

# OS SISTEMAS DA QUALIDADE COMO ANARQUIAS ORGANIZADAS

*Ivo Domingues*

---

## 1. Burocracia e anarquia organizada

As dimensões formais das organizações foram bem expressas por Weber (1978) e, segundo ele, as organizações burocráticas caracterizam-se pelas dimensões da legalidade, especialização, hierarquia, impessoalidade e racionalidade formal legal. A Norma ISO 9000 propõe a organização da empresa segundo os mesmos princípios, fazendo com que a certificação da qualidade implique grande formalização.

A burocracia constitui a forma dominante de organizar formalmente os sistemas da qualidade. A organização burocrática recorre a regras escritas, de conhecimento obrigatório e universal, que isola e articula as diferentes áreas funcionais, ao mesmo tempo que separa a função da pessoa que a exerce, pois a distribuição de tarefas é feita de acordo com os cargos e as funções e não com o perfil das pessoas. Ao fazê-lo, protege os processos organizacionais da incerteza dos seres humanos e propõe que as relações estabelecidas entre os participantes sejam administrativas e não pessoais (Weber, 1964:30-31). Os registos escritos são a única forma de registo dos actos administrativos, incluindo decisões finais e todo o tipo de normas e ordens (Weber, 1978:18). A escrita é a técnica oficial da memória organizacional, os actos de natureza administrativa não se esgotam na sua realização, eles são vertidos em memória escrita, forma de tornar o passado sempre passível de consulta, sujeito a rastreio e actualização nas decisões tomadas no curso da acção.

A organização burocrática assenta nos princípios da especialização, traduzida na distribuição das funções de gestão, da hierarquia, materializada na centralização piramidal do poder de tomar decisões, e da impessoalidade, convertida em regras orientadas para a indiferença aos casos particulares, princípios capazes de garantirem conformidade, regularidade e predictabilidade no funcionamento do sistema. Na perspectiva burocrática, o trabalho é especializado, corporizado em funções organizadas em departamentos, a coordenação é hierárquica e organizada por linhas de autoridade formal, o controlo orienta-se para o processo e é enquadrado por supervisão directa.

Todavia, a organização burocrática não consegue eliminar toda a incerteza da conduta humana, porque não consegue prevenir todas as incertezas organizacionais e ambientais que marcam o contexto da actividade das pessoas e estas seguem diferentes orientações normativas e não são capazes da linearidade e congruência comportamental. Por isso, todas as organizações burocráticas têm, em maior ou menor grau, propriedades das anarquias organizadas e as empresas não são excepção, pois também nelas a ambiguidade e inconsistência marcam o seu quotidiano e as suas práticas da qualidade. As organizações anárquicas organizadas caracterizam-se por objectivos ambíguos e insuficientemente partilhados, tecnologias incertas, desconexões organizacionais e participação fluida e errática.

## 2. Formalização incompleta e absurda

A formalização dos procedimentos é necessária à estrutura oficial do sistema já que a organização formal permite definir como informal e ilegítima toda a acção que nela não encontra forma ou orientação. Sempre haverá acções realizadas e não incluídas nos manuais da qualidade porque respondem a necessidades mais profundas das pessoas ou constituem resposta adaptativa a

situações não previstas. A formalização pretende condicionar a acção e torná-la externa à vontade dos sujeitos, mas a ordem normativa que propõe não se impõe como totalidade à consciência das pessoas. Há acções que inicialmente não foram consideradas suficientemente importantes para o sistema e que, tendo continuado a ser realizadas, foram posteriormente codificadas e formalizadas, outras foram posteriormente criadas e integradas no manual de procedimentos ou das instruções de trabalho e, por fim, outras estão previstas e nunca se realizam ou realizam-se menos vezes do que o previsto.

A organização formal concentra muita atenção nos documentos oficiais que constituem o sistema da qualidade. Aqueles corpos normativos constituem em si mesmo um subsistema que tem os seus próprios padrões de organização, integração e actualização. A atenção colocada naqueles meios pode às vezes fazer a qualidade parecer absurda mas ninguém consegue adivinhar como funcionariam os sistemas da qualidade certificados se não fossem rodeados de tantos cuidados. Concretamente, o zelo posto na redacção dos manuais pode tornar-se, em certos casos, na maior fonte de alterações e actualização ganhando, às vezes, aspecto de coisa absurda. Numa empresa as revisões do seu manual da qualidade consistiam na sua quase totalidade (93%) em meras reformulações da redacção, pequenos ajustamentos resultantes de substituição de palavras, como “podê estar” em vez de “pode-se recorrer”, ou pela introdução de novas expressões, como “originais”.

A organização formal não integra todos os aspectos pertinentes do sistema. A formalização deste é feita segundo processo de integração selectiva mas a preocupação de controlo pode, nalguns casos, ser excessiva e alargar as fronteiras das regiões a controlar muito para além do necessário. Na adopção de procedimentos nem sempre se tem em conta os custos do exercício do controlo que, se estimados, poderiam desaconselhar a sua existência ou extensão. Quando isso acontece, procedimentos normalmente tidos por muito importantes podem ser desvalorizados e suprimidos:

“No procedimento passou a dizer-se que não se garante a rastreabilidade. É muito complicado e não compensa, perder-se-ia muito mais tempo do que o proveito que aquilo iria trazer”.

A normalização obriga à definição e formalização de novas regras e, por isso, pode ser vista como excessivamente burocrática. O aumento da “papelada” é, aliás, o efeito da certificação tido por mais inconveniente, considerado por alguns como mau critério de organização e que deve ser levado apenas ao limite mínimo que garanta a certificação:

“A certificação de qualidade serve para pôr na etiqueta. Impor tudo o que a certificação da qualidade prevê a uma empresa como a nossa é burocratizá-la. Torna-a numa empresa pública. Os manuais são importantes para a gente conhecer algumas normas. Outras não interessam”.

O processo de formalização depende das orientações normativas da acção, colocadas entre a orientação para a qualidade e a orientação para a produção. Há uma correlação negativa entre as crenças “os manuais da qualidade estão permanentemente actualizados” e “o planeamento da produção, na prática, recebe mais atenção do que o planeamento da qualidade”. É plausível que, tendencialmente, a preocupação em actualizar os manuais da qualidade seja tanto maior quanto menor é a orientação da empresa para a produção.

As mudanças efectuadas no plano da acção não são logo actualizadas no plano da formalização, criando condições para a ocorrência de acções informais. Os impressos constituem utensílios formais de produção de dados e oficialização dos procedimentos efectuados e há, muitas vezes, documentos alterados por não estarem devidamente adaptados à operação ou ao processo, por terem incorporado mais campos, por ter sido mudado algum título do documento ou de campo ou apenas por terem sido simplificados. Mas a actualização formal dos

documentos obriga a muito trabalho considerado não fundamental, rescrever, fazer e distribuir cópias, prestar esclarecimentos nos postos de trabalho aos operadores e, por isso, é normalmente adiada para os momentos de revisão do sistema, por parecer mais cómodo e económico.

A Norma prevê alguns procedimentos complexos e, nalguns casos, impossíveis de realizar. Trata-se de operações propiciadoras de vantagens discutíveis e de difícil execução nas condições reais de trabalho e alguns passos desses procedimentos não são respeitados, sendo suprimidos ou substituídos por outros. A informalidade constitui, às vezes, o único campo onde as práticas da qualidade são possíveis:

“A Norma diz que devem ser usados provetes de fio de algodão entre 10 e 25 mm. Que eu saiba, toda a gente faz um provete de 50 cm, deixa distorcer, aplica a pré-tensão e torce (...) Eu, desta técnica, tirei a parte que é necessária e é possível diariamente fazer. Ignorei o cálculo de variação da massa, que ninguém faz, e retirei o controlo de 30 em 30 minutos. Para um controlo de qualidade de inspecção para ser utilizado numa empresa, não é possível. Por exemplo, eu não tenho ambiente condicionado no meu laboratório e isso pode afectar os resultados. Mas essa variação também não é importante para a nossa actividade”.

