

## O Processo de Descentralização

---

Da conclusão do último capítulo, ficou patente a necessidade de encontrar uma solução para o dilema centralização–descentralização na qual as principais vantagens de ambas as alternativas fossem preservadas. Evidentemente, uma solução de meio-termo não satisfaz. Poderíamos acabar não tendo as vantagens de nenhum dos sistemas. Precisamos de uma solução nova, diferente, que seja centralizada e ao mesmo tempo descentralizada, na qual a coordenação e o controle sejam preservados enquanto se atribui ampla liberdade às unidades descentralizadas. Neste capítulo, veremos que essa solução existe e já vem sendo aplicada com grande êxito. Para chegar a essa solução, no entanto, deveremos estudar o que chamamos de “o processo de descentralização”. Deveremos analisar o processo de delegação de decisões, os critérios que nele devem ser empregados. Estudaremos o problema da amplitude de controle, que por si só é um item da maior importância na teoria da organização, e verificaremos suas relações com a descentralização. Estaremos, então, prontos para estudar as linhas mestras da organização funcional descentralizada, que, a nosso ver, representa aquela solução inovadora a que nos referimos. Finalmente, faremos a análise das condições técnicas e humanas necessárias ao processo de descentralização.

### ► *Delegação de decisões*

O meio por excelência através do qual se leva a cabo o processo de descentralização é o da delegação de decisões. Quanto mais extensa for a delegação, quanto mais baixo for o nível em que as decisões forem tomadas, maior será seu grau de descentralização. Existe, inclusive, uma frase muito conhecida que afirma: “administrar é delegar”. O administrador administra delegando sua autoridade para tomar decisões. Toda a pirâmide administrativa de uma organização resulta, em última análise, de sucessivas delegações de autoridade. Os sócios delegam o poder de tomar decisões aos diretores, que, por sua vez, o delegam aos gerentes, e assim por diante. Todo o problema consiste, porém, em saber quais decisões delegar e em que nível tomar este ou aquele tipo de decisão.

Não há resposta simples para esse problema. Trata-se de localizar as decisões dentro da organização. Mas, quais critérios empregar para saber se esta ou aquela decisão deve ser tomada por um diretor, por um gerente ou por um chefe de departamento? Em outras palavras, quais as variáveis independentes que determinarão o grau de descentralização recomendável para uma decisão? Tais variáveis, evidentemente, não determinam precisamente qual o nível em que a decisão deve ser tomada. Indicam apenas que, em função delas, essa decisão deverá ser tomada em um nível mais alto ou mais baixo. Examinemos as principais variáveis independentes.

1. *Importância da decisão.* Quanto mais importante for a decisão, mais alto será o nível em que ela deverá ser tomada. Este é um fato óbvio. Decisões importantes são aquelas que têm influência direta sobre a definição e a consecução dos objetivos da organização. Nas empresas, a importância das decisões é muitas vezes medida em dinheiro. São estabelecidas normas que determinam que investimentos, despesas e compras além de tantos reais só poderão ser tomados por pessoas acima de determinado nível hierárquico. Na maioria das vezes, o administrador sabe se uma decisão é importante ou não. Em um processo de descentralização, ele estabelecerá o grau de importância dos diversos tipos de decisão e delegará de acordo com esse critério, localizando as decisões mais importantes em nível mais alto. Dessa forma, as decisões mais importantes ficarão reservadas para os administradores mais capazes, que se responsabilizam mais diretamente pelo êxito da organização. Por outro lado, a coordenação das atividades ficaria mais bem assegurada.

Mas não estaremos dessa forma centralizando, no lugar de descentralizar a organização? Não necessariamente. Em qualquer organização, inclusive nas descentralizadas, as decisões mais importantes ficam com a administração de cúpula. Em uma organização descentralizada, porém, o

conceito de decisão importante é mais restrito do que em uma organização centralizada. Além disso, é feita uma hierarquização da importância das decisões, de forma a deixar apenas aquelas realmente decisivas, cruciais, com a administração de cúpula.

De qualquer forma, porém, a generalização aqui apresentada, de que quanto mais importante for a decisão, em mais alto nível deverá ser ela tomada, continua válida.

2. *Irreversibilidade da decisão.* Quanto mais irreversível for uma decisão, mais alto será o nível em que ela deverá ser tomada. Às vezes podemos estar diante de um tipo de decisão que, se levada adiante, poderá ser da mais alta importância para a organização. Entretanto, se essa decisão for revogável a qualquer momento, se for possível voltar atrás sem prejuízos de monta, ela poderá ser tomada em um nível mais baixo na organização. Imaginemos, por exemplo, a decisão de despedir todos os empregados da empresa, desde os operários até os administradores, quando completarem oito anos e meio de casa, a fim de evitar que atinjam a estabilidade. Essa é uma decisão importante, que terá amplos efeitos sobre o futuro da organização. Poderá, no entanto, ser tomada em um nível mais baixo do que sua importância indicaria, já que essa diretriz poderá ser revogada a qualquer momento. Inversamente, imaginemos o caso de uma empresa que compra algumas máquinas especializadas para produzir peças que vinha, até então, comprando de terceiros. O investimento deverá ser relativamente pequeno; logo, a decisão pode ser tomada em um nível mais baixo. Mas imaginemos ainda a possibilidade de a decisão não ser correta, de o custo de produção das peças internamente se revelar muito maior que o preço de mercado. As máquinas, porém, são especializadas. Não servem para outra finalidade. Essa decisão tem, portanto, alto grau de irreversibilidade. Será mais aconselhável que seja tomada em um nível mais alto da empresa.

3. *Efeitos cruzados da decisão.* Quanto maiores forem os efeitos cruzados de uma decisão, mais alto será o nível em que ela deverá ser tomada. Por efeitos cruzados entendemos aqui aqueles efeitos ou conseqüências que abrangem diversos setores da organização. Por exemplo: suponhamos duas decisões de caráter financeiro, uma estabelecendo a diretriz de que sempre se aproveitarão os descontos de caixa oferecidos pelos fornecedores, e outra limitando as vendas a crédito ao prazo de trinta dias fora o mês. Ambas as decisões são importantes, mas a primeira diz respeito apenas ao departamento de finanças da empresa, enquanto as conseqüências da segunda serão imediatamente sentidas pelo departamento de vendas e, a longo prazo, pelo departamento de produção. Os efeitos cruzados desta última são, portanto,

grandes, indicando que ela deverá ser tomada em um nível mais alto dentro da organização. O diretor-financeiro dessa empresa não poderá tomar tal decisão sozinho, já que não é responsável por suas conseqüências sobre as vendas. A decisão terá, portanto, que ser tomada em um nível mais alto.

Isso, no entanto, não significa que uma decisão desse tipo não possa ser descentralizada. Ela não precisa ser necessariamente tomada pelo diretor-presidente da empresa. Se a empresa for descentralizada, possuindo várias unidades autônomas em que todas as funções são executadas, desde o financiamento até a produção e a venda (por exemplo: uma empresa de produtos alimentícios que possua três unidades independentes, uma produzindo óleos de mesa, outra, massas e uma terceira produzindo conservas), a decisão sobre o prazo de vendas poderá ser tomada pelo gerente-geral de cada uma das unidades. Seus efeitos cruzados limitar-se-ão ao âmbito da unidade, na medida em que as funções de vendas e produção também são descentralizadas.

4. *Conhecimento das peculiaridades do problema.* Quanto maior for a necessidade de conhecimento dessas peculiaridades, mais baixo será o nível em que a decisão deverá ser tomada. Em outras palavras, se a decisão exigir um conhecimento íntimo do problema e se esse problema for complexo, de forma que seja difícil transmitir todas as suas facetas a alguém que esteja longe, será mais conveniente deixar a decisão para o administrador mais próximo, que esteja vivendo o problema. Já tratamos desse assunto de um ângulo diferente, quando citamos como uma das vantagens da descentralização o melhor atendimento às condições locais. Nas empresas, há dois tipos de problemas que exigem especialmente grande conhecimento de suas peculiaridades: os problemas que afetam pessoas dentro da empresa e os que dizem respeito ao mercado e à concorrência. Esses problemas caracterizam-se muitas vezes por uma série de fatores imponderáveis, que podem ser observados, sentidos, mas dificilmente verbalizados e comunicados. Além disso, estão sempre sujeitos a modificações bruscas, que não haviam sido previstas. São problemas em que o comportamento humano está envolvido, seja dos empregados, dos consumidores ou dos concorrentes. Torna-se difícil, portanto, nesses setores, que alguém possa tomar decisões acertadas se não tiver amplo conhecimento, uma vivência mesmo, das condições locais, se não estiver próximo e se não conhecer intimamente o problema. Nesses casos, portanto, as decisões ganharão uma eficiência muito maior se forem delegadas aos níveis mais baixos da organização.

5. *Capacidade e dificuldade.* Essas duas variáveis da localização da tomada de decisão são interdependentes. Quanto maior for a capacidade dos

administradores de nível médio e de todos os subordinados em geral, mais baixo será o nível em que as decisões deverão ser tomadas. Essa generalização é óbvia. É condição para a descentralização que os subordinados, aos quais é delegada maior autoridade, sejam capazes, estejam à altura das novas responsabilidades que lhes são conferidas. Por outro lado, quanto maior for a dificuldade envolvida na decisão, mais alto será o nível em que ela deverá ser tomada. Se se tratar de uma decisão em que fatores altamente complexos devam ser levados em consideração, será conveniente que seja tomada em um nível superior, mesmo que não se trate de uma decisão de grande importância. Essa afirmação parte, naturalmente, da hipótese de que nos níveis superiores estejam pessoas mais capazes para tomar decisões. Daí se conclui que, se tivermos administradores capazes nos níveis médios, mesmo as decisões difíceis não precisarão subir à cúpula da empresa apenas pelo fato de serem difíceis.

6. *Urgência da decisão.* Quanto mais urgente for uma decisão, mais próxima do problema deverá estar a pessoa que vai tomar a decisão. Se se pretender comunicar um problema urgente a um superior, seja devido à importância da decisão, seja devido à sua irreversibilidade ou a qualquer outro fator, e não for possível fazer a comunicação com a maior brevidade, quando a decisão for tomada já será, provavelmente, tarde demais. Veja, por exemplo, o caso de uma empresa de construções sediada em São Paulo que participava de uma concorrência pública em Brasília. No último momento, antes de se encerrar o prazo para apresentação das propostas, os funcionários que haviam preparado a proposta, e agora estavam em Brasília para apresentá-la, foram informados de que uma empresa concorrente estava para apresentar uma proposta com preço menor. Que poderiam fazer os funcionários da primeira empresa? O problema era urgente. Se a direção de sua empresa lhes tivesse delegado autoridade para modificar a proposta, eles poderiam tomar uma decisão a respeito. Sem essa delegação, porém, nada poderiam fazer senão tentar comunicar-se com São Paulo. Mas, quando conseguissem realizar o contato, já seria tarde.

7. *Tempo para decisão.* Quanto maior for o tempo para tomar uma decisão, mais baixo será o nível em que ela deverá ser tomada. Essa afirmação parte do pressuposto de que o tempo do administrador de cúpula é caro. Ele geralmente é um homem muito ocupado, de forma que precisa escolher aquelas atividades às quais dedicará seu tempo. As demais, deverá delegar a seus subordinados. Por exemplo: temos duas decisões da mesma importância; a primeira, porém, pode ser tomada rapidamente, ao passo que a segunda, para ser tomada com segurança, exigirá largo tempo do

administrador. É possível que esse simples fato justifique a delegação da segunda decisão e de decisões do mesmo tipo a administradores de nível mais baixo, cujo tempo não seja tão precioso.

A descentralização das decisões é, portanto, um meio de aliar a carga de trabalho dos administradores de cúpula. É claro que existem outros meios: a diminuição da amplitude de controle, o uso de assessores, o cerceamento dos contatos pessoais externos. Esses meios não são exclusivos, podendo ser usados concomitantemente. O uso maior de assessores permitirá aos administradores tomar decisões mais rapidamente; o que não impedirá que se deleguem aquelas decisões que, em relação à sua importância, tomem tempo excessivo do administrador.

8. *Necessidade de coordenação da decisão.* Quanto mais uma decisão, para dar bons resultados, necessitar de coordenação com outras decisões, mais alto será o nível em que ela deverá ser tomada. Se determinada decisão pode ser tomada sem implicar uma série de outras decisões, ela poderá acontecer em um nível relativamente baixo. Imagine-se, porém, o caso de uma loja comercial que decida aumentar as facilidades de pagamento para a venda de alguns de seus artigos. Essa decisão terá que ser tomada em coordenação com o setor financeiro, o de propaganda e, eventualmente, o de compras. Só poderá, portanto, ser tomada por alguém suficientemente alto na hierarquia administrativa, de forma a coordenar a tomada das demais decisões.

Acabamos, pois, de apresentar oito variáveis independentes que determinarão o nível em que uma decisão deverá ser tomada. Entre elas, a variável mais significativa é a que se refere à importância da decisão. As demais vêm modificá-la. Assim, uma decisão poderá ser importante, mas, se for muito urgente, se exigir um conhecimento muito íntimo das condições locais, se tomar muito tempo do executivo, poderá ser delegada a um administrador de nível mais baixo, desde que competente. Em contrapartida, se a importância em si da decisão for menor, mas esta for irreversível, tiver efeitos cruzados, implicar coordenação com outras decisões, ou for muito difícil de ser tomada, será conveniente tomá-la em um nível mais alto do que sua simples importância indicaria.

Vemos, portanto, que para descentralizar através do processo de delegação de decisões é preciso fazer antes uma análise cuidadosa das possíveis decisões a serem tomadas. A análise das decisões, de forma a se levarem em conta todas as variáveis acima enumeradas, é condição para a delegação correta do poder de tomar decisões. Esse, porém, não é o único meio de se levar a cabo a descentralização. Vejamos os demais.

