

GUIA DE MODELAGEM DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

SUMÁRIO

Apresentação

1. A função da estrutura: realizar a estratégia
2. Avaliar a arquitetura organizacional
3. Construir, identificar e explicitar a estratégia
4. Modelar a estrutura
5. Desenhar o organograma
6. Apresentar a proposta de modelagem organizacional

Bibliografia

APRESENTAÇÃO

Reorganizar é prática comum em toda organização.

Arranjos dinâmicos, as estruturas organizacionais sujeitam-se a uma série de condicionamentos. As condicionantes às quais estão submetidas impõem às organizações – em frequência e extensão variáveis – a necessidade de reformularem sua própria estrutura.

A preparação de qualquer proposta de reorganização é uma etapa crítica do próprio processo. Em questão não está apenas o aspecto formal e processual da “nova organização”, mas o seu conteúdo e a qualidade, a pertinência, a adequação, a funcionalidade do desenho proposto. Nesse sentido, cabe destacar que orientações metodológicas voltadas à modelagem organizacional podem aumentar o grau de racionalidade do processo.

Criado para orientar todos aqueles envolvidos no processo de elaboração de propostas de (re)modelagem organizacional, este Guia – mais que um documento de referência, apresentando os principais pontos para reflexão sobre o tema – deve servir como um manual operativo, que auxilie passo a passo a construção, a transformação e o aperfeiçoamento de estruturas organizacionais vigentes.

Antes de propor uma reformulação, contudo, é preciso saber que duas premissas essenciais devem ser consideradas:

Primeira premissa

Seja qual for a circunstância, será sempre possível melhorar o grau de racionalidade dos desenhos organizacionais.

É muito comum encontrar na administração pública uma espécie de “sentimento renunciador” em relação a qualquer tentativa de conceber um desenho organizacional adequado. Isto acontece por diversas razões. Toda alteração estrutural: (a) depende de um trâmite legal; (b) desperta resistências internas e externas (as quais refletem os medos e a dinâmica de poder nas organizações); (c) é limitada por padrões preestabelecidos (conforme o tipo e a disponibilidade dos cargos que compõem as estruturas);

(d) está sujeita a formalismos (nos casos em que as estruturas reais diferem das estruturas formais). Vale também lembrar que muitas propostas buscam criar novas posições gerenciais apenas para complementar salários e suprir problemas de dimensionamento da força de trabalho. E, não menos relevante, há determinantes políticos decorrentes das mudanças e composições de governo. Todas essas razões podem constituir, em alguns casos, limitações aos projetos de reformulação organizacional. É possível, no entanto, superar tais limitações.

Segunda premissa

A discussão sobre estrutura deve estar embasada nas diretrizes sobre a organização macrogovernamental.

Portanto, à modelagem da estrutura devem preceder discussões mais abrangentes sobre o papel e as funções do Poder Executivo e sobre os melhores modelos e arranjos institucionais para desempenhar essas funções. E se o órgão (objeto de redesenho) não tiver mais que existir? Se não tiver mais nenhuma função? Ou se sua função puder ser mais eficientemente desempenhada fora do aparato estatal (via privatização, termo de parceria etc.)?

Veja, a seguir, exemplos de diretrizes macrogovernamentais do Estado de São Paulo e diagrama que ilustra os passos de uma modelagem macrogovernamental.

DIRETRIZES MACROGOVERNAMENTAIS (EXEMPLO DO ESTADO DE SÃO PAULO)

Quanto ao foco de atuação do Estado:

- ▶ formular, avaliar e acompanhar as políticas públicas de alcance estadual (elaborar e monitorar planos, programas e projetos), aí compreendidas as políticas criadas para superar as desigualdades regionais;
- ▶ considerar as atividades em que haja o exercício do poder de Estado.

Quanto à utilização racional dos recursos públicos e ao aperfeiçoamento da ação estatal:

- ▶ melhorar a eficiência operacional;
- ▶ eliminar a superposição de competências, inclusive em relação a outras esferas de governo, em busca da racionalidade administrativa.

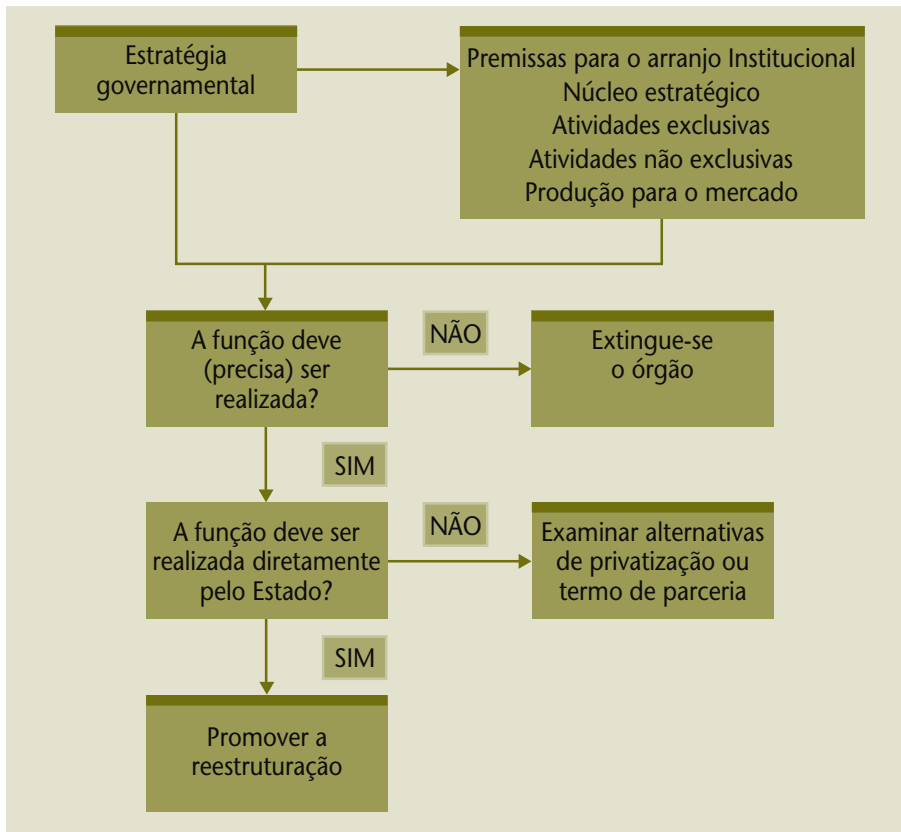
Quanto às formas de prestação de serviços de interesse público:

- ▶ celebrar termos de parceria com OS e Oscip;
- ▶ estimular a celebração de convênios com outras esferas de governo ou contratos para a exploração de atividades econômicas ou concessão de serviços para agentes privados.

Outras:

- ▶ corrigir desvios relativos à personalidade jurídica de empresas estatais que, efetivamente, não explorem atividade econômica em regime de competição e não estejam voltadas para a oferta de serviços de infra-estrutura;
- ▶ extinguir órgãos que não tenham atribuições compatíveis com o novo perfil de atuação do Estado definido.

MODELAGEM MACROGOVERNAMENTAL



1. A FUNÇÃO DA ESTRUTURA: REALIZAR A ESTRATÉGIA

Uma definição possível de estrutura organizacional é: “o conjunto recorrente de relacionamentos entre os membros da organização [...], o que inclui (sem se restringir a isto) os relacionamentos de autoridade e de subordinação como representados no organograma, os comportamentos requeridos pelos regulamentos da organização e os padrões adotados na tomada de decisão, como descentralização, padrões de comunicação e outros padrões de comportamento” (Donaldson, 1999 : 105).

Embora obedeçam a múltiplos determinantes, as estruturas organizacionais são um ingrediente essencial da própria arquitetura organizacional – o conjunto de princípios e padrões que orientam como as atividades devem se organizar para implementar uma estratégia. Com efeito, distintos determinantes da estrutura organizacional (e, conseqüentemente, distintas concepções de modelagem organizacional) têm sido tratados de forma diferenciada por todo o pensamento gerencial. Há cinco principais enfoques a respeito, tratados detalhadamente no quadro a seguir.

CINCO PRINCIPAIS ENFOQUES SOBRE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

1. Enfoque clássico: a modelagem da estrutura deve obedecer à aplicação de princípios universalmente válidos, dentre os quais destacam-se: a divisão do trabalho, a autoridade, a disciplina, a unidade de comando, a unidade de direção, a amplitude de comando, a especialização, a diferenciação, a amplitude de controle, a homogeneidade, a delegação e a responsabilidade. Segundo esta concepção, estruturas são arranjos racionais (deliberadamente concebidos para promover resultados preestabelecidos), ordenados segundo padrões “científicos” (mediante a aplicação invariável de princípios universais de modelagem), altamente formalizados (implan-

tados e controlados segundo regras formais) e relativamente estáveis (estabelecidos em bases fixas ou rígidas para durar, sendo a mudança considerada uma perturbação da ordem).

2. **Enfoque contingencial:** a funcionalidade dos desenhos estruturais está correlacionada a variáveis, tais como o porte e a dinâmica ambiental (*covariação estrutural*). A dinâmica ambiental está relacionada a *fatores contingenciais* externos e/ou internos, de mercado e tecnologia (competição, novos produtos e inovação), que impõem um determinado grau de incerteza da tarefa e, por sua vez, determinam arranjos mais ou menos descentralizados e/ou flexíveis. Nesse sentido, a proposição central da teoria da contingência estrutural é de que o desempenho organizacional depende de uma lógica de contínuo ajustamento estrutural (ou *structural adaptation to regain fit*). Segundo esta concepção, estruturas são arranjos altamente específicos (cada configuração representa uma posição peculiar de ajustamento ao longo do tempo) e dinâmicos, sujeitos a contínuos e deliberados ajustamentos em razão da dinâmica ambiental (*determinismo ambiental*).
3. **Enfoque institucionalista-sociológico:** as organizações estão sujeitas a elementos simbólicos, sociais e culturais do seu macroambiente institucional (o conjunto de regras sedimentadas que a circunda e penetra), em relação aos quais a adaptação é muito mais um processo de legitimação que de promoção do desempenho. Segundo esta concepção, estruturas não são arranjos tão “racionais” (ou, ao menos, a racionalidade das escolhas das opções estruturais é altamente limitada), possuem uma função simbólica (sinalizar, aparentar e fazer sentido para os integrantes) e sua dinâmica está relacionada a processos institucionais (de dependência, identidade, pertencimento e legitimação).
4. **Enfoque (neo)institucionalista-econômico:** numa perspectiva normativa, a eficiência das estruturas é posta em relevo, sendo as estruturas definidas – em sentido análogo às instituições – como conjunto de regras e incentivos que buscam guiar o comportamento de distintos atores (cujos interesses não são necessariamente convergentes) para a produção de resultados. Destacam-se, nessa

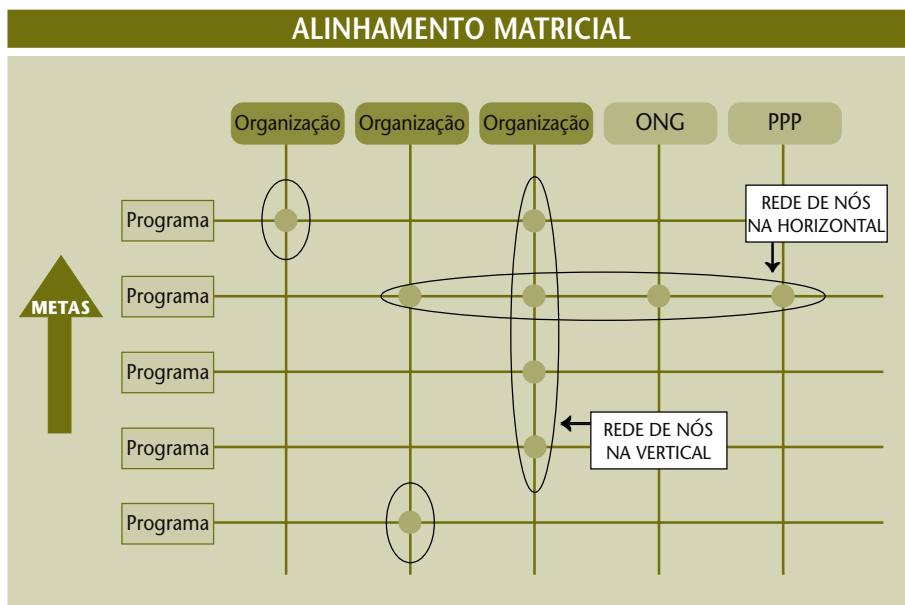
abordagem, três perspectivas: escolha racional (*institutional rational choice*), teoria da firma (e custos de transação) e teoria da agência. A abordagem da escolha racional destaca a relação entre estruturas e resultados em pelo menos dois sentidos: resultados são produtos de estruturas e a estrutura mais eficiente é a que promove os melhores resultados com menos recursos – o que só pode ser identificado de forma comparativa (Ostrom, Gardner & Walker, 1994). A teoria da firma (Coase, 1937; Williamson 1963, 1985 e 1986) parte da comparação entre a eficiência das formas organizacionais e a eficiência do mercado (que, em abstrato, prescindiria de estruturas organizacionais), para denunciar o caráter estruturalmente ineficiente das estruturas (um custo de transação a ser adicionado aos custos de produção), tornando-as, na melhor das hipóteses, as segundas melhores (*second best*) escolhas racionais (Gibbons, 1999). A teoria da agência destaca a insuficiência e a inconfiabilidade das estruturas, uma vez que as relações definidas estão sempre sujeitas a diversos problemas (de agência), tais como: a seleção adversa (baixo padrão produtivo), o risco moral (auto-orientação), a assimetria de informações etc. Daí a necessidade de se estabelecerem arranjos contratuais mediante incentivos (Arrow, 1991; Alchian & Demsetz, 1972, e Ross, 1973).

