

# 11

## Forma Divisionalizada

<b>Principal Mecanismo de Coordenação:</b>	Padronização dos <i>outputs</i>
<b>Parte-chave da Organização:</b>	Linha intermediária
<b>Principais Parâmetros de <i>Design</i>:</b>	Agrupamento baseado no mercado, sistema de controle de desempenho, descentralização vertical limitada
<b>Fatores Situacionais:</b>	Mercados diversificados (particularmente produtos ou serviços); empresa antiga e de grande porte; necessidade de poder dos gerentes intermediários; segue a moda

Como a Burocracia Profissional, a Forma Divisionalizada não é uma organização tão integrada quanto um conjunto de entidades semi-autônomas, agrupadas por uma estrutura administrativa central. Enquanto essas entidades “livremente agrupadas” na Burocracia são individuais – profissionais que trabalham no núcleo operacional –, na Forma Divisionalizada, são unidades da linha intermediária. Geralmente, essas unidades são denominadas *divisões* e sua administração, *escritório central*. Nessa situação, o fluxo de poder não é de baixo para cima, mas de cima para baixo.

A Forma Divisionalizada é mais amplamente utilizada no setor privado da economia industrializada. A vasta maioria das 500 maiores empresas listadas na revista *Fortune*, as maiores corporações norte-americanas, utiliza essa estrutura ou uma de suas variantes. Entretanto, é também encontrada em outros setores. A multiuniversidade, instituição com múltiplos *campus*, como a Universi-

dade da Califórnia, adota uma variante dessa configuração, como o sistema hospitalar que compreende vários hospitais especializados e a economia socialista, em que as empresas estatais funcionam como divisões e os órgãos econômicos do governo central como o escritório central.

A Forma Divisionalizada difere das outras quatro configurações em um aspecto importante. Não constitui uma estrutura completa, que vá da cúpula estratégica ao núcleo operacional, mas, ao contrário, é uma estrutura sobreposta a outras. Isto é, cada divisão tem sua própria estrutura. Entretanto, como veremos, a divisionalização tem um efeito sobre o que é essa estrutura – especificamente, as divisões são desenhadas próximas à configuração da Burocracia Mecanizada. Entretanto, a Forma Divisionalizada, por si, foca o relacionamento estrutural entre o escritório central e as divisões. Na verdade, entre a cúpula estratégica e o topo da linha intermediária. O que ocorre além disso é ostensivamente não intencional.

## ESTRUTURA BÁSICA

### Parâmetros de *design*

O mais importante é que **a Forma Divisionalizada confia na base de mercado para agrupar as unidades no topo da linha intermediária**. As divisões são criadas conforme os mercados a que atendem e, depois, assumem o controle sobre as funções operacionais exigidas para servir a esses mercados. Assim, na Figura 11.1, um organograma típico de uma empresa manufatureira divisionalizada, cada divisão contém suas próprias atividades de compras, engenharia, produção e marketing. **Essa dispersão (e duplicação) das funções operacionais minimiza a interdependência entre as divisões. Assim, cada uma opera como entidade semi-autônoma, livre da necessidade de coordenação com as outras**. Por sua vez, isso permite o agrupamento de grande número de divisões sob a coordenação do escritório central – em outras palavras, **a amplitude de controle na cúpula estratégica da Forma Divisionalizada pode ser extensa**.

Naturalmente, esse arranjo estrutural leva à descentralização pronunciada do escritório central: cada divisão recebe o poder necessário para tomar as decisões concernentes a suas próprias operações. Entretanto, **a descentralização exigida para a Forma Divisionalizada é altamente circunscrita – não necessariamente mais do que a delegação de alguns gerentes do escritório central a outros gerentes que dirigem as divisões. Em outras palavras, a Forma Divisionalizada requer a descentralização de variedade vertical limitada e paralela**. De fato, as estruturas



Figura 11.1 Organograma típico de uma empresa manufatureira divisionalizada.

divisionalizadas podem passar a ser de natureza *centralizada*. Os gerentes divisionais podem manter a parte do leão do poder, evitando a descentralização vertical (cadeia hierárquica abaixo) e a horizontal (aos especialistas da assessoria e aos operadores). Isso foi comentado pelo presidente de uma grande empresa conglomerada – organização que, inevitavelmente, utiliza a Forma Divisionalizada:

Toda a nossa filosofia gira em torno de onde se situa a responsabilidade pelo lucro – no gerente geral divisional. Não quero que alguém nessa organização tenha quaisquer dúvidas de que o gerente geral seja o chefe. É aí que inicia-se a atmosfera empreendedora (citado em Lorsch e Allen, 1973:55).

Sem dúvida, na teoria, a divisionalização não impede a descentralização do poder *dentro* das divisões. Como logo veremos, outras características dessa estrutura levam as divisões a centralizar mais poder do que teriam, caso fossem organizações independentes.

Se o escritório central delegasse *todo* seu poder aos gerentes divisionais, ele deixaria de existir e, na verdade, cada divisão surgiria como organização independente. Portanto, alguma forma de controle ou coordenação é exigida entre o escritório central e as divisões. Então, a questão passa a ser a seguinte: Como o escritório central pode manter controle e, ao mesmo tempo, permitir autonomia suficiente a cada divisão para administrar suas próprias operações? A resposta está em um parâmetro específico: o sistema de controle de desempe-

no. **Em geral, o escritório central permite ampla autonomia para que as divisões tomem suas próprias decisões e, depois, monitora os resultados dessas decisões.** Esse monitoramento é feito após o fato, em termos quantitativos específicos – no caso das corporações empresariais, por medidas de lucro, crescimento de vendas e retorno sobre o investimento. Como Ackerman observa: “Os relatórios contábeis não estão isentos de más interpretações, mas livram os analistas da necessidade de exame minucioso e de compreender os dados operacionais de diversos negócios” (1975:49). Portanto, **o principal mecanismo de coordenação na Forma Divisionalizada é a padronização dos outputs, e um parâmetro-chave de design é o sistema de controle de desempenho.**

Esse mecanismo de coordenação e os três parâmetros de *design* já discutidos determinam a estrutura básica: as unidades baseadas no mercado no topo da linha intermediária; a descentralização vertical e paralela entre essas unidades (mas não necessariamente em seu interior); e a confiança na padronização dos *outputs* dessas unidades mediante o uso de sistemas de controle de desempenho para o monitoramento das divisões pelo escritório central. Isso forma uma configuração ideal. O agrupamento baseado no mercado permite autonomia às divisões, encoraja sua descentralização e também permite fácil identificação de seus *outputs*, que podem depois ser coordenados mediante sistemas de controle de desempenho.

Entretanto, outros mecanismos de coordenação e parâmetros de *design* também têm papéis a exercer nessa configuração, embora não sejam papéis principais.

A padronização dos processos de trabalho não é utilizada pelo escritório central como mecanismo de coordenação, porque interferiria na autonomia divisional. Portanto, pequena parte do comportamento da divisão é formalizada pelo escritório central. De modo similar, o planejamento das ações é evitado porque também importaria às divisões decisões que elas próprias precisariam tomar. O ajustamento mútuo entre as divisões, bem como os instrumentos de religação que as encorajam, são também evitados nessa estrutura pela ausência de interdependência entre as divisões.