Nalgumas circunstâncias, pode ser mais fácil agir como se o sistema da qualidade e seu rosário de requisitos não existisse. Alguns empresários e gestores dão mais importância à resolução de problemas, à adaptação situacional e sucessiva que não pode ser antecipada nem formalizada, preferem mais agir do que formalizar e atribuem maior significado à satisfação dos clientes do que à satisfação dos requisitos da Norma. De resto, eles comparam, ainda que difusamente, o esforço de normalização e o aumento da satisfação dos clientes. Um dia ouvi a um empresário, aludindo à aplicação pragmática da Norma, chamar àquele critério “vivência”, convocando os efeitos comerciais da actividade diária como factor de satisfação:

“Ter os manuais no sítio, os procedimentos devidamente formalizados, isso é importante mas não é tudo. O mais importante é a vivência. Podemos não estar a cumprir tudo mas as poucas reclamações que temos dos nossos clientes é um indicador mais pragmático”.

A definição de procedimentos e instruções de trabalho, verdadeiros esteios do sistema, é processo nunca completo. No início da implementação a ambiguidade é maior mas vai-se reduzindo à medida que o sistema amadurece e os procedimentos são implementados e se acentua a tendência para a rotinização das práticas. Mas a incapacidade dos instrumentos formais para integrar aspectos críticos da realidade e as falhas dos agentes criam condições para a emergência local da ambiguidade que exige nova adaptação dos procedimentos ou dos impressos. Por isso, a organização formal é frequentemente adaptada e actualizada para se ajustar às práticas ou corrigir estas:

“Havia informação a mais e retirou-se, complicava muito e simplificou-se. Por exemplo, o anterior documento tinha um campo para revisão, mas havia quem não escrevesse nada porque evitam ao máximo escrever. Na última revisão passaram a ter opções: segue para a secção de lixagem e preparação de acabamento, se é reprovado na própria secção ou se é rejeitado, e a escrita agora é mais fácil”.

Algumas acções preventivas nascem da resposta a problemas não previstos e ocasionalmente verificados. A ocorrência de situações críticas e atípicas que escapam às práticas regulares exige adopção de medidas de excepção, definidas a feitiço para cada caso. Quando elas são aplicadas e se revelam vantajosas, são formalizadas:

“Nós estávamos a receber um fio que tinha um componente químico que é fluorescente mas que só é detectado quando o tecido é tingido, muda de cor. Nós

desconhecíamos e descobrimos isso por causa da reclamação de um cliente. Mandámos analisar fora uma amostra e foi-nos dito que o tecido tinha um branco óptico. A acção preventiva que criámos foi inspecionarmos uma amostra”.

A definição de procedimentos é progressiva. A resolução de problemas novos, a realização de alterações propostas pelos auditores e a descoberta de efeitos satisfatórios leva à consideração de novas variáveis e campos de informação a aplicar nos impressos. Na fase da implementação, as pessoas estão sensíveis para a procura de soluções, cometem erros e fazem inesperadas descobertas. Esta forma de agir facilita a adequação de procedimentos e práticas e o progresso da burocratização:

“A etiqueta de controlo tinha só a rubrica de quem recebeu e a data de recepção. Passou agora a ter a data limite de utilização”;

“Havia um impresso criado para as túbias e outro para as tabelas de configuração de ferragens. A diversidade de moldes e ferragens era tamanha que era difícil controlar. Passou a colocar-se uma etiqueta no molde e na tabela com a sua identificação e caracterização”.

A formalização não se guia pela optimização de recursos. Às vezes usam-se vários impressos para fins complementares, fazem-se registos em exagerado número e regista-se informação em excessivo número de campos. A preocupação em formalizar e a dificuldade em definir a importância das coisas levam à redundância de meios e ao desperdício de esforço. No início, as decisões e acções do controlo da qualidade parecem orientar-se mais pela formalização progressiva do que pela optimização. Depois, a execução dos procedimentos e a aprendizagem entretanto efectuada permitem encontrar novas soluções, simplificar os instrumentos de gestão, estabelecer novos equilíbrios entre a racionalidade da norma e a racionalidade das práticas.

A formalização é progressiva e errática. Há impressos que têm campos de registo desnecessários e outros que são necessários mas não estão contemplados, há informação recolhida que tem pouca utilidade e informação desejada que não é recolhida. Há meios desajustados aos fins desejados e, como a acção precede a análise, essa desadequação só se revela após o seu uso. Os impressos são mais hipóteses de trabalho do que instrumentos de gestão, pois são seleccionados por eliminação progressiva de alternativas. A escolha dos meios de formalização é feita por tentativa e erro, por aproximação progressiva à realidade:

“Foi feito um impresso que não tinha nada a ver com a realidade da empresa. Começava por ter número de série quando nós utilizamos número de ordem. Trazia campos para registo de defeitos e nós passámos a especificá-los retirando trabalho de registo aos operadores que em vez de escrever o defeito passaram a escrever uma cruz”;

“O impresso não contemplava as reclamações e não havia espaço para incluir a data de ocorrência da auditoria ou reclamações”.

A evolução do sistema orienta-se para a simplificação traduzida na supressão e concentração de registos, redução de campos de informação e do número de impressos em circulação. A implementação é feita segundo racionalização progressiva segundo processo de experimentação e aprendizagem:

“Esta ficha passou a acumular três funções (ordem de corte, estado de inspecção e identificação) para reduzir os três papéis colocados em cada lote para um só documento mais o do desenho”;

“Outra alteração resultou da fusão de campos para registo de controlo de peças e componentes distintos mas feitos no mesmo ponto de controlo”;

Mais raramente, a evolução também se dirige para o aumento dos impressos utilizados, em virtude do alargamento do âmbito do controlo:

“Foi introduzido mais um campo para registo do controlo visual do aspecto do lote, apesar de já ter sido feito o controlo de recepção, feito com amostras estatísticas”.

A formalização faz-se por avanços e recuos e com ajuda do caixote do lixo. Há decisões substituídas e mandadas para o lixo por serem consideradas pouco úteis e, depois, recuperadas por se revelarem mais úteis do que aquelas que as substituíram. Por exemplo, a classificação de fornecedores não encontra na língua palavras para os nomear e representar sem ambiguidade. Numa empresa, a adopção de um sistema de categorias levou algum tempo e, depois de se experimentarem soluções alternativas, voltou-se à primeira solução, que havia sido rejeitada:

“Anteriormente classificava-se os fornecedores em Bom fornecedor para a empresa, Médio fornecedor e Mau fornecedor. A dada altura pensámos alterar para Fornecedor de Alta Qualidade, Fornecedor de Média Qualidade, de Baixa Qualidade e de Baixíssima Qualidade (...). Mas depois voltou-se ao primeiro sistema, o auditor sugeriu que este critério era muito subjectivo e propôs o regresso à primeira forma”.

Os princípios da organização burocrática que suportam os sistemas da qualidade levam à criação de requisitos que podem ser posteriormente considerados pouco úteis ou mesmo desnecessários. Há requisitos que não são completamente executados, outros sujeitos a sucessivas adaptações para se ajustarem às práticas correntes, e outros só são actualizados nos momentos das auditorias. Numa secção de manutenção verifiquei a existência de um quadro com um exemplar de etiqueta da cada equipamento de EIME que indica a data da última e da próxima calibração ou verificação que, no entanto, não estava actualizado. As pessoas dão atenção àquilo que para elas é no presente mais importante e as suas práticas revelam a hierarquia de prioridades da acção. A actualização dos manuais é normalmente feita aquando das revisões calendarizadas do sistema e não logo que ocorre alteração das práticas, como se prevê. Trata-se de tarefa morosa e considerada pouco importante para o funcionamento do sistema e, por isso, boa parte das práticas da qualidade são durante algum tempo informais, situação que pode ser mais frequente do que se sabe ou se reconhece. E, sublinhe-se, isso constitui uma não conformidade face ao requisito normativo mas não é necessariamente mau face à eficácia da empresa.