5. Enfoque do novo contingencialismo (Morgan, 1997): menos “racional” e normativo que o contingencialismo original – embora seja uma expansão (pois incorpora variáveis do ambiente institucional e do imaginário organizacional) dinamizada (pois incorpora elementos da teoria avançada de sistemas) do enfoque contingencial –, este enfoque busca investigar a correlação entre estruturas e ambientes institucionais, valores, estruturas de dominação e elementos do imaginário (tais como estruturas de personalidade e mitos organizacionais). A exemplo do enfoque institucional, as estruturas aparecem como arranjos cuja definição se sujeita a fatores culturais e psíquicos. Mas o novo contingencialismo baseia-se numa visão sistêmica avançada (valendo-se de elementos da denominada “teoria do caos”, paradigma da complexidade e de sistemas dinâmicos), que incorpora dois elementos essenciais: a complexi-

dade e a autopoiese. A complexidade está relacionada a altas doses de incerteza, ambigüidade, pluralidade e interconexão de eventos em ambientes externo e interno hiperdinâmicos (Morgan, 1997; Beinhocker, 1997), impondo às estruturas formas e lógicas fluidas e virtuais e padrões orgânicos de organização (rede, estruturas celulares, holográficas etc.). A noção de autopoiese está relacionada a um padrão auto-referenciado e circular de organização (estruturas autoprodutivas, auto-organizadas e automantidas) (Luhmann, 1990; 1995), a partir de interações internas suficientes para a reprodução e renovação organizacional (por meio das quais o ambiente, que não se define *a priori*, é “criado” pela organização, refletindo muito mais o que a organização é) (Morgan, 1997; Dissanayake, 2004). O novo contingencialismo não valida nem invalida incondicionalmente a perspectiva funcionalista do ajustamento estrutural – considerando-a limitada por fatores institucionais, pela complexidade ambiental e pela natureza autopoética (em alguma extensão aplicável a qualquer organização) –, mas baseia-se numa visão mais eclética e abrangente, segundo a qual as estruturas são complexas e instáveis definições que atendem a condicionantes tanto externos quanto internos (por conseguinte, qualquer definição ótima de arranjo estrutural deveria levá-los explicitamente em conta).

A questão central da arquitetura organizacional é orientar-se para os resultados da organização, servindo de ponte entre a estratégia e os processos que a implementam. Nesse sentido, é fundamental atender ao princípio da congruência (Nadler & Tushman, 1997), segundo o qual *quanto maior for o grau de congruência ou alinhamento dos vários componentes da arquitetura organizacional, maior será o desempenho da organização.*

Em linha com esta função-ponte (entre estratégia e plataforma implementadora) da arquitetura organizacional propõe-se uma metodologia de definição da estrutura organizacional. Esta metodologia busca, em última análise, integrar o *planejamento* (a agenda estratégica dos governos, usualmente expressa em programas) e a *gestão* (a



arquitetura organizacional ou as estruturas implementadoras), a partir da *definição* de uma matriz de programas e organizações. Essa definição é necessária porque programas não são auto-executáveis nem organizações são auto-orientadas para resultados.

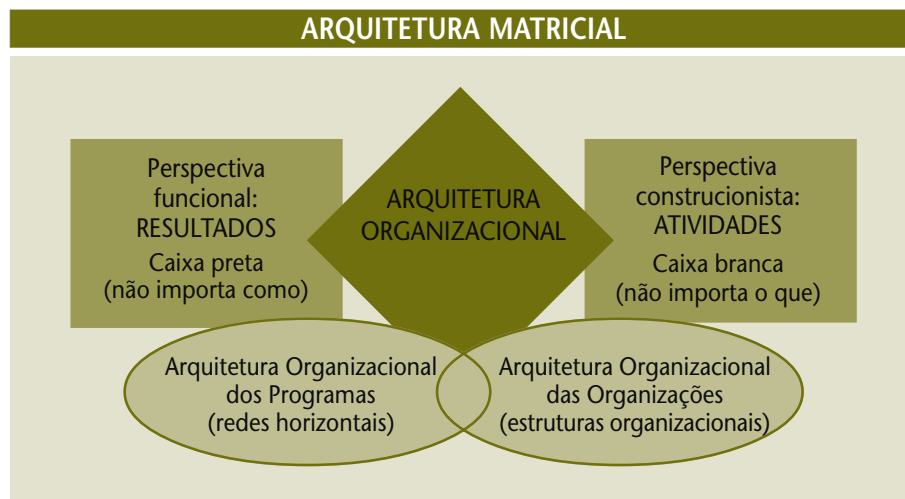
A metodologia matricial busca, nesse sentido, equacionar uma questão crítica da gestão pública contemporânea (e dos modelos de gestão por programas, em particular), que é a seguinte: como assegurar que o desenho das estruturas organizacionais seja congruente com a agenda prioritária de governo, expressa nos programas?

Para que isso ocorra, é necessário que se estabeleça um *alinhamento* entre programas e organizações (não apenas as organizações da estrutura do governo, mas também outras, tais como: entes federativos, organizações não-governamentais, organismos internacionais, parcerias público-privada etc.). O que se pretende com isso é verificar a convergência (ou não) entre as agendas de governo (expressa nos programas prioritários) e as das organizações implementadoras – que normalmente possuem agenda própria. Embora os resultados estejam previstos nos programas, é na arquitetura organizacional que eles se realizam, pois é nela que estão alocados os recursos e a estrutura

de poder. Daí por que é preciso construir dois alinhamentos: um horizontal (alinhar os pontos de implementação das distintas organizações no âmbito de cada programa, definindo-se arranjos específicos de coordenação); e um vertical (alinhar as organizações com os resultados dos programas que as perpassam). A figura a seguir ilustra este alinhamento matricial.

A construção de uma arquitetura matricial consiste, assim, no desenho de uma rede que considera a matriz de relações entre programas e organizações. Os passos a serem seguidos são:

- ▶ o estabelecimento das relações (a plotagem dos nós) entre as unidades programáticas de resultado (os programas do PPA) e as respectivas plataformas implementadoras (as organizações);
- ▶ a elaboração da arquitetura organizacional dos programas, ou o modelo de gestão das redes de governança, formadas pelos nós das respectivas organizações implementadoras; e, finalmente,
- ▶ a elaboração da arquitetura organizacional, propriamente dita, das organizações implementadoras dos programas, a partir (1) do alinhamento de suas agendas, de modo a incorporar as contribuições dadas para a promoção dos resultados dos programas a que estão submetidas, e (2) do traçado de uma estrutura condizente com a promoção dos resultados visados.



A rede obtida resulta na sobreposição (integradora) de dois tipos de arquitetura: (1) uma delas orgânica, fluida, virtual, em rede, vinculada aos programas (elementos da estratégia); e (2) a outra mais concreta, uma vez que “fixamente associada” a uma dada organização. Com efeito, nenhuma das duas arquiteturas é capaz de gerar *per se* o necessário alinhamento para que os resultados programados aconteçam. A figura da página anterior ilustra esta proposta de arquitetura matricial.

2. AVALIAR A ARQUITETURA ORGANIZACIONAL

Uma arquitetura organizacional adequada e coerente é aquela que permite *alinhar a estratégia* (ou conjunto de propósitos e resultados visados) *a seus elementos essenciais: estrutura* (arranjo hierárquico e relacional de unidades organizacionais), *processos* (conjuntos estruturados de ações que geram produtos/serviços), *quadros* (conjunto de pessoas que, com suas competências, atuam nos processos) e *sistemas informacionais* (conjunto de dados, informações e recursos informacionais de *software* e *hardware*).

A estratégia é a variável ordenadora. Estruturas, processos, quadros funcionais e recursos informacionais devem ser “formatados” para colocar em ação opções estratégicas específicas.

Assim, estratégias alinhadas com contextos de baixa complexidade – caracterizados pela previsibilidade e estabilidade de demandas (baixa variabilidade nas necessidades dos beneficiários e, por conseguinte, nos produtos/serviços) e de ofertas tecnológicas (baixo grau de inovação do produto e do processo) – alinham-se com modelos de gestão de feição *burocrático-mecanicista*. Duas variáveis-chave devem, nesses casos, ser consideradas: o *porte da organização* e a *incerteza na execução da tarefa*.

Organizações de grande porte estão mais sujeitas à burocratização, e ambientes estáveis favorecem a baixa incerteza na execução da tarefa – o que impõe, em nome da *eficiência* (a relação ótima entre recursos e produtos), um desenho organizacional mais rígido e programável. Os modelos de gestão mecanicistas apresentam as seguintes características:

- ▶ a estratégia é mais estável e reativa;
- ▶ o conjunto de produtos (bens ou serviços) é mais padronizado, menos ou pouco diferenciado;
- ▶ os processos de trabalho são rotinizados, programáveis, regulamentados e autônomos (circunscritos dentro da organização);




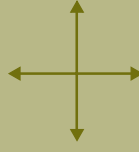
- ▶ as estruturas são rígidas, verticalizadas e favorecem uma “separação entre mãos e cérebros” (uns pensam, outros executam; quem pensa não executa; quem executa, não pensa), demarcando de forma muito contundente instâncias de decisão e planejamento/formulação (uma cúpula pensante) e instâncias de execução (uma base operacional);
- ▶ os quadros funcionais são mais fixos (mais empregados do quadro do que colaboradores eventuais), as competências são predefiníveis e a capacitação é orientada por conhecimentos disponíveis “no mercado”;
- ▶ a cultura organizacional tende a destacar valores tais como disciplina, obediência e impessoalidade;
- ▶ a liderança emana mais da autoridade do cargo formal;
- ▶ a comunicação é mais formal e tende a seguir a hierarquia; e
- ▶ os sistemas de informação são centralizados e herméticos (caixa preta).

Um modelo de gestão mecanicista promove maior eficiência em ambientes estáveis.

Já estratégias alinhadas com contextos de alta complexidade, caracterizados pela incerteza, ambigüidade, pluralidade e instabilidade das demandas (alta variabilidade nas necessidades dos beneficiários e, por conseguinte, nos produtos/serviços) e ofertas tecnológicas (alta inovação do produto e do processo), alinham-se com modelos de gestão de feição mais *orgânica*. Ambientes instáveis ou turbulentos favorecem alta *incerteza na execução da tarefa* – o que impõe, em nome da *efetividade* (o impacto necessário, a partir dos produtos necessários), um desenho organizacional mais flexível e capaz de se reprogramar para atender rapidamente às variações do contexto. Os modelos de gestão orgânicos apresentam as seguintes características:

- ▶ a estratégia é mutante, emergente e proativa, voltada, inclusive, para a criação do futuro em bases autopoieticas (a organização passa a modelar o ambiente mais que este modela a organização);
- ▶ o conjunto de produtos (bens ou serviços) é mais diversificado,

**DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO –
CONGRUÊNCIA ENTRE FATORES EXTERNOS E INTERNOS**

	A BUROCRACIA MECANICISTA		A ORGANIZAÇÃO FLEXÍVEL	
	A	B	C	D
	COMPLEXIDADE DO CONTEXTO			
Previsibilidade e controle dos resultados	O futuro é uma linha reta e há um único futuro previsível. 	Há vários futuros alternativos que podem ser mapeados e trilhados. 	O futuro é um espaço de eventos, que pode implicar inúmeras possibilidades não claramente delineadas dentro de uma faixa. 	O futuro é uma resultante imprevisível de possibilidades ambíguas. 
Estabilidade das demandas e disponibilidade de recursos	Relativamente estável: recursos garantidos e demandas conhecidas.	Ritmo moderado de mudança: demandas em expansão (serviços mais sofisticados ou diversificados) e esforços para obter fontes alternativas de recursos.	Condições previsíveis para obter recursos e demandas dinâmicas.	Altamente imprevisível: condições inusitadas para obter recursos e possibilidades ilimitadas de fazer novas demandas.
Grau de pluralidade institucional	Pressão predominante de um único ator interessado (governo/instituidor) e não há pressão de outros atores.	Pressão localizada de atores cujas demandas requerem atenção esporádica.	Pressão localizada de um conjunto previsível de atores cujas demandas requerem atenção específica constante.	Pressão variada da sociedade civil, do governo ou de outros atores internos e externos, cujas demandas requerem respostas rápidas e urgentes de forma imprevisível).
Grau de diversificação dos serviços prestados	Prestação eficiente de um serviço padronizado.	Prestação inicialmente eficiente de um serviço padronizado, mas sujeito a modificações e aperfeiçoamentos.	Desenvolvimento e prestação eficientes de serviços novos em ambiente competitivo (outros atores ou instâncias podem cumprir parte do papel da organização).	Exigência de incorporar rápidas inovações em novos serviços para explorar novas situações de competitividade.

**DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO –
CONGRUÊNCIA ENTRE FATORES EXTERNOS E INTERNOS**

		A BUROCRACIA MECANICISTA		A ORGANIZAÇÃO FLEXÍVEL	
		A	B	C	D
MODELO DE GESTÃO	Cargos e funções	Cargos claramente definidos, de acordo com o padrão hierárquico. Cada um faz apenas aquilo que está previsto no seu cargo ou função.	Divisão rudimentar das responsabilidades, de acordo com a estrutura funcional, mas o padrão hierárquico sofre modificações para atender às contingências, tornando instável a divisão de funções.	Posições flexíveis: as áreas estão voltadas à atividade principal da organização.	Cargos flexíveis, que não especificam mais do que atividades individuais circunstanciais.
	Liderança	Autoridade claramente definida e atribuída de acordo com a posição hierárquica formal. Valorização da antiguidade.	Autoridade não claramente definida, mas seguindo a hierarquia, salvo nos casos de reuniões e comitês especialmente convocados.	Limites não definidos de autoridade e responsabilidade. A liderança é um atributo de pessoas com habilidade para resolver problemas.	Padrões de liderança em constante mudança: os papéis são definidos a partir de mudanças circunstanciais. A liderança é função da capacidade de detectar e resolver problemas.
	Comunicação	Formal, padronizada segundo regras e vertical (de cima para baixo).	Formal, segundo regras e convenções, mas suplementada por comitês e reuniões. Há posições (na base) livres para consultar a cúpula.	Reuniões frequentes em contexto de consulta permanente a todos os níveis e áreas. Integração de processos para gerar informações gerenciais.	Completamente livre e informal, altamente integrada, multidirecional, integrada à processos informatizados em todos os níveis e áreas.
	Comprometimento	Comprometimento às responsabilidades do cargo. Lealdade e obediência são valores centrais.	Comprometimento ao próprio cargo, com reconhecimento da necessidade de flexibilizar dadas as contingências da situação.	Comprometimento às demandas da posição funcional e às demandas de colaboração mais ampla. Interpretação flexível da função.	Completo comprometimento às atividades centrais da organização e habilidade para lidar com considerável tensão e incerteza.

mais ou muito diferenciado, podendo, no limite, ser totalmente customizado;

- ▶ os processos de trabalho são estruturados, mas menos rotinizados, menos programáveis e menos regulamentados – e sujeitos a constantes inovações e integrações laterais com organizações parceiras;
- ▶ as estruturas são mais flexíveis, horizontalizadas (com menos níveis hierárquicos e sem “intermediários” na média gerência) e buscam a integração de mãos e cérebros (a cúpula predominantemente pensante se envolve em questões operacionais, e a base operacional pensa estrategicamente e ganha maior autonomia/*empowerment*);
- ▶ os quadros funcionais são mais variáveis (menos empregados do quadro e mais colaboradores eventuais e parceiros), algumas competências são predefiníveis, mas há competências emergentes e conhecimentos gerados exclusivamente dentro da organização;
- ▶ a cultura organizacional tende a destacar valores tais como iniciativa, ousadia e sensibilidade;
- ▶ a liderança emana da capacidade de resolver problemas e lidar com pessoas e situações difíceis, sob pressão;
- ▶ a comunicação é mais informal e multidirecional; e
- ▶ os sistemas informacionais são descentralizados e acessíveis a todos.

Um modelo de gestão orgânico permite melhor capacidade de resposta em ambientes instáveis.

O melhor e o mais adequado modelo de gestão é aquele que promove a estratégia e, ao mesmo tempo, contém uma estratégia alinhada com o contexto.

O quadro a seguir ilustra a congruência entre fatores externos e fatores internos da modelagem organizacional.

Ainda que todas as organizações apresentem traços de ambos os modelos, o ambiente regulamentar da administração pública dificulta muito a concepção de modelos de gestão essencialmente orgânicos (exemplificados na coluna “D”) – embora algumas organizações temporárias ou colegiadas (grupos de trabalho, forças-tarefa, comitês *ad*

hoc etc.) possam desfrutar de arranjos congêneres, as organizações permanentes sujeitam-se a padrões e regras de natureza essencialmente mecanicista. A constatação de que – com um modelo de organização estatal (sujeita a regras, padrões e amarras da administração pública, mesmo em seu grau máximo de flexibilização) – é impossível enfrentar um eventual contexto de extrema complexidade pode levar à busca de formas inovadoras de parceria e/ou mesmo, conforme o caso, ensejar a instituição a adotar elementos flexibilizadores, tais como posições (de assessoramento) ou unidades “curinga” de assuntos especiais, unidades multifuncionais integradoras (grupos, comitês, forças-tarefa) e unidades de linha com competências mais amplas.

Um elemento-chave em qualquer modelo de gestão é a *atitude gerencial*. Mesmo mediante constrangimentos formais para a criação de modelos mais orgânicos, posturas gerenciais mais orgânicas certamente contribuem – o que não significa adentrar o terreno da informalidade. Em última análise, constatada as limitações da administração pública para enfrentar, com modelos mais orgânicos, situações de alta complexidade, resta tentar atenuar o déficit de desempenho por meio de ações preventivas e pelo maior zelo na capacitação, principalmente gerencial, dos agentes público envolvidos.

Essas considerações permitem compreender que a estrutura constitui item essencial de um arranjo mais abrangente: *o modelo de gestão*. Portanto, qualquer tentativa de otimização organizacional impõe não apenas o redesenho da estrutura, mas também mudanças em outros elementos do modelo de gestão (processos, pessoas, sistemas de informação etc.).

▶▶ Pratique

Siga as instruções e aplique o **Exercício 1 do CD** – preferencialmente em um grupo focal (composto ou, pelo menos, validado pela cúpula da organização) –, a fim de avaliar o grau de adequação e alinhamento do modelo de gestão da sua organização.

A partir do resultado obtido, reflita: quão problemático é o grau de alinhamento encontrado (e em que extensão compromete o desempenho da organização, no curto, médio e longo prazos)?

Identifique e explore alternativas de ação em relação a ações gerais de transformação organizacional e em relação à estrutura (em que extensão – o problema sendo estrutural – deveria a estrutura ser remodelada?).

3. CONSTRUIR, IDENTIFICAR E EXPLICITAR A ESTRATÉGIA

Dado que a escolha de um determinado modelo de gestão depende essencialmente da estratégia estabelecida, é fundamental que ela seja explicitada para todos os membros da organização.

A construção da estratégia é um processo em que tomam parte:

- ▶ a identificação dos compromissos da organização para realizar a agenda estratégica de governo;
- ▶ as considerações do marco legal;
- ▶ as condições dos ambientes externo e interno de atuação.

A reunião desse conjunto de informações permitirá enunciar claramente a estratégia, ao se definirem a missão e os macroprocessos (as grandes áreas de atuação) da organização.

Geralmente, essas informações estão dispersas e podem ser encontradas em diferentes fontes, sejam documentos institucionais de referência, sejam discursos dos dirigentes da organização e de autoridades governamentais. Por esse motivo, o primeiro passo para construir e explicitar a estratégia consiste em mapear tais informações. Assim, sugerimos que se faça:

- ▶ o mapeamento das principais demandas feitas à organização e ao setor ao qual ela está vinculada;
- ▶ o levantamento das diretrizes para traçar a política setorial, incluindo as diretrizes centrais de governo ou do órgão supervisor, se for o caso;
- ▶ o mapeamento do arranjo institucional do setor no qual a organização está inserida (identificando as organizações públicas envolvidas – organização supervisora e organizações vinculadas – e as atribuições de cada organização, e buscando identificar potenciais complementaridades, interdependências, redundâncias, paralelismos etc.);
- ▶ o mapeamento dos programas associados à política setorial e a distribuição desses programas pelas respectivas organizações;
- ▶ o mapeamento das atribuições legais da instituição e das organizações vinculadas;

- ▶ a identificação da missão formal da instituição (verificando se há um enunciado formal para a missão);

Após coletado, esse conjunto de informações deve ser compilado no formato de um Documento de Referências Estratégicas, que servirá como combustível para o processo sistemático de reflexão estratégica.

▶▶ **Pratique**

Sobre planejamento estratégico, ver **Exercício 2 do CD**.

4. MODELAR A ESTRUTURA



O desenho estrutural é formado por cinco blocos lógicos. Cada um deles requer uma modelagem específica e uma “montagem final”. Os blocos lógicos são:

- ▶ **núcleo operacional:** no qual os processos de trabalho finalísticos operam para produzir os resultados definidos pela estratégia;
- ▶ **cúpula:** na qual está incluída a estrutura de governança corporativa (as instâncias máximas deliberativas que controlam a organização);
- ▶ **suporte administrativo:** no qual se dão os processos de gestão de insumos (recursos humanos, financeiros, logísticos, materiais etc.) que serão aplicados nos processos finalísticos;
- ▶ **suporte técnico-corporativo:** no qual ocorrem os processos de definição de requisitos técnicos, desenvolvimento de produtos, planejamento corporativo e desenvolvimento institucional; e

- ▶ **linha intermediária:** a estrutura de coordenação que favorece a integração horizontal (entre os processos finalísticos, e entre estes e os de suporte) e a integração vertical (entre os níveis operacional e de suporte, e a cúpula).

A figura que abre este capítulo ilustra o inter-relacionamento desses blocos a partir do Modelo Genérico de Arquitetura Organizacional proposto por Mintzberg (1979). Para além das abordagens clássicas, Mintzberg (1979) foi pioneiro ao propor uma metodologia para conceber estruturas – e entendê-las – a partir da abordagem configuracional dessas mesmas.

Mintzberg sugere que a coordenação dessas partes se dá de três maneiras básicas:

- ▶ por ajustamento ou negociação recíproca (ou autocoordenação);
- ▶ por supervisão hierárquica (função clássica da estrutura organizacional); ou
- ▶ por padronização (dos insumos, do processo ou do produto).

A estrutura eficiente seria então aquela capaz de viabilizar, ao menor custo possível, o funcionamento do núcleo operacional vinculado a uma determinada estratégia. Nesse sentido, tendo em conta que (1) o núcleo operacional representa a “produção” (ou as operações, conceito utilizado em sentido amplo para abrigar os processos que geram produtos – sejam bens ou serviços, tangíveis ou intangíveis) e que (2) a cúpula representa o modelo de governança corporativa (o comando e o controle da organização), o grande desafio é manter a funcionalidade e minimizar a atuação da linha intermediária (*locus* altamente sujeito à incidência de custos de transação).¹

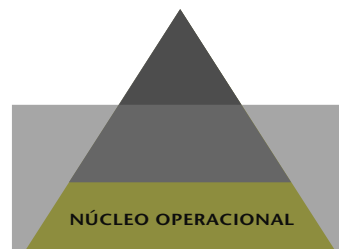
A partir desta perspectiva, as questões essenciais a se colocar ao fazer a modelagem organizacional são:

1. Por custo de transação entende-se todo item de custo exceto os custos de produção, estando usualmente associado a estruturas (a necessidade de as organizações terem estruturas de supervisão e coordenação além dos arranjos produtivos), a regras internas estabelecidas (que embutem um custo do controle sobre procedimentos e resultados) e a requisitos legais (tais como unidades e processos de contabilidade, como exigência do fisco). O argumento de que o ideal, em termos de “eficiência de mercado”, é que não houvesse incidência de custos de transação baseia-se na hipótese de que as unidades diretas de produção e seus processos racionais de produção “entregam” seus produtos diretamente ao mercado, sem a intermediação de outras unidades (coordenação, gestão corporativa, marketing etc.).

- ▶ “Quanto” de supervisão hierárquica é necessário para articular as partes lógicas do desenho organizacional?
 - ▶ Qual desenho proporciona a melhor supervisão/coordenação?
 - ▶ Quais devem ser as unidades organizacionais e como estas unidades se agrupam hierarquicamente?
- O processo de modelagem da estrutura deve seguir esta ordem:
- ▶ modelagem do núcleo operacional;
 - ▶ modelagem das atividades de suporte;
 - ▶ modelagem da cúpula; e
 - ▶ modelagem da linha intermediária.