Entretanto, há papel limitado para os dois mecanismos de coordenação remanescentes – a padronização das habilidades e a supervisão direta. A Forma Divisionalizada depende, para seu sucesso, da competência dos gerentes divisionais, a quem muito poder de tomada de decisão é delegado. Enquanto os gerentes do topo da linha intermediária de outras configurações tendem a receber orientações funcionais e liberdade limitada para agir independentemente, os da Forma Divisionalizada são “minigerentes gerais”, que dirigem suas próprias operações. É por isso que a linha intermediária emerge como a parte-chave dessa estrutura. Entretanto, essa característica, na medida do possível, transfere o ônus do treinamento desses gerentes gerais ao escritório central (na verdade,

para padronizar suas habilidades gerenciais). De modo similar, a doutrinação é utilizada para assegurar que os gerentes divisionais persigam metas mais amplas do que o escritório central, em vez das metas paroquiais de suas divisões. Os gerentes divisionais são chamados periodicamente ao escritório central para conferências e reuniões com os administradores centrais e, às vezes, são transferidos a diversas divisões para desenvolverem uma perspectiva ampla da organização. A supervisão direta serve como um mecanismo-reserva de coordenação na Forma Divisionalizada. Quando uma divisão está com problemas, os dirigentes do escritório central podem ter que intervir, talvez para substituir o gerente divisional. Portanto, algum conhecimento das operações da divisão é exigido, pelo menos para se saber quando e como intervir. Essa necessidade de supervisão direta reduz levemente a amplitude de controle dos dirigentes do escritório central.

### Estrutura das divisões

Após o entendimento dos meios de controle das divisões pelo escritório central – mediante controles de desempenho auxiliados por treinamento administrativo, doutrinação e supervisão direta –, podemos retornar à questão da descentralização dentro das divisões. Na teoria, a Forma Divisionalizada pode ser sobreposta a qualquer uma das outras configurações. Uma multiuniversidade ou uma empresa nacional de auditoria com escritórios regionais desenha um conjunto de Burocracias Profissionais na Forma Divisionalizada; uma cadeia de jornais faz o mesmo com um conjunto de *Adhocracias*. Um capitalista que investe em empreendimentos de risco que controla empresas empreendedoras pode desenhar um conjunto de Estruturas Simples na Forma Divisionalizada. As divisões de qualquer organização podem também exibir uma variedade de estruturas, como no caso de uma prefeitura com quatro “divisões” – um programa de combate à pobreza de Estrutura Simples e pequena, um serviço sanitário na forma de Burocracia Mecanizada, uma força policial na forma de Burocracia Profissional e um grupo de desenvolvimento urbano na forma de *Adhocracia*.

**Entretanto, a Forma Divisionalizada funciona melhor com as estruturas da Burocracia Mecanizada em suas divisões e, além disso, movimenta essas estruturas, não importa quais suas inclinações naturais em direção à forma da Burocracia Mecanizada.** A explanação desse ponto importante está na padronização dos *outputs*, a chave para o funcionamento da estrutura divisionalizada. O único modo pelo qual o escritório central pode reter o controle que ainda protege a autonomia divisional é pelo monitoramento *a posteriori* do desempenho divisional. Isso requer o estabelecimento de padrões de desempenho claramente definidos, cuja existência depende de duas suposições importantes. Primeira, **cada divisão deve**

**ser tratada como um sistema integrado único, com um conjunto de metas único e consistente.** Em outras palavras, embora as divisões possam ser livremente agrupadas entre si, a suposição é que cada uma delas é fortemente agrupada em seu interior.<sup>1</sup> Segunda, **essas metas devem ser operacionais – em outras palavras, permitir medidas quantitativas de controle de desempenho.** Nas configurações orgânicas – a Estrutura Simples e a *Adhocracia* que existem em ambientes dinâmicos –, tais padrões de desempenho são difíceis de estabelecer. Na *Burocracia Profissional*, como observado no último capítulo, a complexidade do trabalho evita o estabelecimento de tais padrões. Além disso, a *Burocracia Profissional* não é um sistema integrado, mas um grupo de indivíduos com ampla variedade de metas. Isso deixa apenas uma configuração que satisfaz às suposições: a *Burocracia Mecanizada*. Em outras palavras, a Forma Divisionalizada fica melhor sobreposta à *Burocracia Mecanizada*, única estrutura integrada e com metas operacionais.

Agora, o que ocorre quando a Forma Divisionalizada está sobreposta a uma das outras três configurações? Para isso funcionar, devem-se assumir algumas suposições. Isto é, cada divisão deve funcionar como sistema integrado único, em que um conjunto de medidas de desempenho pode ser imposto. O gerente divisional, a quem o poder é delegado do escritório central, deve ter condições de impor as medidas em sua divisão; em outras palavras, deve tratá-la como um sistema regulado, de cima para baixo. Para a *Burocracia Profissional* e a *Adhocracia* – em grande parte de baixo para cima e não regulada –, isso significa uma pressão para a centralização. Além disso, quando a divisão é organizada em base funcional – como ocorre tipicamente na Estrutura Simples, na *Burocracia Mecanizada* e na *Adhocracia* –, o gerente divisional é forçado a usar um sistema de planejamento de ações para assegurar que seu pessoal persiga as metas de desempenho. O planejamento das ações impõe padrões ainda mais específicos concernentes às decisões e ações sobre o pessoal linha abaixo. Isso representa pressão para formalizar (e burocratizar) a estrutura da divisão, especialmente a Estrutura Simples e a *Adhocracia*, que são orgânicas em seu início. Portanto, a Forma Divisionalizada força para que as divisões sejam mais centralizadas e mais formalizadas do que seriam como organizações independentes. (Sem dúvida, o efeito previsto da Hipótese 14, desde que o escritório central seja uma forma específica de controle externo da divisão.) Essas são as duas características que distinguem a *Burocracia Mecanizada*. Assim, concluímos que a divisionalização movimenta a estrutura das divisões, não importa quais sejam suas inclinações naturais, em direção à forma da *Burocracia Mecanizada*. O sistema de controle de desempenho da Forma Divisionalizada enfra-

1 Sem dúvida, pelo menos há uma segunda camada de divisões, como veremos posteriormente, que, simplesmente, leva essa conclusão a outro nível hierárquico abaixo.

quece a natureza orgânica da Estrutura Simples e da *Adhocracia* e restaura a noção de autonomia operacional da Burocracia Profissional.<sup>2</sup> Apenas na Burocracia Mecanizada a divisionalização não requer mudança fundamental na estrutura.

Por que, então, a “divisionalização” é tão tratada na bibliografia como sinônimo de “descentralização” (e implicitamente de desburocratização)? A resposta parece estar nas origens da configuração. À medida que certas corporações Burocráticas Mecanizadas dos Estados Unidos cresciam e diversificavam seus mercados no início do século XX, tornaram-se crescentemente “paquidérmicas” – muito centralizadas e burocráticas. O surgimento da Forma Divisionalizada – na Du Pont em 1921 – chegou como uma dádiva. Em vez de uma estrutura funcional integrada, um conjunto delas podia ser desenhado, uma para cada mercado. Isso reduziu o gargalo da cúpula estratégica, permitindo menor centralização e formalização. Portanto, comparada à estrutura da Burocracia Mecanizada – isto é, com uma estrutura apenas para todos os mercados –, a Forma Divisionalizada, ao criar muitas Burocracias Mecanizadas menores e mais focadas, reduziu a centralização global da estrutura.

