

LIMITES E POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO ORGANIZACIONAL

Anotações à margem de um relatório de consultoria*

Frederico Lustosa da Costa**

Maria do Socorro Macedo Vieira de Carvalho***

1. Introdução; 2. Projeos de mudanças e mudanças de projetos; 3. Mudança organizacional em uma instituição financeira governamental; 4. Conclusões.

“Por expressivos que sejam, os símbolos jamais se poderão converter nas coisas que representam” (Aldous Huxley, *As portas da percepção*).

En aquel Imperio, el arte de la Cartografía logró tal Perfección que el Mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el Mapa del Imperio, toda una Provincia. Con el tiempo, esos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio, que tenía el tamaño del Imperio y que coincidía pontualmente con él. Menos Adictas al Estudio de la Cartografía, las Generaciones Sigüientes entedieron que ese dilatado Mapa era inútil y no sin Impiedad lo entregaron a las Inclemencias del Sol y de los Inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas Ruinas del Mapa, habitadas por Animales y por Mendigos: en todo el País no hay otra reliquia de las Disciplinas Geográficas” (Jorge Luiz Borges, *Del rigor en la ciencia*).

1. Introdução

Em meados de 1987, uma grande empresa do sistema financeiro estatal aprovou uma nova estrutura organizacional.¹

Entre todas as comunicações banais que se pode fazer numa revista científica, esta é, aparentemente, a notícia mais frívola. Ajustes estruturais fazem parte do cotidiano das organizações complexas. O elenco de alternativas técnicas para o desenho de modelos organizacionais já foi exaustivamente analisado e discutido. No organograma da empresa, não há descobertas nem novidades para anunciar aos técnicos de O&M.

Entretanto, a experiência como consultores no desenvolvimento de um projeto de reorganização dessa grande empresa colocou-nos diante do problema maior

* Este trabalho foi apresentado inicialmente como uma comunicação à XI Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (Anpad), realizada no Rio de Janeiro de 28 a 30 de setembro de 1987. Os autores agradecem aos demais consultores que participaram do projeto que inspirou essas anotações, notadamente ao Dr. Alexis Stepanenko, que ofereceu valiosas sugestões para a redação final do trabalho.

** Auxiliar de ensino e coordenador de cursos intensivos e especiais na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço do autor: SGAN 602, módulo A – 70.830 – Brasília, DF)

*** Professora assistente no Departamento de Administração da Universidade de Brasília, UnB. (Endereço da autora: SHIS QI 03, conjunto 09, casa 03 – 71.600 – Brasília, DF)

¹ A nova estrutura organizacional da empresa foi aprovada por resolução da diretoria, que aproveitou partes de um trabalho elaborado por equipes de consultoria de duas grandes instituições de ensino e pesquisa, com apoio de um grupo de trabalho constituído pela própria empresa um ano antes da entrega do relatório final.

de discutir a relevância das reformas estruturais, isoladas de outras medidas, como instrumentos capazes de viabilizar a obtenção de maior competitividade e, conseqüentemente, maior eficácia organizacional.

Com efeito, deparamo-nos com situações que demandaram um esforço de compreensão e capacidade de diagnóstico muito maior do que os comumente requeridos do técnico de organização, fortalecendo o postulado teórico de considerar uma multiplicidade de variáveis na análise dos fenômenos administrativos.

Lamentavelmente, não nos parece que seja muito grande o número de pessoas que se dedicam ao mister de intervir num organismo social vivo, como é uma empresa, conscientes dos riscos de cometer uma imprudência, quando se arvoram em desenhar estruturas sem uma nítida compreensão dos objetivos a que elas pretendem servir.

No início de 1986, a direção da empresa em questão assinou um contrato com duas instituições de ensino e pesquisa para prestação de serviços de assessoramento à equipe responsável pelo projeto de sua reorganização.²

O projeto, cujo objetivo formal declarado era o de reduzir despesas administrativas e gerais e aumentar a receita operacional, surgiu no bojo de um plano de ajustes elaborado pela empresa para corrigir a situação econômico-financeira desfavorável em que se encontrava, face ao impacto do Plano Cruzado.

Entre as cláusulas do contrato firmado constavam alguns parâmetros nos quais deveria se apoiar o modelo organizacional a ser implantado:

- a) extinção de um dos níveis decisórios da administração geral, vinculando as unidades centrais às respectivas diretorias;
- b) agrupamento, em um mesmo nível, das competências das superintendências e das atribuições das chefias de gabinete das diretorias;
- c) criação de direções regionais e representações estaduais, em substituição às atuais filiais;
- d) otimização e implantação de um programa de regionalização de agências.³

Como se pode observar, a direção da empresa já tinha definido *a priori* o caráter do projeto – racionalização da estrutura através de supressão de níveis decisórios, descentralização e regionalização.

Nos primeiros meses de desenvolvimento do projeto de reestruturação organizacional da instituição financeira, a tônica dominante era a imperiosa necessidade de “enxugar” a estrutura da empresa como forma de “obter redução de custos e aumento de receitas operacionais”.