Os procedimentos prevêem e prescrevem as acções mais importantes mas nem todas as acções importantes estão neles contempladas. Algumas delas são criações locais de operadores, realizadas nos seus postos de trabalho, e podem mesmo não ser do conhecimento dos responsáveis pela qualidade. Numa visita a uma fábrica, conheci um operador que recorria a meios de registo não normalizados, folhas de caderno que usa de forma muito pessoal, como apoio ao autocontrolo da produção. E não obstante a importância do procedimento, só por acaso se tornou do conhecimento do responsável pela qualidade que não o formalizou:

“Às tantas horas isto tem de estar sair para a secção seguinte... Eu tenho que saber que às 9:00 horas a peça A tem de estar no local X, a peça B no local Y, e têm que se encontrar num dado local para serem montadas (...) E funciona melhor, vejo-o a marcar um visto na folha (de caderno) Isto já está, isto também”.

A formalização faz-se por recuos e avanços, por experimentação e negociação. A formalização é quase sempre incompleta e imperfeita, sofre desvios e arranjos vários e, às vezes, parece ser feita de forma insensata. É processo nunca concluído e a forma, conteúdo e sentido que propõe para a acção corporiza uma ordem normativa que está longe de ser única. A arquitectura organizacional que propõe nem sempre se ajusta às necessidades da acção

concreta e os critérios de apreciação nem sempre permitem a tomada das melhores decisões, exigindo adopção de outras ordens normativas inspiradoras e legitimadoras de práticas alternativas. Parece até que, às vezes, é conveniente ignorar o que está previsto para que as coisas funcionem melhor. A formalização é muito marcada pela acidentalidade dos problemas. Soluções inicialmente criadas ou adoptadas revelam-se desajustadas ou ineficientes, critérios de decisão e satisfação parecem desadequados. A acção permite a descoberta de problemas e soluções, favorece a reformulação de objectivos e exige a adequação de procedimentos e impressos, a formalização evolui à medida que se encontram soluções satisfatórias para os problemas que a actividade diária encontra.

### **3. Objectivos da qualidade, ambíguos, mal definidos e pouco conhecidos**

Os objectivos organizacionais são pouco claros. A empresa “opera na base de uma variedade de objectivos inconsistentes e mal definidos”, às vezes mais se assemelhando a “uma desarticulada colecção de ideias”, e “descobre mais frequentemente as suas preferências através da acção do que age na base de preferências” (Cohen, March e Olsen, 1972:1) e, mesmo quando estão formulados, nem sempre são o centro das atenções (Bell, 1980). Os indivíduos e coligações de indivíduos têm objectivos conflitantes e os conflitos são resolvidos prestando atenção, de forma sequencial, aos diversos objectivos em diferentes alturas (Cyert e March, 1992:166). Os objectivos são ambíguos, mal definidos e mal compreendidos, pois são definidos em ambiente de preferências incertas onde é difícil imaginar os desejos futuros, as organizações são coligações de preferências inconsistentes e as decisões têm natureza política e argumentativa (March e Shapira, 1992:286-88).

A selecção dos meios e dos objectivos raramente é integrada e conexa, os objectivos são formulados de maneira incompleta e existem conflitos entre objectivos e meios e, por isso, “nem as organizações nem os indivíduos conseguem uma integração completa do seu comportamento através destas relações meios-fins” (Simon, 1970:62). Os objectivos não têm sempre o mesmo valor, variando a sua importância para a acção de acordo com as circunstâncias (Lindblom, 1959:82).

Pensar que as empresas evoluem na base de planos de acção orientados por objectivos claros e pré-activos é ignorar como as pessoas agem e desconhecer como as organizações funcionam. As empresas não possuem objectivos da qualidade, as pessoas que nelas trabalham, sim. Mas estes são ambigualmente definidos, incertos e inconstantes, ambíguos e incoerentes, frágeis e volúveis. A política da qualidade tem limitada importância nas práticas diárias, os objectivos da qualidade podem influenciar mas não determinam os planos de acção das pessoas e os meios que o sistema disponibiliza são utilizados para concretização de fins privados de pessoas e grupos.

A Norma obriga à definição da política da qualidade como elemento da política geral da empresa. Aquela é expressa por objectivos que os auditores recomendam que sejam quantitativos, recomendação que acaba por ser satisfeita. Os objectivos quantificados reflectem a mentalidade positivista que atribui a uma meta quantificada sobrenaturais capacidades para guiar a conduta humana e o comportamento empresarial, reflectindo a visão dos números e da estatística como magia. Contudo, há gerentes que não conhecem os objectivos da qualidade formalizados e há responsáveis pela gestão de qualidade que necessitam de consultar os manuais para os poderem revelar. Os objectivos são mais usados como símbolo da gestão da qualidade do que como destino da acção. Na verdade, as empresas podem ter duas políticas da qualidade, uma formalizada que permite cumprir o requisito da Norma e dar a aparência de que o sistema é gerido segundo princípios normativos, outra correspondente à forma de

agir mais congruente com as condições de trabalho e as crenças perfilhadas pelos responsáveis e todos aqueles que nelas participam.

Objectivos considerados importantes podem ser suspensos ou suprimidos por ausência de execução. As práticas e os meios adoptados para a concretização dos objectivos sofrem, às vezes, alterações inesperadas e difíceis de entender, podendo chegar à anulação dos próprios objectivos. Num processo de introdução da avaliação de desempenho dos trabalhadores, os procedimentos de avaliação foram progressivamente alterados e, em três anos, foram experimentadas três práticas de avaliação sempre diferentes até que, por fim, a avaliação se deixou de realizar:

“No ano de 92, as pessoas foram chamadas uma a uma, de 3 em 3 meses, fizeram o auto de avaliação deles. Depois houve com o chefe a avaliação deles (...) Depois reduzi e no ano a seguir a avaliação já foi de meio em meio ano. Este último ano fiz o primeiro semestre e o último não fiz porque não havia tempo para chamar as pessoas”.

Há objectivos considerados importantes e que não são concretizáveis. Não deve haver responsável por sistema da qualidade que não gostasse de quantificar os custos de funcionamento daquele, mas são poucos os casos em que esses custos estão determinados. A complexidade das operações de cálculo e a ausência de conhecimentos técnicos específicos impede a concretização de tão desejado objectivo. Por isso, as empresas têm de funcionar sem conhecimento desses custos e o seu incerto cálculo orienta-se mais para o cumprimento do objectivo formal do que para a incorporação dos resultados em futuras decisões:

“Não se consideraram todos os custos. Há itens que se repetem nos custos de avaliação e prevenção e eu não sei como integrá-los (...) Não quantifiquei todo o tempo que gastei nalgumas acções e tive que fazer depois uma estimativa (...) arbitrei que cada operador perde 10' em média por dia a fazer auto controlo (...) Como é que faço o cálculo dos custos de calibração interna? O desgaste de meios envolvidos não tem significado. A paragem de uma máquina também não representa nada, se tiver que parar uma será 1' ou 2', e geralmente escolho o momento em que ela já está parada (...) O meu tempo não pode ser considerado porque já está no ordenado”.

O carácter ambíguo dos objectivos resulta de diversos factores. A cooperação entre pessoas sujeita a diversas orientações, a urgência de resolver problemas novos sem ser possível conhecer suficientemente os seus contornos, a existência de problemas sem solução conhecida e de soluções à procura de problemas desconhecidos, a interpretação subjectiva e variável da situação feita pelos participantes, as desconexões entre pessoas e órgãos e entre decisões e acções, a diversidade de entidades envolvidas na certificação e que seguem diferentes lógicas, a impossibilidade das pessoas seguirem regularmente critérios definidos, a desvalorização prática do comportamento guiado por metas. E esta ambiguidade das preferências da conduta faz parte das condições da acção.