A Forma Divisionalizada é inerentemente descentralizada ou, por ser específica, é mais descentralizada do que as outras configurações? Certamente é mais descentralizada do que a Estrutura Simples, com todo o poder concentrado em um único local. Não está claro que seja mais descentralizada do que a Burocracia Mecanizada (projetada para operar em apenas um mercado). Quem pode afirmar que a estrutura da Forma Divisionalizada distribui seu poder mais amplamente – uma com descentralização *horizontal* limitada, em que os poucos analistas da tecnoestrutura compartilham poder com os dirigentes da cúpula estratégica ou outra com descentralização *vertical* limitada, em que poucos gerentes da linha intermediária compartilham esse poder? Certamente, essa estrutura não é mais descentralizada do que a Burocracia Profissional ou a *Adhocracia*, com descentralização extensiva profunda na estrutura de linha, deixando de fora grande número de especialistas operacionais ou de assessoria.

Além disso, há outra alternativa mais lógica à Forma Divisionalizada: a total fragmentação da organização que também a torna mais descentralizada. As

2 De fato, não poderia ser de outra forma. Por exemplo, se as divisões permanecessem como Burocracias Profissionais, os operadores operacionais reteriam seu poder usual e, assim, seu controle da estrutura administrativa, naturalmente, iria além das divisões e chegaria ao escritório central. Como resultado, a posição do gerente divisional não teria relevância especial e toda a organização surgiria como uma Burocracia Profissional única. O que torna uma estrutura divisionalizada é a autonomia *gerencial* ou *unitária*, não a autonomia profissional. Alternativamente, a atribuição de muito poder aos gerentes departamentais de uma Burocracia Profissional leva a estrutura a uma Forma Divisionalizada. Aparentemente, isso ocorreu quando os reitores e os chefes de departamentos assumiram muito poder nas universidades germânicas no início do século XX, e também ocorre em menor extensão nas universidades britânicas de hoje pela mesma razão (Beyer e Lodahl, 1976:110).

divisões semi-autônomas, controladas por um escritório central, passam a organizações totalmente autônomas, cada uma controlada por seu próprio conselho de diretores. De fato, a Forma Divisionalizada surge com frequência não da “descentralização” de uma Burocracia Mecanizada que opera em muitos mercados, mas da “centralização” de um conjunto de organizações independentes que operam em diferentes mercados. Elas consolidam-se em uma única “federação” na Forma Divisionalizada, no processo de abrir mão de alguns poderes a um novo escritório central.

Ironicamente, é isso que ocorreu no mais famoso exemplo de divisionalização, o mais freqüentemente citado como “descentralização” – a reestruturação da General Motors por Alfred P. Sloan nos anos 1920. Foi esse exemplo que deu início às primeiras ondas de divisionalização entre as 500 maiores empresas listadas pela revista *Fortune*. Todavia, nenhum exemplo ilustra melhor a falácia do relacionamento da “divisionalização por meio da descentralização”. Embora Sloan tenha divisionalizado a General Motors, nem por esforço de imaginação ele não a descentralizou. Como um conhecido estudioso de suas ações, comentou: “Se uma palavra for necessária para descrever a estrutura administrativa da General Motors, na forma que ela foi refundida por Sloan e seu brilhante grupo de profissionais, essa palavra não é descentralização, mas *centralização*” (Harold Wolff, citado em Perrow, 1974:38). Nas palavras de Chandler (1962) e mesmo do próprio Sloan (1963), William C. Durant posicionou a General Motors como uma empresa *holding*, mas falhou ao consolidá-la em uma entidade única. Sloan entrou na empresa para fazer esse trabalho. Instituiu controles centrais, o que reduziu o poder dos gerentes ao sujeitar seus desempenhos ao controle do escritório central. Em outras palavras, Sloan consolidou a estrutura na Forma Divisionalizada e, assim, centralizou-a. (No final deste capítulo, veremos que esse processo de centralização do poder na General Motors, aparentemente, continuou durante o século XX, a ponto de a estrutura atual do componente automotivo da empresa não poder mais ser denominada de divisionalizada.)

### **Poderes das divisões e do escritório central**

Os fluxos de comunicação e decisão na Forma Divisionalizada refletem um fato central: **há nítida divisão do trabalho entre o escritório central e as divisões. A comunicação entre ambos é circunscrita e largamente formal, em boa parte restrita à transmissão de padrões de desempenho hierarquia abaixo para as divisões e dos resultados de desempenho hierarquia acima. Isso é complementado por intercâmbios pessoais entre os gerentes e os dois níveis, embora seja cuidadosamente limitado. O conhecimento muito detalhado no escritório central pode incentivar decisões interdivisionais combi-**

nadas, frustrando o principal propósito da divisionalização – a saber, a autonomia divisional.

Na Forma Divisionalizada, as divisões recebem poder para dirigir seus próprios negócios. Controlam as operações e determinam as estratégias para os mercados que estão sob sua responsabilidade. Então, que poderes são retidos pelo escritório central? Discutiremos seis deles. O primeiro desses poderes é a formação da estratégia global de mercados-produtos da organização. Enquanto as divisões definem as estratégias para certos mercados-produtos, o escritório central decide quais delas empregar. Na verdade, **o escritório central gerencia o portfólio estratégico**, estabelecendo, adquirindo, selecionando e fechando divisões ao mudar seu composto de produtos e mercados. De fato, essa é uma das principais razões para a adoção da Forma Divisionalizada e, conforme estudos da Du Pont nos anos 1920, explica por que ela evoluiu pela primeira vez:

Desincumbidos das tarefas operacionais, os executivos do escritório central passaram a ter tempo, informações e maior envolvimento psicológico para exercer atividades empreendedoras e tomar as decisões estratégicas necessárias para manter a empresa viva e em crescimento e para coordenar, avaliar e planejar o trabalho das divisões (Chandler, 1962:111).

O segundo desses poderes baseia-se no seguinte: **o escritório central aloca os recursos financeiros globais**. Há apenas um *pool* financeiro entre as divisões. Isto é, elas não transferem trabalho entre si, mas compartilham recursos financeiros comuns. É responsabilidade do escritório central gerenciar esses recursos – retirar excesso de recursos das divisões que não necessitam de muito dinheiro, levantar recursos adicionais no mercado de capitais quando necessários e alocar os recursos disponíveis entre as divisões que precisam de dinheiro. O poder do escritório central sobre a alocação de recursos também inclui a autorização de projetos de capitais que forem grandes o suficiente para afetar o orçamento global de capital da organização. A necessidade de autorização pode constituir alguma interferência na autonomia das divisões, mas essa é uma interferência necessária para assegurar a alocação equilibrada dos recursos. Entretanto, em geral, a avaliação dos projetos de capital das divisões feita pelo escritório central é de natureza totalmente financeira – há preocupação apenas com o risco e a disponibilidade de recursos, não com a estratégia de produto-mercado.