Findos os trabalhos, não é possível afirmar que a reestruturação proposta tenha contribuído, de alguma forma, para a consecução desse objetivo. Pelo contrário, a estrutura proposta apresenta muito mais “gorduras” do que a anterior.

Que razões teriam determinado tal insucesso e que lições se pode tirar dessa experiência?

Pelo menos duas ordens de razões podem ser levantadas para ajudar a elucidar essa questão:

² O contrato foi firmado com prazo de 12 meses e aditado, sob novas condições, para mais 30 dias.

³ Estes parâmetros constam da cláusula primeira do contrato já citado e reproduzem o estabelecido em resolução da diretoria da empresa.

– uma, de caráter mais geral, é a recorrente preferência pelas reformas estruturais como estratégia de modernização administrativa;

– outra, de caráter mais específico, é a incidência de equívocos na identificação de objetos e problemas que podem conduzir a diagnósticos apressados e estratégias de intervenção irrelevantes.

Este artigo tem como objetivos: registrar algumas anotações acerca do processo de mudança organizacional, identificando as abordagens mais utilizadas no seu desenvolvimento; analisar a experiência de reestruturação organizacional da instituição financeira, destacando alguns aspectos que escaparam à análise dos autores e à de quantos se dedicaram ao projeto; fazer uma crítica da prática dos autores como consultores de organização e propor algumas diretrizes a serem consideradas no desempenho do papel de “reconstrutores de realidades organizacionais”.

2. *Projetos de mudanças e mudanças de projetos*

A história das experiências de modernização administrativa efetuadas no país desde a década de 30 demonstra uma especial preferência dos reformadores pelo estudo, análise e desenho de estruturas. A reforma estrutural tem sido o “toque mágico” dos analistas organizacionais em sua cruzada pela modernização das empresas.

Entretanto, a literatura especializada tem sugerido outras formas de intervenção, entre as quais convém ressaltar aquelas relacionadas com a dinâmica das relações interpessoais, com a racionalidade dos *outputs* e com a própria tecnologia dos processos organizacionais. Os programas de desenvolvimento da competência gerencial também têm sido recomendados como estratégia de mudança organizacional.

A escolha de quaisquer alternativas, convencionais ou não, tem sido sempre decorrentes dos modelos teóricos internalizados pelos analistas e de suas próprias vivências profissionais.

Para Paulo Motta, os analistas organizacionais, como agentes de mudança, utilizam diferentes modelos conceituais para proceder ao diagnóstico organizacional e prescrever formas de intervenção capazes de superar os obstáculos ao desenvolvimento da instituição-cliente. Tais categorias funcionam como parâmetros que balizam a eleição do objeto de análise e as formas de percepção das “disfunções” organizacionais.⁴

Segundo essa perspectiva, é possível afirmar que a formação do analista determina a escolha de certas categorias de análise organizacional em detrimento de outras igualmente relevantes, provocando o que poderíamos chamar de perda de “densidade” do diagnóstico,⁵ com profundos reflexos na prescrição das medidas a serem adotadas. A ênfase exagerada no estudo das funções ou da estrutura de au-

⁴ Um estudo completo sobre os padrões de inferência com relação à mudança a partir das unidades conceituais de análise e intervenção está em: Motta, Paulo Roberto. Doutrinas de inovação em administração pública. In: Motta, Paulo Roberto & Cervantes, Geraldo Ronchetti. *Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais*. Porto Alegre, Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.

⁵ A noção de “densidade de diagnóstico” é tomada de empréstimo à antropologia no que se refere à propriedade que a boa etnografia tem de fornecer uma “descrição densa” de um determinado sistema cultural. Ver: Geertz, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

toridade, das relações interpessoais ou da natureza do processo decisório, limita a apreensão da “totalidade organizacional” e conduz a um diagnóstico equivocado e superficial.

Um enfoque mais abrangente contemplaria não só a análise das categorias já mencionadas, estabelecendo sua relevância contextual, mas incorporaria outras variáveis, como a estrutura de alocação de valores e a natureza das transações da organização com seu ambiente, conferindo, assim, maior acuidade ao diagnóstico.

Um processo de mudança, fundado em tal perspectiva teórica, poderia ser conduzido para o ponto específico onde se cruzam os problemas organizacionais que demandam as maiores necessidades de intervenção. A falta desse *locus* privilegiado leva a intervenções igualmente equivocadas, que muitas vezes resultam em ações inócuas, consumidoras de energia e recursos.

A adoção de uma abordagem de desenvolvimento institucional, por exemplo, permitiria estabelecer um sentido de direção para os projetos de mudança organizacional que se pretende tenham largo alcance. Tal perspectiva sugere como foco de preocupação do analista o estudo das formas através das quais as organizações buscam institucionalizar-se.⁶

Para empreender uma mudança desse tipo, a organização pode adotar diferentes estratégias: atuar em diferentes mercados, conceber novos produtos e serviços, tentar práticas gerenciais diferentes, perseguir a melhoria da racionalidade interna e ocupar-se do seu impacto normativo junto à sociedade.