### ► *Amplitude de controle*

O aumento da amplitude de controle é um segundo meio de se proceder à descentralização de uma organização. Quanto maior for a amplitude de controle média que se observar em uma organização, mais tenderá ela a ser descentralizada.

Porém, o que é amplitude de controle? É simplesmente o número de subordinados diretos de um administrador, seja ele um mestre, um gerente ou um diretor. Se diretamente sob suas ordens houver cinco subordinados, sua amplitude de controle será de cinco. Dessa forma, o que estamos afirmando é que, se aumentarmos o número de subordinados que cada administrador possui em média em uma organização, estaremos descentralizando-a, ou, pelo menos, estaremos facilitando o processo de descentralização.

Vimos que uma organização será tanto mais descentralizada quanto mais baixo for o nível em que as decisões mais importantes forem tomadas. Dessa forma, o meio por excelência de descentralizar é a delegação do poder de tomar decisões, isto é, fazendo com que as decisões desçam na pirâmide hierárquica. Ora, é possível, em vez disso, fazer com que os níveis hierárquicos se reduzam através do aumento da amplitude de controle. Dessa forma, quando a diretoria de uma empresa delega determinado número de decisões aos seus gerentes, isso significa uma descentralização maior do que se tivéssemos grande número de níveis hierárquicos. Significa uma descentralização muito maior porque aqueles gerentes, ao mesmo tempo que estão próximos do topo da empresa, estão também próximos à sua base, pois o número de níveis hierárquicos é reduzido. Se tivéssemos uma empresa com dez níveis hierárquicos, poder-se-ia dizer que as decisões tomadas em seu segundo nível seriam ainda decisões centrais; se essa mesma empresa tivesse três ou mesmo quatro níveis, as decisões tomadas no segundo nível já não poderiam, propriamente, ser chamadas de centralizadas. Conforme a importância dessas decisões, poderíamos estar diante de uma organização descentralizada.

Qual a relação entre o número de níveis hierárquicos e a amplitude de controle? É uma relação inversa. Dado um mesmo número de funcionários, quanto maior for a amplitude de controle, menor será o número de níveis. Assim, o organograma, a seguir, de uma organização em que a amplitude de controle seja geralmente grande terá uma forma de pirâmide baixa, achatada (Figura 4.1), ao passo que, no caso oposto, o organograma tomará a forma de uma pirâmide alta e estreita (Figura 4.2). Em ambos os organogramas, há lugar para trinta e uma pessoas. Na Figura 4.1, porém, a amplitude de controle é de apenas dois, de forma que há quatro níveis abaixo do presidente; na Figura 4.2,

a amplitude de controle é de cinco, de modo a só serem necessários dois níveis hierárquicos abaixo do presidente. Para facilitar a apresentação gráfica, tomamos um exemplo teórico em que aparece um pequeno número de pessoas. Observe, porém, que, se adicionássemos mais um nível à Figura 4.2, perfazendo lugares para 156 pessoas, dois níveis a mais não seriam suficientes na Figura 4.1 para atingir o mesmo número.

Podemos, pois, chegar a uma primeira forma de relacionamento da amplitude de controle com a descentralização: quanto maior for a amplitude de controle, dado um mesmo número de funcionários, menor será o número de níveis hierárquicos, mais achatada será a forma da organização, mais próximos da base estarão os administradores de nível médio e, portanto, dado um mesmo grau de autoridade delegada a esses administradores de nível médio, mais descentralizada será a organização. A ressalva quanto ao grau de autoridade delegada é importante. Se tivermos duas empresas, em que o grau de autoridade delegada aos gerentes diretamente subordinados à diretoria seja praticamente o mesmo, aquela que possuir maior amplitude de controle será a mais descentralizada, não só porque esses gerentes estarão mais próximos das bases, como também porque serão em número maior, de forma que a autoridade estará distribuída entre eles.

Temos uma segunda maneira pela qual o aumento da amplitude de controle constitui-se em um meio de descentralização no processo que chamamos de “delegação forçada”. Se formos aumentando a amplitude de controle de um administrador de cúpula qualquer, chegará o momento em que ele terá forçosamente que delegar parte de sua autoridade, se desejar manter o nível de eficiência de seu trabalho. Antes de chegar a isso, ele poderá ainda recorrer ao auxílio de assessores, reduzir seus contatos externos, ou trabalhar mais longa e intensamente. Mas há um limite para o uso desses recursos, de modo que podemos fazer a seguinte generalização: quanto maior for a amplitude de controle de um administrador, mais tenderá ele a delegar autoridade, formal ou informalmente, a seus subordinados diretos, e maior, portanto, será a descentralização. Dizemos formal ou informalmente porque muitas vezes a delegação é informal: não está prevista nos regulamentos da empresa. Simplesmente, devido ao excesso de administradores sob suas ordens, o administrador de cúpula não pode mais exercer sua autoridade plenamente. Tem que delegá-la.

Poder-se-ia perguntar: não seria essa técnica de aumentar exageradamente a amplitude de controle uma forma irracional de descentralização? Não seria muito mais fácil e seguro manter a amplitude de controle constante e estabelecer formalmente maior grau de delegação? Não necessariamente. Não

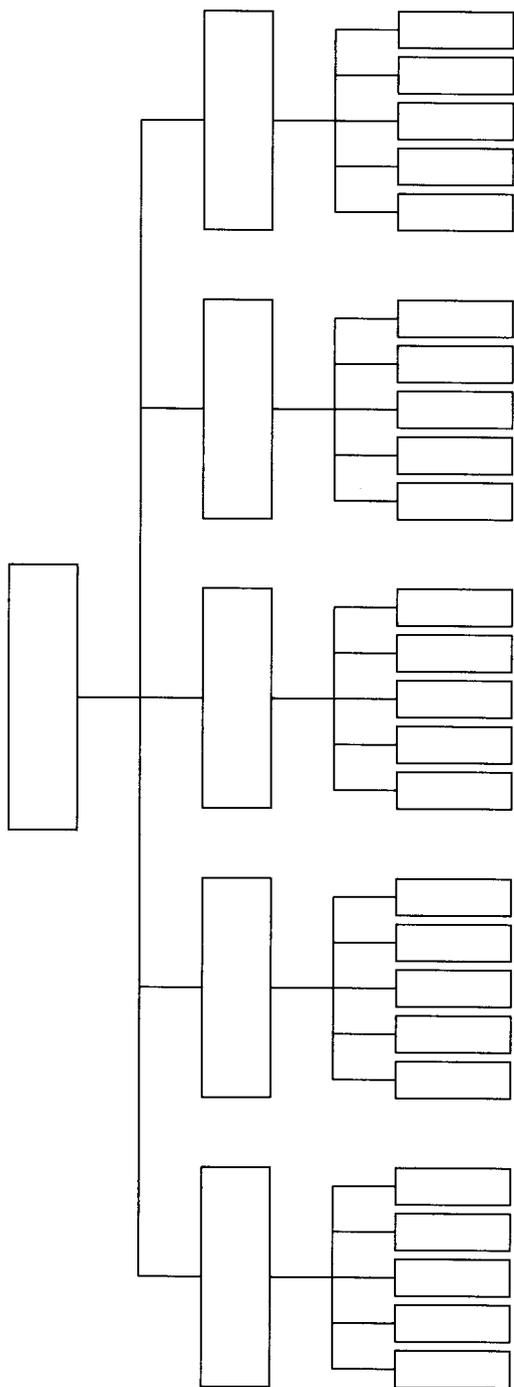
nos parece razoável que se descentralize apenas por esse meio. A delegação das decisões será sempre o meio por excelência. Mas o aumento da amplitude de controle poderá ser um meio auxiliar, que vem dar força à delegação.

Na literatura administrativa, existe pelo menos um caso em que esse método de descentralização foi empregado deliberadamente. Trata-se da Sears americana, uma das empresas reconhecidas pela excelência de sua administração. A amplitude de controle foi aumentada com o objetivo específico de forçar a descentralização. O que se pretendia, basicamente, era dar maior autonomia aos gerentes das lojas. Com essa finalidade, estabeleceu-se um sistema formal de normas organizacionais, através do qual se delega maior autoridade aos gerentes. Essa medida, no entanto, não foi considerada suficiente. O superior dos gerentes poderia ainda ser tentado, informalmente, a exercer seu poder mais plenamente, tomando as decisões mais importantes. Foi, então, aumentada a amplitude de controle desses administradores, de forma que lhes fosse não só legal, mas também materialmente impossível deixar de delegar.

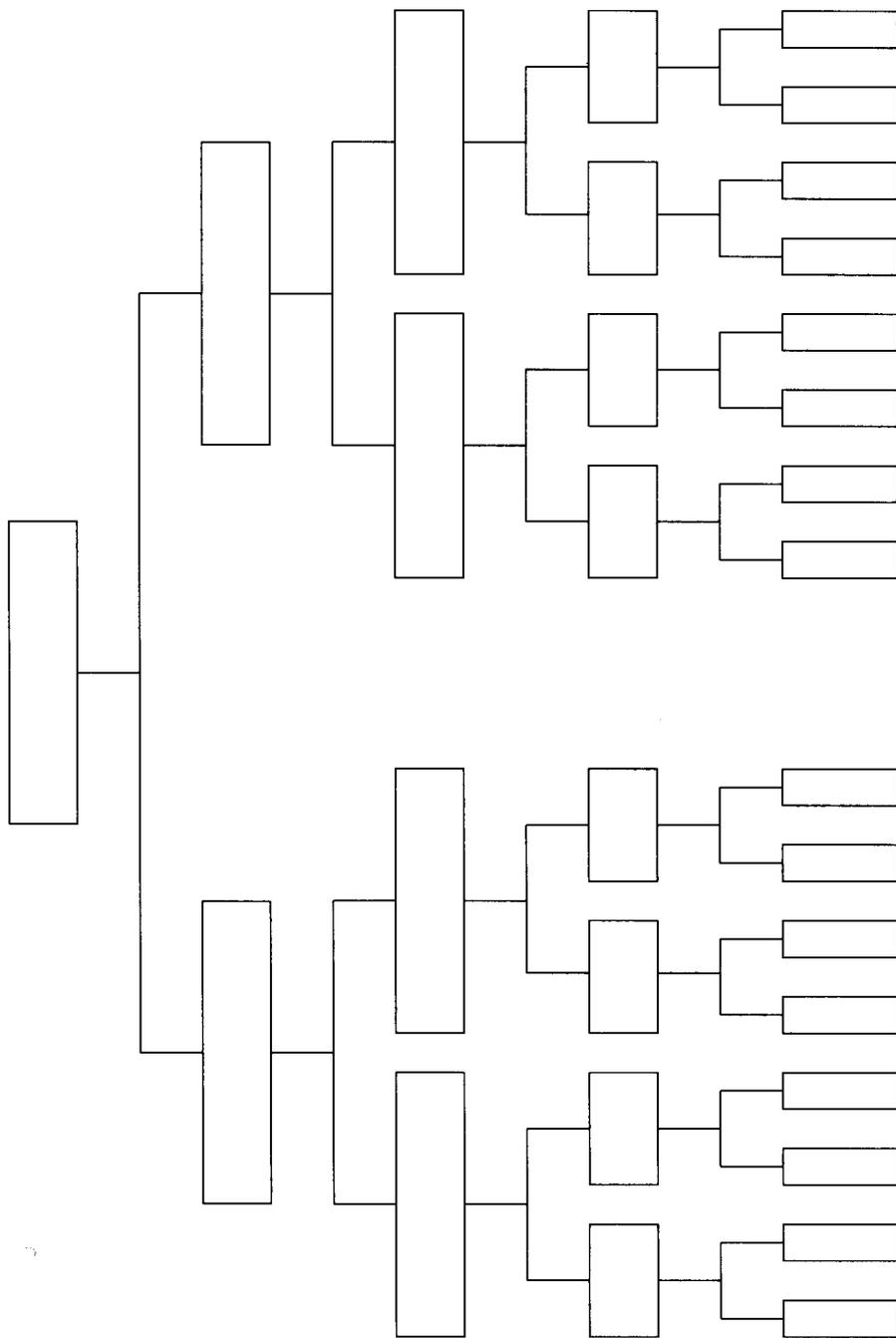
A experiência da Sears é descrita por James Worthy: “Na Sears, achamos conveniente levar a cabo a descentralização não só através de diretrizes normativas, mas mais particularmente através do esquema da própria organização. A administração de cúpula pensou em estabelecer uma estrutura organizacional que tornasse difícil para administradores trabalhar em qualquer outra base que não fosse a de uma intensa delegação de autoridade e responsabilidade. Essa estrutura organizacional pode ser caracterizada como ‘baixa’ ou ‘achatada’, em contraste com estruturas mais ‘alongadas’ ou ‘altas’ nas quais há muitos níveis de supervisão entre o topo e a base. O ponto até o qual a Sears caminhou nesse sentido pode ser indicado pelo fato de que apenas quatro níveis intervêm entre o presidente da companhia e o pessoal de venda nas lojas, o que é uma realização difícil em uma organização que conta com aproximadamente 110.000 empregados apenas na divisão de varejo... Em uma organização com tão poucos níveis hierárquicos como a Sears, é óbvio que muitos executivos-chave têm tantos subordinados prestando-lhes contas que simplesmente não podem exercer uma supervisão muito cerrada sobre suas atividades. Por esse meio, garante-se, em termos práticos, uma substancial descentralização do processo administrativo”.<sup>1</sup>

Vemos, portanto, que, pelo simples fato de reduzir os níveis hierárquicos, tornando a base da organização mais próxima à sua cúpula, e pela

<sup>1</sup> James C. Worthy, *op. cit.*, p. 69 e 70.