A chave para o controle das divisões nessa configuração é o sistema de controle de desempenho. Assim, como terceiro poder mais importante, **o escritório central desenha o sistema de controle de desempenho**. Seus dirigentes, com auxílio da própria tecnoestrutura, definem o sistema. Decidem sobre as medidas de desempenho e os períodos dos relatórios, estabele-

cem formatos para os planos e orçamentos e desenham um Sistema de Informações Gerenciais (SIG) para fornecer os resultados do desempenho ao escritório central. Eles operam o sistema, fixam alvos para cada período, talvez em conjunto com os gerentes divisionais, e avaliam os resultados.

O que ocorre quando o SIG sinaliza que uma divisão está em dificuldade, que não pode mais cumprir seus alvos de desempenho? A administração do escritório central deve, primeiro, decidir se o problema deve-se a condições fora do controle da divisão ou está nela própria. Na primeira situação – recessão econômica, chegada de um novo concorrente ou algo similar –, o escritório central, basicamente, tem a opção de desativar a divisão ou melhorar seus recursos financeiros para enfrentar o problema. Em outras palavras, age em termos de um de seus dois primeiros poderes, a administração do portfólio estratégico ou a alocação de recursos financeiros. Entretanto, se o problema estiver na própria divisão, o escritório central aciona seu quarto principal poder. **O escritório central substitui e contrata os gerentes das divisões.** Esse é um poder crucial da Forma Divisionalizada, porque a estrutura evita a interferência direta dos dirigentes do escritório central nos assuntos operacionais das divisões; o máximo a que podem chegar é determinar quem dirigirá as divisões. Assim, em importante extensão, o sucesso da Forma Divisionalizada depende desse quarto poder, da seleção da pessoa certa – gerentes gerais com habilidade de dirigir eficazmente operações semi-autônomas, todavia de acordo com as metas da organização global.

O sistema de controle de desempenho pode sinalizar um problema em uma divisão, mas é de pouca utilidade para determinar se esse problema foi originado por condições adversas ou por administração incompetente. Além disso, há vezes em que o sistema de controle de desempenho deixa de fazer um relato apropriado dos problemas. Por ser dependente de dados históricos quantitativos, o SIG, às vezes, omite as nuances que sinalizam problemas iminentes. Pode também ser manipulado pela administração divisional, por exemplo, quando um orçamento de propaganda ou pesquisa é cortado para melhorar o lucro a curto prazo às expensas da rentabilidade a longo prazo. Portanto, embora o escritório central dependa do SIG para monitorar o comportamento divisional, não pode confiar exclusivamente nesse sistema. Isso leva ao quinto poder. **O escritório central monitora o comportamento divisional em base pessoal.** Nessa condição, a coordenação reverte-se, parcialmente, para a supervisão direta como suplemento à padronização dos *outputs*. Os dirigentes do escritório central – às vezes denominados “executivos em grupo” – ficam encarregados por algumas divisões, fazem visitas periódicas para “ficarem a par da situação”, para conhecê-las o suficiente e, assim, para terem condições de prever os problemas. Tal conhecimento também habilita os dirigentes do escritório central a avaliarem as solicitações de grandes dispêndios de capital das divisões e dá-lhes conhecimento das pessoas que ali trabalham quando as substituições devem ser feitas.

Entretanto, como anteriormente observado, muita supervisão direta prejudica o propósito da Forma Divisionalizada – a provisão de autonomia para as unidades da linha intermediária. Portanto, em tempos normais, os dirigentes do escritório central ficam em uma corda bamba entre ignorar os problemas das divisões e familiarizarem-se com eles, ficando tentados a interferir em suas soluções. Algumas organizações divisionalizadas tentam obter o equilíbrio correto ao restringirem o tamanho do escritório central. Por exemplo, na Textron, em 1970, com faturamento superior a \$ 1,5 bilhão em 30 diferentes divisões, o escritório central possuía apenas 30 executivos e administradores e os vice-presidentes não possuíam assistentes ou assessoria tecnocrática própria, cada um com apenas uma secretária.

Como sexto poder final, **o escritório central fornece certos serviços de apoio comuns às divisões**. A localização dos serviços de apoio – concentrados no escritório central ou dispersos nas divisões – é um importante problema de *design* para a Forma Divisionalizada. Os serviços que devem ser criados para as necessidades exclusivas das divisões, os que devem estar localizados em pontos fisicamente convenientes e os que são relativamente fáceis de duplicar – como nos casos de uma equipe de pesquisa de marketing, um restaurante e uma unidade de relações públicas, respectivamente – estão tipicamente dispersos nas divisões (e, às vezes, também duplicados no escritório central). Entretanto, os serviços coordenados que devem ser oferecidos a todas as divisões ou os que devem ser fornecidos pela cúpula estratégica estão concentrados em unidades do escritório central. Assim, uma unidade central de finanças exerce o papel de alocação de recursos do escritório central; cuida do Imposto de Renda, dos seguros, das pensões e de outros assuntos comuns às diferentes divisões. Pode também abrigar os assessores tecnocráticos envolvidos com o sistema de controle de desempenho. Entretanto, qualquer organização que deseje ser divisionalizada deve limitar severamente o número de serviços de apoio fornecido por seu escritório central. Cada uma impõe decisões sobre as divisões, limitando, assim, sua autonomia.

Para concluir nossa discussão sobre a estrutura básica, a Figura 11.2 mostra a Forma Divisionalizada simbolicamente representada em termos de nosso logo. O escritório central é mostrado em três partes: uma pequena cúpula estratégica formada pelos altos dirigentes; uma pequena tecnoestrutura à esquerda, envolvida no *design* e na operação do sistema de controle de desempenho, além de em alguns programas de desenvolvimento gerencial; e um grupo levemente maior de assessores de apoio à direita. Quatro divisões aparecem abaixo do escritório central, com uma grande saliência no nível do gerente de divisão para indicar que a linha intermediária é a parte-chave da organização. Todas as quatro divisões estão representadas como Burocracias Mecanizadas para ilustrar nossa afirmação de que a divisionalização encoraja as divisões a usar essa configuração.

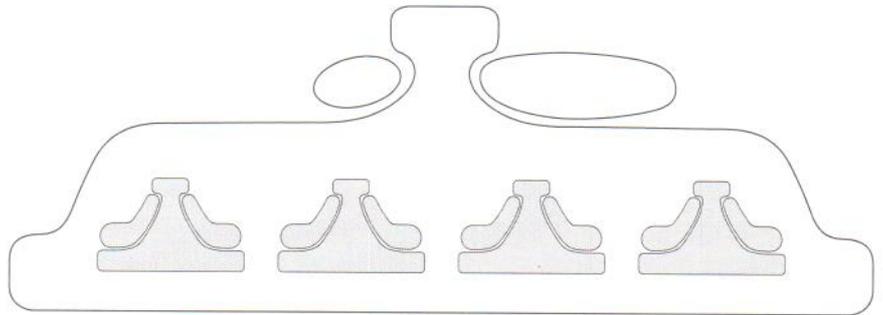


Figura 11.2 *Forma Divisionalizada.*

## CONDIÇÕES DA FORMA DIVISIONALIZADA

### Diversidade de mercado

**Um fator situacional acima de todos leva a organização a utilizar a Forma Divisionalizada – a diversidade de mercado.** A organização que atua em apenas um mercado integrado não pode simplesmente dividir-se em divisões autônomas. Entretanto, a que atua em mercados distintos é incentivada a criar unidades dedicadas a cada um deles. Isso permite à organização condições de administrar centralmente seu portfólio estratégico e, ao mesmo tempo, dá a cada componente desse portfólio a atenção exclusiva de uma unidade.