A criação de novos produtos e serviços exige, por parte da empresa, domínio das informações sobre as demandas e carências de seus clientes e sobre o impacto de sua ação no mercado. Como estratégia de *marketing*, as organizações podem utilizar a permanente avaliação da “autenticidade”⁷ de seus produtos e serviços junto à sociedade.

A adoção de práticas gerenciais diferentes implica assumir um posicionamento democrático nas relações de trabalho e na formulação de políticas administrativas alternativas. A gestão participativa, estimulando a iniciativa e aproximando decisões de ações, pode ser experimentada no cotidiano das empresas.

A melhoria da racionalidade interna implica rever os mecanismos pelos quais a organização planeja e aloca os recursos disponíveis para alcançar os objetivos predeterminados, bem como a forma como é feita a distribuição de autoridade e responsabilidade. Igualmente, implica agilizar o processo decisório e racionalizar procedimentos repetitivos e formas padronizadas de comportamento.

A avaliação do impacto normativo da empresa junto à sociedade consiste na identificação dos valores que a sustentam e lhe conferem relevância e na determinação do grau de sua inserção no processo econômico-social. Tal avaliação pode levar ao questionamento sobre a qualidade e a “novidade” dos serviços prestados,

⁶ Por institucionalização entende-se o processo pelo qual organizações servem de veículos para a criação, difusão e perpetuação de elementos e mecanismos inovadores, criados para induzir mudanças sociais que conduzem ao desenvolvimento. Ver: Pinto, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 3(1):7-25, jan./jun. de 1969.

⁷ O conceito de autenticidade com referência às organizações na sociedade foi proposto por Talcott Parsons (*Structure and process in modern societies*) e é adequadamente desenvolvido em: Perrow, Charles B. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo, Atlas, 1976. Diz respeito à conquista de legitimidade para a organização e sua produção, o que não é obtido simplesmente pelo fato de seus produtos serem consumidos. O expressivo volume de gastos com a chamada propaganda institucional constitui uma confirmação dessa última assertiva.

permitindo-lhe, assim, estabelecer seus objetivos estratégicos e definir suas formas de atuação.

Lamentavelmente, tão rico “leque de variáveis” não tem sido utilizado pelos analistas organizacionais nos projetos de modernização administrativa. Existe, mesmo entre esses profissionais, uma tendência para esquecer a “identidade”⁸ das organizações e negligenciar aspectos que levem em conta sua diversidade e grau de complexidade. Assim, esses técnicos tendem a repetir, até a exaustão, modelos de intervenção que guardam pouca relação com a cultura⁹ e o comportamento da organização. Tal atitude é resultante de uma incapacidade de refletir sobre sua prática profissional, o que lhes permitiria enriquecer sua habilidade diagnóstica, e a miopia do diagnóstico inviabiliza propostas de intervenção que tenham maior impacto na vida da instituição.

Os repetidos insucessos na condução dos projetos de modernização levam a sucessivas mudanças de projeto, como se o equívoco estivesse nos instrumentos e não na capacidade de os analistas elegê-los segundo o referencial teórico adequado à compreensão da especificidade da organização e à definição do foco da intervenção.

Tal comportamento contribui para desacreditar o trabalho dos analistas organizacionais e põe em cheque os instrumentos por eles usados. A verdadeira “fobia” a projetos de modernização administrativa e à contratação de consultores, que pode ser diagnosticada em muitas instituições, é o resultado de tais insucessos. Que razões explicariam a preferência por estratégias de modernização administrativa de alcance tão limitado quanto são as reformas estruturais? Por que não são experimentadas, com mais freqüência, outras abordagens ao problema da mudança?

Pelo menos quatro hipóteses podem ser formuladas na tentativa de compreender melhor a persistência no equívoco de eleger, como foco primeiro de intervenção, o rearranjo da distribuição de autoridade e a racionalização dos métodos e processos.

Em primeiro lugar, a tecnologia administrativa disponível no campo da melhoria da racionalidade interna é abundante e diversificada, o que induz à sua freqüente utilização. Inúmeros são os insumos teóricos e instrumentos técnicos à disposição do analista para eleger critérios de departamentalização, elaborar fluxos de atividades, configurar sistemas e racionalizar a distribuição de espaços. Ainda hoje, novos livros chegam ao mercado e inúmeros programas de treinamento *capacitam* os interessados no uso de tecnologias de O&M.

Uma segunda hipótese, decorrente da primeira, diz respeito à formação profissional daqueles que exercem a função de “analista organizacional”. A própria iniciação de novos profissionais de administração se dá, na maioria das vezes, na função de analista de O&M. No desempenho de tal função, esses técnicos traba-

⁸ O conceito de identidade organizacional ainda não está suficientemente desenvolvido e é usado aqui apenas para se referir ao conjunto de características singulares que conformam uma determinada especificidade organizacional. Segundo a teoria administrativa contemporânea, notadamente a partir da contribuição da abordagem contingencial, essa tipicidade recomenda a contextualização das variáveis organizacionais críticas, de tal sorte que se obtenha um tratamento “personalizado” para cada “ente” organizacional.