#### **4. Tecnologias da qualidade incertas, mal percebidas e loucas**

As tecnologias utilizadas são incertas e irregulares, pouco claras e mal compreendidas pelos participantes. As pessoas não agem somente de acordo com uma tecnologia da razão, assente na sequência pensamento-acção e objectivos-meios, também agem de acordo com uma tecnologia da loucura. Às vezes “necessitam fazer coisas para as quais não têm nenhuma boa razão. Nem sempre. Nem usualmente. Mas às vezes. Têm necessidade de agir antes de pensar.” (March, 1985:230). O recurso à tecnologia da loucura permite recorrer à loucura sensata, por forma a ver a imitação como predição, facilitadora da descoberta de novos objectivos, a coerção como oportunidade e estímulo para

afirmação da individualidade, e à racionalidade, necessária à integração dos objectivos descobertos na estrutura de valores existente. E a mistura da racionalidade e loucura organizacionais está corporizada nas regras, incentivos e crenças existentes na organização (March, 1981:574).

A tomada de decisão sofre sempre de limitações: o conhecimento das consequências das acções é fragmentário e a sua antecipação, muitas vezes obtida através da imaginação, não garante a melhor decisão, pois aquela dificilmente consegue equacionar todos os cenários e comportamentos possíveis, prestando limitada ajuda (Simon, 1970:78).

As pessoas tanto se envolvem com os objectivos como com os meios da acção, dependendo dos imperativos organizacionais que satisfazem, da institucionalização de objectivos e procedimentos, do ambiente cultural, do seu carácter e dos centros de interesse adoptados no curso da acção, gerando frequentes tensões e dilemas ao mesmo que enfraquecem o controlo organizacional (Selznick, 1980:257). A complexidade dos processos de decisão e da acção social organizada provoca consequências não antecipadas da acção organizacional.

As pessoas operam com a informação e conhecimento que detêm mas a falta de determinado conhecimento também permite fazer descobertas sensatas. Os directores da qualidade, a quem cabe criar, disponibilizar e controlar os instrumentos de gestão da qualidade, nem sempre dispõem de conhecimentos suficientes e, confrontados com a necessidade de resolver problemas correntes, vêem-se obrigados a procurar soluções inspiradas na sua sensatez:

“Eu já tinha determinado que a tensão do fio era de 5%. O consultor disse-me que havia uma empresa que usava essa tolerância. E eu obtive por acaso uma norma inglesa de análises (...) O procedimento de tensão que nós fazíamos não era aquele que estava previsto na Norma (...) Não se cumprem todos os aspectos da Norma porque nem sempre é possível deixar o fio 24 horas para ambientar. O procedimento que criei, inspirado na Norma, vim encontrá-lo definido num livro técnico”.

Há decisões importantes para a gestão da qualidade tomadas com base em descobertas acidentais. O conhecimento das pessoas é sempre provisório e deficitário e o contacto com diversas fontes de informação permite fazer incorporação de saberes novos, vertidos nas práticas de trabalho e gestão. Uma gestora da qualidade, há imenso tempo às voltas com um problema, encontrou a solução quando e onde menos esperava. Teve por acaso conhecimento de um livro onde se apresentavam diversos procedimentos de controlo de matéria-prima e cuja descoberta reputou da maior importância:

“Foi por acaso. Eu nunca perguntei ao fornecedor qual era o método que ele utilizava para fazer o controlo final do fio (...) Não sei, tive medo que ele pensasse Ah! Você quer controlar-me... Mas um dia pedi-lhe para ele me tirar uma dúvida Olhe lá eu estou a usar este método, mas não sei onde é que ele está escrito, qual é a norma... Deixe estar, já sei qual é e eu vou trazer-lha. Foi assim que conheci o Annual Book of ASTM Standards”.

O conhecimento necessário à qualidade está desigualmente repartido. Existem défices de conhecimento em várias zonas da empresa, sobretudo conhecimentos que afectam a regularidade das práticas e a congruência das acções individuais. Esta desigual repartição de recursos dever-se-á à ausência de canais instituídos de comunicação e às práticas de participação mais ou menos erráticas. Nalgumas empresas, as reuniões não previstas e urgentes, normalmente motivadas pela necessidade de dar resolução rápida a problemas pontuais, constituem os poucos momentos em que a qualidade vem à conversa. São encontros restritos a duas ou três pessoas, muito informais e curtos, insuficientes para a partilha de preocupações e conhecimentos pertinentes para a qualidade:



“Às vezes vêm-me falar de coisas que eu não conheço, nós não reunimos para falar da qualidade, isso apenas acontece quando há problemas”.

A ausência de uma eficiente tecnologia da memória afecta a qualidade. As organizações têm procedimentos para armazenar dados e criar memória mas os agentes nem sempre a consultam para fundamentar e dirigir as suas práticas. A falha da memória pode ocorrer com qualquer domínio mas é nos procedimentos de execução menos frequente que mais se nota a sua perda. Por exemplo, a verificação e manutenção dos equipamentos, realizada de tempos a tempos, é frequentemente efectuada fora dos prazos ou mesmo não realizada:

“Todos os equipamentos têm uma etiqueta autocolante que indica a data da próxima verificação. A maior parte dos operadores não liga a essa data, só liga quando parte”.

As ordens de interacção afectam as tecnologia de produção e controlo. Há casos de padrões que, nas suas visitas diárias à fábrica, às vezes mandam alterar componentes dos produtos em curso de fabrico, alteração não prevista no plano da qualidade e normalmente motivada pela preocupação em reduzir custos de produção. Esta alteração de parâmetros dos produtos informalmente ordenada e executada poderá não ser muito frequente mas há evidência de que tal acontece. Trata-se de ordens, respaldada na autoridade de patrão, corporizadoras de infidelidades normativas às quais nenhum operador colocará resistência, o mesmo podendo não acontecer com os gestores:

“Nós temos um produto e esse produto tem que levar determinado componente para ficar sempre igual. Mas a gente sabe que se levar menos, a gente estica um bocadinho e vai ao sítio. Mas é incorrecto, antigamente fazia-se assim por eles não terem conhecimentos de base (...) O patrão chega ao pé do operário e diz Podes meter menos um bocado, à minha responsabilidade que isso sai bem (...) Mas eu (director de produção) é que não posso aceitar isso e mandei repor o que faltava (...) Eles (os operários) entendem isso bem. Eu digo-lhes Vocês têm que seguir as especificações”.

São duas perspetivações diferentes da qualidade, corporizadoras de ordens normativas diferentes e potencialmente conflituosas. A presença do patrão nas situações de produção, suportada nos poderes que essa condição social lhe confere, tanto pode beneficiar como prejudicar a estruturação da qualidade, dependendo das orientações racionais que empresta à sua acção. Na sua cabeça convivem critérios da qualidade e do lucro, velhos e novos procedimentos convivem e conflituam, e a prioridade dada a uns e a outros depende muito das situações e das suas racionalidades contextuais.

Há procedimentos que, não obstante serem formais e afectarem a gerência, nem sempre são executados ou mesmo são abandonados. Nomeadamente os que dizem respeito à análise de contrato. Por um lado, porque o gerente é frequentemente um “bombeiro de serviço”, não lhe restando muito tempo para o cumprimento das tarefas da qualidade que lhe estão atribuídas. Por outro, ele mesmo pode não valorizar suficientemente todos os procedimentos que formalmente subscreveu e oficialmente defende. Existem frequentes descontinuidades entre as acções que os procedimentos prescrevem e aquilo que os responsáveis fazem na análise de contratos e emissão de ordens de produção:

“Neste momento há ordens de produção que chegam depois das encomendas terem sido entregues”.