Esse relacionamento entre diversificação e divisionalização vem recebendo muita atenção na bibliografia. As pesquisas demonstram a difusão da divisionalização estrutural como resposta direta à diversificação de produto. Isso vem ocorrendo em ondas, particularmente desde a Segunda Guerra Mundial, envolvendo a maioria das 500 maiores empresas listadas na revista *Fortune* e, depois, do outro lado do Atlântico, as maiores corporações da Inglaterra, Alemanha, França e Itália.

Em nossa discussão sobre as condições em torno das outras configurações, notamos que não apenas os fatores situacionais influenciam a escolha dos parâmetros de *design*; esses também influenciam a “escolha” dos fatores situacionais. Em outras palavras, esses fatores formam uma parte das configurações que estamos discutindo. Aqui, temos um excelente exemplo disso. Chandler argumentou que a estrutura acompanha a estratégia, que a divisionalização estrutural é resultado da diversificação estratégica. Entretanto, o relacionamento oposto também é constatado em algumas pesquisas, que a **divisionalização encoraja a posterior diversificação**. A facilidade com que o escritório central pode criar novas divisões nessa estrutura encoraja-o a fazer isso. Ade-

mais, a divisionalização gera um firme fluxo de gerentes gerais que procuram divisões maiores para dirigir.

a estrutura divisional torna-se uma “escola de administração” permanente, que treina os gerentes gerais do nível intermediário nos problemas e oportunidades associados à responsabilidade econômica. Como resultado, essa forma de organização proporciona um *pool* de talentos treinados, do qual um novo grupo pode ser formado em poucos dias ou semanas para assumir e gerenciar uma nova atividade. A estrutura e a “escola” interna facilitam a exploração *rápida e lucrativa* de novas idéias, um elemento-chave para as estratégias de crescimento das empresas [divisionalizadas] (Scott, 1971:14).

Isso parece explicar por que um estudo constatou que quanto mais diversificadas as empresas norte-americanas no cenário doméstico, maior a probabilidade de desenvolverem operações internacionais: quando novos produtos extrapolam o mercado interno, os jovens gerentes agressivos podem ficar satisfeitos com a criação de subsidiárias estrangeiras para administrar.

No Capítulo 3, discutimos três tipos de diversidade de mercado – produto e serviço, cliente e região. Na teoria, todos os três podem levar à divisionalização. Por exemplo, mercados fisicamente dispersos geram problemas de comunicação que dão à organização um incentivo para a criação de divisões geográficas, como as cadeias varejistas, os correios e as estradas de ferro que cobrem grandes áreas.

Acrescentam-se a isso os altos custos de transporte – como no caso de uma fábrica de cimento – para incentivar ainda mais a divisionalização regional. Todavia, **a diversificação baseada no cliente ou regional, na ausência da diversificação de produto ou serviço, a divisionalização, frequentemente torna-se incompleta.** Com produtos ou serviços idênticos em cada região ou para cada grupo de clientes, o escritório central é encorajado a centralizar muito poder de tomada de decisão e a concentrar muitos serviços de apoio para assegurar padrões operacionais comuns em todas as divisões. Essa centralização e concentração de certas funções – algumas delas críticas na formulação de estratégias de produto-mercado – reduz seriamente a autonomia divisional. Na verdade, a estrutura passa a ser orientada para a Burocracia Mecanizada integrada, mas com uma diferença: suas operações são divididas em unidades distintas baseadas no mercado. Assim, um estudo constatou que as seguradoras concentram a função crítica do investimento e os varejistas, de compras. O escritório central dos últimos controla as fontes de suprimento, a variedade de produtos, o preço e as condições de volume, bem como as decisões de localização e instalações e *merchandising*. As operações diárias das lojas varejistas são deixadas aos gerentes, supervisionados por uma hierarquia regional.

Usaremos o termo *burocracia cópia-carbono* para seu híbrido da Forma Divisionalizada e da Burocracia Mecanizada, a estrutura que resulta quando uma organização estabelece divisões regionais idênticas e, depois, concentra certas funções críticas no escritório central. Cada divisão é uma réplica – uma cópia-carbono – de todas as outras, desempenha as mesmas atividades de igual forma, única apenas em sua localização. De fato, a burocracia cópia-carbono é encontrada em todos os exemplos citados da divisionalização regional, mas é provavelmente mais comum no varejo – a cadeia de supermercados com 50 lojas idênticas, o correio com uma agência duplicada em cada cidade do país, a franquia de motel ou de *fast-food*, em que, uma vez em seu interior, os clientes mal podem afirmar se estão em Driggs, Idaho ou Dublin, na Irlanda.

A burocracia cópia-carbono pode também ser encontrada no setor manufatureiro, em que um ambiente simples e estável e produtos padronizados levam a estrutura para a Burocracia Mecanizada. Entretanto, mercados dispersos, associados a altos custos de transporte ou produtos perecíveis, encorajam a organização a replicar suas instalações de produção em diferentes regiões. Exemplos comuns são panificadoras, cervejarias, fábricas de cimento e engarrafadoras de refrigerantes. Produzem e vendem seus produtos em cidades de qualquer tamanho, sujeitos a padrões rigorosos estabelecidos e controlados por escritórios centrais. (A introdução recente de um pequeno forno em nossa padaria local – pertencente a uma cadeia que opera exclusivamente na área de Montreal – sugere que as burocracias cópia-carbono podem, de fato, existir em pequena escala.)

A empresa multinacional gigantesca, com linhas de produtos idênticas em vários mercados nacionais, também tende a lembrar a burocracia cópia-carbono. Uma divisão ou “subsidiária” é criada em cada mercado para fabricar e distribuir os produtos sujeitos a determinações do escritório central. Em outras palavras, certas funções críticas – mais notadamente o desenvolvimento de produto – são retidas pela administração central. Sem dúvida, quanto mais distante a subsidiária, mais ela necessita adaptar os produtos e as técnicas de marketing às condições locais; em outras palavras, maior é o impulso para a divisionalização pura. Entretanto, a empresa multinacional pode evitar esse impulso ao concentrar-se em produtos que podem ser padronizados em todo o mundo (a Coca-Cola é um exemplo clássico) e ao evitar mercados muito distantes. Assim, as corporações norte-americanas, primeiramente, expandiram-se no Canadá – próximo e conveniente –, depois na Europa e, talvez, posteriormente, além, mas não com muita freqüência, em culturas muito diferentes da ocidental.