**FIGURA 4.1** – Amplitude de controle menor: organização “alta”, maior número de níveis hierárquicos



**FIGURA 4.2** – Amplitude de controle maior: organização “baixa”, menor número de níveis hierárquicos

impossibilidade que o administrador acaba por encontrar de exercer uma supervisão cerrada, o aumento da amplitude de controle é um meio de descentralização. Mas será um bom meio? Todas as vezes que desejarmos descentralizar uma organização, deveremos também aumentar a amplitude de controle? Até que ponto a experiência da Sears pode ser transplantada legitimamente para outras organizações? Não deve a amplitude de controle ser em princípio pequena?

Tentaremos responder a essas perguntas. Não podemos tratar do problema da amplitude de controle apenas em relação à descentralização. Ela tem outras repercussões nas organizações que terão que ser consideradas. Como vimos, manipular a amplitude de controle significa alterar a própria estrutura da organização.

Todo o problema relacionado com a amplitude de controle pode ser resumido nas seguintes perguntas: deve ela ser pequena ou grande? É possível determinar *a priori* o número ideal de subordinados diretos de um administrador? A Escola Clássica tinha respostas razoavelmente precisas para essas duas indagações. Entre os princípios administrativos que essa Escola procurou desenvolver, um dos mais representativos foi o da amplitude de controle. Pretendendo transformar rapidamente a Administração em uma ciência, seus representantes necessitavam estabelecer princípios, leis gerais, cuja aplicação levaria automaticamente a uma maior eficiência administrativa. Surgiu, então, uma série de princípios, muitos dos quais não passavam de lugares-comuns, como, o terceiro princípio de administração de Fayol, o da disciplina: “sem disciplina, nenhuma empresa poderá prosperar”;<sup>2</sup> ou o quinto, da unidade de direção: “... uma cabeça e um plano apenas para um grupo de atividades que tenham o mesmo objetivo”.<sup>3</sup>

O princípio da amplitude de controle, porém, era muito mais específico. Afirmava que a amplitude de controle deveria ser pequena e geralmente estipulava o número aproximado de subordinados diretos que um administrador deveria ter. Dessa forma, quando um consultor administrativo era chamado para reorganizar uma empresa, uma de suas primeiras preocupações era a de examinar a amplitude de controle existente. Se essa amplitude fosse maior do que o padrão aceito como máximo, estava ali uma primeira medida corretiva, de racionalização do trabalho, a ser tomada.

Qual seria esse número ideal de subordinados? Os autores variam. Entretanto, tomemos como representativos da Escola Clássica autores como

<sup>2</sup> Henri Fayol, *op. cit.*

<sup>3</sup> Idem.

Fayol, Urwick e Sir Ian Hamilton. Diz o primeiro: “Um ministro (na França) tem 20 assistentes, quando a teoria administrativa ensina que um administrador à testa de um grande empreendimento não deveria ter mais do que cinco ou seis”.<sup>4</sup> Confirma o segundo: “Estudiosos de Administração reconheceram há longo tempo que, na prática, nenhum cérebro humano deveria tentar supervisionar mais do que cinco, ou no máximo seis outros indivíduos cujo trabalho seja inter-relacionado”.<sup>5</sup> A mesma idéia é exposta por outro pioneiro dos estudos de Administração, Sir Ian Hamilton: “O cérebro humano médio encontra seu limite na eficiência ao controlar três a seis outros cérebros”.<sup>6</sup>

Quais as razões dessa limitação da amplitude de controle pregada pela Escola de Administração Científica? Urwick nos apresenta o seguinte raciocínio: “Boa parte dos argumentos a favor de uma limitada amplitude de controle baseia-se no reconhecimento da posição central do processo de comunicações. De certo ponto de vista, o executivo é simplesmente um centro de um sistema de comunicação. Se ele tenta carregar a responsabilidade pela supervisão direta de mais do que um número limitado de subordinados, uma de duas coisas acontece: a) sua comunicação com alguns deles ou todos eles torna-se defeituosa; b) ou sua preocupação com o sistema formal de comunicações torna-se tão dominante que ele passa a ter pouco tempo para outros deveres”.<sup>7</sup>

O motivo básico, portanto, pelo qual a amplitude de controle deveria ser pequena, está na dificuldade para as comunicações que uma amplitude maior implicaria. Mas seriam tão grandes essas dificuldades trazidas por um aumento de amplitude de controle? Quem desenvolveu uma teoria a respeito das mais interessantes foi o autor francês V. A. Graicunas. Representante típico da Escola de Administração Científica, escreveu ele um artigo, em 1933, que se tornou famoso no campo da Administração.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Henri Fayol. “The administrative theory in the state”, em L. Urwick e Luther Gulick (organizadores). *Papers on the science of administration*. Nova York: Institute of Public Administration, 1937, p. 110.

<sup>5</sup> L. Urwick. “Organization as a technical problem”. *Papers on the science of administration, op. cit.*, p. 52.

<sup>6</sup> Ian Hamilton. *The soul and body of an army*. Londres: Arnold, 1921, p. 229.

<sup>7</sup> L. Urwick. “The span of control — some facts about the fables”. *Advanced management*, novembro de 1956, p. 6.

<sup>8</sup> V. A. Graicunas. “Relationship in organizations”. *Papers on the science of administration, op. cit.*, p. 183-187.

O que tornou particularmente atrativo o trabalho de Graicunas foi o fato de nele ter o autor reduzido o problema da amplitude de controle a uma fórmula matemática. Sua tese é a de que o número de relações que um superior tem que manter com seus subordinados aumenta em uma proporção geométrica, à medida que cresce aritmeticamente a amplitude de controle. Dessa forma, o aumento da amplitude de controle iria tornando cada vez mais complexa a tarefa de administrar e mais difícil o processo de comunicação, e essa dificuldade cresceria em termos geométricos.

Graicunas distingue três tipos de relações: relações simples diretas, relações grupais diretas e relações cruzadas.

Relações simples diretas são as relações que o superior tem diretamente com seus subordinados imediatos. O número de relações simples diretas é, portanto, igual à amplitude de controle. Se um administrador A possui três subordinados, B, C e D, o número de relações simples diretas ( $n$ ) será igual a 3.

(1) Relações simples diretas =  $n$  = amplitude de controle

Relações grupais diretas são aquelas que o administrador pode manter com determinado subordinado na presença de outro ou de outros subordinados de mesmo nível. Dessa forma, se A tem três subordinados, podemos ter as seguintes relações grupais diretas:

- A com B na presença de C
- A com B na presença de D
- A com C na presença de B
- A com C na presença de D
- A com D na presença de B
- A com D na presença de C
- A com B na presença de C e D
- A com C na presença de B e D
- A com D na presença de B e C

Temos, portanto, nove relações grupais diretas, segundo Graicunas. Essas relações poderiam ser calculadas, dado  $n$ , pela seguinte fórmula:

(2) Relações grupais diretas =  $n \left( \frac{2^n}{2} - 1 \right)$

Relações cruzadas são aquelas que os subordinados de determinado superior mantêm entre si, ao se dirigirem uns aos outros. Com três subordinados, temos as seguintes relações cruzadas:

- B dirige-se a C
- C dirige-se a B

- B dirige-se a D
- D dirige-se a B
- C dirige-se a D
- D dirige-se a C

Temos, portanto, arranjos de  $n$  elementos dois a dois, o que nos leva à seguinte fórmula:

$$(3) \text{ Relações cruzadas} = n(n - 1)$$

Somando-se algebricamente as três fórmulas, temos a fórmula geral do número total de relações  $N$ :

$$(4) \text{ Número total de relações} = N = n\left(\frac{2^n}{2} + n - 1\right)$$

Aplicando-se essa fórmula a várias amplitudes de controle, temos os resultados da Tabela 4.1.

**TABELA 4.1 – Número de relações segundo a amplitude de controle**

Amplitude de controle	Número total de relações
1	1
2	6
3	18
4	44
5	100
6	222
7	490
8	1.080
9	2.376
10	5.210
11	11.374
12	24.708
17	1.114.384
18	2.359.602

Chegando aos resultados da Tabela 4.1, Graicunas conclui: “A razão pela qual um administrador que já tenha quatro subordinados deveria hesitar antes de adicionar um quinto membro ao grupo que ele controla diretamente torna-se clara se se compreende que essa adição não apenas traz 20 novas relações para ele, como também adiciona mais nove relações para cada um de seus subordinados. O total é aumentado de 44 para 100

possíveis relações para a unidade, o que significa um aumento em complexidade de 127% em troca de um aumento de 20% em capacidade de trabalho.”<sup>9</sup>

De fato, pela simples observação da Tabela 4.1, parece ficar provada, pelo menos teoricamente, a tese da Escola Clássica de que a amplitude deve ser pequena. A partir de uma amplitude de controle de cinco, estamos na casa da centena; da amplitude de controle oito, na casa do milhar; e da amplitude de controle 17, na casa do milhão. À medida, portanto, que a amplitude de controle fosse aumentando, a comunicação envolvida nessas relações iria ficando tão difícil, tão complexa, que as mensagens começariam a ser cada vez mais distorcidas, os membros da organização passariam cada vez a perder mais tempo apenas mantendo relações entre si, a organização caminharía para a ineficiência, se não para o caos.

Não acreditamos, no entanto, que essas conclusões sejam válidas. Aplicando a análise combinatória ao estudo das organizações, Graicunas chegou a uma fórmula interessante, mas arbitrária e de validade reduzida.

A arbitrariedade resulta da exclusão da fórmula de pelo menos três tipos de relações: as relações grupais conjuntas, em que o superior não se dirige particularmente a nenhum de seus subordinados mas a alguns deles ou a todos eles em conjunto; as relações cruzadas grupais conjuntas, em que um subordinado se dirige a um ou a alguns de seus colegas em conjunto; e, finalmente, as relações cruzadas grupais, em que um dos subordinados se dirige a outro na presença de eventuais colegas.

Poder-se-ia, porém, objetar que, se adicionássemos esses três tipos de relações, o número total de relações aumentaria, dando mais força à tese de Graicunas. Pode-se, todavia, raciocinar de outra forma. Se acrescentássemos à fórmula esses três novos tipos de relações, teríamos, mesmo para as pequenas amplitudes de controle, um número de relações tão grande que seríamos levados a concluir que mesmo com três ou quatro subordinados estaríamos com uma amplitude excessiva. Ou então começaríamos a desconfiar que essas relações não significam grande coisa.

De fato, não nos parece que signifiquem. A fórmula de Graicunas não distingue as relações pela sua importância e não faz nenhuma referência à frequência com a qual elas ocorrem. Ele preocupa-se apenas com as relações possíveis, construindo a partir daí seu argumento. As relações simples diretas são realmente importantes, mas sua frequência e a forma de que se revestem podem variar amplamente. Nas relações grupais diretas, Graicunas chega a

<sup>9</sup> Idem, p. 185.

distinguir a relação de A com B na presença de C, da relação de A com C na presença de B, e da relação de A com B ou C na presença dos outros dois. Essas distinções são de somenos importância, são filigranas. Além disso, sua frequência pode variar imensamente. E o que se pode afirmar é que, se as relações grupais diretas em uma determinada situação real forem muito frequentes (porque todos trabalham muito próximos uns dos outros), as relações simples diretas tenderão a ser menos frequentes, e vice-versa. Finalmente, as relações cruzadas não dizem respeito ao trabalho do administrador, mas apenas ao dos subordinados. Além disso, como nos demais casos, Graicunas trabalha com a categoria do possível, não do efetivo. Na prática, isso dependerá muito das condições de trabalho. Se um administrador controla 20 empregados, todos trabalhando em uma mesma sala, em trabalho interdependente, as relações cruzadas efetivas serão em maior número; mas, se esses 20 subordinados forem gerentes de lojas, cada uma localizada em um ponto do país, o número de relações cruzadas efetivas será muito menor.

Uma das primeiras críticas ao princípio da amplitude de controle foi formulada por Herbert Simon. Partindo de sua tese de que não existem realmente “princípios” de administração, não passando todos os princípios formulados pela Escola de Administração Científica de meros “provérbios”, de lugares-comuns, de orientações gerais de aplicação prática muito discutível, conclui ele por negar validade à afirmação de que a amplitude de controle deva ser pequena. Isso não precisa necessariamente ocorrer, diz ele, porque “o que não é geralmente reconhecido é que se pode afirmar um provérbio de administração contraditório, o qual, embora não tão familiar quanto o princípio da amplitude de controle, pode ser apoiado com argumentos de igual plausibilidade. O provérbio em questão é o seguinte: a eficiência administrativa é melhorada por meio da manutenção de um número mínimo de níveis organizacionais através dos quais um determinado assunto deve passar antes de ser resolvido”.<sup>10</sup> Em outras palavras, ao princípio de que a amplitude de controle deve ser pequena opõe-se o princípio de que o número de níveis hierárquicos deve ser o menor possível, surgindo daí o impasse.

Entretanto, Herbert Simon parece admitir que, se o problema da amplitude de controle existisse independentemente do número de níveis hierárquicos, seria conveniente que essa amplitude de controle fosse reduzida. Já Waino Suojanen, que foi provavelmente um dos mais acerbos e inteligentes críticos do princípio da amplitude de controle, é mais radical. Ele nega a

---

<sup>10</sup> Herbert A. Simon, *op. cit.*, p. 26.

vantagem, mesmo em tese, de que essa amplitude seja reduzida. São os seguintes os principais argumentos que desenvolve para sustentar sua tese:

1. a maior amplitude de controle, permitindo menor número de níveis hierárquicos, traz consigo todas as vantagens da descentralização;

2. pesquisas realizadas entre empresas geralmente aceitas como bem-administradas revelam que a amplitude de controle dos administradores é superior a seis;

3. a teoria clássica da amplitude de controle baseia-se na organização dos exércitos; ora, “compare-se a natureza da missão das organizações militares com a missão das organizações nas quais muitos dos elementos do planejamento substantivo surgem como um resultado de planejamento deliberado internamente, ao invés de serem dependentes dos planos desconhecidos de um inimigo desconhecido... a amplitude de controle em uma organização criada para operar em períodos de emergência é muito menor do que em organizações nas quais padrões previsíveis podem ser estabelecidos”;<sup>11</sup>

4. com o desenvolvimento nas organizações, especialmente no nível dos administradores, de relações primárias, surgem grupos informais de administradores altamente identificados com os objetivos da empresa, os quais tendem a funcionar como um “alter ego” do presidente ou do superior, tornando desnecessária uma pequena amplitude de controle.