⁹ O conceito de cultura organizacional tem sido empregado na teoria administrativa para se referir ao conjunto de crenças, valores, hábitos e rituais desenvolvidos e atualizados no seio da organização. Para uma apreciação mais extensa desse conceito ver: Katz, D. & Kahn, R. *Psicologia social das organizações*. São Paulo, Atlas, 1978; Souza, Edla L. *Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam*. Rio de Janeiro, PUC, 1976. Tese de livre-docência, PUC, Rio de Janeiro.

lham, principalmente, na coleta de dados para fins de racionalização de procedimentos e estruturas. Por sua formação técnica, tendem a privilegiar aspectos “concretos” da organização, sem questionar, muitas vezes, outras variáveis que intervêm na dinâmica da empresa. Dessa forma, adquirem uma “incapacidade treinada”¹⁰ que os impossibilita de perceber dados menos aparentes do que atividades e rotinas. Preocupações com a estrutura de poder, a natureza dos conflitos organizacionais, os níveis de competência e motivação das pessoas, as demandas e os interesses da clientela e as especificidades ambientais parecem não fazer parte do repertório do analista. É possível afirmar que, embora a abordagem sistêmica faça parte do referencial teórico de sua formação, falta-lhes a capacidade de manejar as múltiplas variáveis sugeridas por essa mesma abordagem para o trato dos problemas organizacionais. Continuam privilegiando os enfoques parciais e limitados tão caros aos seguidores da escola clássica de administração. Assim, elegem como variáveis fundamentais de análise a divisão do trabalho, a coordenação, a estrutura de autoridade e a hierarquia, esquecendo outras dimensões igualmente críticas para a compreensão das organizações.¹¹

Uma terceira hipótese está relacionada com as conseqüências das intervenções. Reformas administrativas baseadas em rearranjos de estrutura envolvem riscos menores, tanto para o analista quanto para a organização-cliente. Os “erros” cometidos no desenho de estruturas terão repercussões e efeitos irreversíveis muito menores do que aqueles perpetrados em um projeto de mudança que contemple, por exemplo, as intervenções no nível de produtos e serviços, a absorção de novas tecnologias e a atuação em novos mercados.

Por último, há que apontar o paternalismo exacerbado que induz o analista a preocupar-se muito mais com as pessoas do que com as organizações, considerando mais as “perdas” individuais do que os ganhos institucionais. A conhecida prática da construção de “personogramas” reflete tal posicionamento valorativo. Os analistas especializados nas “reformas de estruturas” parecem atuar com base em valores conformistas que conduzem a mudanças que garantem o *status quo* e não introduzem inovação relevante. Incorporam das gerências intermediárias a tendência de tentar reprimir a incerteza, atuando sobre o conhecido, focalizando objetos convencionais e utilizando tecnologias administrativas tradicionais. Uns e outros parecem partilhar expectativas muito definidas com relação aos projetos de mudança: soluções imediatas para a maioria dos problemas organizacionais e possibilidades de ganhos generalizados em termos de salários, prestígio e poder!

São, assim, fiéis de um novo credo – o “milénarismo organizacional” – cujos profetas anunciam que, num futuro próximo, haverá a possibilidade de se realizar uma reforma organizacional que satisfaça a todos os “crentes”. Comungam da crença de que as reformas administrativas virão resolver todos os problemas or-

¹⁰ Incapacidade treinada, para T. Veblen, “corresponde à situação em que a preparação pode tornar-se inadequada ao mudar certas condições”. Ver: Merton, Robert. F. *Estrutura burocrática e personalidade*. In: Campos, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

¹¹ Cada teoria administrativa surge como resposta aos problemas organizacionais mais relevantes de uma época. Numa era de organizações complexas e multifacetadas, o referencial de reprimir a incerteza através de atuação sobre o conhecido, focalizando objetos convencionais e utilizando técnicas tradicionais, é completamente inapropriado. A tendência para utilizar idéias e conceitos de uma época em contextos históricos e sociais diferentes foi identificada na literatura através do trabalho de Roberto Schwarz, *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro* (2ª ed. São Paulo, Duas Cidades, 1981). No campo da teoria organizacional, certas analogias e aplicações conceituais foram condenados em: Guerreiro Ramos, A. A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 7(3):5-17, jul./set. 1973.

ganizacionais. São passageiros de uma espécie de trem da alegria com destino à estação primeira da eficácia e da prosperidade.

3. Mudança organizacional em uma instituição financeira governamental

A participação na execução do projeto de reestruturação de uma instituição do sistema financeiro estatal nos leva a refletir sobre a possibilidade de confirmar as hipóteses de comportamento dos analistas organizacionais e avaliar o impacto de suas escolhas teórico-metodológicas sobre o desenvolvimento desse processo de mudança.

Ainda agora, já decorrido um ano do término do projeto, persistem algumas indagações acerca da reforma administrativa da instituição financeira governamental:

1. Por que a empresa resolveu desencadear esse processo?
2. Por que elegera como estratégia de modernização a reforma estrutural?
3. Por que se desviou dos parâmetros definidos inicialmente?
4. Por que o projeto teve tão pouco impacto na empresa?