Modelar o núcleo operacional

O núcleo operacional é o cerne da estrutura e constitui a plataforma implementadora da estratégia – uma plataforma que tanto pode estar integralmente contida na organização, quanto (e mais frequentemente) pode estar mais ou menos fora dela, por meio de parcerias e terceirização.



O ordenamento do núcleo operacional se dá a partir da identificação dos processos (ou macroprocessos), por meio dos quais os insumos são transformados em produtos ou serviços, entregues aos beneficiários. Ao permitir o acesso a informações relativas aos grandes conjuntos de ações (o “como”) necessárias à realização da estratégia, essa operação nos informa também sobre as principais áreas de resultado da organização.

A estrutura do núcleo operacional deve permitir, sobretudo, que haja a integração horizontal e a coordenação e controle dos processos de trabalho (e também dentro deles, embora a coordenação dentro de cada processo de trabalho possa se dar por especificação do processo, do produto e das competências). Assim, o grau de complexidade e diferenciação estrutural do núcleo operacional relaciona-se, predominantemente, aos seguintes fatores (definidores de critérios de departamentalização):

- ▶ à diferenciação de produtos, serviços e áreas de resultado;

- ▶ aos segmentos de beneficiários;
- ▶ às regiões de atuação;
- ▶ aos temas ou questões relevantes;
- ▶ à terceirização e à publicização (vínculos institucionais, assuntos sensíveis que envolvem riscos, regulações governamentais etc.), dentre outros fatores.

A opção por terceirizar serviços requer a mudança do perfil de competências do núcleo operacional, o qual deixará de ser “produtor” para se tornar “gestor de contratos”. Isso significa evoluir de uma cultura fabril para uma cultura de prestação de serviços. Na modalidade “produção interna”, a competência básica requerida é otimizar a capacidade produtiva. Na modalidade “prestação de serviços”, as novas capacidades requeridas são:

- ▶ compreender a necessidade do cliente; e
- ▶ identificar suprimentos alternativos, junto aos fornecedores.

A relação deixa de ser hierárquica e passa a ser negocial. No caso da publicização, os desafios colocados são – além dos mencionados anteriormente – estabelecer termos de parceria que reflitam as prioridades da política pública e assegurar as condições mínimas para a execução dos serviços publicizados.

A questão essencial da modelagem do núcleo operacional é a definição da unidade responsável pela “entrega” do produto/serviço; se esta definição se pautará, *a priori*, pelo tipo de produto/serviço, pela região onde é entregue, pelo beneficiário, por questões relevantes ou por uma combinação destes. A figura a seguir propõe uma matriz para definição de critérios de departamentalização. A partir dessa matriz, é possível visualizar a aplicação de múltiplos critérios de departamentalização às principais áreas de resultado (desdobradas da estratégia).

- ▶ A departamentalização em virtude da diferenciação por processo ou produto (muito comum nas estruturas divisionárias das grandes empresas) é conveniente no caso de organizações que lidam com produtos ou serviços padronizados e regulares, sem que haja diferenciações e oscilações significativas na demanda (em função de regiões, segmentos ou questões relevantes).

		Critérios de departamentalização do núcleo operacional																				
		Produto			Processo			Conhecimento /habilidade			Região			Segmento beneficiário			Tema			Outro		
		1	2	N	1	2	N	1	2	N	1	2	N	1	2	N	1	2	N			
ESTRATÉGIA - (o que fazer?)	→	Macroprocesso/ área de resultado 1																				
	→	Macroprocesso/ área de resultado 2																				
	→	Macroprocesso/ área de resultado N																				

- ▶ A departamentalização em virtude da diferenciação por conhecimento ou habilidade é conveniente nos casos em que o processo produtivo depende intensamente de conhecimentos muito específicos.
- ▶ A departamentalização em virtude da diferenciação por região e beneficiários é conveniente quando há profundas diferenças (políticas, econômicas, sociais, culturais etc.) entre as regiões e segmentos beneficiários para os quais os produtos ou serviços são destinados e entregues, o que pode implicar na diferenciação de produtos, de arranjos logísticos distributivos, de formas de intermediação, de divulgação, venda e pós-venda.
- ▶ A departamentalização em virtude da diferenciação por temas ou questões (critério supletivo de departamentalização que se agrega – matricialmente ou não – a outro) é conveniente quando há riscos (de natureza ambiental, social etc.) ou regulações governamentais que imponham padrões e práticas fiscalizatórias.

Organizações de pequeno porte, que prestam um único serviço para um único cliente e utilizam tecnologia simples, requerem modelagem

simples, sob a forma de uma única unidade de operação. Ao contrário, organizações mais complexas (de grande porte e que prestam serviços diferenciados etc.) exigem modelagem com maior sofisticação, possivelmente baseada na combinação de critérios de departamentalização.

Uma vez que o grau de complexidade da estratégia impõe que o desenho organizacional exiba maior e mais complexa diferenciação, descentralização ou atomização, a necessidade de haver mecanismos integradores – tais como comitês, grupos ou forças-tarefa, equipes de projeto, gerentes integradores etc. – também se torna maior. A própria estrutura matricial é freqüentemente utilizada como uma solução integradora, porque pode implicar a criação de equipes de projeto *ad hoc* ou integrações ponto a ponto, formando uma rede de clientes internos.² No limite, a integração da organização-rede com suas partes/unidades altamente autônomas se dará por (1) ajustamento mútuo³ (ou seja, sobrepondo-se às regras e aos padrões estabelecidos, em uma espécie de relação contratual “de mercado” entre as unidades internas, e entre estas e outras unidades externas, em seus padrões de relacionamento) ou por (2) autocoordenação, mais do que por supervisão hierárquica, o que não impede, todavia, a existência de dispositivos integradores ou de uma “cabeça” integradora (sem a qual o núcleo operacional, já atomizado, muitas vezes se fragmenta).

Mesmo que não seja propriamente uma organização-rede (com estrutura em rede ou um conjunto de organizações), toda organização possui uma “estrutura extra-organizacional”, formada pelos vínculos e integrações operacionais de seus processos e de outras unidades (sujeitas a regulações, interlocução etc.). Alternativas de terceirização de serviços ou processos e de parcerização estabelecem rela-

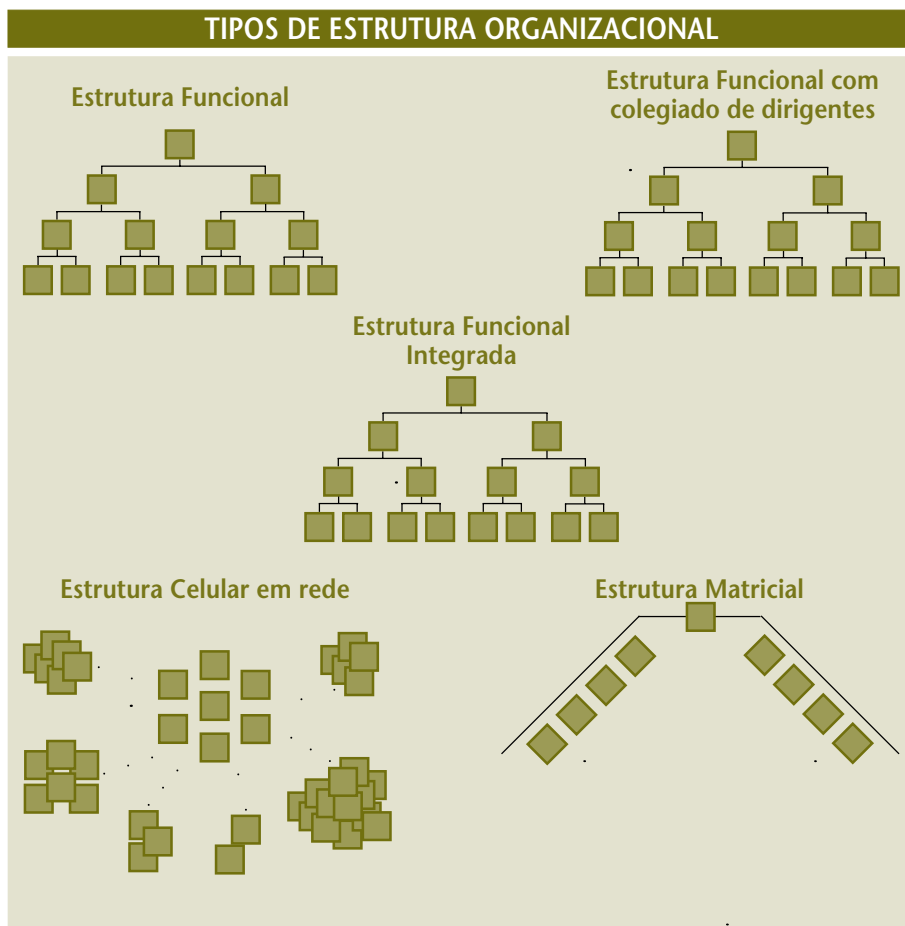
2. Pode-se citar, como exemplo, uma organização que – por oferecer três tipos de produtos a três distintos segmentos – conta com uma unidade para cada produto (em razão de suas especificidades) e uma unidade para cada segmento, unidades estas que efetivamente entregam os produtos e fazem o relacionamento com os beneficiários. Nesse caso, as unidades de produto dão suporte às unidades de atendimento, que se tornam clientes internos das unidades de produto.

3. A lógica do ajustamento mútuo assemelha-se à dos mecanismos de mercado. Ambas presumem que, quando há entre as partes a expectativa de que a cooperação mútua gere valor e que a distribuição do valor gerado seja justa (satisfando as expectativas de cada parte), uma espécie de “mão invisível” promove espontaneamente a integração, minimizando a incorrência em custos de coordenação.

ções diretas com unidades situadas fora da estrutura organizacional “interna”, e esses vínculos demandam intensa supervisão e coordenação (usualmente menos hierárquicas e mais contratuais).

Em todo caso, (1) modelos de gestão mais mecanicistas utilizam com muita propriedade estruturas funcionais; (2) modelos com características híbridas utilizam variantes da estrutura funcional (cujas rigidez e verticalidade é atenuada por dispositivos integradores), incluindo-se a estrutura matricial; e (3) modelos orgânicos utilizam, no limite, estruturas celulares em rede.

A figura a seguir ilustra este movimento a partir de distintos tipos de estrutura organizacional.



EXEMPLO DE MODELAGEM DO NÚCLEO OPERACIONAL

A aplicação da metodologia proposta neste Guia ao núcleo operacional de um órgão responsável por políticas de transferência de renda (com condicionalidades) para famílias carentes leva à escolha de uma departamentalização por processos, pois (1) o núcleo operacional responde por um único produto (o programa de transferência de renda) e (2) os fatores relativos à região de atuação, aos conhecimentos/habilidades disponíveis e aos temas e à segmentação de beneficiários provavelmente não são relevantes, em função dos determinantes legais do programa. A análise do núcleo operacional permite identificar os seguintes processos:

- ▶ cadastro de beneficiários;
- ▶ gestão de benefícios;
- ▶ pagamento de benefícios;
- ▶ acompanhamento de condicionalidades;
- ▶ controle e fiscalização.

A partir da identificação dos processos, foi definida a seguinte departamentalização:

Departamento de Cadastro	Normatização de procedimentos e gestão do cadastro	Gerência do Cadastro Único
Departamento de Benefícios	Processamento e análise da folha de pagamentos	Bloqueio e cancelamento de benefícios
Departamento de Pagamento	Gestão orçamentária e financeira dos pagamentos	Relação financeira com o agente operador (Caixa Econômica Federal)
Departamento de Acompanhamento de Condicionalidades	Articulação governamental com Ministérios da Educação e da Saúde	Gestão de banco de dados
Departamento de Controle e Fiscalização	Auditoria e controle	

Nessa proposta, a articulação do núcleo operacional com os municípios, que até então era pensada de forma fragmentada, foi transferida para a linha intermediária, uma vez que abrange todas as atividades do núcleo operacional e exige profunda articulação com a cúpula do órgão.

►► Pratique

Siga os seguintes passos para fazer a modelagem do núcleo operacional: Uma vez tendo clara a estratégia a ser adotada, identifique os macroprocessos envolvidos (e os produtos gerados, em conformidade com a estratégia/missão). Para isso, utilize a Metodologia de Gestão de Processos (**Exercício 3 do CD**) e, se for o caso, tente desde já visualizar oportunidades de melhoria desses processos (de tal forma que a estrutura possa proporcionar uma organização do trabalho em bases mais otimizadas).

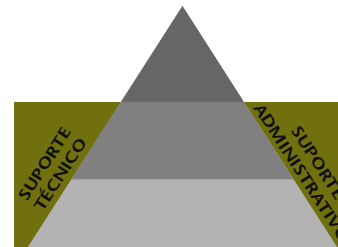
Defina, tendo em conta o mapeamento e a descrição dos macroprocessos, os critérios de departamentalização das unidades que entregam/geram os produtos (base do núcleo operacional). Para isso, utilize como referência a “Matriz de definição de critérios de departamentalização”. É importante lembrar que também podem haver produtos intangíveis (como, por exemplo, políticas públicas).