E conclui Suojanen: “A amplitude de controle não é mais um princípio válido de organização... a institucionalização da organização e o desenvolvimento de relações primárias entre os membros do grupo executivo, conjuntamente, permitem um grau tão grande de controle, que a capacidade de supervisão efetiva do administrador torna-se muito maior do que aquela predita pelo princípio da amplitude de controle”.<sup>12</sup>

Esse artigo foi respondido um ano mais tarde por Urwick, através de outro artigo na mesma revista, em que o famoso coronel e consultor administrativo, um dos mais ilustres representantes da Escola Clássica, procurou refutar ponto por ponto os argumentos de Suojanen.<sup>13</sup> Não cabe aqui reproduzir todo o debate. Remetemos o leitor que tiver particular interesse

<sup>11</sup> Waino W. Suojanen. “The span of control – some facts about the fables”. *Advanced management, op. cit.*, p. 8-9.

<sup>12</sup> Idem, p. 13.

<sup>13</sup> L. Urwick. “The span of control – some facts about the fables”, *op. cit.*

pelo assunto aos dois números de *Advanced management*. Apesar, no entanto, da brilhante, embora algumas vezes emocional, defesa de Urwick, o certo é que, após os contínuos ataques que sofrera, o princípio da amplitude de controle fora profundamente abalado. A afirmação de que a amplitude de controle deveria ser necessariamente pequena parecia discutível; limitar essa amplitude a um número específico – três, quatro, cinco, seis ou qualquer outro número – parecia decididamente arbitrário. Parecia mais indicado procurar determinar os critérios que permitiriam indicar ao administrador qual seria aproximadamente a amplitude de controle para cada caso particular; por outro lado, pesquisas de campo que verificassem qual a amplitude de controle efetivamente existente nas empresas poderiam também constituir-se em boa orientação para os administradores ao planejar suas organizações. Vejamos, pois, os critérios para determinação da amplitude de controle e os resultados de pesquisas sobre o assunto.

Vimos que as vantagens de maior amplitude de controle dizem respeito à redução do número de níveis hierárquicos e à conseqüente descentralização que ela traz. Por outro lado, essa amplitude de controle maior teria como inconvenientes as dificuldades de comunicação e controle apresentadas por maior número de subordinados e o maior uso do tempo do administrador com a supervisão, em prejuízo de suas outras atividades. Podemos, portanto, considerar esses inconvenientes como fatores limitativos de maior amplitude de controle. Dessa forma, a amplitude de controle ótima seria a maior possível, desde que não impedisse boa comunicação, um controle eficiente e o exercício de outras atividades por parte do administrador.

Vejamos, portanto, as variáveis que vão ter influência sobre esses fatores limitativos.

1. *Tempo dedicado à supervisão.* Quanto maior for o tempo que um administrador dedica à supervisão e menor ao planejamento, contato com clientes, fornecedores etc., maior poderá ser sua amplitude de controle. Se, na descrição de suas funções, a tarefa de controlar os subordinados for predominante, certamente não haverá mal em que, devido a uma grande amplitude de controle, ele efetivamente use a maior parte de seu tempo supervisionando seus subordinados.

2. *Nível hierárquico do administrador.* Essa variável decorre da anterior. Geralmente os administradores de mais alto nível, além de controlar seus subordinados, devem exercer uma série enorme de atividades de planejamento, tomada de decisão e contato. Em contrapartida, os administradores de nível mais baixo, como os mestres, por exemplo, em regra têm como

função principal controlar seus subordinados. Podemos, portanto, generalizar: quanto mais alto for o nível do administrador, menor deverá ser sua amplitude de controle.

3. *Caráter rotineiro ou não do trabalho controlado.* Se o trabalho executado pelos subordinados for rotineiro, repetindo-se dia após dia sem maiores variações, o trabalho de supervisão ficará muito facilitado, o número de relações que os subordinados deverão ter com o superior será menor, de forma que a amplitude poderá ser maior. Nas empresas industriais, por exemplo, o trabalho dos operários tende a ser rotineiro, padronizado, de forma que a amplitude de controle pode ser grande; já o trabalho dos diretores não tem nada de rotineiro, o que torna em geral recomendável que a amplitude de controle do presidente seja comparativamente pequena. Em um mesmo nível hierárquico, porém, poderemos ter amplitudes de controle muito diferentes. É o caso de dois mestres, um supervisionando um trabalho rotineiro como a colagem de caixas de papelão produzidas em série, outro dirigindo o trabalho de torneamento de peças especiais produzidas por encomenda.

4. *Grau de planejamento das atividades.* O trabalho dos subordinados poderá não ser rotineiro, mas estar bem planejado – diretrizes claras e padrões precisos podem já ter sido estabelecidos. Nesse caso, o trabalho de controle dos superiores será muito facilitado, permitindo a adoção de uma amplitude de controle maior.

5. *Grau de estabilidade da organização.* Quanto mais estável for uma organização, quanto menos suas diretrizes, normas e rotinas forem sujeitas a modificações bruscas, maior poderá ser a amplitude de controle. Uma empresa antiga, ou uma empresa que opere em um mercado estável, poderá ter, geralmente, sem prejuízo para sua eficiência, uma amplitude de controle maior do que uma empresa nova, ainda em plena fase de crescimento e de burocratização, ou que uma empresa que opere em um mercado instável, em que a concorrência, as variações sazonais e outros fatores estejam exigindo sempre decisões rápidas, modificações e adaptações de última hora. Uma estrada de ferro ou a Igreja Católica são exemplos típicos de organizações do primeiro tipo; uma fábrica de confecções femininas ou um exército em guerra representam bem o segundo tipo. Na prática observa-se que a amplitude de controle tende, em geral, a ser realmente bem maior no primeiro tipo de organização do que no segundo.

6. *Localização dos subordinados.* Se todos estiverem reunidos em uma mesma sala, como geralmente é o caso dos subordinados de um mestre ou de um chefe de seção, será relativamente fácil a comunicação; o controle,

portanto, será facilitado e a amplitude de controle poderá ser relativamente grande. Em contrapartida, se eles estiverem espalhados por todo o país, ou mesmo se cada um estiver em uma sala diferente, a comunicação tornar-se-á mais difícil e, desde que se deseje exercer a mesma supervisão, a amplitude terá necessariamente que ser menor.

7. *Tipo de subordinado.* Quanto mais capazes, quanto mais treinados, quanto mais responsáveis forem os subordinados, menos necessitará o superior de interferir e orientar seu trabalho, menor número de relações serão necessárias entre superior e subordinado e maior, portanto, poderá ser a amplitude de controle. Aumentando essa amplitude, não só se estaria reduzindo o número de níveis hierárquicos da organização, como também se estaria caminhando no sentido da descentralização da organização. Nesse caso, desde que os subordinados fossem competentes, essa descentralização seria especialmente indicada como um meio de aproveitar melhor sua competência, melhorar seu moral, incentivar sua iniciativa.

Com a análise dessas sete variáveis, será facilitado o processo de determinação da amplitude de controle ótima para cada caso particular. Continuamos sem um número mágico, que limite em termos absolutos a amplitude de controle, mas ficamos com uma série de orientações que nos permitem dizer que, se em determinado caso uma amplitude de controle funciona bem, em outro caso a amplitude deverá ser maior ou menor para se alcançar o mesmo bom resultado.

Observe que, quando dissemos que, quanto mais competentes fossem os subordinados, maior poderia ser a amplitude de controle, estávamos, em certo sentido, sendo contraditórios com as demais variáveis que nos orientam a respeito da amplitude de controle. Isso porque essas variáveis anteriores indicavam direta ou indiretamente que a amplitude de controle dos administradores de nível hierárquico mais alto deve ser em geral menor. Ora, essa última sugere exatamente o oposto. Subordinados altamente capazes, treinados e responsáveis são geralmente empregados de alto nível, administradores, engenheiros e assessores de todos os tipos. Seus superiores serão naturalmente administradores de nível ainda mais alto, que deverão, diante dessa variável, ter uma amplitude de controle maior.

O problema está colocado. Pergunta-se, então: desde que tenhamos subordinados de alto nível hierárquico e competentes (gerentes, por exemplo), será possível termos, sem prejuízo para a eficiência administrativa, grande amplitude de controle para seu superior (um dos diretores), contornando-se as demais variáveis? Lembre-se de que estas variáveis, como o caráter rotineiro das atividades, o grau de planejamento, o tempo dedicado

à supervisão, indicam que a amplitude de controle de administradores de cúpula deve ser pequena em relação à amplitude de controle de administradores de nível mais baixo.

Essa grande amplitude de controle só será possível se, previamente, estabelecermos amplo sistema de delegação de decisões e, particularmente, se mudarmos o tipo de controle, de controle por supervisão para controle por resultado.

Fica, assim, mais uma vez evidenciada a estreita relação entre a descentralização, a delegação de autoridade e a amplitude de controle. Quanto mais se delegar o poder de tomar decisões, quanto mais os subordinados puderem tomar decisões sem consultar seus superiores a todo instante, menor número de comunicação ser necessária entre superior e subordinado e maior, portanto, poderá ser a amplitude de controle.

Além da simples delegação de autoridade, porém, outro fator correlato que influencia a amplitude de controle é o tipo de controle. Quando examinamos os critérios para determinação da amplitude de controle, estávamos sempre tomando por base as necessidades do controle por supervisão. Por esse tipo de controle entende-se o controle cerrado, no qual o controlador não se preocupa apenas com os resultados a serem atingidos, mas também com os meios a serem usados. Ele não está disposto a esperar que o trabalho se complete para então compará-lo com o padrão e eventualmente estabelecer medidas corretivas para o futuro; ao realizar o controle por supervisão, ele estabelece padrões de desempenho intermediários e fica constantemente verificando se esses padrões estão sendo observados.

O controle por supervisão era o tipo de controle em geral recomendado pelos autores da Escola de Administração Científica; era o tipo de controle cerrado que se coadunava com uma teoria de Administração que estabelecia métodos de produção precisos, inflexíveis, em que a iniciativa do subordinado fosse reduzida ao mínimo, que defendia a centralização administrativa, que baseava seu sistema de motivação dos empregados na simples disciplina, na ameaça de punições e nos incentivos monetários, sem se preocupar com os incentivos de caráter social e psicológico. Com esse tipo de controle, naturalmente, a amplitude de controle deveria ser relativamente pequena. Em particular, a amplitude de controle dos administradores de cúpula deveria ser pequena, dado somarem-se a esse controle por supervisão todas aquelas variáveis que indicavam que sua amplitude de controle deveria ser mesmo menor que a de administradores de nível mais baixo.

Entretanto, desde que tenhamos subordinados competentes, responsáveis, como geralmente acontece com os administradores de cúpula,

poderemos usar outro tipo de controle: o controle por resultados. Nesse caso, o controlador não se preocupa mais particularmente com os meios que o subordinado usará para atingir os fins visados. Ele poderá estabelecer algumas normas e diretrizes a respeito, mas sua principal diretriz será a de deixar liberdade ao subordinado para escolher os melhores meios que o levarão a atingir os fins visados. Ao superior só interessam os resultados. Se estes forem satisfatórios, se estiverem de acordo com os objetivos previamente definidos, ele dar-se-á por satisfeito, não interferindo no trabalho do subordinado.

O controle por resultados é, pois, em última análise, um tipo de delegação de autoridade e, portanto, descentralização, com todas as vantagens da descentralização. O superior delega ao subordinado autoridade para escolher os meios que empregará para atingir os fins visados e só controla estes últimos. Aproveita-se, assim, muito melhor a competência dos subordinados, estimula-se sua iniciativa, satisfazem-se suas necessidades de independência, concentra-se a atenção de todos nos resultados. E é claro que, com o uso do controle por resultados, a amplitude do administrador de cúpula pode ser muito maior. A comunicação do superior com os subordinados e destes com o superior será em muito menor número, menor quantidade de decisões estarão envolvidas, a carga de controle do superior será grandemente aliviada, de forma que nada impedirá que também o administrador de cúpula (já vimos que em relação aos administradores de nível mais baixo isso não apresenta problema) tenha, em muitos casos, um número de subordinados diretos maior do que os cinco ou seis estabelecidos pela Escola Clássica.

Apresentaremos aqui os resultados de algumas pesquisas que procuraram determinar na prática qual a amplitude de controle adotada pelas empresas. O fato de elas adotarem em média esta ou aquela amplitude de controle certamente não significa que essa seja a amplitude de controle correta. Pode, no entanto, orientar-nos a respeito. Veremos que os resultados das pesquisas confirmam, em grande parte, as principais teses que estamos defendendo a respeito da amplitude de controle, quais sejam: (1) para cada caso particular haverá uma amplitude de controle ótima, podendo essa amplitude variar grandemente; (2) a amplitude de controle de administradores de nível mais baixo deve ser em geral maior que a dos de nível mais alto; e (3) mesmo a amplitude de controle destes últimos pode ser maior do que cinco ou seis.