As respostas a tais indagações nos remetem a uma análise mais profunda das razões que determinaram a criação do grupo de trabalho encarregado do projeto e a contratação das consultorias.

1. Embora se declarasse explicitamente que a reforma da estrutura organizacional tinha como objetivo a redução de despesas administrativas, pudemos observar que a redução de custos buscada através da eliminação de níveis decisórios passou a ser um aspecto secundário do modelo finalmente aprovado.

É verdade que quando foi decidida a reforma, a instituição, como todo o sistema bancário, vivia uma situação financeira desfavorável, que exigia a adoção de medidas imediatas para restabelecer seu equilíbrio, seja através da ampliação das receitas e fontes de captação, seja por intermédio da redução de custos. Aliás, todos os bancos privados e estatais adotaram programas de ajuste, inclusive fechando agências, e foram socorridos pelo governo federal com a liberação da cobrança de serviços normalmente oferecidos como contraprestação ao próprio depósito.

Em poucos meses, entretanto, esse quadro foi revertido, face às medidas adotadas e ao socorro governamental. No caso da instituição em apreço, a suspensão dos financiamentos de longo prazo, onde se concentra a maior parte de seus ativos, representou a oportunidade de aplicação de recursos em operações mais rentáveis.

De todo modo, sabe-se que problemas de desequilíbrio econômico-financeiro não são solucionados com o simples desenho de organogramas, pois, de todas as maneiras impossíveis de resolvê-los, essa é a mais insensata.

Como a motivação econômico-financeira desapareceu e o processo foi mantido em curso, supõe-se que existissem outras razões que justificassem o seu desenvolvimento. Que razões seriam essas?

Na nossa percepção, a equipe responsável pela condução do processo de reestruturação da empresa viu no projeto a oportunidade de pôr em prática algumas das teses mais caras aos técnicos da casa, como a criação de superintendências regionais, em substituição às filiais, a extinção de um dos níveis decisórios da admi-

nistração geral, a criação e a implantação de agências regionais, todas elas utilizadas como parâmetros para a contratação das consultorias.

2. Para satisfazer suas motivações de caráter profissional, o caminho mais curto e certo consistia em proceder ao rearranjo da estrutura de autoridade, com a conseqüente redistribuição de competências e responsabilidades entre os níveis da empresa. A preocupação com a modificação do regime de alçadas, presente nos diagnósticos preliminares apresentados à diretoria, revela nitidamente a proposta do grupo: descentralizar a instituição, transferindo decisões para as agências, com o conseqüente “enxugamento” da matriz e fortalecimento das “pontas” do sistema.

Os técnicos da casa partiam da premissa de que se podia aumentar a eficácia organizacional pela simples racionalização de estruturas. Acreditavam que se podiam introduzir novas funções e atividades sem que antes tivessem sido internalizados nos segmentos gerenciais da empresa o sentido e a utilidade dessas atividades e funções. Não se davam conta de que o processo de descentralização não se consuma com a edição de atos normativos e que não se transferem responsabilidades e funções a menos que exista vontade de transferir poder.

Considerações fundamentais sobre a política de recursos humanos da empresa, como a falta de um programa de formação e desenvolvimento gerencial, a existência de um hiato na renovação dos quadros e uma inadequada administração de cargos e salários, escapavam de seu interesse. Também não fazia parte de suas prioridades a tarefa de conceber, montar e implantar um sistema de planejamento, ainda que constituísse um escândalo o fato de uma empresa daquele porte não estabelecer planos plurianuais, não programar a alocação temporal e espacial de recursos, não aferir, não ter política de *marketing* e não avaliar o desempenho de suas unidades nem o impacto de seus programas. Se não lhes era dado conhecer as diretrizes de longo prazo, a ignorância quanto às missões e à natureza do “negócio” da empresa não ensejava uma discussão mais ampla sobre os rumos do projeto.

Os novos crentes do milenarismo organizacional elegeram os parâmetros da reestruturação como os mandamentos de um livro sagrado. Tais parâmetros passaram a constituir, para o grupo, “pontos de honra”, quando se sabe que, em matéria de reforma administrativa, só existem pontos de vista

Dessa forma, o movimento inercial permitiu que se desse continuidade a um projeto de reforma que servia mais aos interesses dos técnicos do que a uma definição de objetivos e metas, resultante de um plano estratégico de desenvolvimento empresarial.

3. Um plano dessa natureza só pode ser formulado com o efetivo engajamento da direção superior da empresa. Como tal não existisse, tornou-se infrutífero o seminário proposto pelos consultores para uma discussão aprofundada sobre as missões e os objetivos da empresa e as ameaças e oportunidades de seu ambiente. A falta de uma estratégia definida não permitira conceber um modelo estrutural que guardasse coerência com os propósitos e metas de longo prazo.

Na verdade, segmentos da direção superior da empresa viam no projeto uma oportunidade para acomodar interesses de grupos e satisfazer ambições pessoais. Nesse nível, as posições eram definidas em termos dos ganhos e perdas dos setores ali representados.