Defina o tipo de estrutura, em consonância com as conclusões obtidas no **Exercício 1 do CD**.

Aplique os critérios ao tipo de estrutura escolhida e componha o desenho básico do núcleo operacional, definindo as unidades (e sua forma de relacionamento) e os níveis hierárquicos.

Modelar as áreas de suporte

A função prioritária do bloco lógico “suporte” é viabilizar o trabalho do núcleo operacional, mas também da cúpula e da linha intermediária. Cabe à área de suporte administrativo dar apoio à gestão⁴ dos recursos humanos, financeiros, materiais, logísticos e outros. Já a função do suporte técnico é formular, normatizar e padronizar, planejar (desde os aspectos estratégicos até os operacionais) e controlar os processos organizacionais. A modelagem de ambas as áreas não é trivial e não implica a criação de uma unidade para cada área de suporte. A esse respeito, três principais considerações devem ser feitas:



- ▶ O bloco suporte desempenha atividades que se vinculam lógica e diretamente (não necessariamente de forma hierárquica): (a) ao núcleo operacional (caso da gestão de logística, da padronização e normatização técnicas, da gestão de materiais, equipamentos e instalações etc.); (b) à cúpula, porque têm escopo organizacional (caso do suporte jurídico, do desenvolvimento institucional – incluindo-se o planejamento –, do desenvolvimento de novos produtos/serviços, das relações institucionais, da comunicação institucional, do marketing, da gestão financeira etc.); e (c) a ambos (caso da gestão de recursos humanos, da gestão do conhecimento, da gestão de recursos informacionais etc., que apresentam aspectos muito operacionais, de aplicação no núcleo operacional, e ao mesmo tempo aspectos estratégicos, influenciando nas decisões estratégicas).
- ▶ O fato de haver uma diversidade de funções de suporte (técnico e

4. A gestão por programas e a geração e implantação de muitas inovações gerenciais no setor público pressupõem elevada autonomia dos gerentes e elevados graus de responsabilidade sobre a gestão de pessoas e demais recursos estratégicos. Isso porque (1) recursos humanos é uma função gerencial de linha (responsabilidade de uma área específica de recursos humanos) e também uma função de *staff* (todos os gerentes desempenham funções de gestão de recursos humanos nas suas respectivas unidades), e também porque (2) a noção de gestão estratégica de recursos humanos requer boa integração das áreas finalísticas (demandantes) e da área de recursos humanos. Nesse sentido, é fundamental que as áreas de recursos humanos e de suporte administrativo não tenham uma postura autonomista, segundo a qual o núcleo operacional deve se ajustar aos seus imperativos; é essencial que prevaleça uma situação na qual a área de suporte atenda o núcleo operacional de forma muito integrada com suas necessidades.

administrativo) não implica necessariamente a existência de uma unidade específica para cada função. Há funções de suporte que são executadas (1) de forma direta pela cúpula (caso típico de planejamento feito em organizações que não contam com unidade de planejamento) ou pelo núcleo operacional (caso típico das áreas de produção, logística e engenharia em relação ao suporte técnico, recursos humanos etc.), ou são executadas (2) de forma indireta, sob contrato (caso típico das funções terceirizadas).

- ▶ Os mesmos possíveis critérios de departamentalização que se aplicam ao núcleo operacional são aplicados às unidades que desempenham atividades de suporte técnico ou administrativo, vinculadas ao núcleo operacional ou à cúpula. Ou seja, o suporte também pode estar organizado por produto (interno), processo, conhecimento/habilidade, região, segmento beneficiário, tema etc.

EXEMPLO DE MODELAGEM DAS ÁREAS DE SUPORTE

A análise das atividades de suporte do órgão responsável por programas de transferência de renda com condicionalidades a famílias carentes levou a quatro conclusões:

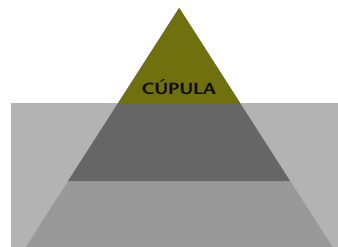
1. O suporte administrativo relacionado a recursos humanos, materiais e logísticos deve, por questões de escala, ser estruturado em departamentos centrais, que servirão a todas as unidades – e não apenas a seu núcleo operacional.
2. As atividades relacionadas à tecnologia da informação – especialmente o desenvolvimento de aplicativos e o gerenciamento de banco de dados – devem ser estruturadas em unidades específicas, que atenderão exclusivamente ao núcleo operacional, em função do volume e das características próprias do sistema de cadastro e do pagamento de benefícios. As demais atividades de informática, relativas à manutenção física dos equipamentos e ao suporte operacional do órgão, serão realizadas por uma unidade central.
3. O suporte técnico, referente ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento institucional, deve ser realizado pela cúpula. Essa determinação tem como objetivo estimular a coesão do órgão na execução dessas atividades.

4. O suporte técnico de natureza jurídica deve ser estruturado em unidade central para atender as necessidades de todo o órgão.

Uma análise similar realizada em uma Agência governamental levou a conclusões bem diferentes. Percebeu-se que havia grande dificuldade na elaboração do planejamento estratégico, uma vez que não havia unidade específica para executar esta função. A princípio, a Diretoria Colegiada ficou responsável pelo planejamento estratégico da instituição; entretanto, em função de inúmeras demandas externas às quais era submetida, a Diretoria não se mostrou capaz de realizar tal atividade de modo a garantir coesão e objetividade nas ações das diferentes áreas da Agência. Em função disso, foi proposta a criação de uma unidade específica que passou a ser responsável não apenas por elaborar o planejamento estratégico de toda a instituição, mas também por dar apoio às demais unidades na elaboração e execução de seus planejamentos setoriais. No caso do suporte administrativo, optou-se pela fusão de algumas unidades, especialmente das áreas de gestão do conhecimento e documentação que foram fundidas com as áreas de gestão administrativa e financeira. Essa fusão buscou otimizar processos de tomada de decisão, especialmente no que diz respeito à capacitação de recursos humanos, desenvolvimento de sistemas integrados e construção de bancos de dados de informações gerenciais.

Modelar a cúpula

A função da cúpula é coordenar todas as partes da estrutura e exercer relações de fronteira, interagindo com o ambiente externo, em nível institucional.



A definição do bloco “cúpula” é uma decorrência do modelo de governança corporativa, que reflete os vínculos institucionais da organização (definindo, em última análise, quem controla a organização). Os modelos de governança são formados essencialmente por instâncias deliberativas (assembleias, conselhos, comitês etc.) e executivas (dirigente principal e outros executivos dirigentes), mas podem incluir instâncias consultivas (comitês, fóruns, câmaras, grupos, redes, conselhos temáticos etc., sem poder deliberativo, mas com influência nas deliberações, porque podem balizá-las).

O conceito predominante de governança corporativa sugere a separação de instâncias deliberativas (usualmente representadas direta ou indiretamente pelos detentores de direitos de propriedade, outros direitos ou fortes vínculos institucionais) e executivas (usualmente ocupadas por executivos com mandato), como meio de forjar uma relação contratual entre “controladores” (que definem as linhas gerais das políticas da organização e deliberam sobre os resultados a serem alcançados) e gestores (que implementam as políticas definidas e perseguem os resultados esperados), com o propósito de assegurar que a organização está sendo gerida no interesse dos “controladores”.

A estrutura de governança corporativa é essencialmente um mecanismo de controle (e, subsidiariamente, um mecanismo de participação e interlocução, a partir de instâncias consultivas). Mas, mesmo quando há clara separação de funções deliberativas e de funções executivas (em que, por exemplo, a instância deliberativa não se imiscui em questões operacionais – conferindo ampla autonomia executiva aos dirigentes –, e executivos não manobram as deliberações), há profundas implicações na função executiva, de alta direção, da cúpula.

Se por um lado restringem a legitimidade organizacional, arranjos

simples – tais como estruturas unitárias (diretoria deliberativa) ou colegiado simples (unidade colegiada com função deliberativa/controladora) – também tornam mais simples os processos de deliberação e de prestação de contas da direção, o que dá maior agilidade ao processo decisório organizacional. Por sua vez, a diferenciação e hierarquização de estruturas deliberativas (assembleia, conselho de administração, conselho fiscal etc., a exemplo das empresas públicas) e consultivas fazem aumentar a legitimidade da organização, mas tornam mais morosos e complexos os processos deliberativos (sujeitos à acomodação do maior leque de interesses e opiniões), de prestação de contas (a mais atores e segundo requisitos diferenciados) e decisório (a agenda da direção volta-se mais para “cima” do que para “baixo” na organização, impondo estruturas intermediárias de coordenação).

Ainda que, em alguns casos (empresas públicas, fundações etc.), a legislação imponha certas estruturas de governança corporativa, um desenho simples é sempre desejável. No caso da administração direta, a estrutura de governança corporativa segue, como regra, o princípio da supervisão administrativa, segundo o qual a organização é controlada (no sentido de fixarem-se diretrizes e resultados programáticos) pela autoridade hierarquicamente superior. Todavia, há casos em que à supervisão hierárquica se sobrepõem outras estruturas de governança, tais como conselhos temáticos de políticas (consultivos ou deliberativos).

Além das instâncias de governança corporativa, a definição das unidades organizacionais da cúpula inclui definições em relação ao corpo diretivo (áreas de responsabilidade ou regime colegiado de direção executiva) e às unidades de *staff*/assessoria (que, na maior parte das vezes, representam unidades que desempenham processos de suporte, mas tipicamente de linha, não de assessoria). No que concerne à estrutura do corpo diretivo, é usual e desejável (pela correspondência em relação à estratégia) que o critério de departamentalização seja por área de resultado, mas outros critérios podem ser aplicados (por produto, função, processo, conhecimento, região, temas, segmentos beneficiários e até processos de suporte). No que concerne aos adendos da estrutura diretiva – as unidades de *staff* –, é importante que as

EXEMPLO DE MODELAGEM DA CÚPULA: A IMPORTÂNCIA DA INTERLOCUÇÃO

Clássico-burocrático, o modelo vigente de cúpula em uma organização pública destinada a estimular o desenvolvimento do mercado (via fomento, por exemplo) é, representado no organograma por seu dirigente máximo ou, em sua ausência, por um dos diretores. Apesar do tradicionalismo dessa estrutura, a cúpula da organização, no exercício do poder de deliberação, deixa-se permear pela influência dos foros de competitividade das diversas cadeias produtivas, pelo foro de micro e pequenas empresas e pelo grupo de trabalho permanente para os arranjos produtivos locais. A depender do tema tratado, a cúpula da organização dá legitimidade a cada um desses colegiados e incorpora seus diagnósticos e demandas como subsídios importantes à tomada de decisões.

A análise dessa estrutura permite constatar que o organograma deve retratar a participação dos grupos de representação que dão subsídios à tomada de decisão, além de abrir espaço para que outros foros relevantes possam participar desse processo. Assim, a proposta de modelagem da cúpula dessa organização sugere a criação de instâncias colegiadas que institucionalizem os canais de comunicação em funcionamento, evitando que a eventual mudança de dirigente possa limitar ou mesmo interromper essa articulação.

unidades consideradas se restrinjam a funções típicas mínimas de assessoria, suporte corporativo e apoio de gabinete, deixando os processos de suporte técnico e administrativo em unidades de linha, e assim desonerando as unidades centrais de decisão e impedindo a replicação de estruturas de linha nas unidades de assessoria.

Modelos de gestão mais mecanicistas tendem a apresentar estrutura de governança corporativa com as seguintes características: (a) rígida separação de deliberação e de execução (o que acaba reproduzindo a separação de mãos e de cérebros), motivada basicamente pela desconfiança; (b) concentração de poder deliberativo numa determinada categoria de *stakeholder* (usualmente o órgão ao qual a organização se vincula); (c) baixa representatividade institucional em ins-

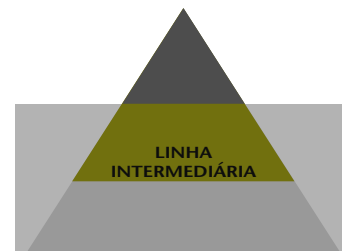
tâncias consultivas, que tendem a ter um papel mais técnico; e (d) concentração do poder executivo em ocupante de posição hierárquica superior, ao qual se subordinam os demais dirigentes.

Modelos de gestão mais orgânicos tendem a apresentar estrutura de governança corporativa com as seguintes características: (a) integração de deliberação e de execução, graças à qual os executivos da organização e, eventualmente, de organizações parceiras participam ativamente das formulações deliberadas, motivados basicamente pela cooperação e conjugação de interesses; (b) exercício do poder deliberativo, levando-se em conta interesses de distintas categorias de indivíduos, sem negligenciar outras partes, tais como beneficiários, colaboradores, fornecedores, parceiros etc.; (c) alta representatividade institucional em instâncias deliberativas e consultivas, que tendem a ter papel ativo na participação e interlocução; e (d) compartilhamento do poder executivo pelos dirigentes da organização, formando uma instância executiva colegiada.