Uma pesquisa muito interessante foi realizada por Alton Baker e Ralph Davis, entre empresas industriais do estado de Ohio. Estavam eles preocupados em provar a hipótese de que, enquanto o pessoal de linha tende a

crescer em progressão aritmética em uma empresa em expansão, os assessores tendem a crescer em proporção geométrica. Não conseguiram provar essa tese, mas no processo de pesquisa chegaram a alguns dados significativos a respeito da amplitude de controle. Afirmam eles: “Esses dados confirmam a tese de que há uma unidade ou amplitude de controle para operários e que ela existe independentemente do setor em que esteja a indústria. Os dados indicam que a amplitude de controle média é de 100/6, isto é, 16,7 operários para cada mestre. Esse é quase exatamente o centro do intervalo de amplitude de controle para operários geralmente aceito, 10 a 30 empregados. Esses dados confirmam também que existe uma unidade ou amplitude de controle para administradores. Eles indicam que a amplitude de controle média para executivos é de seis subordinados, aproximadamente. Esse é também o centro do intervalo de amplitude de controle para administradores geralmente aceito, de três a oito ou nove administradores subordinados”.<sup>14</sup>

Não sabemos onde os dois autores encontraram o que eles chamam de “intervalos de amplitude de controle geralmente aceitos”. Os resultados de sua pesquisa, porém, mostram claramente uma amplitude quase três vezes menor dos administradores que controlam administradores, em comparação com os supervisores de operários. Observe, também, que a amplitude média de controle dos primeiros, amplitude de seis, ainda está dentro dos limites estabelecidos pela maioria dos representantes da Escola Clássica. Encontra-se, porém, no limite superior, de modo que se pode admitir que em grande número de casos a amplitude de controle dos administradores era maior do que seis.

A American Management Association realizou também nos Estados Unidos uma pesquisa sobre a amplitude de controle, cujos resultados são relatados por Ernest Dale. Informa ele que “as companhias selecionadas eram todas conhecidas como tendo boas práticas administrativas”.<sup>15</sup> A pesquisa restringiu-se a procurar determinar a amplitude de controle dos presidentes das empresas. Foram realizadas cem entrevistas entre empresas consideradas grandes nos Estados Unidos, com mais de 5 mil empregados, e 41 entrevistas entre empresas de tamanho médio, com um número de empregados entre 500 e 5 mil. Os resultados da pesquisa aparecem nas Tabelas 4.2 e 4.3.

---

<sup>14</sup> Alton W. Baker e Ralph C. Davis. *Ratios of staff to line employees and stages of differentiation of staff functions*, Bureau of Business Research, Ohio State University, Research Monograph n<sup>o</sup> 72, 1954, p. 57, citado em John M. Pfiffner e Frank P. Sherwood. *Administrative organization*. Englewood Cliffs, Nova Jersey: Prentice-Hall, 1960, p. 157.

<sup>15</sup> Ernest Dale, *op. cit.*, p. 76-81.

Verificamos por essas tabelas que a amplitude de controle mediana para o primeiro grupo de empresas situa-se entre oito e nove. O número mediano de subordinados diretos dos presidentes das grandes empresas encontra-se acima do limite de seis postulado pelos representantes da Escola Clássica. Se, em vez de tomarmos a mediana, tomarmos como medida de valor central a média, teremos uma amplitude de controle média de 9,6. Maior ainda, portanto. Para a pesquisa realizada entre as empresas de tamanho médio, realizada com amostra bem menor e, desse modo, talvez menos representativa, temos uma amplitude de controle mediana entre seis e sete e um número médio de subordinados diretos ao presidente de exatamente sete.

Vemos, portanto, que a realidade observada entre empresas geralmente consideradas como bem administradas estava bem longe da amplitude de controle de três, considerada ideal para os administradores de topo por Sir Ian Hamilton, que, embora estabelecendo como limite a amplitude de controle de seis, dizia: “Quanto mais perto chegamos do supremo dirigente da organização, mais devemos caminhar no sentido de grupos de três; quanto mais nos aproximamos da base da organização, mais devemos caminhar no sentido de grupos de seis”.<sup>16</sup> A realidade parece também se chocar com a teoria de Graicunas. Segundo sua fórmula, para uma amplitude de controle de sete já teríamos 490 relações possíveis, subindo essas relações para 2.376 no caso de uma amplitude de controle de nove. Em qualquer uma das circunstâncias, se a fórmula de Graicunas fosse realmente significativa, a situação administrativa das empresas pesquisadas seria insustentável, dada a complexidade das relações propiciadas pela amplitude de controle. A realidade, no entanto, indicava exatamente o oposto.

Analisando as Tabelas 4.2 e 4.3, podemos também observar como é arbitrário estabelecer uma amplitude de controle ideal. Já vimos que a amplitude de controle deve ser função das condições particulares de cada caso. Essa afirmação ganha substância se dermos atenção à grande variação de amplitudes de controle verificada na pesquisa. Entre as cem grandes empresas, temos seis em que a amplitude de controle é de apenas uma. Essas são provavelmente empresas em que existe um vice-presidente-executivo ao qual se subordinam os demais diretores. Em contrapartida, temos, no extremo oposto, cinco empresas nas quais a amplitude de controle do presidente é igual ou superior a 20, e 47 empresas com amplitude de controle igual ou superior a dez.

Já vimos como, através do aumento da amplitude de controle, a organização é descentralizada, seja devido à simples redução de níveis hierárquicos,

<sup>16</sup> Sir Ian Hamilton, *op. cit.*, p. 229.

**TABELA 4.2** – *Amplitude de controle do presidente em 100 grandes empresas norte-americanas (mais de 5 mil empregados)*<sup>17</sup>

Amplitude de controle do presidente	Número de empresas
1 .....	6
2 .....	–
3 .....	1
4 .....	3
5 .....	7
6 .....	9
7 .....	11
8 .....	8
Mediana	
9 .....	8
10 .....	6
11 .....	7
12 .....	10
13 .....	8
14 .....	4
15 .....	1
16 .....	5
17 .....	–
18 .....	1
19 .....	–
20 .....	1
21 .....	1
22 .....	–
23 .....	2
24 .....	1
Total .....	100

**TABELA 4.3** – *Amplitude de controle do presidente em 41 empresas norte-americanas de tamanho médio (500 a 5 mil empregados)*<sup>18</sup>

Amplitude de controle do presidente	Número de empresas
1 .....	3
2 .....	–
3 .....	2
4 .....	2
5 .....	4
6 .....	8
Mediana	
7 .....	7
8 .....	5
9 .....	2
10 .....	4
11 .....	1
12 .....	–
13 .....	1
14 .....	1
15 .....	–
16 .....	–
17 .....	1
Total .....	41

<sup>17</sup> Ernest Dale, *op. cit.*, p. 77.<sup>18</sup> *Idem*, p. 80.

seja através do processo de delegação forçada. Abandonamos, em seguida, o problema da descentralização, para estudarmos com certa minúcia o princípio da amplitude de controle – um dos temas mais fascinantes da teoria de organização. Voltamos agora à pergunta inicialmente realizada: até que ponto é legítimo descentralizar através do aumento da amplitude de controle? Não será desaconselhável e mesmo perigoso manipular a amplitude de controle, que tem tantas repercussões no sistema administrativo de uma organização, com o simples objetivo de descentralizá-la?

A nosso ver, não se deve utilizar o aumento da amplitude de controle como medida autônoma, isolada, de descentralização. É perigoso o emprego da técnica da delegação forçada, aumentando-se a amplitude de controle até o ponto em que o administrador não tem mais possibilidades materiais de controlar cerradamente seus subordinados e é então forçado a delegar. Com essa medida, poderemos ter descentralização, mas esta poderá vir acompanhada de desorganização, de perda de controle.

O aumento da amplitude de controle pode, no entanto, constituir em uma técnica legítima de descentralização, se vier como acompanhamento da delegação de autoridade. Delegado o poder de tomar decisões aos subordinados e estabelecido o sistema de controle por resultados, o superior ficará com mais tempo para administrar. Para aproveitar melhor seu trabalho, reduzir os níveis hierárquicos e impedir que ele seja tentado a voltar a supervisionar cerradamente seus subordinados, será conveniente então aumentar sua amplitude de controle. Dessa forma, o aumento da amplitude de controle, sem prejudicar o sistema de controle, reforçará o processo de descentralização iniciado com a delegação das decisões.

### ► *Organização funcional descentralizada*

Já estudamos longamente os meios de descentralizar, a delegação de decisões, o controle por resultados, o aumento da amplitude de controle. Tanto em relação à delegação de autoridade quanto em relação à amplitude de controle examinamos os critérios objetivos que nos devem orientar no sentido de delegar mais ou menos autoridade, de aumentar ou restringir o número de subordinados diretos de um administrador. Vimos que, se alguns fatores conduziam para a maior descentralização, outros indicavam o caminho contrário. Por outro lado, quando, no último capítulo, estudamos as vantagens e desvantagens recíprocas da centralização e da descentralização, chegamos também a uma espécie de impasse. Em vez de chegarmos a uma conclusão prática e global, que orientasse com simplicidade e clareza o leitor, dedicamo-nos à

extensa análise do problema, que, por si só, não nos levava à solução desejada. Não poderíamos, porém, agir de outra forma. O problema é realmente complexo, não pode ser sujeito a análises e soluções simplistas. Mas perguntará o leitor: embora não sendo tão simples e fácil quanto desejaríamos, existe uma solução para o problema, existe um meio de descentralizar a organização através do qual se possam auferir todas as vantagens de ordem moral e administrativa da descentralização, sem, ao mesmo tempo, incorrer em suas desvantagens? Cremos que essa solução existe. É o que chamamos de organização funcional descentralizada.

Se quisermos classificar as organizações segundo o tipo de autoridade nelas existente, teremos basicamente dois tipos de organização: a organização em linha e a organização funcional. A primeira é aquela em que a autoridade de linha é a única a existir. Além dos administradores de linha, haverá também assessores. Por isso ela é também chamada organização em linha e assessoria.

A autoridade de linha é aquela relação em que o administrador exerce o comando direto e exclusivo sobre seus subordinados. O administrador investido de autoridade de linha tem comando sobre todas as funções exercidas por seus subordinados. Em outras palavras, ele é o único chefe de seus subordinados. Poderíamos, assim, definir também a organização em linha como aquela organização na qual se respeita o chamado princípio de unidade de comando, na qual cada subordinado obedece apenas a uma pessoa.

Em contrapartida, a organização funcional é aquela na qual, ao lado da autoridade de linha, existe também a autoridade funcional. Por autoridade funcional entende-se a relação em que o superior tem comando sobre apenas uma ou algumas das funções dos subordinados. Isso implica outro superior ter também autoridade sobre outras funções do subordinado, de forma que, nessa organização, um subordinado poderá ter mais de um chefe. É uma organização em que a unidade de comando não é observada. A autoridade funcional pode ser total ou parcial. O administrador investido de autoridade funcional pode ter plena autoridade dentro de sua função, ou sua autoridade pode ser limitada, restringir-se, por exemplo, à emissão de diretrizes concernentes à sua função.

O primeiro autor a defender a idéia da organização funcional foi Taylor.<sup>19</sup> O fundador da Escola de Administração Científica, ao apresentá-la, não estava preocupado com a descentralização das empresas. Conforme já

---

<sup>19</sup> Frederick Winslow Taylor. "Shop management". *Scientific management*, volume no qual constam as principais obras de Taylor, editado por Harper & Brothers, 1947, Nova York, p. 98-109.

dissemos, os primeiros estudiosos de Administração não se preocuparam com o problema da descentralização. Taylor estava, isso sim, interessado em tirar a maior vantagem possível da especialização. E a organização funcional por ele imaginada atendia, exatamente, a esse objetivo.

Taylor preocupava-se muito mais com a organização e a racionalização do trabalho ao nível dos operários do que ao nível da administração. Dessa forma, quando ele idealizou seu modelo de organização, deu-lhe o nome de “mestrança funcional” (*functional foremanship*). Cada operário, em vez de prestar contas a um único mestre, deveria subordinar-se a oito tipos de mestres funcionais. Quatro deles deveriam trabalhar na própria oficina, junto aos operários. Eram eles os chefes de grupo (*gang bosses*), os chefes de rapidez (*speed bosses*), os inspetores (*inspectors*), e os chefes de manutenção (*repair bosses*). Os outros quatro tipos de mestres deveriam permanecer na sala de planejamento a maior parte do tempo. Taylor lhes dava os seguintes nomes: encarregado da rota e ordem de trabalho (*order of work and route clerk*), encarregado da ficha de instrução (*instruction card clerk*), encarregado dos tempos e custos (*time and cost clerk*) e disciplinador da oficina (*shop disciplinarian*).

Não cabe aqui apresentar as funções que cada um desses mestres deveria ter, segundo Taylor. O importante é observar que sua organização funcional opunha-se frontalmente ao modelo da organização em linha e assessoria, à “organização do tipo militar”, conforme a chamava Taylor. Segundo seu sistema, em vez de termos um pequeno grupo de operários prestando contas a um único chefe, teríamos um grande número de operários subordinando-se, ao mesmo tempo, a oito chefes. Estes seriam especialistas e sua autoridade seria limitada à área de sua especialidade. Caía, assim, por terra o princípio da unidade de comando e, com ele, o princípio da amplitude de controle.

Taylor, cujas idéias foram em geral aceitas com grande rapidez, não obteve o mesmo êxito com sua organização funcional. Foi ela a causa de uma das únicas divergências entre ele e Fayol, para o qual os “princípios de administração” e, particularmente, o da unidade de comando eram sagrados. Pode-se afirmar que, de um modo geral, seu modelo de organização funcional não foi aceito no nível dos operários por ele proposto. Os mestres, contramestres ou capatazes conservam sua autoridade exclusiva sobre os operários. Os membros dos departamentos de planejamento e controle da produção, controle de qualidade, administração de pessoal e manutenção exercem suas funções na qualidade de assessoria ou serviço.