Tanto isso é verdade que, logo no início dos trabalhos de consultoria, a proposta de extinção das filiais encontrou forte resistência, sendo mobilizados setores do Congresso e da Imprensa para forçar a direção da empresa a não considerar a sugestão apresentada pelo grupo de trabalho.

Igual destino sofreu o projeto de criação de agências-pólo. Embora cuidadosamente elaborado, ele não mereceu sequer uma discussão por parte dos segmentos gerenciais da empresa.

A proposta de eliminação das superintendências com a fusão, em um mesmo cargo, das competências do superintendente e do chefe de gabinete do diretor, embora tenha permanecido em discussão até o final do projeto, foi também sumariamente recusada por ferir a “cultura da empresa” e impedir o “acesso legítimo dos funcionários ao cargo mais alto de sua carreira”.

Diferentemente, as propostas destinadas à criação de novos cargos e unidades tiveram uma pronta aceitação pela diretoria. Observa-se, por exemplo, que a criação de três vice-presidências foi facilmente absorvida pela empresa, uma vez que, antes mesmo de ser apresentada pelo grupo de trabalho, passou a constituir dispositivo do novo estatuto. Igual tratamento foi dispensado à sugestão de institucionalizar a atividade de planejamento, criando-se, para tanto, novas unidades, entre as quais os departamentos de planejamento e custos.

4. O combate acirrado de alguns diretores e a indiferença tolerante de outros não permitiu que o projeto merecesse um tratamento prioritário por parte da direção superior. Não havendo vontade política, o projeto ficou ao sabor do jogo de interesses menores existentes na empresa.

A falta de diretrizes claras e de consenso quanto aos objetivos e prioridades da mudança fez com que o processo de reforma perdesse sua dinâmica própria. Em vez de gerar soluções para os problemas e disfunções organizacionais relevantes, passou a responder a demandas localizadas e sugestões específicas.

Nesse terreno, estavam plantadas as raízes do fracasso do projeto de mudança.

A perda de motivação, predominante no grupo de trabalho em um determinado momento, face às marchas e contramarchas do trabalho, poderia ter levado ao total esvaziamento do projeto, não fora a decisão do governo de extinguir uma outra empresa de seu sistema financeiro e incorporar parte de suas funções à instituição financeira. Esse ato político representou uma nova motivação para a continuidade dos trabalhos da equipe. Agora, havia um objetivo nítido a alcançar – adaptar a estrutura administrativa da empresa às novas missões que lhe foram delegadas. Com esse propósito, o redesenho de sua estrutura tornou-se necessariamente prioritário. O desafio imposto à equipe consistia em conceber uma estrutura que, sem se tornar demasiado “pesada”, pudesse abrigar as novas e diversificadas funções transferidas de outra agência governamental.

Nesse momento, os parâmetros que definiam o escopo do trabalho, já anteriormente questionados, perderam completamente sua razão de ser, restringindo-se o trabalho da equipe à redistribuição das atividades entre as unidades existentes na empresa e aquelas que foram criadas.

Para atingir o novo propósito, tomou-se necessário à equipe proceder ao levantamento de dados primários sobre as atividades da agência governamental extinta e, posteriormente, verificar, junto às unidades da empresa, sua capacidade operacional para absorver os novos encargos. Confrontados com as informações colhidas junto aos titulares da instituição financeira, constatou-se a fragilidade dos

dados em sua maioria desatualizados e imprecisos, oferecidos pela equipe da casa à interpretação dos consultores. Constituiu um equívoco das consultorias dar suporte a um processo de intervenção fundamentado na utilização de dados secundários, sem a preocupação de checar, previamente, sua confiabilidade e precisão.

As dúvidas quanto à qualidade das informações disponíveis ensejaram o surgimento, entre os consultores, de discordâncias sobre a própria metodologia do trabalho de reestruturação. Enquanto uns resgatavam a idéia de que só se podia fazer modernização de estruturas de uma perspectiva de "baixo para cima", isto é, através da racionalização dos microssistemas, os autores deste trabalho sempre defenderam uma abordagem globalística que permitisse, partindo da compreensão das missões, produtos e serviços da empresa, chegar a uma configuração estrutural que lhe fosse pertinente.

Configuravam-se duas vertentes nítidas a respeito da metodologia a ser adotada para estabelecer o novo *design* organizacional da empresa. A primeira seguia o modelo teórico de inspiração taylorista, que tem como foco principal a análise das tarefas, com vistas à sua racionalização e posterior agrupamento em atividades e correspondentes unidades. A segunda, inspirada na abordagem sistêmico-contingencial, partia da identificação das missões, políticas e objetivos da empresa, considerando a influência ambiental, para chegar à configuração da macroestrutura e o estabelecimento da diferenciação funcional conseqüente. Completado este quadro, tornava-se possível alocar programas, atividades e tarefas às diversas unidades organizacionais.

Não fora pela sua adequação, abrangência e sustentação teórica, até por razões de natureza prática teria de prevalecer a orientação sistêmico-contingencial, pois os parâmetros do contrato e o tempo disponível para sua execução assim o exigiam.