A substituição informal de competências pode ajudar a empresa a funcionar melhor. Todas as empresas têm gente que falha mais e gente que falha menos, podendo ainda contar com gente que está disposta a corrigir ou compensar os erros dos outros. Se assim não fosse, nalguns casos, os sistemas ficariam bloqueados e as empresas paravam a produção. Por exemplo, nem sempre os gerentes dão cabal andamento aos contratos e à emissão das notas

de encomenda. A incerteza resultante do não cumprimento daquele procedimento é compensada pela acção dos responsáveis pela produção e qualidade que informalmente adoptam competências para fazer as coisas andar. Quando mecanismos formais funcionam com lentidão e a lógica produtiva e comercial da empresa obriga a não parar, a solução está na acção informal necessária ao andamento do processo:

“Ainda o mês passado me chegou às mãos a aprovação de um modelo (de molde) que já tinha sido produzido e entregue ao cliente”.

Do ponto de vista da formalização do sistema, o ideal seria que as acções informais bem sucedidas fossem formalizadas e passassem a ser previstas e prescritivas. Mas existe tendência para não fazer essa actualização do sistema formal quando a harmonização implica perda de poder, se adivinha que trará delicados problemas de partilha de recursos ou que acarretará muito trabalho de formalização. Nestes casos deixa-se as coisas funcionar como funcionam porque, apesar de haver não conformidade de processo, as decisões são tomadas, os processos fluem e a empresa rola. O empresário, esse, sempre tem a possibilidade de recuperar competências de decisão que alienou por delegação ou perdeu por não uso e que foram tomadas por outrém. A prática de competências descentralizadas, sem que estas tenham sido delegadas ou arrebatadas, dota a organização de capacidade adaptativa a situações problemáticas, dependendo esta da sensatez das pessoas que concretizam as respostas não previstas.

A escrita pode gerar ambiguidade e incerteza. Os conceitos permitem operar sobre a realidade e, nessa medida, facilitam a sua descrição e interpretação ao mesmo tempo que permitem a comunicação entre as pessoas. Mas os registos da qualidade exigem capacidades cognitivas e conceptualizadoras nem sempre detidas pelos operadores. Nalguns casos, a incapacidade para pensar e registar os eventos permite criar uma versão limitada dos factos, obrigando as pessoas que realizam o controlo e supervisão a operarem, frequentemente, sobre definições da realidade que não correspondem às ocorrências no fluxo de produção:

“O revistador encontra um defeito que se chama parelha, veio avisar o tecelão e diz Olha, encontrei uma parelha. É sim senhor, era um fio mal metido nas malhas. E o revistador volta e escreve Fio mal metido nas malhas. E o auditor, que não domina bem a tecelagem, vai dizer Não está conforme”.

Há procedimentos de controlo previstos apenas porque são congruentes com a Norma, na qual encontram forma e legitimidade. Numa das empresas observei um operador cuja função era identificar e reparar defeitos nos componentes que iriam integrar o produto. O procedimento aconselhava a contabilidade de todos os defeitos e a distribuição da sua ocorrência segundo a sua natureza e o tipo de componente, de modo a fornecer informação interessante para a classificação de fornecedores. Contudo, o operador não contava de forma rigorosa os defeitos e de tempos a tempos, aproximadamente meia hora, registava no impresso próprio os defeitos que ia reparando. Trata-se de um desvio tolerado que existe apenas porque existe a regra que o interdita, mas que os superiores hierárquicos não definem como desvio ou, pelo menos, não o vêem como merecedor de sanção. É que cada operação de correcção demora cerca de 1' ou 2' e se o operador agisse de acordo com o procedimento reduziria substancialmente a sua produtividade. Nesse caso, os ganhos obtidos com a informação produzida não compensavam as perdas geradas pela sua produção:

“Não é possível registar todos os defeitos segundo a sua categoria, as pessoas davam-me metade da produção. O que acontece é que ele (o operador), no final do trabalho, conta as peças usadas na correcção e isso permite saber quais os defeitos corrigidos com um erro de 20%, mais ou menos”.

Nas operações de controlo participam pessoas cuja intervenção não está prevista porque as práticas da qualidade também são práticas sociais e, muitas vezes, sujeitas à lógica destas. Há operadores que não realizam o papel de controladores nos termos em que está previsto porque têm medo de errar e são muito prudentes nos juízos que emitem, preferindo partilhar a responsabilidade da definição feita, ou aproveitam as operações de controlo para melhorar a sua imagem de trabalhadores dedicados e responsáveis junto dos seus superiores hierárquicos, controlando os indícios da sua identidade pessoal. Em qualquer dos casos, abdicam da autonomia de que formalmente dispõem para a tomada de decisão e estimulam práticas não conformes nos diferentes pontos de controlo:

“Os revistadores têm mais autonomia, sabem o que têm a fazer e dentro dos parâmetros que estão definidos podem decidir. Se vêm que o trabalho não tem qualidade, segregam-no e esperam que a gente lá vá. Quando há algum defeito eles não têm a noção se é realmente defeito ou não, então solicitam ajuda. O procedimento prevê que alguns defeitos são corrigidos pelos revistadores. Mas na maior parte das vezes eles não sabem o que fazer, chamam-me a mim (director da qualidade) ou o director de produção para apreciarmos. Às vezes, quando o rolo está na máquina e o revistador encontra um defeito, também nos chama para ver se vale a pena corrigir ou se segrega logo a peça”.

No controlo da qualidade a participação orientada para a cooperação entre agentes é frequentemente não prevista e voluntária. Numa empresa, as amostras de cor são verificadas trimestralmente por simples observação ocular da qual se faz registo em impresso próprio. No entanto, o chefe da secção sempre chama a responsável da qualidade para assistir à verificação, parceria que não se encontra prevista. Aquela acha que ele pretende obter a imediata confirmação do seu acto para poder dizer “aquilo que eu escrevi está certo”. Ao mesmo tempo que obtém a sanção não prevista do seu comportamento, partilha com a directora a responsabilidade técnica que só a ele compete, e aquela participa nesta avaliação porque o seu carácter lhe permite responder à solicitação sem protesto ou porque nisso adivinha oportunidade para melhorar a sua posição social e aumentar a extensão territorial do seu poder.

As tecnologias que afectam a qualidade – produção, controlo, comunicação e avaliação – são incertas e irregulares, deficientemente explicadas e mal compreendidas. Permitem reproduzir procedimentos previstos e regulares mas também permitem realizar acções não previstas e propiciadoras da descoberta de novas práticas, tanto criam processos organizacionais estabilizados como disponibilizam oportunidades de escolha errática e caótica. Não são apenas procedimentos tecnológicos padronizados, também constituem oportunidades para criar ou reforçar posições sociais e ordens de interacção.

## **5. Participação errática na qualidade**

As pessoas não pensam nem agem de forma regular e facilmente previsível e esta incerteza é ainda maior quando a sua actividade se desenvolve em ambientes de mudança correspondentes à implementação de sistemas da qualidade. A resistência à mudança pode ser universal, praticada por todos os agentes, independentemente do seu estatuto e posições sociais. A resistência dos operadores é previsível e esperada, mas os responsáveis por posições de chefia também se revelam resistentes à implementação de alguns requisitos que afectam a sua actividade. A certificação igualmente interfere com as suas práticas e posições e, por receio de perda de privilégios ou de controlo dos processos, por incapacidade cognitiva ou operativa ou, ainda, limitado investimento, também eles nem sempre executam as suas tarefas de forma congruente com o previsto. A sua participação, às vezes, orienta-se pela resistência à adopção de novas práticas:

“Eu acho que o problema maior é a resistência das pessoas que trabalham com as máquinas, mas, às vezes, também existe nas chefias intermédias e mesmo nos administradores”.