Entretanto, esse modelo foi aceito ao nível da administração de cúpula das grandes empresas, transformando-se em um instrumento excepcionalmente adaptado para permitir sua descentralização. Quase todas as grandes

empresas norte-americanas adotaram o modelo da organização funcional descentralizada. E, no resto do mundo, inclusive no Brasil, à medida que as empresas cresciam e se diversificavam, observava-se também uma tendência para a adoção desse modelo. Provavelmente, a primeira empresa que se estruturou em bases de uma organização funcional descentralizada foi a General Motors americana, na década de 20. No Brasil, uma das primeiras empresas brasileiras a se organizar dessa forma foi possivelmente o Grupo Ultra (Ultragaz-Ultralar), durante a década de 50.

Ao opormos a organização em linha e assessoria à organização funcional, apresentamos uma definição desta última. Dissemos que organização funcional é aquela em que, ao lado da autoridade de linha, existe também a autoridade funcional, adstrita apenas à função do administrador, de forma que o princípio da unidade de comando deixa de ser respeitado e cada subordinado passa a prestar contas a mais de um superior. Da mesma forma, porém, que a organização em linha e assessoria, a organização funcional pode ser descentralizada ou não. Não há nenhuma relação direta necessária entre descentralização e organização funcional. Taylor, quando apresentou seu modelo, não estava pensando em descentralização. O simples fato de desenharmos uma organização funcional, em cujo organograma a autoridade funcional é representada por linhas pontilhadas, enquanto a autoridade de linha o é por linhas cheias, não significa que essa organização seja descentralizada. O fato, porém, é que a organização funcional ganhou evidência quando aplicada na cúpula das empresas como uma técnica de descentralização. Instalava-se uma organização funcional que era acompanhada de uma descentralização da empresa, de forma que o resultado era a organização funcional descentralizada. Pergunta-se, então: qual a característica essencial que define a organização funcional descentralizada?

O modelo da organização funcional descentralizada, talvez devido às grandes dimensões e ao dinamismo interno dos sistemas sociais nos quais é aplicado, tem um caráter dialético. Baseia-se em uma contradição, que poderia ser assim expressa: a organização funcional descentralizada é aquela em que a autoridade é amplamente delegada, ao mesmo tempo em que se conserva um centro forte; em outras palavras, é uma organização ao mesmo tempo descentralizada e centralizada.

Essa idéia já foi mais ou menos expressa por um administrador da General Motors que, em 1927, escreveu uma monografia com o título *Controle centralizado com responsabilidade descentralizada*.<sup>20</sup> O que se pretende com a

<sup>20</sup> Donaldson Brown, *op. cit.*

organização funcional descentralizada é descentralizar não diminuindo, mas aumentando o controle da administração de cúpula sobre as bases; e ter ao mesmo tempo as vantagens da descentralização e da centralização.

Essa mesma idéia de organização foi em parte adotada pela China comunista. É claro que, tratando-se de um país com condições econômicas, políticas e sociais totalmente diversas daquelas prevalentes nos países industriais do Ocidente, entre a organização funcional descentralizada desenvolvida pelas grandes empresas privadas norte-americanas e o “centralismo democrático” aplicado pelos chineses em suas organizações, encontramos apenas uma semelhança básica. Mas essa semelhança merece ser observada. O centralismo democrático, como seu próprio nome já sugere, baseia-se em uma contradição – uma contradição dialética deliberadamente procurada pelos líderes comunistas chineses de formação marxista. H. F. Schurman escreveu a respeito um artigo<sup>21</sup> sobre o qual nos basearemos. Diz ele que Mao Tsé-tung distingue as contradições antagônicas das não-antagônicas. As primeiras ocorrem entre inimigos e devem ser resolvidas pela força. As últimas ocorrem entre amigos e são resolvidas pela discussão, pela crítica e pela educação.

O centralismo democrático seria uma contradição do segundo tipo. Por centralismo entende-se a obediência absoluta ao comando supremo, que teria como instrumentos: (1) um sistema hierárquico de toda a sociedade, tendo na cúpula o Partido Comunista; e (2) os líderes dos sindicatos e dos quadros administrativos, que seriam membros do partido. Por democracia entende-se o máximo de independência e de participação nas decisões por parte das bases. A democracia teria como instrumentos: (1) o “positivismo” e a “criatividade”, ou seja, além da obediência, a capacidade de tomar decisões de caráter independente, pois o partido espera de seus membros iniciativa, espontaneidade e desejo de tomar decisões; (2) a “crítica” e a “autocrítica”, que devem ocorrer em reuniões especialmente organizadas para tal fim, chamadas “reuniões de retificação”; e (3) independência local e regional para a tomada de decisões, em função dos problemas locais particulares. Por exemplo, “o Decreto de 29 de agosto de 1958 de forma alguma determinava em seus mínimos detalhes como as comunas deveriam ser estabelecidas. A organização das comunas locais era, via de regra, resultado do trabalho dos funcionários locais do partido”.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> H. F. Schurman. “Organizational principles of Chinese communists”. *The China quarterly*, nº 2, abril/junho, 1960.

<sup>22</sup> Idem, p. 51.

O maior inimigo do sistema seria o “burocratismo” (esse termo é sempre compreendido em sua acepção pejorativa pelos comunistas, que o identificam com as conseqüências não previstas nem desejadas da burocracia, a que nos referimos no Capítulo 2). “O burocratismo pode ser descrito como o funcionamento perfeito demais do controle centralizado – como um centralismo excessivo na forma em que ele foi descrito na literatura. O burocrata do partido age de pleno acordo com as diretrizes do partido, mas no processo seu trabalho torna-se mera rotina, e ele perde a capacidade de tomar decisões com independência”.<sup>23</sup> Dessa forma, o burocratismo opõe-se diretamente à democracia, na forma em que ela é entendida pelos comunistas chineses, explicando, assim, o fato de que a maioria dos muitos movimentos de “retificação” tenham sido dirigidos precipuamente contra ele.

A semelhança entre a organização funcional descentralizada e o centralismo democrático é evidente. Ambos se baseiam em uma contradição. Nos dois sistemas, essa contradição resume-se na existência de um centro forte lado a lado com bases dotadas de grande autonomia. Tanto em um quanto no outro caso reconhece-se a inviabilidade, no seio das grandes organizações, de um sistema centralizador, mas não se quer correr o risco da perda de controle pela cúpula – risco esse em que se incorreria com um sistema descentralizado e simples.

Em termos práticos, como se define e se resolve essa contradição na organização funcional descentralizada? Basicamente, através de uma estrutura organizacional que alie administradores funcionais e administradores de linha. Naturalmente, na realidade de cada empresa, observa-se grande variedade de estruturas, cada qual com suas feições particulares. Em forma esquemática, porém, podemos definir a estrutura da organização funcional descentralizada como aquela que aparece, mais adiante, na Figura 4.3. No topo da empresa temos um presidente e muitas vezes um vice-presidente-executivo. São administradores de linha aos quais cabe a direção-geral de toda a organização. Em grandes organizações, além desses dois diretores, temos muitas vezes outros, entre os quais, geralmente, o diretor-financeiro, constituindo todos o Comitê Executivo, com autoridade suprema sobre a empresa. (Não nos estamos referindo ao Conselho de Diretores, *Board of Directors*, que é uma instituição norte-americana especial, intermediária entre os acionistas e a diretoria executiva da empresa, a qual está em seu controle.) Abaixo da presidência da organização (e da vice-presidência executiva e do Comitê Executivo, se tais órgãos existirem na empresa), temos os administradores

<sup>23</sup> Idem, p. 55.

funcionais. Dependendo da empresa, serão eles diretores, superintendentes ou gerentes. No grupo Ultra, por exemplo, eles eram chamados superintendentes. Esses administradores funcionais são também membros da administração central, localizam-se junto à presidência, dando consistência à idéia de que a organização funcional descentralizada possui um centro forte. Cada um deles é um especialista. Os departamentos que dirigem foram criados segundo um critério de departamentalização funcional. No modelo de organização funcional descentralizada que apresentaremos na Figura 4.3, temos quatro administradores funcionais: o diretor-financeiro, o diretor de produção, o diretor de mercadização e o diretor de relações industriais. Abaixo também da presidência da organização temos os administradores de linha responsáveis pela direção das unidades autônomas, geralmente chamadas de divisões. Essas unidades autônomas são pequenas empresas dentro da empresa maior. Em cada divisão, geralmente existem os departamentos funcionais correspondentes aos existentes na administração central. No modelo que apresentaremos, temos cinco divisões, cada uma chefiada por um diretor de divisão. Completa-se, assim, a estrutura básica da organização funcional descentralizada.

*Independência das divisões.* Como se inter-relacionam os administradores funcionais e os administradores divisionais (de linha)? A estes últimos é dada ampla liberdade operacional. A eles cabe toda a responsabilidade pelo êxito ou fracasso de sua divisão. Realiza-se, de fato, uma efetiva descentralização em favor da autoridade dos administradores divisionais. As várias divisões, dentro da empresa, competem entre si. Seus resultados, em termos de lucro e de aumento da produtividade, são medidos separadamente. Geralmente, seus administradores não são obrigados a comprar produtos ou serviços produzidos dentro da empresa por outra divisão. Se o preço exigido pela outra divisão for maior que o do mercado, a compra poderá ser realizada fora da empresa. Da mesma forma, uma divisão não é obrigada a vender a outra. Se a divisão vendedora encontrar fora da empresa quem lhe ofereça mais por seu produto ou serviço, poderá realizar a venda a esse terceiro. É esse o chamado “direito de anulação” (*right of nullification*), segundo a terminologia norte-americana. É um direito que raramente é usado, mas, desde que exista, dá grande liberdade às divisões, ao mesmo tempo que estimula o aumento de sua produtividade e a redução de seus custos.

Mas o “direito de anulação” é apenas um aspecto do caráter descentralizado das divisões. Como fruto de uma análise das decisões mais típicas em cada área funcional dentro da empresa, temos setores em que há maior ou menor delegação de autoridade. Observe, aliás, que a organização funcional

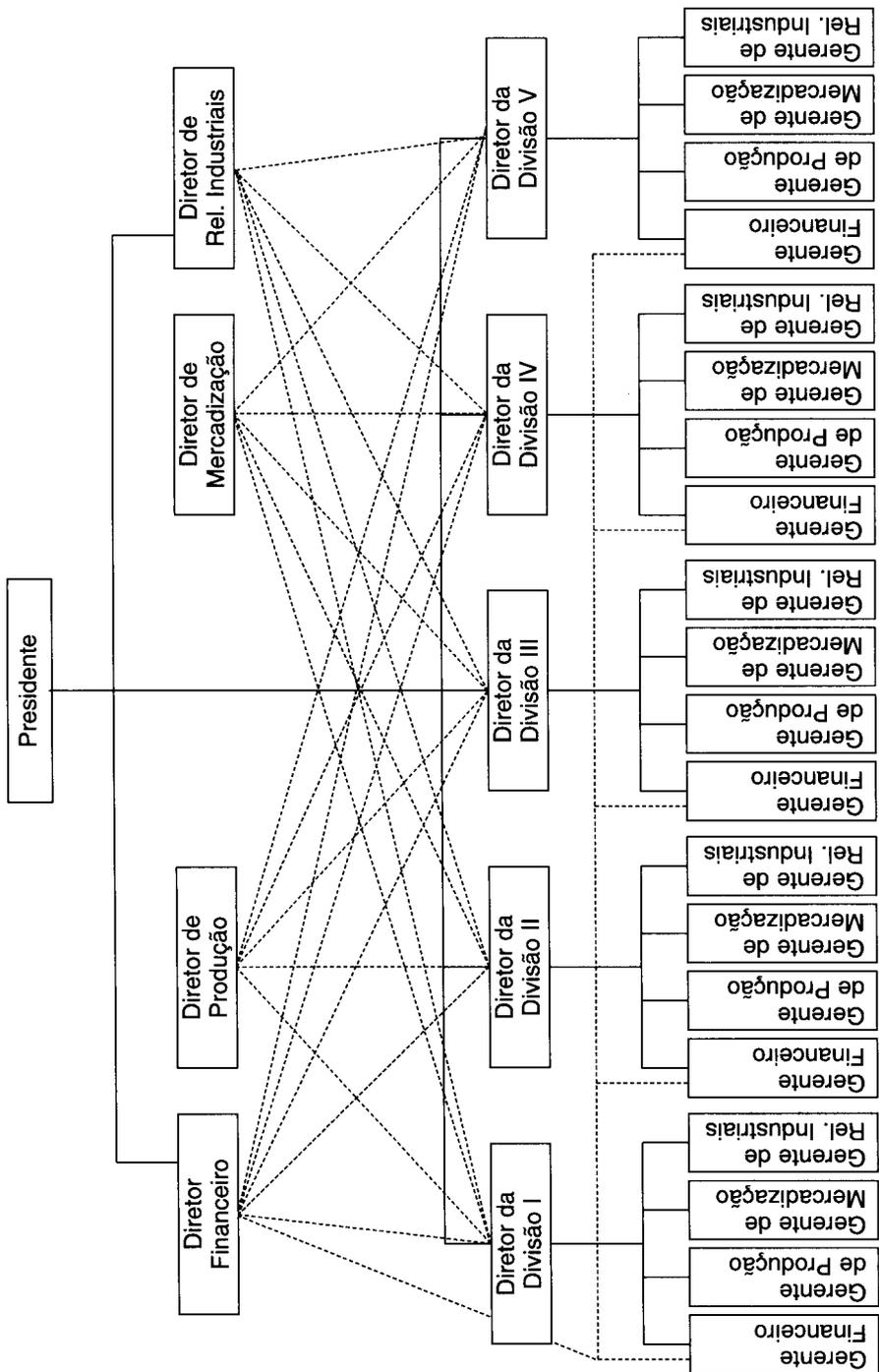


FIGURA 4.3 – Um modelo de organização funcional descentralizada

descentralizada usa de todos os meios de descentralização a que já nos referimos, além de possuir algumas características específicas. A descentralização é feita basicamente através da delegação de autoridade, depois de uma apropriada análise das decisões; em certos casos, usa-se o aumento da amplitude de controle; e certamente o controle por resultados e não por supervisão é uma norma na organização funcional descentralizada.