Como essas mesmas razões impedissem a plena adoção do referencial teórico escolhido, o escopo do trabalho sofreu uma redução significativa, o que determinou a concentração dos esforços da equipe na identificação dos procedimentos administrativos da empresa e na compreensão da forma como esses procedimentos ocorrem nas diferentes áreas, setores ou atividades específicas.

O foco do trabalho dos consultores concentrou-se nitidamente nas alternativas de melhoria na distribuição de tarefas, porquanto outros questionamentos mais substantivos extrapolavam os limites de autoridade do grupo de trabalho. As sucessivas tentativas frustradas de analisar matérias que, embora relevantes para a realização do trabalho, não estivessem diretamente ligadas à análise de procedimentos e distribuição de tarefas, comprovam a dificuldade em dar uma orientação mais substantiva ao projeto.

Tantos equívocos e desencontros jamais permitiram que o projeto de reforma da instituição produzisse resultados significativos. Não fora a absorção da outra agência governamental, o trabalho da equipe da casa e das próprias consultorias teria sido perfeitamente dispensável.

Faltou às equipes contratadas habilidades na condução do processo de consultoria. Em projeto dessa natureza, espera-se dos consultores, notadamente daqueles que são docentes, que contribuam para o desenvolvimento das equipes in-

temas da organização, através da transferência de *know-how*.¹² Em nenhum momento os consultores conseguiram influenciar a equipe técnica e a direção no sentido da adoção de suas orientações teórico-metodológicas e de seu referencial valorativo.

Os consultores não foram capazes de conduzir a alta direção da empresa para a reorientação do foco do projeto. Embora algumas tímidas tentativas tivessem sido feitas no sentido de elaborar estudos e diagnósticos sobre questões mais substantivas, como a avaliação do impacto dos programas sociais da empresa e a urgência de criar novos serviços que permitissem à instituição sair da crise financeira e ampliar sua atuação no mercado, tais incursões não lograram uma “resposta” favorável da direção.

Em projetos dessa dimensão faz-se importante um trabalho educacional junto aos diferentes públicos – dirigentes, gerentes, empregados e clientes – para identificar os problemas que estão afetando a eficiência operacional da organização e impedindo, de alguma forma, o alcance de níveis mais elevados de eficácia e efetividade.

No momento em que se consegue mobilizar a “comunidade organizacional” para a necessidade de mudança, processa-se uma liberação de energia positiva que pode conduzir, se adequadamente canalizada, a diferentes formas de apoio à mudança, mesmo através de críticas e sugestões, que ajudem a modelar a organização e a inibir os tradicionais comportamentos de resistência à mudança.

4. Conclusões

Já transcorrido algum tempo desde a conclusão dos trabalhos de consultoria, a direção da instituição financeira governamental em apreço já autorizou inúmeras alterações na nova estrutura.

O relatório apresentado pelas duas organizações de ensino e pesquisa foi tomado apenas como um quadro de referência a partir do qual foram sendo ajustadas as conveniências dos diversos setores da empresa. Mesmo depois de aprovada pela diretoria, a proposta básica continuou a receber acréscimos e supressões, mais acréscimos do que supressões. Cada vez que uma área era chamada a opinar, novos argumentos a favor da especialização de funções ensejavam a reprodução de departamentos por mera cissiparidade.

Esse processo interminável parece confirmar a tese de que existe mesmo uma preferência pelas reformas de estrutura. Vivem muito bem aqueles que se dedicam a promovê-las – dirigentes ou técnicos –, partilhando o gosto pelo desenho de organogramas. Seu comportamento característico, produto da deformação profissional, encontra no projeto de reforma da instituição financeira a mais adequada oportunidade para se manifestar em toda a sua plenitude.

Essa experiência de reforma chama mais uma vez a atenção para o fato de que nenhuma mudança organizacional se efetiva pelo simples rearranjo estrutural. Os organogramas apenas configuram as relações planejadas que se estabelecem entre propósitos, técnicas, pessoas e coisas. A menos que se tenha uma idéia muito clara sobre como se comportam tais elementos, qualquer desenho organizacio-