Os gerentes e gestores revelam uma participação demissionária no que toca à execução de alguns procedimentos. Contudo, a sua não realização é facilmente legitimada pela diversidade de tarefas a executar e obrigações a cumprir e também compensada pela intervenção de outros agentes. Aquelas infidelidades normativas são do conhecimento de poucas pessoas e esta restrição permite que eles possam continuar a exercer o papel de empresários morais da qualidade sem parecerem incongruentes. A institucionalização de procedimentos é mais fácil quando beneficia de relações hierarquizadas que facilitam a obrigatoriedade da execução de ordens, quando não exige consistente articulação práticas entre vários agentes e quando as operações a realizar são simples e repetitivas. Estas condições estão pouco presentes no contexto de actividade de patrões e gestores:

“Todos os procedimentos associados a operadores, tipo de controlo, autocontrolo, gestão de stocks, etc. isso faz-se. Mas, por exemplo, um procedimento para desenvolvimento de novos produtos é difícil de implementar porque não há operadores, só chefes (...) Nas PME, o gerente é quase sempre director comercial e a análise de contrato é quase sempre impossível de implementar”.

Os responsáveis pela qualidade também revelam resistência à adopção e implementação de alguns requisitos da Norma. Por exemplo, o controlo estatístico encontra entre eles pouca receptividade, talvez porque não disponham de conhecimentos técnicos suficientes e necessários à sua boa execução ou porque não lhe reconhecem vantagem significativa para a gestão da qualidade, podendo ser substituído por formas mais subjectivas de controlo:

“A Norma diz Identificar as necessidades e implementar. Quando estava na formação de controlo estatístico, os gestores da qualidade das empresas que lá estavam preocupavam-se mais em justificar porque é que não se aplicava à sua empresa”.

Há operadores que procuram afectar negativamente a imagem de participantes através de práticas mais frequentes do que se sabe e mais difíceis de explicar do que se deseja. Alguns operadores intencionalmente perturbam ou deixam perturbar as condições do ambiente de tarefa de colegas na expectativa do seu mau desempenho, criando condições para a ocorrência de produção de produtos não conformes. Os objectivos ou intenções da sua conduta não parecem verosímeis ou mesmo lógicos, podendo corresponder ao prazer de provocar mal a outrém com quem se não simpatiza, à criação de situações jocosas propiciadoras de riso e diversão ou à negligência no desempenho de funções:

“Nós temos aqui um operador que, enquanto operador, é excelente. E o turno dele também. Mas se ele pretende passar uma rasteira ao turno seguinte, ele passa (...) Há uma bobine de fio que resulta mal e ele não a coloca fora, deixa-a lá para o operador seguinte se lixar (...) Deixa de controlar uma hora antes de sair para que os defeitos se agravem e apareçam no turno seguinte”.

Este fenómeno pode ser mais frequente do que se imagina ou admite, pois é facilmente revelado na definição que os operadores fazem do tipo ideal de colega. Quando perguntei a um encarregado quais as qualidades próprias de um bom operador, entre outras espontaneamente indicou a solidariedade para com os colegas, traduzida na criação de condições que facilitem o bom desempenho de todos:

“(bom operador) É aquele que não faz asneiras para não prejudicar outro colega do mesmo ofício, que não estraga peças para criar má ideia do colega”.

É impossível a qualquer sistema prever e enquadrar todos as práticas de participação. Por um lado, porque os procedimentos previstos não eliminam toda a incerteza que rodeia os conteúdos e formas da participação, por outro lado, porque talvez nenhum ser humano consiga reger-se, no seu dia-a-dia, apenas por critérios normativos. Por isso, a participação informal muitas vezes enquadra e dá abrigo a comportamentos de operação e de relação orientados por lógicas de participação e sociabilidade que não encontram na organização formal espaço para medrar. A formalização procura impor modelos de acção pensados a partir dos processos de produção e controlo da qualidade que desprezam necessidades doutra natureza, sentidas pelas pessoas e que só encontram condições de satisfação em territórios não formalizados.

## 6. Expedientes da qualidade

A ambiguidade faz parte das estruturas sociais e da vida das pessoas e esta condição atravessa as organizações e a qualidade. A estrutura formal é geradora de ambiguidade porque não prevê nem pode prever todos os problemas que podem surgir nas práticas quotidianas e aceita no seu seio desconexões formalmente consagradas entre órgãos, funções e regras. A vida diária da empresa é marcada pelas grandezas e fraquezas dos seres humanos e pelas vicissitudes das suas práticas sociais e parte significativa da realidade da organização compõe-se de “conversas, símbolos, promessas, mentiras, interesses, atenções, ameaças, agradecimentos, expectativas, memórias, boatos, prescritores, apoiantes, detractores, confiança, suspeição, aparências, lealdades e envolvimento” (Weick, 1985:128). As pessoas têm limitações cognitivas e estas aumentam a ambiguidade dos processos, avolumando a incerteza na elaboração de conjecturas e integração das preferências, parecendo que a inconsistência é necessária à clarificação das preferências, que podem existir independentemente das acções e às vezes são mesmo ocultas (March, 1986:156). Por fim, as pessoas raramente conseguem ser permanentemente congruentes. Seja pela incapacidade de abarcarem por via da reflexão todas as variáveis importantes que condicionam e integram a situação, seja pela descontinuidade e incongruência entre o que se pensa e o que se faz, elas organizam o seu comportamento em torno de várias desconexões. O expediente constitui tipo de comportamento que emerge em situações de incerteza, podendo existir em todas as práticas da qualidade.

Em situações de ambiguidade, as alternativas da acção bem como os seus efeitos são vagamente conhecidos ou mesmo desconhecidos, a convocação de conhecimentos anteriores úteis à decisão mais dificilmente ocorre, o processo de decisão caracteriza-se pela complexidade, novidade e incerteza. Nestes casos, as pessoas têm pouco entendimento da situação em que se processa a decisão ou do sentido que esta deve tomar, têm uma vaga ideia acerca da melhor decisão e das formas de avaliar a sua implementação, pelo que a escolha ocorre segundo processo “recursivo e descontínuo” (Mintzberg et al., 1976:250). Os expedientes, enquanto modo de monitorização da actividade dos agentes, estão estreitamente relacionados com os aspectos motivacionais da conduta que articulam o sistema de segurança básica e a actividade prática, constituem respostas mais ou menos espontâneas que visam manter a autoridade, proteger a identidade, monitorizar o comportamento em situações de pressão e risco de perda de controlo. É de todos os comportamentos aquele que menos se define como modo de acção porque, embora haja pessoas com elevada predisposição para a prática de expedientes, a regularidade não é seu atributo e, embora seja comportamento intencional, ele faz a articulação entre o inconsciente e o consciente das pessoas.

Os expedientes, tal como as estratégias, resultam da monitorização reflexiva e contínua da acção por parte dos agentes mas são diferentes no que toca à orientação, menos intensa e mais difusa, seguem intenções menos

pensadas e ponderadas e quase ignoram os efeitos da acção. Os expedientes podem servir estratégias ou nestas se transformarem, pois as pessoas podem recorrer a comportamentos expeditos para garantir as suas posições sociais, manter privilégios, furtar-se a deveres e obrigações, resolver problemas prementes, podendo permitir materializações pontuais da estratégia. Aqui é necessário fazer a distinção entre expediente e tática, comportamento de mais pequeno recorte do que a estratégia mas enquadrado na lógica desta, que permite a sua materialização sequencial e progressiva. O expediente é mais errático, não se enquadra necessariamente na continuidade da acção reflexiva que conduz à concretização de objectivos previamente eleitos, é mais accidental e criativo, mais incerto e imprevisível. Também se distingue das rotinas pois, embora haja pessoas com tendência para a prática frequente de expedientes, estes não constituem regularidades e uniformidades espacio-temporais.

O expediente, mais do que a rotina ou a estratégia, é comportamento adaptativo em situações de forte constrangimento para o agente, exigindo resposta imediata e difícil não sendo, às vezes, possível convocar para o processamento mental consciente experiências passadas ou critérios de satisfação sedimentados. Na maioria dos casos, senão na sua totalidade, os comportamentos expeditivos resultam do controlo ontológico dos agentes em situações críticas. Por isso, são comportamentos mais espontâneos que ponderados, mais intuitivos que racionais, mais emotivos que reflectidos, mais efémeros que perenes. Na verdade, resultam de definições de situação muito orientadas por valores e emoções, ou marcadas pela necessidade da imediata superação da situação constrangedora, possuem uma base fortemente sentimental. Contudo, nem todas as decisões que se revelam desadequadas resultam de comportamentos expeditivos, pois até o comportamento estratégico pode não atingir os efeitos desejados ou pode provocar efeitos inesperados e indesejados.