Modelar a linha intermediária

A linha intermediária constitui a fase de montagem e acabamento da estrutura, a “cola” que une suas partes básicas. A rigor, a linha intermediária começa na parte de baixo da cúpula (nas unidades de direção corporativa e organizacional) e termina na parte de cima do núcleo operacional (nas unidades que entregam os produtos e serviços). Sua função essencial é fazer a integração lateral (coordenando as unidades do núcleo operacional e algumas unidades de suporte) e a integração vertical (fazendo a estratégia chegar até a base e a base chegar até a estratégia, como mecanismo de feedback, inclusive, dado que a base mantém contato visceral com o beneficiário).

Da linha intermediária para cima, a natureza do trabalho é predominantemente gerencial (se bem que – enquanto a cúpula exige competência estratégica, política e relacional – a linha intermediária requer também doses maciças de habilidades alocativas, interpessoais e informacionais), ao contrário do que ocorre no núcleo operacional e



no núcleo dos suportes, cuja natureza dos trabalhos é predominantemente, porém não exclusivamente, técnica. É na linha intermediária que um *portfolio* mais abrangente de habilidades gerenciais e técnicas será demandado em alto grau.

A linha intermediária representa, também, uma via de distribuição do poder (delegado pela cúpula). A linha intermediária opera, em alguma extensão, a descentralização vertical (o grau de transferência de poder decisório para o núcleo operacional) e a descentralização horizontal (o grau de transferência de poder decisório para as áreas de suporte).

A modelagem da linha intermediária nunca é trivial, mas deve atender a alguns requisitos:

- ▶ A modelagem deve ser mínima; no limite, o desenho ótimo deveria eliminar a linha intermediária, porque, em princípio, a intermediação implica custos potenciais de transação e comportamentos oportunistas. O valor agregado à linha intermediária é a integração horizontal e vertical. Os casos (muito difíceis de avaliar objetivamente) nos quais os custos da integração superam seus benefícios são muito comuns (devido aos perfis de ocupantes e ao desenho da estrutura).
- ▶ Os critérios de departamentalização da linha intermediária devem seguir, de alguma forma, aqueles da cúpula e do núcleo operacional. É certo que há situações nas quais esses critérios podem discrepar, tornando o desenho da linha intermediária tanto crítico quanto complexo. Uma situação na qual os blocos não colam, impondo um desenho excessivamente ruim à linha intermediária, pode ensejar o redesenho da cúpula e do núcleo operacional, a partir da escolha de critérios mais afinados de departamentalização.
- ▶ A definição de níveis hierárquicos e da amplitude adequado do comando é altamente variável e depende da natureza da organização, da cultura organizacional, da tarefa e do “personograma” (dos estilos gerenciais da cúpula, do núcleo operacional e da própria linha intermediária).
- ▶ A definição da linha intermediária deve considerar a distribuição espacial das partes que deve integrar, uma vez que poderão ser

necessárias integrações físicas e logísticas entre unidades virtuais, localizadas remotamente ou formas de teletrabalho e colaborações a distância.

EXEMPLO DE MODELAGEM DA LINHA INTERMEDIÁRIA: DIREÇÃO PÚBLICA E AÇÃO DESCENTRALIZADA

A proposta de modelagem da linha intermediária de diversas organizações públicas é similar. A idéia é de que os ocupantes desse nível de gerência – responsável por fazer a ligação entre o núcleo operacional e a cúpula – sejam técnicos de carreira, com experiência nas áreas finalísticas da instituição. Tal medida fortalece os elos entre o núcleo operacional e a linha intermediária, além de ser um dos fatores de manutenção de quadros talentosos, nessas instituições.

Outra característica comum dessas instituições é a construção de sistemas integradores de suas unidades descentralizadas, de modo a garantir a padronização dos procedimentos burocráticos e o aprendizado coletivo das inovações desenvolvidas em uma das unidades. Além disso, há um fortalecimento das posições gerenciais nas unidades descentralizadas, com a concessão de autonomia administrativa e decisória cada vez maior, atrelada ao atingimento de certo conjunto de resultados.

5. DESENHAR O ORGANOGRAMA

Para facilitar o entendimento deste passo, será utilizado como exemplo uma hipotética secretaria governamental denominada ST (incumbida de gerir políticas de trabalho, emprego e renda).

A primeira grande questão que se coloca – ao fazer a modelagem organizacional da ST – é: qual modelo de gestão melhor se alinha com a estratégia e o contexto da ST? E a seguir, aprofundá-la: o modelo de gestão escolhido deverá ter feição mais mecanicista ou mais orgânica?



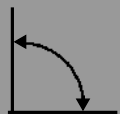
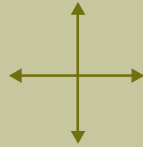
Em linha com a missão da ST de “promover oportunidades para a inserção econômica dos cidadãos”, duas opções estratégicas podem ser consideradas, e cada uma delas – ou uma composição das duas – pode implicar modelos diferenciados de gestão.

A estratégia A tem como elemento central a criação e consolidação de uma arquitetura estratégica favorável ao desenvolvimento, a partir de ações que resultem num projeto de desenvolvimento no contexto mesmo de atuação e que possam, por esta via, promover maior e melhor inserção econômica dos cidadãos. Um elemento secundário desta estratégia diz respeito a como promover a inserção – via mecanismos consagrados de intermediação, capacitação, promoção do empreendedorismo e transferência de renda. Trata-se claramente de uma opção estratégica de construção do futuro e de criação de “mercado” para as ações de inserção econômica dos cidadãos.

A estratégia B tem como elemento central a reorientação (para o mercado atual) e otimização dos mecanismos consagrados de intermediação, capacitação, promoção do empreendedorismo e transferência de renda. A estratégia A sujeita-se a condicionantes de alta complexidade que escapam à governabilidade da organização (atuação do governante, de equipes de governo e de atores-chave de difícil mobilização), mas que podem produzir resultados extraordinários e sustentáveis. A estratégia B constitui, claramente, uma opção estratégica pragmática, de acomodação às atuais condições e de redirecionamento dos recursos existentes, numa linha mais conservadora.

Uma estratégia C poderia combinar o pragmatismo da estratégia B

DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO - CONGRUÊNCIA ENTRE FATORES EXTERNOS E INTERNOS (ESTRATÉGIA A E ESTRATÉGIA B)

ESTRATÉGIA A		A BUROCRACIA MECANICISTA		A ORGANIZAÇÃO FLEXÍVEL	
ESTRATÉGIA B		A	B	C	D
COMPLEXIDADE DO CONTEXTO	Previsibilidade e controle dos resultados	O futuro é uma linha reta e há um único futuro previsível. 	Há vários futuros alternativos que podem ser mapeados e trilhados. 	O futuro é um espaço de eventos, que pode implicar inúmeras possibilidades não claramente delineadas dentro de uma faixa. 	O futuro é uma resultante imprevisível de possibilidades ambíguas. 
	Estabilidade das demandas e disponibilidade de recursos	Relativamente estável: recursos garantidos e demandas conhecidas.	Ritmo moderado de mudança: demandas em expansão (serviços mais sofisticados ou diversificados) e esforços para obter fontes alternativas de recursos.	Condições previsíveis para obter recursos e demandas dinâmicas.	Altamente imprevisível: condições inusitadas para obter recursos e possibilidades ilimitadas de fazer novas demandas.
	Grau de pluralidade institucional	Pressão predominante de um único ator interessado (governo/instituidor) e não há pressão de outros atores.	Pressão localizada de atores cujas demandas requerem atenção esporádica.	Pressão localizada de um conjunto previsível de atores cujas demandas requerem atenção específica constante.	Pressão variada da sociedade civil, do governo ou de outros atores internos e externos, cujas demandas requerem respostas rápidas e urgentes de forma imprevisível).
	Grau de diversificação dos serviços prestados	Prestação eficiente de um serviço padronizado.	Prestação inicialmente eficiente de um serviço padronizado, mas sujeito a modificações e aperfeiçoamentos.	Desenvolvimento e prestação eficientes de serviços novos em ambiente competitivo (outros atores ou instâncias podem cumprir parte do papel da organização).	Exigência de incorporar rápidas inovações em novos serviços para explorar novas situações de competitividade.

DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO - CONGRUÊNCIA ENTRE FATORES EXTERNOS E INTERNOS (ESTRATÉGIA A E ESTRATÉGIA B)

		A BUROCRACIA MECANICISTA		A ORGANIZAÇÃO FLEXÍVEL	
ESTRATÉGIA A		A	B	C	D
ESTRATÉGIA B					
MODELO DE GESTÃO	Cargos e funções	Cargos claramente definidos, de acordo com o padrão hierárquico. Cada um faz apenas aquilo que está previsto no seu cargo ou função.	Divisão rudimentar das responsabilidades, de acordo com a estrutura funcional, mas o padrão hierárquico sofre modificações para atender às contingências, tornando instável a divisão de funções.	Posições flexíveis: as áreas estão voltadas à atividade principal da organização.	Cargos flexíveis, que não especificam mais do que atividades individuais circunstanciais.
	Liderança	Autoridade claramente definida e atribuída de acordo com a posição hierárquica formal. Valorização da antiguidade.	Autoridade não claramente definida, mas seguindo a hierarquia, salvo nos casos de reuniões e comitês especialmente convocados.	Limites não definidos de autoridade e responsabilidade. A liderança é um atributo de pessoas com habilidade para resolver problemas.	Padrões de liderança em constante mudança: os papéis são definidos a partir de mudanças circunstanciais. A liderança é função da capacidade de detectar e resolver problemas.

com a visão arrojada da estratégia A, uma vez que atuam em dimensões temporais e institucionais (futuro e presente; município e setor trabalho) distintas, mas nem por isso incompatíveis.

A questão, então, fica sendo: em que extensão essas diferentes estratégias exigem distintos modelos de gestão? Em princípio:

A estratégia A se alinha mais com o modelo orgânico, por definição flexível e “livre” para seguir em múltiplas direções (alta incerteza da tarefa). O modelo orgânico é mais voltado à geração de conhecimento e aprendizado e à atuação em rede “para fora”, que são os elementos centrais das estratégias autopoieticas (nas quais a organização modela o ambiente), o que corresponde às feições descritas na coluna D, do quadro a seguir. A construção do futuro requer que a organização possa “inventar um futuro” e “vendê-lo ou negociá-lo” – contando para

isso com atores relevantes, sem os quais o futuro não ocorre.

A estratégia B se coaduna mais com o modelo mecanicista, uma vez que as linhas de atuação já estão de alguma forma estabelecidas, ensejam processos estruturados e, mesmo que sejam reorientados, o que importa é colocá-los em operação. O modelo mecanicista é mais voltado à “produção eficiente de produtos/serviços já estabelecidos e relativamente estáveis” (baixa incerteza da tarefa), cuja posição ideal corresponde às feições descritas nas colunas B e C, do quadro a seguir. O redirecionamento e a consolidação de processos estabelecidos não implica, por outro lado, que a ST vire uma “fábrica prestadora de serviços” com feições totalmente mecanicistas, mas que reforce suas competências de ação articulada para, no mínimo, modelar e supervisionar a “prestação eficiente do serviço”;

A estratégia C é híbrida, o que implica a complexa coexistência de uma parte considerável da organização operando consoante um modelo com feições semelhantes às descritas nas colunas B e C e outra parte operando consoante a coluna D, no quadro a seguir. Esta dualidade pode até não gerar diferenças muito marcantes no desenho da estrutura, mas deverá ser determinante na composição de equipes e na atuação dos dirigentes (tanto para fora quanto para dentro da ST).

Uma vez definidos os contornos do modelo de gestão, a questão seguinte diz respeito à estrutura: qual o melhor desenho estrutural?

O núcleo operacional da ST enseja tarefas de duas diferentes naturezas: a formulação de políticas e a prestação de serviços. A formulação de políticas é a tarefa que mais se coaduna com a estratégia A e pode ser direcionada para operar segundo uma lógica orgânica de produção de conhecimento, articulação, mobilização, interlocução, geração de demanda e construção do futuro. A prestação de serviços volta-se para a oferta de soluções em quatro principais áreas de resultado – ou macroprocessos, ou linhas programáticas, ou linha de serviços: (a) intermediação; (b) capacitação; (c) promoção do empreendedorismo; e (d) transferência de renda. Sem precisar operar segundo uma lógica estritamente mecanicista, a ST deve incorporar elementos mais orgânicos para a gestão de sua rede de prestadores de serviços, ficando assim dispensada de atuar como ‘prestadora direta de servi-

ços’, a fim de não se descaracterizar como Secretaria – a qual, por definição, é essencialmente formuladora, indutora, contratante e gestora de serviços de outras estruturas. A questão que então se coloca é saber se esta separação básica entre formulador de política e gestor da prestação de serviços ensejaria a criação de unidades ou áreas diferentes dentro da ST. Outra questão é saber qual seria o melhor critério de departamentalização (de cada uma das áreas ou das duas unificadas).