De fato, no Canadá, o fenômeno da subsidiária sem poder de decisão – que não tem controle sobre suas principais estratégias – é tão comum que merecia um nome especial: o *efeito réplica miniatura*. Ela estabelece-se no Canadá para fabricar produtos desenhados nos Estados Unidos conforme especificações norte-americanas sobre linhas de produção desenvolvidas pela tecnoestrutura desse país. É interessante a freqüência com que essas empresas reagem a ata-

ques de nacionalistas canadenses com a alegação de que todos os seus funcionários, exceto um, são do país. Sem dúvida, esse um é o presidente, colocado na direção da subsidiária para receber as ordens do escritório central localizado em New York.

### Sistema técnico

Qual o papel dos outros fatores situacionais – além da diversidade de mercado – na Forma Divisionalizada? Em um sentido, o sistema técnico é um fator, especificamente, sua economia de escala. **A divisionalização é possível apenas quando o sistema técnico da organização pode ser eficientemente separado em segmentos, um para cada divisão.** Por exemplo, enquanto uma fábrica de cimento geograficamente diversificada pode replicar suas instalações de processamento muitas vezes por todo o território do país, uma fábrica de alumínio diversificada, com o mesmo volume de faturamento, pode ser incapaz de fazer o mesmo pelo fato de não dispor de mais de um especialista em fundição. Portanto, essa empresa mantém uma estrutura funcional. (Mesmo para a fábrica de cimento, a divisionalização pode ser incompleta: a diversificação geográfica, como anteriormente observado, tende a encorajar uma burocracia divisional funcional híbrida, freqüentemente a burocracia cópia-carbono.) Quando diversificada por linhas de produto em vez de por regiões geográficas, a separação do sistema técnico, geralmente, ocorre com naturalidade, não importa qual a economia de escala; linhas de produtos diferentes requerem, desde o início, sistemas técnicos também diferentes.

Entretanto, há evidência de uma relação, embora indireta, entre economia de escala e divisionalização. As organizações que devem destinar recursos de capital substanciais a sistemas técnicos com custos fixos muito elevados – siderúrgicas e fábricas de alumínio e outras indústrias “peso pesado” dos Estados Unidos – tendem a se diversificar desde o início e não adotam a divisionalização. Para ser mais preciso, como um grupo, elas demonstram pouco entusiasmo pela diversificação “horizontal” – em linhas de produtos não relacionadas ou paralelas. Diversificam “verticalmente”, trabalhando com linhas de produtos nos dois extremos de suas cadeias de produção, tornando-se, assim, seus próprios fornecedores e clientes. Entretanto, como veremos no final deste capítulo, as fortes interdependências entre linhas de produtos na mesma cadeia de produção levam a uma forma incompleta de divisionalização.

### Ambiente

A respeito dos fatores ambientais, a Forma Divisionalizada difere fundamentalmente das outras quatro configurações. Cada uma delas tem seu próprio

ambiente, especificamente uma das quatro células da matriz estática-dinâmica, simples-complexa discutida no Capítulo 6. Em outras palavras, **enquanto as dimensões ambientais amplas da estabilidade e da complexidade, principalmente, posicionam as outras configurações, a Forma Divisionalizada constitui-se numa dimensão ambiental mais restrita – a diversidade de mercado e, em particular, a diversidade de produto – que posiciona a Forma Divisionalizada. Isso restringe consideravelmente sua faixa de aplicações, comparada às outras quatro configurações.**

Todavia, a Forma Divisionalizada tem um ambiente preferido, que compartilha com a Burocracia Mecanizada. Isso ocorre em razão de outro pré-requisito ao uso da Forma Divisionalizada – os *outputs* (especificamente os critérios de desempenho) que podem ser padronizados. Como vimos no capítulo anterior, os ambientes complexos levam a *outputs* que não podem ser mensurados ou padronizados. De modo semelhante, nos ambientes dinâmicos, os *outputs* e os padrões de desempenho não podem ser facilmente definidos. Portanto, **a Forma Divisionalizada funciona melhor em ambientes que não sejam nem muito complexos nem muito dinâmicos; de fato, os mesmos ambientes que favorecem a Burocracia Mecanizada.** Isso leva a uma especificação precisa das condições que mais comumente acompanham essa configuração. **A Forma Divisionalizada é a resposta estrutural a uma Burocracia Mecanizada que opera em um ambiente simples e estável (tipicamente sem grande economia de escala) e que diversifica horizontalmente suas linhas de produtos ou serviços.**

**Quando uma organização tenta forçar a divisionalização nas unidades operacionais de outros tipos de ambientes – os complexos ou dinâmicos –, em que os *outputs* não podem ser mensurados por controles de desempenho, normalmente temos como resultado uma estrutura híbrida.** Na verdade, o escritório central deve confiar em outro mecanismo diferente de padronização dos *outputs* para controlar as divisões. Se transformar as regras e regulamentos – na verdade, a imposição dos padrões que controlam diretamente as decisões e os processos de trabalho das divisões –, tem-se como resultado uma estrutura híbrida com a Burocracia Mecanizada, similar à burocracia cópia-carbono. Ao contrário, se os dirigentes do escritório central aumentarem a vigilância pessoal (supervisão direta) das divisões mediante contato mais freqüente com seus gerentes, temos uma Estrutura Simples que denominaremos *forma divisionalizada personalizada*. Alternativamente, eles devem procurar controlar o comportamento das divisões, principalmente mediante socialização – na verdade, contratando apenas gerentes em quem possam confiar plenamente porque passaram por um programa extensivo de doutrinação ou por alguma outra razão que os identifique fortemente com a empresa – então, surge uma estrutura híbrida com algumas características da Burocracia Profissional, que podemos denominar *forma divisionalizada socializada*.

A competição é outra variável sugerida como determinante ambiental da Forma Divisionalizada. Em particular, Franko (1974) concluiu em um estudo sobre empresas multinacionais européias que a ausência de competição pode retardar a adaptação da Forma Divisionalizada, não obstante a diversificação de produto. Constatou que as empresas européias que operavam em cartéis ou formas similares tendiam a manter suas estruturas funcionais muito tempo após terem diversificado. Similarmente, Scott (1975:141) constatou que a maior difusão da divisionalização ocorreu nos Estados Unidos durante os períodos em que as pressões competitivas eram mantidas pela legislação antitruste e pelas condições econômicas. E na Europa, quando as pressões eram geradas pelo Mercado Comum e pela oferta superior à demanda nos anos 1960.

Esse argumento faz sentido, mas não é exclusivo para a Forma Divisionalizada. A eficiência é necessária para que todas as organizações estejam seguras de que suas estruturas estão de acordo com suas situações. (Esse foi o caso da hipótese de congruência apresentada no Capítulo 6.) A mudança estrutural sempre retarda a mudança situacional e esse atraso é influenciado pelas pressões à eficiência. As pressões competitivas figuram-se proeminentemente entre essas organizações, não apenas as forçando a passar para a Forma Divisionalizada logo após a diversificação de produto, mas também, presumivelmente, forçando-as a uma rápida mudança retroativa à forma funcional para depois consolidarem suas linhas de produtos.