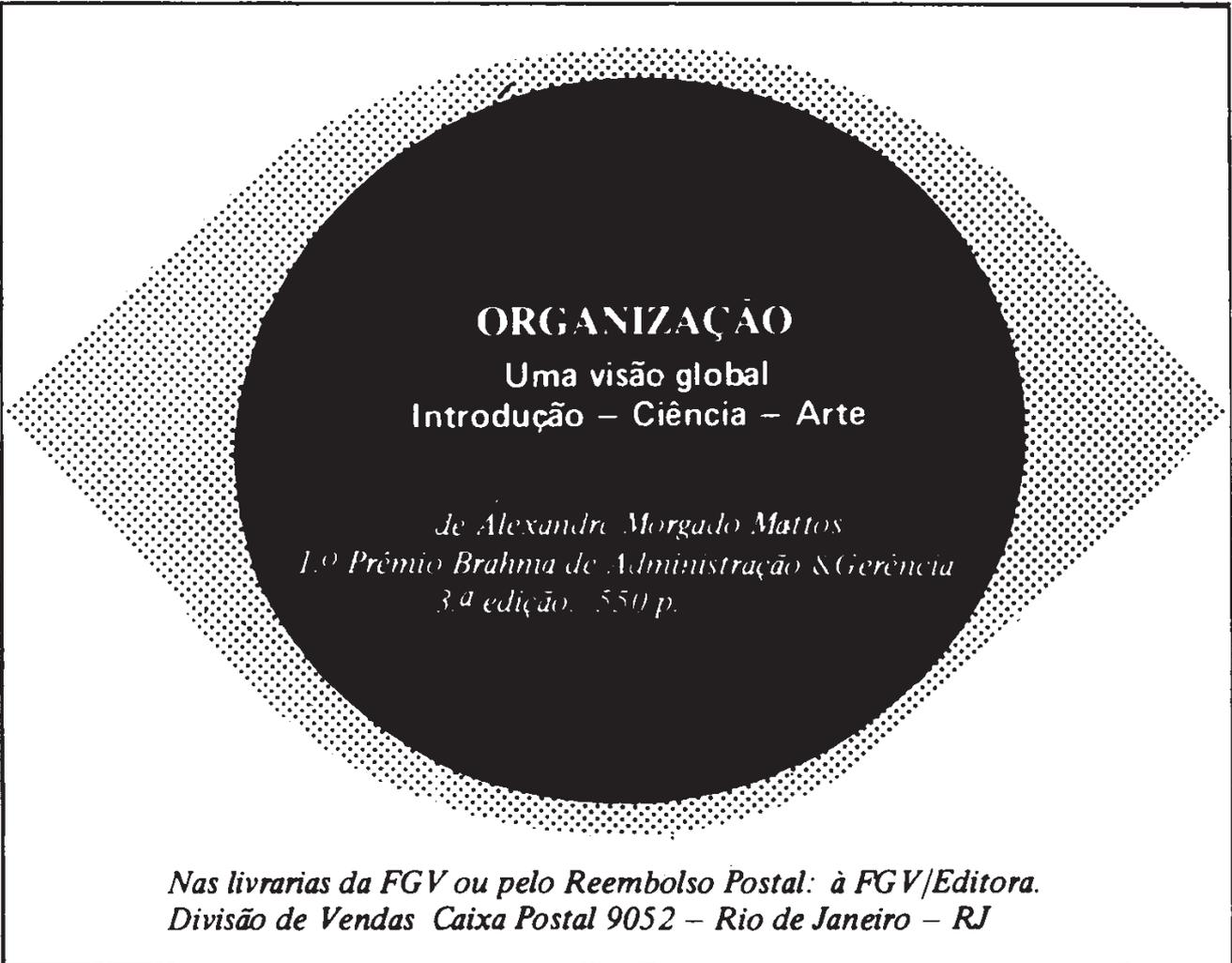
¹² Sobre o papel das instituições de ensino superior na prestação de serviços de consultoria e assistência técnica ver: Vieira, Maria do Socorro Macedo & Tristão, Gilberto. Formulação de uma política de assistência técnica por instituições de ensino superior: o caso da Universidade de Brasília. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 21(2):105-115, abr./jun. 1987.

nal carecerá de relevância e funcionalidade. Pensar que os “imperativos técnicos” dão conta da complexidade organizacional das grandes empresas é, no mínimo, uma ingenuidade.

Mesmo a adoção de um referencial teórico para a mudança de corte sistêmico-contingencial parece insuficiente para lidar com a realidade organizacional das empresas públicas. O desenvolvimento do processo político, variável contingente na análise de qualquer organização complexa, ganha especial relevância na abordagem de atividades do setor público. A construção de uma instituição mais democrática, mais comprometida com objetivos sociais de equidade e desenvolvimento, mais inovadora e flexível, é um ato de vontade política.

As limitações impostas pelas tradicionais relações entre Estado e sociedade, pelo uso abusivo da racionalidade burocrática, pela busca da eficiência como valor normativo prioritário, pelas formas dominantes de enfrentamento da escassez e da incerteza e pelos métodos tradicionais de gestão, são desafios a serem vencidos por um processo de mudança que busque a efetividade e a institucionalização de agências executoras de políticas públicas.

Situar as forças que concorrem para a consecução desse propósito e atuar segundo a dinâmica própria do processo político são tarefas para as quais poucos analistas de organização estariam realmente preparados. Já se disse que a guerra é assunto sério demais para ser tratado apenas por generais. Agora é o caso de se dizer que a mudança organizacional é assunto sério demais para ser entregue unicamente a técnicos de O&M.



ORGANIZAÇÃO
Uma visão global
Introdução – Ciência – Arte

de Alexandre Morgado Mattos
1.º Prêmio Brahma de Administração & Gerência
3.ª edição. 550 p.

*Nas livrarias da FGV ou pelo Reembolso Postal: à FGV/Editora.
Divisão de Vendas Caixa Postal 9052 – Rio de Janeiro – RJ*