de objectivos. Disto depende o planeamento, com especial e mais directa incidência naquilo que concerne ao plano de actividades ou plano operacional e o êxito ou inêxito da organização.

Os objectivos estratégicos são, muitas vezes, definidos pelos sócios, accionistas proprietários das empresas ou pelos órgãos e entidades que superintendem, ao nível mais elevado, nos serviços públicos, no caso da Administração Pública.

¹⁹ Há autores que confundem e integram os planos operacionais no planeamento tático. No nosso entender são realidades diferentes.

Um objectivo consiste na descrição de um resultado que deve ser atingido após o decurso determinado período de tempo. Tal descrição deve ser escrita e mostrar aspectos qualitativos (embora objectivados e quando possível padronizados) e também quantitativos (o que permite mensuração e avaliação mais fáceis). Outros aspectos que devem ser considerados na fixação dos objectivos são os graus de relevância, de dificuldade e de adequação. Relevância significa que a meta ou resultado proposto é essencial para a existência e desenvolvimento da organização. O grau de dificuldade depende de vários factores, como por exemplo dos meios disponíveis (tais como recursos humanos adequados, disponibilidades financeiras, com ou sem eventual recurso ao crédito, etc.), da procura de bens ou serviços produzidos, do grau de concorrência de organizações similares, etc. A adequação visualiza-se em relação à natureza da organização e também no que se refere à compatibilização dos objectivos táticos com os objectivos estratégicos, e das actividades programadas com todos os objectivos.

Os objectivos da organização em regra coincidem com os interesses da respectiva liderança, embora excepcionalmente possam ser conflituantes. O mesmo se diga que assim deve ser em relação a todos os indivíduos que integram a organização. Mas a prática demonstra-nos que, por vezes, os interesses individuais das pessoas que integram a organização conflituam com os interesses organizacionais. Geralmente os objectivos traduzem a satisfação de necessidades de uma ou mais (de várias ou até de todas) das seguintes categorias de indivíduos:

- a) Dos «donos» da organização (accionistas, sócios, associados, membros, para as entidades privadas e políticos ou gestores públicos de topo para as entidades públicas);
- b) Dos dirigentes e chefias (gestores, administradores e supervisores);
- c) Dos trabalhadores em geral (sejam trabalhadores manuais ou intelectuais);
- d) Da clientela (quer a actual, quer a potencial);
- e) Da sociedade em que a organização se integra (a nível local, ou nacional, dos grandes espaços supranacionais ou internacionais, ou até mesmo de toda a humanidade, neste tempo de globalização).

Além dos objectivos revelados, há situações em que à sombra destes se escondem outros objectivos que pretendem ser alcançados directa ou indirectamente — são os objectivos ocultos, muitas vezes mais importantes que os objectivos aparentes ou revelados, que assim assumem natureza secundária.

Nas empresas ou quaisquer organizações de fins lucrativos os objectivos devem ter necessariamente em conta o plano de lucros. E em todas as organizações de fins lucrativos ou não, os objectivos devem sempre considerar a previsão global de encargos, nomeadamente com amortizações do capital investido, custos de manutenção, e custos de exploração, incluindo a cobertura das áreas de risco.

Nas organizações políticas e administrativas os objectivos mais importantes têm a ver com os seus efeitos sociais e políticos, ainda que indi-

rectamente. Vejamos, agora, esquematicamente as vantagens e os inconvenientes da definição de objectivos.

Os objectivos apresentam, entre outras, as seguintes vantagens:

- 1.^a — Dão sentido, isto é orientação, à organização;
- 2.^a — Promovem a unidade organizacional e o trabalho em equipa;
- 3.^a — Tornam o futuro mais previsível e criam condições para melhor gestão de recursos;
- 4.^a — Permitem a correcção de procedimentos e a avaliação e alteração dos próprios objectivos;
- 5.^a — Desenvolvem o sinergismo da organização;
- 6.^a — Os resultados são sempre melhores com objectivos correctamente formulados.

Mas a definição de objectivos também revela algumas desvantagens. E entre esses inconvenientes destacam-se os seguintes:

- 1.^a — Aumenta a carga burocrática;
- 2.^a — Exige muito das chefias executivas e dos trabalhadores;
- 3.^a — Origina um certo desprezo pelas actividades-meio e atenta quase exclusivamente aos fins;
- 4.^a — Na prática dá-se mais importância ao imediato, havendo concentração de esforços no curto e no médio prazo;
- 5.^a — Pode ser posta em causa a unidade da organização, devido à competitividade das chefias executivas e respectivas subunidades.

NOTA FINAL

O que ficou escrito é apenas um apontamento sumário sobre a Administração Por Objectivos, teorias que trouxeram muitas vantagens ao campo da Ciência da Administração, mas que no plano prático também acarretaram alguma carga negativa, anotando-se, no entanto, que em grande parte isso se deveu a aplicações desvirtuadas ou incompletas.

No entanto também abundam exemplos de sucesso organizacional fundamentados na correcta aplicação da Administração Por Objectivos.

Note-se também que apenas se tentaram referir de uma forma esquemática alguns dos traços genéricos que constituem o denominador comum dos vários autores que trataram desta matéria. Na verdade cada um dos autores apresenta modelos diferentes, dando relevo a alguns aspectos que outros esquecem ou minorizam. Mas, mesmo assim, muito ficou por reportar, nomeadamente no que respeita à formulação e hierarquização de objectivos, ao ciclo da Administração Por Objectivos e às formas de controlo dos resultados.

Se for possível voltarei futuramente a este tema para acrescentar mais alguns apontamentos.

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- BERTRAND, Ives e GUILLEMET, Patrick, «Organizações: uma abordagem sistémica», Instituto Piaget, Lisboa, 1988.
- CHIAVENATO, Idalberto, «Administração nos novos tempos», 2.^a Edição, Campus, Rio de Janeiro, 1999.
- CHIAVENATO, Idalberto, «Introdução à teoria geral da Administração», 5.^a Edição, Campus, Rio de Janeiro, 1999.
- CLUTTERBUCK, David e CRAINER, Stuart, «Grandes Administradores», Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1993.
- DRUCKER, Peter F., «Uma Era de Descontinuidade: Orientações para uma Sociedade em Mudança», Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1970.
- DRUCKER, Peter F., «Administração: tarefas e Responsabilidades Práticas», Pioneira, São Paulo, 1975.
- LODI, João Bosco, «Administração Por Objectivos», Pioneira, São Paulo, 1972.