Os expedientes podem reproduzir ou transformar as estruturas. Têm um carácter pontual e adaptativo, procuram mais suprimir um constrangimento ou aproveitar uma oportunidade momentânea do que concretizar objectivos previamente seleccionados e os seus efeitos, posteriormente reconhecidos, podem ser depois tomados como objectivos da acção. Quando as suas consequências são consideradas satisfatórias, o comportamento expeditivo pode ser adoptado como comportamento mais estratégico, ou mesmo adquirir a forma de rotina, tornar-se base de um procedimento. Na sequencialidade da acção, um comportamento espontâneo pode ser adoptado como referência e tornar-se prescritivo, obrigar à congruência e continuidade, conquistar aceitação social e actualizar as estruturas sociais.

Os expedientes podem encontrar-se em todas as organizações e em todos os níveis da organização, são muito frequentes e, normalmente, não são facilmente consciencializados. Uma gestora da qualidade, depois de ter compreendido a natureza destes comportamentos, espontaneamente comentou "Oh! Disso há todos os dias!" E quando eu lhe pedi alguns exemplos não me indicou um único. Reconheceu a sua existência mas não existia um único na sua consciência que me pudesse comunicar. Tal como as rotinas eles não são operados na consciência discursiva mas, enquanto as rotinas se originam no conhecimento prático, os expedientes têm a sua origem na motivação mais ou menos inconsciente tratada reflexivamente na monitorização da conduta.

As auditorias externas constituem contexto que favorece o aparecimento de comportamentos expeditivos. A justificação de estados de coisas não conformes junto dos auditores obriga a dar sentido a coisas sem sentido visível, encontrar congruência em situações consideradas anómalas e satisfazer as expectativas do auditor e, às vezes, o expediente é o único recurso possível:

"Uma paleta estava amolgada e o auditor perguntou o que fazia ela ali. Eu disse-lhe Quando chegam as novas paletes é nela que as colocamos para que o empilhador

não estrague as novas paletes. Na verdade, ela estava fora do sítio. Mas isso obrigou-nos a reformular o procedimento”.

As definições de situação processadas através de comportamentos expeditivos comprometem os agentes em soluções mal pensadas, podendo representar inovação organizacional a exigir esforço de formalização. As estruturas formais do sistema também se fazem destes comportamentos acidentais, erráticos e pouco reflectidos.

A análise das não conformidades pode permitir a ocorrência de expedientes. Muitos operadores, se calhar como a maioria de nós, tendem a alijar as suas responsabilidades atribuindo a agentes externos o ónus da não qualidade. Fazem-no quase naturalmente, movidos pela atitude de rejeição, seja de responsabilidades ou da desvalorização da sua identidade, ou de fuga a alguma sanção, não aprofundando as causas da produção sem qualidade nem equacionando a congruência das suas explicações. Isso fá-los parecer desprovidos de rigor, talvez até de boa vontade no exercício das suas tarefas:

“Um dos defeitos que mais aparece são pequenas manchas de óleo. Para os tecelões, a culpa é sempre do lubrificador. Um dia, o lubrificador estava doente e o operador teve que fazer a lubrificação. O defeito apareceu e a culpa já não era dele. Perguntei, Porque é que a máquina está a fazer este defeito? Não sei, não sei o que será, eu estou a fazer as coisas como devem ser feitas. Fui junto da máquina, via a zona do balseiro e disse Pois, o lubrificador não está cá mas a máquina foi lubrificada. Ah! Eu cheguei-lhe um bocado de massa. Chegou até demais, está a entrar no balseiro”.

A não qualidade tem sempre explicação mas nem todas as explicações se centram nos factos. As decisões sobre a qualidade nem sempre assentam na análise objectiva da realidade corrente porque esta pode ser perturbada pela natureza da relação social existente entre as pessoas envolvidas na análise dos problemas.

Nas situações de auditoria externa, os expedientes podem revelar-se muito úteis. Podem permitir às pessoas escapar a situações comprometedoras, controlando as impressões e evitando a criação de identidade social desvalorizada. Contudo, a situação de constrangimento não permite pensar profundamente nas alternativas de comportamento, podendo a resposta expeditiva ampliar o problema inicial em vez de o reduzir ou eliminar:

“O auditor interno perguntou ao responsável pela produção Qual é a política da qualidade? E ele respondeu Ó sr. Doutor, não vou em políticas. Sim, mas não é da política partidária que falo, é da política da qualidade da sua empresa!... Apanhou-o em falta. Ele não tinha onde se meter, e eu acho que, na verdade, ele não sabia quais eram os objectivos da qualidade”.

A mentira e a omissão da verdade constituem ingredientes das relações entre pessoas e atravessam as práticas da qualidade. Em situações de controlo onde a falta pode ser objecto de penalização, os operadores poderão tender a ocultar factos que evidenciem práticas desprovidas da qualidade.

As interações sociais, mesmo as mais simples, são muito influenciadas pela dimensão emocional da relação. O regime da interacção pode estimular emoções, criar necessidades novas e orientar o comportamento das pessoas para determinados objectos e sentidos. Num dos casos registados, a identificação de uma não conformidade só foi possível porque o tom da conversa do operador para com o responsável pela qualidade, por este considerado desajustado e inconveniente, moveu este a procurar evidência empírica para apanhar aquele em falta e poder preprendê-lo:

“Eu pedi a um homem que me fosse buscar um caixote de peças. E ele perguntou-me que referência era e eu disse é a referência x. E ele duvidou. É, é. Vá lá buscar. Não pode ser, disse ele com ar um bocado rude. Não gostei mesmo nada. Pensei, já

te vais lixar. Falei de imediato com o responsável pela produção e fomos ver. O operador tinha razão, ele estava habituado a trabalhar com aquela referência. A referência estava correcta mas tinham estado a produzir erradamente, tinham programado a máquina para outra referência”.

As práticas sociais de operadores que se desviam da ordem da interacção podem provocar agravamento das práticas de controlo por parte de superiores hierárquicos, sobretudo quando estes se consideram menos respeitados ou reconhecidos como legitimamente investidos de papéis sociais de controlo. Este sentimento pode levar à imputação prévia de desvio aos operadores, orientada para a procura de práticas não conformes necessária à aplicação de alguma forma de sanção. A qualidade também se faz destas pequenas coisas mundanas que preenchem o dia-a-dia da fábrica e organizam as interacções sociais.

## 7. Anarquia e eficácia do sistema da qualidade

Porque é que as organizações, sendo anárquicas, conseguem funcionar? Donde lhe vêm as forças integradoras que as mantêm unidas e as fazem prosperar? A resposta residirá na própria natureza das organizações e da actividade prática dos seus membros. De forma geral, as empresas são organizações plurais solidárias ambíguas incertas competitivas e selvagens. Plurais porque integram diferentes grupos de profissionais, cujas racionalidades diversas nem sempre coincidem e talvez não possam coincidir, solidárias porque as suas diferentes partes cumprem funções convergentes ou complementares ao longo de processos materializados em fluxogramas e manuais de procedimentos, ambíguas porque as intenções das pessoas e as preferências da organização nem sempre são claras, incertas porque as suas regularidades operativas sofrem desvios e variações, competitivas porque as pessoas e os grupos competem entre si pela criação de significados e partilha de recursos, selvagens porque todos os dias lutam pela sua sobrevivência no selectivo mercado em que operam.