*Descentralização e áreas funcionais.* Vejamos o grau de descentralização observado em cada uma das principais áreas funcionais, na organização funcional descentralizada. No campo da administração de pessoal é deixada relativa autonomia aos administradores divisionais. A seleção de administradores de alto nível, a promoção de administradores, os acordos salariais e os relativos a condições de trabalho são centralizados, enquanto a direção direta dos subordinados, a seleção de operários e funcionários, suas promoções, transferências etc. são delegadas aos administradores divisionais. Já no campo da produção, dentro das diretrizes preestabelecidas, é deixada ampla liberdade aos administradores divisionais. O mesmo se diz em relação ao setor de mercadização. Tanto em um como no outro é geralmente necessário um conhecimento íntimo das condições locais, das condições locais da produção no primeiro caso, das condições locais do mercado no segundo caso, de forma que a descentralização é uma regra nesses setores. Além disso, é muito comum que decisões nessas áreas tenham caráter urgente, exigindo um sistema descentralizado.

Enquanto, geralmente, temos ampla delegação de autoridade e o uso de controle por resultados, no que diz respeito à produção e às vendas, e, no setor da administração de pessoal, uma relativa descentralização, na área de finanças e contabilidade a descentralização tende a ser muito restrita. A administração central geralmente prefere manter firme controle sobre esses setores, estabelecendo regras uniformes a serem obedecidas por todas as divisões. Padronizando o sistema contábil, a administração central assegura o emprego de critérios uniformes na apuração dos resultados financeiros das diversas unidades. Torna-se, assim, possível uma comparação direta entre os resultados das divisões. Todo o controle exercido pela administração central é um controle por resultados. Aos administradores divisionais é deixada grande autonomia decisória. Mas, para que o controle por resultados possa efetivar-se, a administração central conserva em suas mãos o instrumento de controle por excelência dentro da empresa, que é a contabilidade. No setor do financiamento propriamente dito, a administração central tende também a conservar sua autoridade. Ao controle dos fundos da empresa é dada grande importância. Por outro lado, como no caso do

setor contábil, as vantagens provenientes do conhecimento das condições locais não têm maior significado no campo do controle financeiro da empresa. Além disso, a criação dentro da empresa (ou grupo de empresas) de um departamento ligado à administração central, que controle recursos financeiros da empresa, obtendo fundos e distribuindo-os entre as diversas unidades autônomas conforme suas necessidades, parece uma prática muito conveniente. Resulta daí que o setor financeiro também tende a ser centralizado dentro da organização funcional descentralizada. Outro setor que da mesma forma tende a ser centralizado é o de compras. Com a centralização, pretende-se tirar vantagem da possibilidade de se efetuarem compras em larga escala.

*Papel dos administradores funcionais.* Se, porém, exceto nos setores contábil e financeiro e eventualmente no de compras, é delegada ampla autoridade aos administradores divisionais de linha, que papel cabe aos administradores funcionais? Fundamentalmente, cabe a eles, cada um dentro da sua função específica, definir os objetivos a ser atingidos, estabelecer as diretrizes gerais a ser seguidas por todas as divisões para que os objetivos sejam atingidos, coordenar as atividades das divisões sem ferir sua autonomia, obter os dados referentes aos resultados atingidos pelas divisões em seus respectivos setores, de forma que o Comitê Executivo ou o presidente possam controlá-las efetivamente, assessorar os administradores divisionais com informações e conselhos. Em virtude desta última função dos administradores funcionais, há quem os confunda com simples assessores. É claro que aí há um engano. Assessores não têm autoridade para definir diretrizes, para ditar normas gerais. Sendo, porém, especialistas, ao contrário do presidente e dos administradores divisionais, que são tipicamente generalistas, cabe aos administradores funcionais também a missão de assessoria. Seus conhecimentos são mais aprofundados em sua área de ação, de forma que eles podem ajudar os administradores divisionais a tomar suas decisões. E a organização funcional descentralizada foi criada tendo-se em vista, entre outras coisas, essa possibilidade.

É claro que o papel do administrador funcional varia de empresa para empresa. Descrevemos apenas quais são suas funções mais típicas. Em algumas empresas, ele pode ter mais autoridade; em outras, menos. E, mesmo dentro da mesma empresa, pode haver administradores funcionais com maior ou menor autoridade, não só do ponto de vista informal, mas também do aspecto formal. No modelo apresentado na Figura 4.3, temos exatamente esse fato. A autoridade funcional do diretor-financeiro é maior que a

dos demais administradores funcionais. Sua função é basicamente centralizada, de forma que ele tem relações diretas com os administradores financeiros e contábeis existentes em cada divisão. Estes, do ponto de vista disciplinar, subordinam-se ao diretor-regional respectivo, e do ponto de vista funcional prestam contas ao diretor contábil e financeiro. A dualidade de comando, neste caso, é completa.

Em suma, a estrutura básica da organização funcional descentralizada pode ser assim descrita: de um lado, uma forte administração central, conservando centralizados certos setores como o financeiro e o contábil e, através de administradores funcionais, estabelecendo objetivos, diretrizes e controlando por resultados o trabalho das divisões; por outro lado, divisões administradas com ampla liberdade, especialmente nos setores de produção, mercadização e relações industriais, constituindo-se cada uma delas unidades autônomas que competem e transacionam entre si.

*Critérios de departamentalização.* Em relação à estrutura organizacional da organização funcional descentralizada, resta ainda um problema: quais os critérios de departamentalização usados? Em relação à departamentalização dos órgãos dirigidos pelos administradores funcionais, é claro que o critério só pode ser funcional. Cada departamento corresponde a uma função. Já em relação à departamentalização das divisões, temos dois critérios básicos: a departamentalização por produto e a departamentalização por região. Quando a empresa produz grande número de bens e serviços, como é o caso da General Motors americana, por exemplo, a departamentalização das divisões tende a ser feita por produtos. A descentralização e a departamentalização resultam da política de diversificação da empresa. Quando, porém, o que caracteriza a empresa é menos a produção de grande número de bens e serviços e mais o fato de abranger, geograficamente, um campo muito grande, como era o caso da Sears nos Estados Unidos e do Grupo Ultra no Brasil, a departamentalização das divisões tende a ser feita de acordo com um critério regional. É claro que, depois dessa primeira departamentalização ao nível das divisões, dentro delas se processam outras departamentalizações, que podem obedecer a todos os critérios de departamentalização possíveis.

A descrição que acabamos de realizar da estrutura básica da organização funcional descentralizada sugere uma conclusão: trata-se de um modelo de organização complexo e delicado, sem a simplicidade e a clareza da organização em linha e assessoria. A existência da autoridade funcional e a conseqüente quebra do princípio da unidade de comando tornam a operação desse modelo de organização uma tarefa difícil. Baseando-se em uma contradição dialética entre um centro forte e bases fortes, falta-lhe aquele

caráter lógico, direto, da organização em linha e assessoria. Sua eficiência, no entanto, tem sido provada e comprovada por significativo número de grandes empresas, a começar pela General Motors americana, que, além de ser a maior empresa industrial do mundo, é considerada uma das empresas mais perfeitamente administradas.

Muitos são os problemas que a administração das empresas organizadas segundo o modelo funcional descentralizado precisam enfrentar a fim de que essa eficiência seja atingida. Entre eles, queremos salientar dois: o problema da multiplicidade de comando e o do “status” dos administradores funcionais em relação aos administradores divisionais de linha.

*Multiplicidade de comando.* A relativa multiplicidade de comando existente na organização funcional descentralizada traz consigo uma série de problemas administrativos. Dizemos “relativa” multiplicidade porque, em sua estrutura mais comum, o administrador funcional não tem autoridade direta sobre seus correspondentes funcionais nas divisões. Este presta contas ao administrador divisional. Mas já vimos, no modelo da Figura 4.3, que no caso do diretor financeiro e contábil sua autoridade funcional sobre seus correspondentes nas divisões é direta, verificando-se a multiplicidade efetiva de comando. Temos, portanto, na organização funcional, desde o que chamamos de uma multiplicidade “relativa” de comando, em que a autoridade do administrador funcional se exerce sobre seus correspondentes nas divisões através dos administradores divisionais, até uma efetiva multiplicidade de comando.

Já Fayol era decididamente contra a multiplicidade de comando. Dizia ele que tal multiplicidade traria inevitavelmente ordens contraditórias, deixaria confusos os subordinados, tornaria impossível determinar as responsabilidades, roubaria, enfim, todo o desejado caráter racional da administração. Os fatos, porém, parecem contradizer suas deduções lógicas. Pelo menos nos escalões mais altos das organizações, e desde que a autoridade seja funcionalmente dividida com precisão, podemos ter mais de um chefe para cada subordinado sem todas aquelas conseqüências previstas por Fayol. Este fato pode ser explicado pelo nível cultural mais elevado e principalmente pela forma particular pela qual os administradores situados nos níveis mais altos da empresa – como é o caso dos administradores divisionais, dos administradores funcionais e de seus correspondentes funcionais nas divisões – encaram a idéia de autoridade. Para eles, ao contrário do que provavelmente previa Fayol, a autoridade do superior não é vista como algo negativo, restritivo. Esse fato foi observado por William E. Henry, autor de famosa pesquisa sobre a personalidade do administrador norte-americano

bem-sucedido.<sup>24</sup> Na verdade, eles encaram a autoridade como uma relação controladora mas positiva, que poderá auxiliá-los a realizar suas funções.

Daí se conclui que as relações entre superiores e subordinados, nos níveis administrativos mais altos, não são, primordialmente, relações de conflito, mas de cooperação. Dentro desse quadro, compreende-se que um sistema de multiplicidade de comando possa funcionar. Os possíveis conflitos de autoridade serão mais facilmente resolvidos. O perigo das ordens contraditórias, das confusões, da indefinição de responsabilidades não desaparece totalmente, mas é grandemente reduzido.

“*Status*” dos administradores funcionais e divisionais. O segundo problema diz respeito ao *status* dos administradores funcionais em relação ao dos administradores divisionais. Alguns entendem que o *status* dos primeiros deva ser maior que o dos últimos. É freqüente vermos os administradores funcionais serem chamados de diretores ou, segundo a terminologia norteamericana, vice-presidentes, enquanto os administradores divisionais têm o título de gerentes. E à primeira vista isso parece lógico. Se os administradores funcionais têm autoridade funcional sobre os administradores divisionais, é natural que os primeiros tenham uma posição superior dentro da empresa. Essa idéia é reforçada pela forma pela qual geralmente se apresentam os organogramas das organizações funcionais descentralizadas. Existe uma convenção que afirma que, se os retângulos correspondentes às diversas posições forem do mesmo tamanho e estiverem dispostos verticalmente, os ocupantes das posições que aparecem acima têm maior *status*. É claro que essa é uma convenção que abriga número imenso de exceções. De qualquer forma, a convenção existe, e, se formos interpretar o organograma da Figura 4.3 segundo essa convenção, concluiremos que os administradores funcionais têm maior *status* do que os divisionais.

Tal idéia, no entanto, tem-se transformado em um dos maiores obstáculos ao bom funcionamento das empresas que pretendem adotar o modelo da organização funcional descentralizada. Segundo esse modelo, em sua forma mais pura, o *status* dos administradores divisionais deve ser o mesmo dos administradores funcionais, caso contrário, poderemos ter uma organização funcional, mas não uma organização descentralizada. Mesmo que se estabeleça, formalmente, que os administradores divisionais têm autonomia decisória e que a autoridade dos administradores funcionais se limita ao estabelecimento de diretrizes gerais, se a posição destes últimos

<sup>24</sup> William E. Henry. “The psychodynamics of the executive role”. *Industrial man, op. cit.*, p. 28.