### Idade e tamanho

O que comentar sobre os fatores de idade e tamanho? Embora o crescimento por si só não leve à divisionalização, certamente não é coincidência que a maioria das maiores corporações norte-americanas utiliza alguma forma dessa estrutura. O fato é que **à medida que as organizações crescem, tornam-se inclinadas a diversificar e, depois, a divisionalizar**. Uma razão é a proteção: as grandes empresas manufatureiras tendem a ser organizadas como Burocracias Mecanizadas, estruturas essas, como observado no Capítulo 9, que tentam evitar os riscos. A diversificação dilui o risco. Também, quanto maior a empresa *vis-à-vis* a suas concorrentes, mais passam a dominar seu mercado tradicional. Eventualmente, param de crescer (por não haver espaço para aumentar sua participação de mercado ou porque seu domínio chamou a atenção dos órgãos antitruste). Portanto, devem encontrar maiores oportunidades de crescimento no exterior. Assim, diversificam para depois divisionalizarem. Além disso, como anteriormente observado, a divisionalização cria um grupo de gerentes gerais agressivos que buscam maior diversificação e crescimento. Portanto, devemos concluir que há, de fato, um relacionamento importante entre tamanho e divisionalização, com a diversificação como variável intermediária. As corporações gigantescas – com as poucas exceções das que

permanecem em um negócio em razão de sistemas técnicos de custos fixos enormes – não apenas precisam adotar a divisionalização, mas também necessitam de habilidade para chegarem ao tamanho gigantesco com sua adoção.

De fato, muitas corporações tornam-se tão grandes e diversificadas que a Forma Divisionalizada simples não é suficiente para elas. Adotam uma variante que denominamos *forma divisionalizada múltipla*, com divisões sobre divisões. Por exemplo, as divisões regionais podem sobrepor-se às divisões de produtos ou divisões amplas de produtos (“grupos”), podem sobrepor-se às divisões menores, como no caso da General Electric, mostrado no final deste capítulo na Figura 11.5.

**Como o tamanho, a idade também está associada à Forma Divisionalizada.** Nas organizações maiores, a administração não vê possibilidade de expansão nos mercados tradicionais; nas organizações mais antigas os gerentes, às vezes, ficam aborrecidos com os mercados tradicionais e encontram uma saída mediante a diversificação. Em outras situações, novos concorrentes entram em nichos de mercado antigos, forçando a administração a procurar novos nichos com melhor potencial. Assim, com a divisionalização mais comum entre as corporações maiores e mais antigas, a Forma Divisionalizada foi apresentada no Capítulo 6 como o terceiro estágio do desenvolvimento estrutural, acompanhando a Burocracia Mecanizada.

Entretanto, a Forma Divisionalizada nem sempre precisa seguir outras configurações em um último estágio de desenvolvimento. De fato, algumas organizações já são criadas nessa forma. Por assim dizer, divisionalizam-se a seu próprio modo; aglomeram-se em vez de se diversificarem. As organizações independentes que se unem para formar novas alianças – talvez para se beneficiarem de recursos financeiros ou de serviços de apoio comuns –, mas com intenção de manterem a máxima autonomia possível, preferem naturalmente uma variante da Forma Divisionalizada. Essas alianças, geralmente conhecidas como associações ou *federações*, ocorrem quando agricultores criam cooperativas para vender seus hortifrutigranjeiros e pequenas construtoras unem-se para obter o poder dos grandes sindicatos ou das grandes construtoras. Sem dúvida, nem todas as aglomerações são voluntárias: os operadores de bolsa com procuração de grandes investidores compram o controle acionário de corporações e, depois, as forçam a se agruparem em federações, como os governos que nacionalizam empresas para reunir seus recursos com propósitos de planejamento nacional ou de desenvolvimento da escala necessária para enfrentar a concorrência estrangeira. Quando as unidades da organização federada fabricam produtos ou prestam serviços comuns, fortes pressões surgem naturalmente para consolidar suas atividades em uma estrutura mais fortalecida – especificamente para concentrar funções críticas no escritório administrativo central – e a estrutura divisionalizada tende a ser orientada para uma Burocracia Mecanizada integrada.

## Poder

Estas últimas considerações introduzem nosso conjunto final de fatores situacionais, os relacionados ao poder, que também exercem seu papel na configuração da Forma Divisionalizada. Apenas vimos que o poder pode explicar a federação: as pequenas organizações precisam unir-se para se igualarem ao poder das grandes e os governos ou proprietários usam seu poder para forçar parceiros indispostos a se federalizar. Também já vimos o papel do poder que permeia a estrutura, o poder dos gerentes divisionais que encorajam o crescimento, a diversificação e a divisionalização para fortalecerem suas próprias posições. Mesmo na organização funcionalmente estruturada, o impulso do gerente intermediário agressivo por maior autonomia representa uma força para divisionalizar em seu nível hierárquico. No caso do dirigente do topo, a Forma Divisionalizada é de longe a estrutura mais eficaz para aumentar o poder de sua organização global, uma vez que possibilita a criação de unidades com relativamente pouco esforço e perturbação. (Internamente, esse dirigente deve, sem dúvida, compartilhar seu aumento de poder com os gerentes divisionais.) De fato, as ondas de diversificação dos conglomerados norte-americanos parecem representar um gigantesco jogo de poder, com os executivos principais lutando entre si para ver quem pode construir o maior império.

Esses mesmos fatores de poder estão quase ausentes em outras esferas, o que ajuda a explicar o crescimento da popularidade da Forma Divisionalizada em sindicatos, sistemas escolares, universidades e, especialmente, governos. Assim, temos a história do presidente de uma multiuniversidade – uma universidade pública entre seis em uma província canadense – que justificou sua tentativa de assumir o controle de duas universidades menores com o argumento de que seria mais “conveniente” para o governo negociar com quatro administrações em vez de seis. Nenhuma menção ao aumento de seu poder, nenhuma menção aos custos que sua administração terá para negociar com dois novos *campi*, nenhuma menção dos efeitos sobre as duas pequenas Burocracias Profissionais decorrentes da introdução de outra camada intermediária de supervisão.

À medida que o governo cresce – freqüentemente afetado por “convenientes” arrebatamentos de poder –, é forçado mais e mais a transformar-se em um tipo de Forma Divisionalizada. Isto é, os administradores centrais, em condições de controlar diretamente todas as secretarias e departamentos (divisões), delegam a seus gerentes considerável autonomia e, depois, tentam controlar seu desempenho. De fato, pode-se visualizar o governo inteiro como uma Forma Divisionalizada gigantesca (admitidamente, uma supersimplificação, já que todos os tipos de interdependências existem entre os departamentos), com seus três principais órgãos de coordenação correspondendo às três principais formas de controle usadas pelo escritório central da organização divisionalizada. O órgão responsável pelo orçamento, tecnocrático por natureza, encarrega-se do

controle de desempenho dos departamentos; a comissão de serviços públicos, também parcialmente tecnocrática, trata do recrutamento e do treinamento dos administradores governamentais e o órgão executivo (ou Conselho Privado) analisa as principais propostas e iniciativas dos departamentos. Talvez esse conceito de governo como Forma Divisionalizada gigantesca foi assumido por adoção natural no Estado comunista, em que as corporações públicas e outros órgãos estão fortemente regulamentados por sistemas de planejamento e controle, operados por uma poderosa tecnoestrutura central.