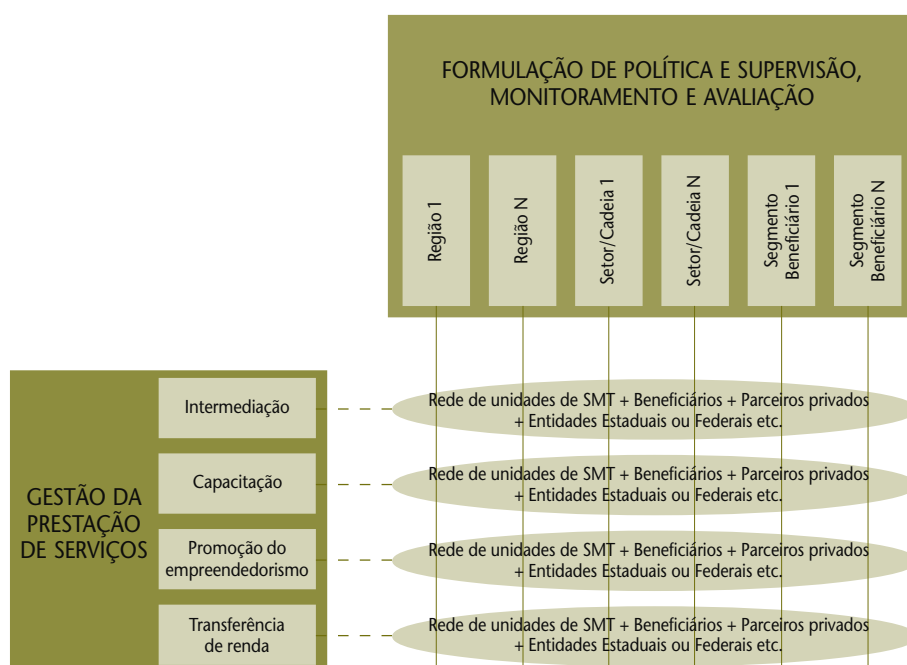
Em relação a essas questões, a formulação de políticas é a tarefa à qual a estratégia A parece ser a mais adequada, assim como a gestão da prestação de serviço é o espaço de conforto para aplicação da estratégia B. Uma alternativa seria separar a organização em duas macro-áreas (uma formuladora e outra gestora da prestação de serviços), mas sob o risco de forjar uma cisão, uma dicotomia e um potencial perigoso conflito entre essas áreas, no sentido de que (1) a formulação buscará plataformas implementadoras mais afinadas com sua (diferente) lógica de atuação, e (2) a gestão da prestação de serviços desenvolverá sua própria política. Esse tipo de conflito tende a se tornar inadmissível, uma vez que absorve da cúpula muita atenção e energia de difícil dissipação, as quais poderiam ser aplicadas de forma mais produtiva.

A alternativa mais desafiadora seria tornar as áreas de resultado – ao mesmo tempo – instâncias gestoras da prestação de serviços e “inteligências formuladoras” voltadas à construção do futuro. Isso exigirá, dessas áreas/unidades, um perfil híbrido, incomum, mas que pode ser talhado mediante seleção, capacitação e, sobretudo, supervisão da cúpula. Há dois principais riscos nessa alternativa: a drenagem da agenda formuladora devido a questões operacionais ou a drenagem da agenda operacional por conta de ações formuladoras. Alcançar o fino equilíbrio entre estes dois domínios não é trivial.

A outra alternativa é matricial e poderia ser denominada de “conflito administrado”. Trata-se de estabelecer um cruzamento controlado das duas tarefas. A prestação de serviço seria organizada por área de resultado, uma vez que enseja serviços/programas e estruturas já estabelecidas, com suas lógicas operativas que, embora passíveis de

reorientação, apresentam baixa incerteza de execução. A formulação de política – revestida, nesse caso, de um caráter mais amplo, de gestão de política – incorporaria funções de supervisão dos serviços prestados, no sentido de adequá-los ou direcioná-los, mediante ajustes finos, à demandas detectadas ou a serem criadas (de forma prospectiva). A formulação de política poderia ser organizada por região, tema ou segmento beneficiário. A figura a seguir ilustra esta alternativa.

Esta figura representa um esquema lógico, não um organograma – portanto, cada “caixinha” não se refere, necessariamente, a uma unidade organizacional específica. No desenho, as unidades gestoras da prestação de serviços, embora sirvam bem aos propósitos da estratégia B, devem se posicionar como animadores de uma rede de atores (beneficiários, apoiadores, demandantes, financiadores, prestadores internos e prestadores parceiros etc.), a qual não é apenas uma rede prestadora, mas uma instância de interlocução sobre a qual a ST deverá atuar de forma proativa na construção do futuro (na linha da estratégia A).



Analogamente, as unidades de formulação de política, supervisão, monitoramento e avaliação – embora mais alinhadas com os propósitos da estratégia A, servindo-se de e criando amplo conhecimento no âmbito das redes – têm também função supervisora, de monitoramento e de avaliação. O corte por região, setor, cadeia, beneficiário etc. permite tanto a supervisão quanto uma atuação autopoietica não apenas no global (o desenvolvimento do município), mas também em escala microrregional, setorial, na cadeia e junto a determinados segmentos beneficiários. Os cortes por região, setor, cadeia, beneficiário etc. não impõem a existência de uma unidade para cada corte, mas talvez de uma equipe que desempenhe as funções da área de forma bastante integrada.

As redes podem receber um tratamento mais institucional (ou não), com eventos e mecanismos de relacionamento predefinidos e regulamentados (inclusive uma plataforma relacional informacional, via portais de Internet com funcionalidades comunicacionais e de gestão do conhecimento), e podem até integrar, por aglutinação ou por seccionamento, uma abrangente instância consultiva (fórum, conselho, comitê etc.). Essa estrutura, não trivial, demanda coordenação intensiva (e requer disponibilidade, unidade da cúpula e um determinado perfil integrador do gestor), é de alto custo e risco, mas oferece alto benefício. As outras alternativas são de menores custos, de elevados riscos e oferecem baixos benefícios.

Esse tipo de estrutura matricial dispensa elementos integradores, uma vez que constitui, por si só, uma plataforma de integração (das estratégias A e B).

As funções relacionadas ao suporte administrativo serão mais intensamente demandadas pela área de gestão da prestação de serviços. Além do suporte à cúpula (apoio de gabinete e assessoria jurídica) e à área de formulação de políticas, a operação das unidades prestadoras nas regiões – a gestão de processos como a realização de eventos (principalmente a capacitação e a promoção do empreendedorismo), a concessão de benefícios, a gestão financeira de benefícios (principalmente a transferência de renda) e a gestão de acordos, convênios e instrumentos similares – exigirá estruturas consolidadas nas áreas

de gestão de convênios, contratos e aquisições, administração financeira e recursos humanos, principalmente.

Já as funções relacionadas ao suporte técnico serão mais intensamente demandadas pela área de formulação de políticas (principalmente no que se refere aos estudos sobre questões técnicas específicas e gestão do conhecimento em geral, incluindo dados e informações), assim como pela cúpula (desenvolvimento institucional).

No que se refere à cúpula, a estrutura de governança corporativa da ST é hierárquica e burocrática, estando o secretário subordinado ao governante e sujeito às intermediações decorrentes da coordenação delegada a outros secretários. A estrutura executiva da cúpula é formada pelo secretário e demais dirigentes (secretário adjunto e subordinados diretos do Secretário). Um chefe de gabinete basta para coordenar a agenda, o apoio, a mídia, as relações institucionais, os parlamentares etc.

A proposta de se instituir um Conselho de Políticas do Trabalho, Emprego e Renda – com feições mais consultivas e ampla representatividade – procura atender ao caráter muito transversal do tema tratado e à ampla necessidade de interlocução, requerida pelo lado A da estratégia. A proposição simples em relação à linha intermediária é de que o núcleo operacional seja diretamente vinculado à cúpula. Há quatro principais razões para isto:

- ▶ o pequeno porte da organização, no que diz respeito à quantidade de pessoas, ao número de unidades e à complexidade dos processos de trabalho diretamente executados por elas;
- ▶ a necessidade de integrar, na cúpula e da forma mais eficiente possível, as áreas de prestação de serviços e formulação de políticas (eficiência nesse caso significa “sem intermediações e com a menor quantidade possível de agentes”). Não obstante a unidade estratégica da cúpula ser um princípio basilar desta estrutura (em toda a sua complexidade híbrida), os eventuais conflitos entre os poucos atores deverão ser integrados, dirimidos ou apaziguados, sempre que necessário, pelo Secretário;
- ▶ a proximidade gerencial do suporte administrativo à prestação de serviços e do suporte técnico à formulação de políticas acaba im-

pondo um comando único – uma alternativa sem dúvida melhor do que subordiná-los diretamente à cúpula ou mantê-los sob a coordenação de uma área-meio. Algumas funções da área de suporte administrativo, de caráter mais estratégico (como a gestão orçamentária e de pessoas), poderiam ser supervisionadas pelo secretário-adjunto, resguardadas as atribuições-padrão no âmbito dos sistemas centrais de governo (usualmente regulamentados pelos órgãos centrais de gestão de recursos humanos, orçamento, finanças etc.);

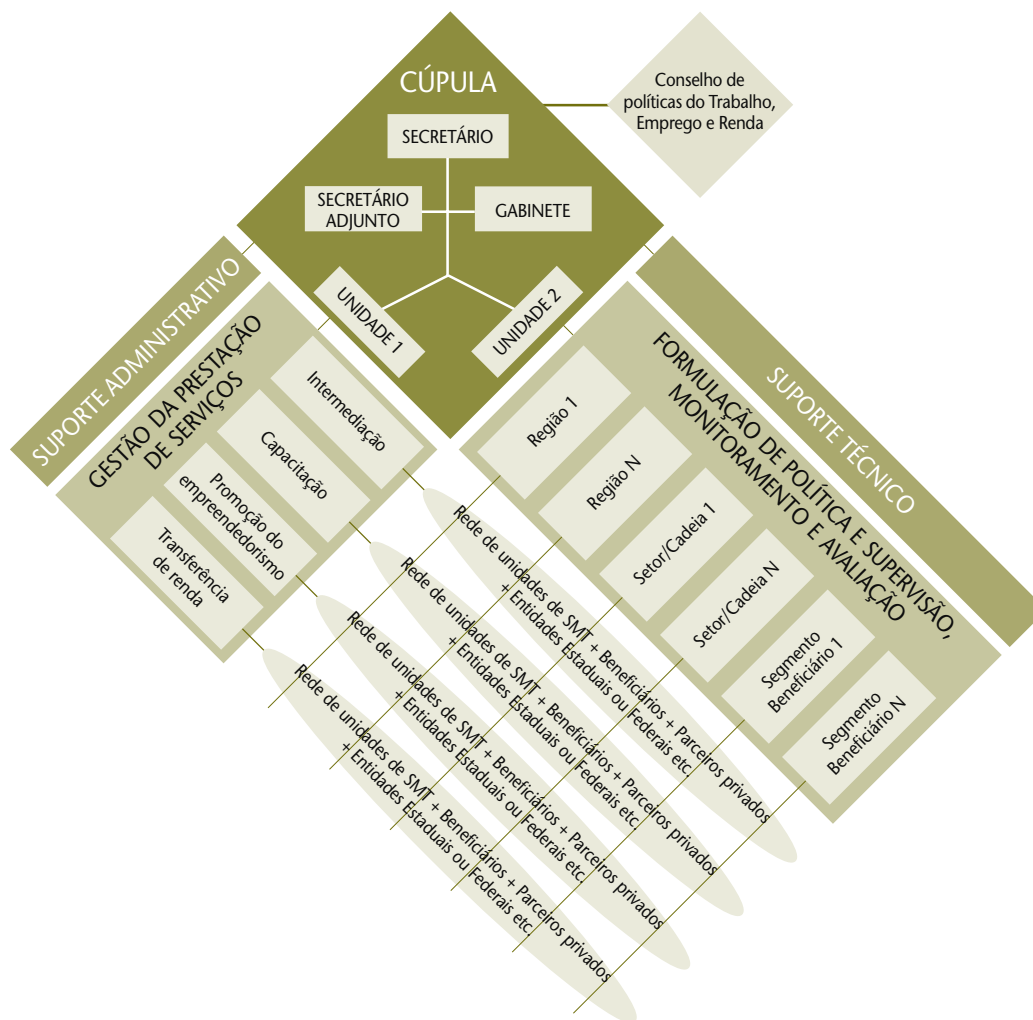
- ▶ a necessidade de as atividades de suporte corporativo alocadas no gabinete serem coordenadas pelo chefe de gabinete ou pelo secretário-adjunto, ou por ambos, dependendo do perfil de cada profissional.