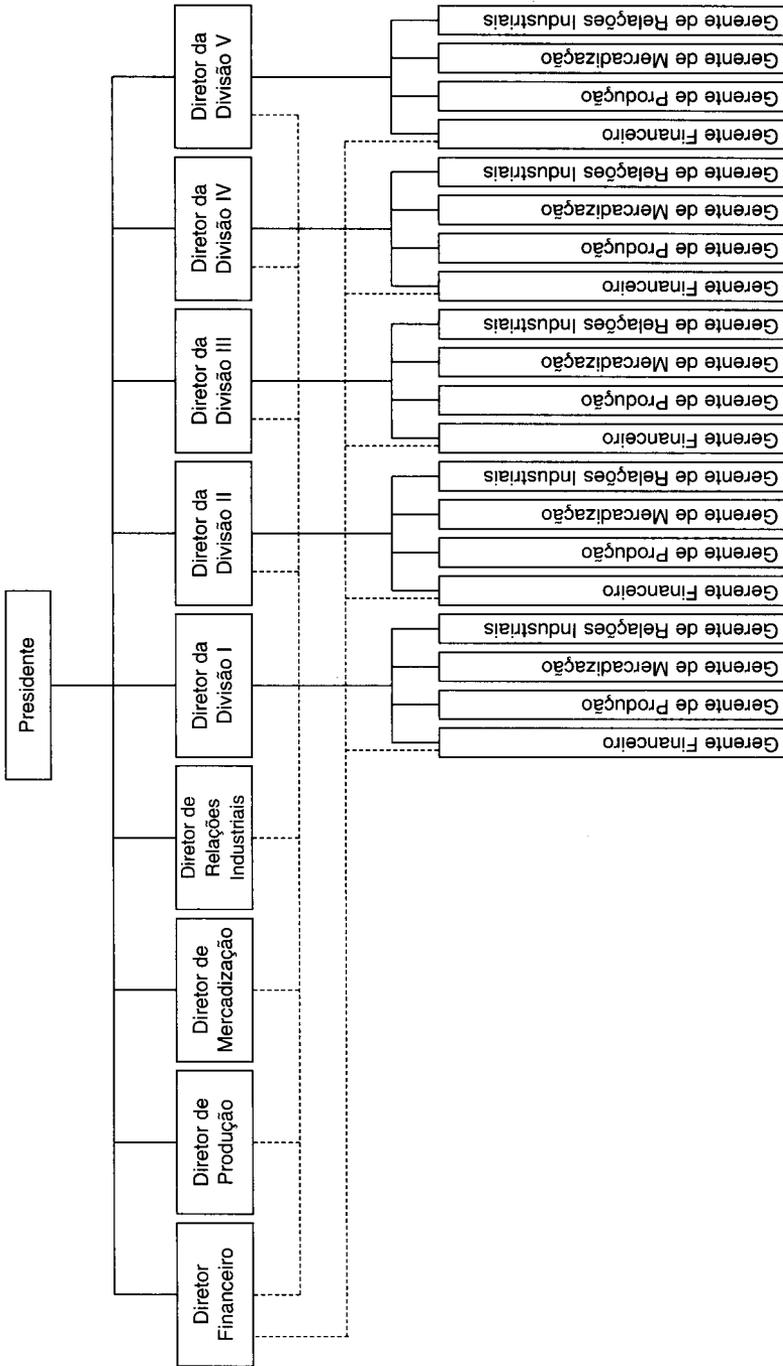
dentro da empresa for mais elevada, se eles forem, por exemplo, diretores, enquanto os administradores divisionais forem gerentes, é claro que, na organização informal, eles não se limitarão a definir diretrizes gerais. Suas diretrizes gerais tornar-se-ão cada vez mais específicas, dirigindo-se cada vez mais a cada divisão em particular; seus conselhos começarão a tomar caráter de ordem a ser cumprida; em vez de ajudarem a presidência ou o Comitê Executivo a controlar as divisões, passarão eles a controlá-las diretamente, não só coligindo os resultados e comparando-os com os objetivos prefixados, mas também já exercendo a ação corretiva. Em outras palavras, o maior *status* conferido aos administradores funcionais, mesmo que não seja acompanhado por medidas formais que roubem a autonomia das divisões, acabará, na realidade, por levar a esse resultado, frustrando-se o desejado processo de descentralização.

A maior dificuldade a essa igualação dos *status* dos administradores funcionais e divisionais reside no fato de que, em muitas empresas que decidem se descentralizar, os administradores funcionais já existem, sendo muitas vezes diretores da empresa. Quando se criam unidades autônomas ou divisões, ocorre então uma natural resistência em se conceder o mesmo “*status*” aos administradores dessas divisões. Isso significaria uma divisão de poder. Além disso, não é fácil encontrar administradores de alto gabarito para preencher essas posições. Apesar dessas dificuldades, é importante, para o bom funcionamento da organização funcional descentralizada, que haja essa igualdade de *status*. E, para que o organograma não cause confusões, pode-se usar o modelo de organograma que apresentaremos na Figura 4.4. Esse organograma contém as mesmas posições e pretende descrever de forma gráfica a mesma organização que temos na Figura 4.3, com a diferença que os administradores funcionais e divisionais são colocados em um mesmo nível, a fim de que não se possa interpretar que o “*status*” dos primeiros seja mais elevado que o dos últimos.

### ► *Condições de êxito*

Vimos que a organização funcional descentralizada é um instrumento extremamente delicado. Pode ser muito eficiente como modelo de organização, mas há uma série de condições para que essa eficiência se efetive, para que um sistema social estruturado segundo o esquema da organização funcional descentralizada tenha êxito. Quais são essas condições?

Já falamos a respeito da importância que há em que os administradores sejam de alto nível e tenham uma atitude positiva em relação à autoridade,



**FIGURA 4.4** – O mesmo modelo de organização funcional descentralizada da Figura 4.3, salientando a igualdade de status dos administradores funcionais e divisionais

para que a multiplicidade de comando não se torne um obstáculo à eficiência da organização. Referimo-nos também à necessidade de que o “status” dos administradores funcionais e divisionais seja o mesmo. Há outras condições, porém.

Em primeiro lugar, é preciso que as divisões sejam suficientemente grandes para poder pagar pelos administradores de alto nível de que necessitam. Diz Peter Drucker: “O objetivo deve ser o de ter o maior número de unidades autônomas possível e tê-las do menor tamanho possível; mas chegamos a um absurdo quando a unidade autônoma é tão pequena que não é capaz de suportar uma administração do tamanho e da qualidade necessários”.<sup>25</sup> A unidade autônoma não poderá ser realmente autônoma se não dispuser de administradores capazes. Pessoas desse tipo são geralmente caras. De forma que a divisão não deverá ser tão pequena que não possa pagá-las. Em alguns casos, precisamos de apenas um administrador competente para levar adiante uma unidade autônoma. Em outros casos, porém, precisamos de uma equipe de administradores, impondo-se a definição de um tamanho mínimo para que a unidade ganhe autonomia.

Em segundo lugar, é preciso que as divisões sejam independentes entre si, que elas tenham o chamado “direito de anulação” a que nos referimos anteriormente.

Em terceiro lugar, é preciso que a administração central disponha de objetivos bem definidos e de meios para medir o desempenho das divisões e de cada um de seus administradores com precisão, de forma a tornar viável o controle por resultados.

Em quarto lugar, é preciso que os administradores de cúpula estejam intimamente resolvidos a ceder parte de seu poder de mando e tenham confiança nos subordinados a quem delegam autoridade. Uma coisa, aliás, está ligada à outra. É muito comum vermos administradores de cúpula que, intimamente, não se conformam em ceder uma parcela de seu poder e que, para justificar essa posição, racionalizam, afirmando que seus subordinados não são suficientemente competentes, não merecendo a necessária confiança.

Em quinto lugar, conforme diz Ralph J. Cordiner, a “descentralização baseia-se na necessidade de termos objetivos gerais da empresa, uma estrutura organizacional, relações, diretrizes e meios de mensuração todos eles conhecidos, compreendidos e seguidos; mas baseia-se também na compreensão de que a definição de diretrizes não implica necessariamente

<sup>25</sup> Peter Drucker. *The practice of management, op. cit.*, p. 214.

uniformidade de métodos de execução de tais diretrizes nas operações descentralizadas”.<sup>26</sup>

Em sexto lugar, é preciso que os administradores divisionais realmente aceitem as novas responsabilidades de que são investidos. Nem sempre isso é fácil de conseguir. Especialmente nas organizações em que os administradores de nível médio estão habituados a obedecer, mais do que a tomar decisões independentes, o processo de transformação de um sistema centralizado para um descentralizado é particularmente penoso.

Poderíamos continuar citando condições para o êxito da organização funcional descentralizada. Preferimos, no entanto, terminar, reiterando a necessidade de que a autoridade funcional dos administradores funcionais se limite à definição de objetivos e diretrizes, ao oferecimento de conselhos e sugestões e à realização de avaliações do desempenho dos administradores de linha, não se envolvendo nas operações das divisões. Caso contrário, poderemos muito bem ouvir uma frase semelhante àquela dita por um administrador divisional frustrado face ao processo de descentralização mal-executado: “Eu agora tenho sete chefes em vez de um, e cada um tem uma idéia diferente sobre como devo executar o meu trabalho; eu não posso realizá-lo da forma que acho melhor; muito pelo contrário, sou obrigado a tentar adivinhar o que está acontecendo na administração central”.<sup>27</sup>

Frases como as que acabamos de citar podem resultar de uma crise de transição, mas podem significar também o fracasso do processo de descentralização através do modelo da organização funcional descentralizada. Nada impede, porém, que o processo de descentralização seja bem executado, que as condições de êxito a que nos referimos sejam atendidas. E, nesse caso, após um período normal de transição, quando é preciso vencer as clássicas resistências a modificações que qualquer sistema novo traz consigo, a organização funcional descentralizada revelará sua grande qualidade: a de reunir a maioria das vantagens da descentralização e da centralização a um só tempo.

Isso é possível devido àquele caráter essencialmente contraditório da organização funcional descentralizada, ao fato paradoxal de aliar um centro forte a bases também fortes, à circunstância de nela coexistirem administradores funcionais e administradores de linha, aqueles trabalhando na administração central, ao passo que estes nas unidades autônomas.

---

<sup>26</sup> Ralph J. Cordiner, *op. cit.*, p. 51.

<sup>27</sup> Cf. Eli Gizberg e Ewing W. Reiley. *Effecting change in large organizations*. Nova York: Columbia University Press, 1958, p. 2.

Para comprovar essa qualidade da organização funcional descentralizada, lembremos em primeiro lugar as vantagens da descentralização: contribui para a elevação do moral dos subordinados, evitando sua despersonalização e atendendo a suas necessidades de independência pessoal, segurança e prestígio; permite melhor conhecimento e, portanto, um melhor atendimento das condições locais; concentra a atenção dos administradores nos resultados; estimula a iniciativa dos administradores; facilita a identificação dos administradores com os objetivos da organização; facilita o treinamento de administradores; é um meio de testar administradores; alivia a carga de trabalho dos administradores de cúpula; facilita a concorrência interna. É claro que todas essas vantagens estão presentes na organização funcional descentralizada devido à grande autonomia concedida às divisões. Essas unidades são efetivamente descentralizadas (já vimos inclusive que, quando elas deixam de sê-lo, o sistema entra em colapso), de forma que é natural que a organização funcional descentralizada tenha como consequência todas as vantagens da descentralização.

Já em relação às vantagens da centralização, esse fato é menos evidente. Veremos, no entanto, que, graças à existência dos administradores funcionais, quase todas as vantagens da centralização são mantidas na organização funcional descentralizada. Dissemos que nos sistemas centralizados há maior uniformidade de diretrizes e normas. Ora, isso também acontece na organização funcional descentralizada, já que a definição das diretrizes cabe aos administradores funcionais. Afirmamos que a coordenação torna-se mais fácil, mas na organização funcional descentralizada distinguem-se aquelas atividades que exigem maior coordenação das que exigem menor coordenação, cabendo aos administradores funcionais coordenar as primeiras. Dissemos ainda que nos sistemas centralizados aproveita-se mais o trabalho dos especialistas, mas esta é exatamente a grande vantagem da existência dos administradores funcionais e seus respectivos departamentos. Observamos também que a centralização possibilita a realização de compras em larga escala, mas já ficou dito que na organização funcional descentralizada alguns setores permanecem centralizados, não só quanto à definição das diretrizes mas também em relação à sua execução.

Em conclusão, a organização funcional descentralizada parece ser realmente o modelo organizacional ideal para todos aqueles sistemas sociais que, ao atingirem determinado tamanho, necessitam descentralizar-se. Reúne ela todas as vantagens da descentralização e a maioria das vantagens da centralização. Em relação a esta, apenas uma vantagem deixa de ser incluída. Os sistemas centralizados exigem um número relativamente menor

de administradores altamente competentes. Mas esta pode bem ser uma vantagem enganadora para a organização centralizada. Hoje não há dúvida de que o grande segredo do êxito de uma organização está no fato de ela possuir administradores de alto nível. O fator humano sobrepõe-se a todos como determinante do bom desempenho de uma organização. E não devemos esquecer que, se a organização funcional descentralizada exige um grupo de administradores de alto gabarito, ela em compensação facilita seu treinamento, estimula sua iniciativa, permite sua mais rápida identificação com os objetivos da organização, contribui, enfim, para a elevação de seu moral.

## Bibliografia

BROWN, Donaldson. *Centralized control with decentralized responsibilities*. Annual Convention Series, nº 57, American Management Association, 1927.

CHANDLER, Jr., Alfred D. "Management decentralization: An historical analysis". *The business history review*, junho, 1956.

CORDINER, Ralph J. *New frontiers for professional managers*. Nova York: McGraw-Hill, 1956.

DALE, Ernest. *Planning and developing the company organization structures*. Nova York: American Management Association, 1957.

DRUCKER, Peter. *The practice of management*. Nova York: Harper & Brothers, 1954.

FAYOL, Henri. "The administrative theory in the state". *Papers on the science of administration*. Nova York: Institute of Public Administration, 1937.

\_\_\_\_\_. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1960.

GIZBERG, Eli e REILLEY, Ewing W. *Effecting change in large organizations*. Nova York: Columbia University Press, 1958.

GRAICUNAS, V. A. "Relationship in the organizations". *Papers on the science of administration*. Nova York: Institute of Public Administration, 1937.

HAMILTON, Ian. *The soul and body of an army*. Londres: Arnold, 1921.

HENRY, William E. "The psychodynamics of the executive role". *Industrial man*. Nova York: Harper & Brothers, 1959.

KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril. *Princípios de administração*. São Paulo: Pioneira, 1962.

NEWMAN, William H. *Administration action*. Englewood Cliffs, Nova Jersey: Prentice-Hall, 1960.

PFIFFNER, John M. e SHERWOOD, Frank P. *Administrative organization*. Englewood Cliffs, Nova Jersey: Prentice-Hall, 1960.

SHURMAN, H. F. "Organizational principles of Chinese communists". *The China quarterly*, abril/junho de 1960.

SIMON, Herbert A. *Administrative behavior*. Nova York: MacMillan, 1951.

SOUJANEN, Waino W. "The span of control — fact or fable". *Advanced management*, novembro de 1955.

TAYLOR, Frederick Winslow. "Shop management". *Scientific management*. Nova York: Harper & Brothers, 1947.

URWICK, L. "The span of control — some facts about the fables". *Advanced management*, novembro de 1956.

URWICK, L. e GULICK, Luther (organizadores). *Papers on the science of administration*. Nova York: Institute of Public Administration, 1937.

WHITE, K. K. *Understanding the company organization chart*. Nova York: American Management Association, 1963.

WHORTHY, James C. "Factor influencing employee morale". *Harvard business review*, janeiro de 1950.