As pessoas procuram criar condições que promovam a interacção social e a cooperação, condições facilitadoras da realização dos seus projectos de vida. Criam um mínimo de harmonia organizacional através do convívio diário, da generalização de privilégios existentes, da necessidade de estabilidade para o desenvolvimento das relações sociais e do mínimo de eficácia necessário à sobrevivência da organização (Crozier, 1963:207), um mínimo de integração de comportamentos dos actores e dos grupos, obtido pela submissão imposta ou consentida ou pela negociação explícita ou implícita (Crozier e Friedberg, 1977:21-22). Porém, esta integração não é nem linear nem constante, assenta em delicados equilíbrios definidos pelos participantes que se movem entre sentimentos de integração e rejeição, entre práticas convergentes e divergentes, orientando a sua participação por noções diversas, como justiça, legitimidade, eficácia e adequabilidade, ambigualmente negociadas.

Também existem forças institucionais que promovem a integridade. As pressões normativas, oriundas dos grupos profissionais presentes na organização, e o isomorfismo mimético, tendência que as organizações rodeadas do mesmo ambiente têm para imitar outras organizações consideradas bem sucedidas (Di Maggio e Powel, 1991:69-73), conduzem à reprodução de modelos e práticas empresariais tidas por mais eficazes, levando à procura, adopção e implementação de novas soluções. A Norma dota a empresa de modelo de garantia da qualidade que implica reorganização de processos e formas de participação segundo padrões considerados mais eficientes na regularização das práticas.

A ambiguidade de objectivos, a incerteza das tecnologias, a desconexão entre órgãos e pessoas não podem de todo ser evitadas e, quando dentro de limites razoáveis, não são necessariamente prejudiciais para a burocracia



normativa. Por um lado, a anarquia organizada permite mais espaço para a afirmação da individualidade dos agentes e sua realização pessoal, podendo eles encontrar mais satisfação em práticas não sujeitas ao permanente constrangimento das regras formais, ao mesmo tempo que permite manter a formalidade da arquitectura organizacional de empresa certificada. Por outro lado, a desconexão dota as organizações de capacidade de adaptação localizada que facilita a sobrevivência em ambientes instáveis e (March&Olsen, 1976; Weick, 1976). A maior extensão das margens de liberdade de que os participantes gozam para a tomada de decisões permite à organização ser mais sensível a alterações do ambiente interno e externo, reagir a estas com maior rapidez, através de acções espontâneas de indivíduos bem colocados, e lidar com constrangimentos pontuais e situados para os quais não tem resposta prevista.

As estruturas sociais, vistas como modos de utilização de regras e recursos conhecidos das pessoas recursivamente implicados na actividade diária através, são simultaneamente constrangimento e oportunidade para as práticas quotidianas e permitem a reprodução dos sistemas sociais através da sua condição dualista permitida por ser simultaneamente constituída e constituinte das práticas (Giddens, 1979:69). O conhecimento e a dualidade da estrutura permitem a actividade reprodutiva e criativa nos limites das possibilidades de utilização dos recursos e das regras. As pessoas sempre podem agir de vários modos e estes resultam dos processos de interacção social, simultaneamente marcados por relações de significação, dominação e legitimação (Giddens, 1979:29). As pessoas estabelecem entre si relações de interacção social, necessárias e em boa parte independentes da sua vontade, nas quais definem modalidades de estruturação dos sistemas da qualidade dentro das quais agem intencionalmente por forma a criarem condições de vida e trabalho propiciadoras de segurança ontológica necessária à realização do seu programa de vida.

Todavia, elas nem sempre integram oportunidades e objectivos, tecnologias e meios, competências e decisões, nem mantêm congruência e convergência das práticas, tanto procuram como perturbam equilíbrios facilitadores da eficiência, cooperação e convívio diários. Têm estilos próprios de fazer as coisas, seguem racionalidades diversas e hierarquizam as suas preferências de diferentes formas, monitorizam o seu comportamento movidos por interesses que oscilam entre o que é desejável-indesejável, útil-inútil, possível-impossível, permitido-proibido, legítimo-ilegítimo e, mesmo quando a sua acção é muito determinada pelos requisitos da Norma, preservam considerável grau de variabilidade e incerteza.

Um dos maiores desafios que se coloca ao gestor dos nossos dias é saber como combinar as vantagens da Norma e as vantagens da anarquia organizada sem perder produtividade e qualidade e até melhorar os desempenhos. As práticas da qualidade em contexto de anarquia organizada dependem menos de qualquer propriedade organizacional independente da sua actividade, espécie de consciência colectiva externa à capacidade de decisão e acção dos agentes, do que da sua actividade reflexiva de participantes intencionados. Essa optimização dos recursos e regras da qualidade depende de factores organizacionais, como os procedimentos e as instruções de trabalho, prescritoras das formas de agir, mas também de factores pessoais, como o conhecimento, a motivação, a inteligência e a sensatez, influenciadoras da atribuição de sentido e da tomada de decisões. Se a burocracia é indispensável e a anarquia organizada inevitável, a optimização dos sistemas da qualidade exige operadores excelentes e gestores inteligentes, capazes de fazer da sensatez (que aqui me recuso a definir) o maior recurso e a mais importante regra da sua actividade diária.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Bell, L. (1980) The school as an organization: a re-appraisal, in *British Journal of Sociology of Education*, 1-2: 183-219;
  - Cohen, M., March, J. e Olsen, J. (1972) A garbage can of organizational choice, in *ASQ*, 17 (1): 1-25;
  - Crozier, M. (1963) *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris: Editions du Seuil;
  - Crozier, M. e Friedberg, Erhard (1977) *L'acteur et le système*, Paris: Editions du Seuil;
  - Cyert, Richard e March, James G. (1992) *A behavioral theory of the firm*, Blackwell Business (a primeira edição é de 1963);
  - Di Maggio, Paul e Powell, W.W. (1991) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality studies, in Di Maggio, Paul e Powell, W.W. (eds), *The new institucionalism in organizational analysis*, Chicago: Chicago University Press (a primeira edição em *ASQ*, 1983 (48): 147-60);
  - Giddens, Anthony (1979), *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*, London: McMillan; Berkeley e Los Angeles: University of California Press;
  - Lindblom, Charles E. (1959) The science of muddling through, *Public Administrative Review*, 19: 79-88);
  - March, James (1981) Footnotes to organizational change, *ASQ*, 26: 563-77;
  - March, James (1985) The technology of foolishness, in Pugh, D.S. (ed), *Organization theory*, Pelican Books (retirado: March, J.C. e Olsen, J.P, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, 1976);
  - March, James (1986) Bounded rationality, ambiguity and engineering of choice, in Elster, John (ed) *Rational choice*, New York: New York University Press, 142-170 (retirado: *Bell Journal of Economics*, 1978, 9: 587-608);
  - March, James & Olsen, James (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo: Universitetsforlaget, pp.224-337);
  - March, James e Shapira, Zur (1992) Behavioral decision theory and organizational decision theory, in Mary Zey (ed) *Decision making: alternatives to rational choice models*, Newbury Park, Sage: 273-303; (retirado: Ungson, Gerardo and Braunstein, Daniel (eds), *Decision making*, Newbury Park-California: Sage, 1982: 273-303);
  - Mintzberg, Henry, Raisinghani, D. e Théorêt, A. (1976) The structure of unstructured decision process, *ASQ*, 21:247-75;
  - Selznick, Philip (1980) *TVA and the grass roots: a study of politics and organization*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press (a primeira publicação em *University of California Publications in Culture and Society*, nº3, 1949);
  - Simon, Herbert (1970) *El comportamiento administrativo*, Madrid: Aguilar, 2ª edição (tradução: *Administrative Behaviour*, New York: Macmillan Company, 1947);
- Weick, Karl (1985) Sources of order in underorganized systems: themes in recent organizational theory, in Lincoln, Yvonna S., *Organizational theory and inquiry*, Newbury Park, California: Sage;
- Weick, Karl (1976) Educational organization as loosely coupled systems, in *ASQ*, 21-1: 1-19;