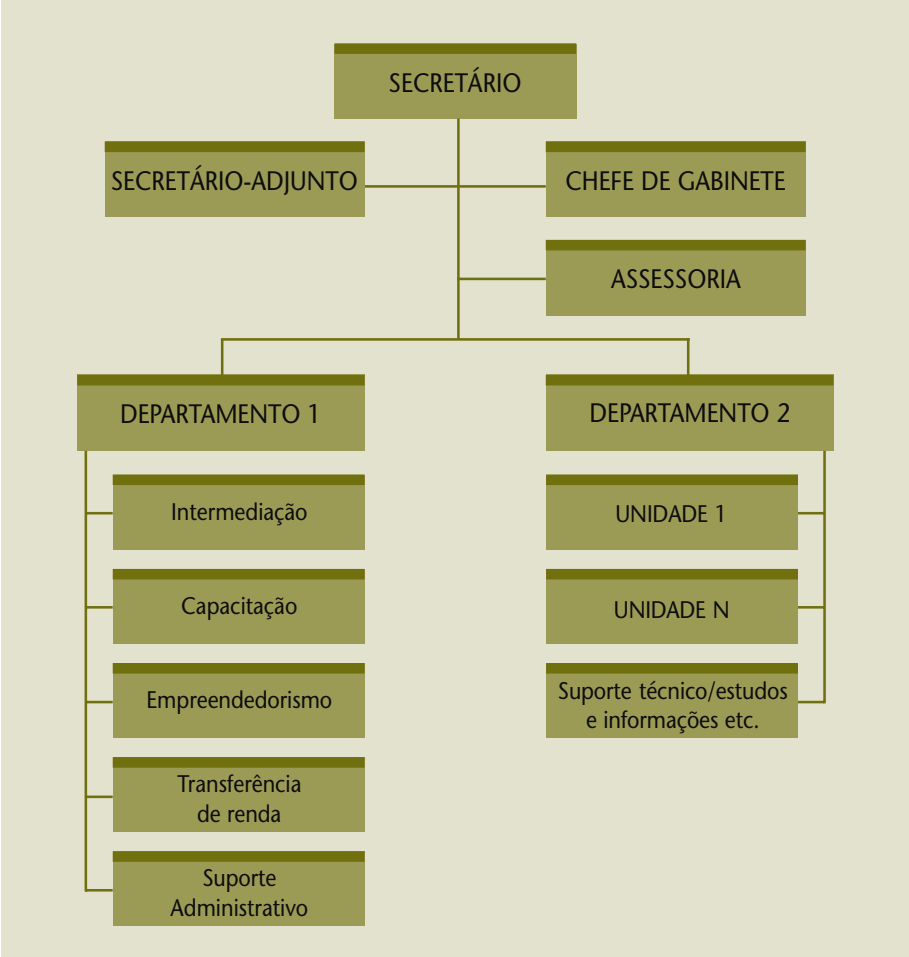
A figura a seguir esquematiza essa proposta de estrutura, revelando relações que um organograma, por se tratar de representação unidimensional, comumente não revela. Na seqüência visualizamos a mesma proposta, representada em organograma convencional.

O que este exemplo revela é que qualquer proposta formal de reorganização requer um desenho ou projeto lógico da estrutura, com base no “funcionamento da organização”, claramente enunciado a partir da definição de sua estratégia, do rumo a seguir e dos seus processos de trabalho – ou, ainda, da definição do que fazer e como fazer para seguir o rumo que a estratégia determina.

Uma vez legalmente aprovada a proposta de reorganização, a implementação lógica deverá ser feita em etapas. Afinal, reorganizações implicam a realocação de pessoas e demandam esforços de adaptação, gestão de resistências, realinhamento de competências (principalmente competências gerenciais), programas de desenvolvimento de pessoas (aplicável ao quadro funcional como um todo, de modo a integrá-lo ao novo desenho organizacional), e a própria gestão de processos, devida à concomitante implementação de melhorias.

Qualquer que seja o caso, toda remodelagem reorganização insere-se nos processos de transformação organizacional e demanda, sempre, a firme liderança da cúpula, na condução do processo e no chamamento à participação, de modo que todos sejam, de diferentes formas, envolvidos e engajados no novo desenho.





6. APRESENTAR A PROPOSTA DE MODELAGEM ORGANIZACIONAL

A proposta de modelagem ou remodelagem organizacional deve ser encaminhada – por meio de ofício assinado pelo dirigente da instituição – para avaliação da Subsecretaria de Gestão e Recursos Humanos da Casa Civil. A proposta a ser analisada deve conter, pelo menos, os seguintes tópicos:

- ▶ Exposição de motivos que justifique a necessidade de modelar ou remodelar a organização (mudança nas competências legais, fusão ou desmembramento da instituição, avaliação negativa do desempenho organizacional etc.), explicitando-se as discussões havidas no âmbito da organização – e a construção do consenso sobre a necessidade de modelar ou remodelar a organização – e identificando-se os participantes de tais discussões.
- ▶ Definição do novo modelo de gestão e da nova estrutura organizacional, e apresentação das etapas e das ações que levaram à definição do conteúdo da proposta, de acordo com as orientações deste Guia. Deste item devem constar, necessariamente: o diagnóstico do modelo de gestão vigente e da estrutura a ele associada; as razões que levaram à escolha da alternativa proposta de (re)modelagem organizacional; uma análise das vantagens e dificuldades previstas na implementação da alternativa escolhida (destacando aquelas relacionadas ao critério de departamentalização, ao modelo de centralização ou descentralização, à comunicação interna e ao alinhamento entre os macroprocessos); a definição do papel de cada gestor nas decisões organizacionais; a definição das principais competências das unidades e dos cargos da nova estrutura; e os ganhos esperados com a mudança (não só de natureza financeira, mas também operacional e estratégica).
- ▶ Definição da equipe que, na instituição, será responsável por acompanhar e discutir, com os técnicos da Subsecretaria de Gestão, a avaliação e a implementação da proposta. Dessa equipe deverá fazer parte, pelo menos, um representante da cúpula da instituição,

com poder de decisão (delegado pelo dirigente) para complementar as informações apresentadas na proposta, bem como negociar eventuais alterações. No caso de haver, nessa equipe, consultores externos, dever-se-á explicitar suas competências, seu envolvimento na tomada de decisões e o tempo de permanência no processo.

- ▶ Cronograma de implementação da modelagem organizacional, incluindo cronograma orçamentário-financeiro que identifique os recursos alocados para o processo.
- ▶ Minuta de decreto – oficializando a modelagem ou remodelagem organizacional –, a ser encaminhado para a Casa Civil.
- ▶ Minuta de Acordo de Resultados, a ser firmado entre a organização e o governo estadual, para orientar a implementação do novo modelo de gestão e da nova estrutura.

BIBLIOGRAFIA

- ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. (1972) "Production, Information Costs, and Economic Organization". *American Economic Review*, 62: 778-95.
- ARROW, Kenneth. (1991) "The Economics of Agency", in: PRATT, J; ZECKHAUSER, R. (eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, Cambridge, MA.
- BEINHOCKER, Eric D. (1997) "Strategy at the edge of chaos". *The McKinsey Quarterly*, number 1.
- BURNS, T; STALKER, G. (1961) *The Management of Innovation*. Tavistock.
- CHANDLER, A. (1962) *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. MIT Press.
- CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (orgs). (1999) *Handbook de Estudos Organizacionais*. Atlas.
- COASE, R. H. (1937) "The Nature of The Firm". *Journal of Law and Economics*, n. 3, 1960.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (1991) *The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality*. University of Chicago Press.
- DISSANAYAKE, K. (2004) "The construction of organizational environment". *Studies in Business Administration*, 21, 77-98.
- DONALDSON, Lex (1999) "Teoria da Contingência Estrutural", in: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (orgs), *Handbook de Estudos Organizacionais*. Atlas.
- FAYOL, H. (1916) "General Principles of Management", in: PUGH, D.S., *Organization Theory*. London, Penguin Books, 1990.
- GHOSHAL, S; BARTLETT, C. A. (1997). *The Individualized Corporation*. New York, Harper Business.
- GIBBONS, Robert (1999) "Taking Coase Seriously". *Administrative Science Quarterly*, 44, p. 145-157.
- GRAICUNAS, V. A. (1937) "Relationship in Organization", in: GULICK L.; URWICK, L. (ed.), *Papers on the Science of Administration*, Columbia University's Institute of Public Administration.
- GULICK L.; URWICK, L. (ed.) (1937) *Papers on the Science of Administration*. Columbia University's Institute of Public Administration.
- GULICK, Luther (1937) "Notes On The Theory Of Organization", in: GULICK L.; URWICK, L. (ed.), *Papers on the Science of Administration*, Columbia University's Institute of Public Administration.
- HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. (1994) *Competing for the Future*. Boston, Harvard Business School Press.
- HANNAN, M.; FREEMAN, J. H. (1989) *Organizational Ecology*. Harvard University Press.

- KAPLAN, R. S.; Norton, D. P. (2001) *The Strategy-Focussed Organization*. Boston, Harvard Business School Press.
- KOTTER, J. P. (1995) "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail". *Harvard Business Review*, vol. 71, n. 2, p. 59-67.
- KOTTER, J. P. (1988) *The Leadership Factor*. New York, The Free Press.
- LAPIERRE, Laurent (1995) *Imaginário e Organização*. Atlas.
- LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. (1967) *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Cambridge, Mass., Harvard Graduate School of Business Administration.
- LUHMANN, N. (1990) *Essays of self-reference*. New York, Columbia University Press.
- LUHMANN, N. (1995) *Social systems*. California, Stanford University Press.
- MALHOTRA, Y. (1996) *Enterprise Architecture: An Overview*. Brint Institute.
- MARINI, C.; MARTINS, H. (2004) "Um Governo Matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento". IX Congresso del CLAD.
- MEYER, W; ROWAN, B. (1991) *Institutionalized Organizations – Formal Structures as Myth and Ceremony*. University of Chicago Press.
- MINTZBERG, H. (1979) *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. New Jersey, Prentice-Hall Inc.
- MOONEY, James D. (1937) "The Principles Of Organization", in: GULICK L.; URWICK, L. (ed.), *Papers on the Science of Administration*, Columbia University's Institute of Public Administration.
- MOSS KANTER, R. (2001) *eVolve!* Boston, Harvard Business School Press.
- MOTTA, Paulo Roberto (2001 e 2000) "Reflexão e Emoção Estratégicas; construindo firmeza na decisão organizacional", *Parceria em Qualidade*, (6), 28, 1998; Desempenho em Equipes de Saúde, FGV-PAHO e INA.
- NADLER, D. A; TUSHMAN, M.L. (1997) *Competing by Design*. New York, Oxford University Press.
- OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. (1994) *Rules, Games and Common-Pool Resources*. University of Michigan Press.
- OSTROM, Elinor (1991) "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: toward complementarity". *American Political Science Review*, vol. 85 n. 1, March.
- PERROW, C. (1967). "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations". *American Sociological Review*, 32, 194-208.
- PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. (1998) *The External Control of Organizations*. Harper & Row.
- PUGH, D. S.; HICKSON, D. J.; HININGS, C. R.; TURNER, C. (1968) "Dimensions of Organization Structure". *Administrative Science Quarterly*, vol. 13 n.1 June 1968, p. 65-105.
- PUGH, D. S.; HICKSON, D. J.; HININGS, C. R.; TURNER, C. (1969) "The Context of Organization Structures". *American Science Quarterly*, vol. 14, p. 91-114.
- ROSS, Stephen A. (1973) "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem". *American Economic Review*, May.

- SCOTT, R.; MEYER, W. (1991) *The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence*. University of Chicago Press.
- THOMPSON, J. D. (1967) *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York, McGraw-Hill.
- TOLBERT P.; ZUCKER, L. (1997) "The Institutionalization of Institutional Theory", in: *The Handbook of Organizational Studies*. Sage.
- TRIST, Eric (1981) "The Evolution of Sociotechnical Systems: A Conceptual Framework and an Action Research Program". Toronto, Ontario Quality of Working Life Center, *Occasional Paper* n. 2, June.
- URWICK, L. (1937) Organization As A Technical Problem, in: GULICK L.; URWICK, L. (ed.), *Papers on the Science of Administration*, Columbia University's Institute of Public Administration.
- URWICK, L. (1956) "The Manager's Span of Control". *Harvard Business Review*, May-June (pp.39-47).
- WILLIAMSON, Oliver E. (1965) *Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectures in a Theory of the Firm*. Prentice Hall Press.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1986) *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. New York University Press.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985) *The Economic Institution of Capitalism – Firms, Markets and Relational Contracts*. Free Press.
- WOODWARD, Joan (1965) *Industrial Organization: Theory and Practice*. London, Oxford University Press.