Finalmente, há a moda, um fator não insignificante na popularidade da Forma Divisionalizada. Nossos comentários anteriores sugerem que essa forma estrutural está tornando-se crescentemente popular nos setores públicos e institucionais. No setor privado, como observado, a divisionalização entrou em moda após a reestruturação da Du Pont e General Motors nos anos 1920. Desde essa época, as corporações norte-americanas enfrentaram várias ondas de tal mudança estrutural. Parte delas foi, como vimos, estimulada pela diversificação. Mas nem todas. Como um aluno que estudou as 500 maiores empresas listadas pela revista *Fortune* observou, ao examinar seus dados sobre a divisionalização, a estrutura também segue a moda (Rumelt, 1974:149). Em anos recentes, algumas administrações reorganizaram-se “em resposta à teoria normativa e não à pressão administrativa real” (p. 77). Na Europa, até recentemente, a Forma Divisionalizada não estava em moda, com muitas corporações diversificadas resistindo a seu uso. Agora, o pêndulo oscila para o outro lado e, sem dúvida, algumas corporações com mercados integrados passaram a adotá-la, para seu eventual arrependimento.

## ESTÁGIOS DA TRANSIÇÃO PARA A FORMA DIVISIONALIZADA

Temos muitas pesquisas sobre a transição da corporação que passa da Forma Funcional para a Forma Divisionalizada, algumas da Harvard Business School, que mostram especial interesse na estrutura das grandes corporações. A Figura 11.3 e a discussão que segue baseiam-se nesses resultados para descreverem quatro estágios dessa transição.

**Iniciamos com a grande corporação que fabrica todos os seus produtos em uma cadeia de produção e, portanto, retém o que denominamos forma integrada – uma estrutura funcional pura, uma Burocracia Mecanizada ou, talvez, uma *Adhocracia*. À medida que a corporação começa a vender alguns produtos intermediários de seus processos de produção, faz a primeira mudança em direção à divisionalização, a denominada forma de subprodutos. A seguir,**

movimenta-se na mesma direção, ao ponto em que os subprodutos tornam-se mais importantes do que os produtos finais, embora um tema central que permanece na estratégia de produto-mercado leve a uma estrutura mais próxima à divisionalizada, denominada forma de produto relacionado. Finalmente, o rompimento completo da cadeia de produção, ao ponto em que os diferentes produtos não têm relacionamento entre si, leva a corporação à forma conglomerada, uma estrutura divisional pura. Embora algumas corporações possam passar por todos esses estágios sequenciais, observamos que outras param em um estágio ao longo do caminho em razão dos sistemas técnicos de custos fixos muito elevados (tipicamente no caso da forma integrada), operações baseadas em matéria-prima única (típicas no caso da forma de subproduto), ou focam uma tecnologia central ou tema de mercado (típico no caso da forma de produto relacionado).

### Forma integrada

No topo da Figura 11.3 está a forma funcional pura, utilizada pela corporação cujas atividades de produção formam uma cadeia integrada. Apenas o *output* final é vendido aos clientes. As fortes interdependências das diferentes atividades tornam impossível a tais corporações a utilização da Forma Divisionalizada – isto é, garantir autonomia às unidades que desempenham qualquer uma das etapas da cadeia – e, portanto, organizam-se como Burocracias Mecanizadas Funcionais (ou *Adhocracias*, se enfrentarem ambientes complexos e dinâmicos). Tipicamente, produzem uma única linha de produtos ou, pelo menos, uma linha domina. As grandes empresas que utilizam essa estrutura também tendem a ser verticalmente integradas e de capital intensivo. Às vezes, as unidades responsáveis pelas diferentes etapas da cadeia de produção são denominadas “divisões”, mas, uma vez que quase não têm escolha para comprar ou vender a suas unidades irmãs da mesma corporação, são, essencialmente, departamentos funcionais – meios para os fins ou mercados finais – sem a autonomia de verdadeiras divisões.

Ironicamente, não obstante sua reputação como modelo da divisionalização, parece que a General Motors ajusta-se melhor nessa categoria. Isto é, ao lado de suas atividades não automotivas relativamente pequenas (inferiores a 10% do faturamento total), parece que a corporação não está verdadeiramente divisionalizada, embora utilize o termo. Já vimos que Sloan consolidou a estrutura da General Motors nos anos 1920, transformou uma empresa *holding* em divisionalizada. De fato, continuou a consolidá-la no decorrer de seu mandato como executivo principal, como, aparentemente, fizeram seus sucessores até o momento atual. Assim, um estudo da General Motors (Wrigley, 1970) descreve

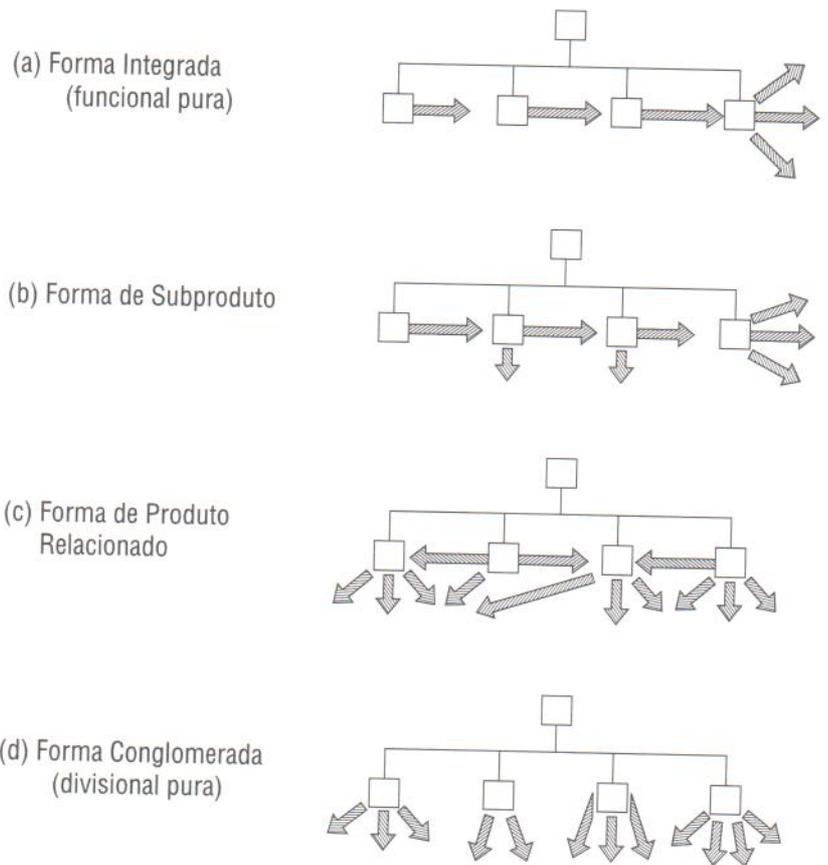


Figura 11.3 Estágios da transição para a Forma Divisionalizada.

seu processo de produção automotiva como um “sistema fechado” integrado, que nem é uma operação de linha de montagem, que permitia vender seus serviços ao mercado aberto, nem as “divisões” automotivas (Chevrolet, Buick etc.) para comprar os serviços que necessita desse mercado. O controle central de pesquisa, estilo, engenharia, construção de fábrica, programação de produção, controle de qualidade, formação de preço e relações com funcionários e revendedores torna-a uma estrutura funcional, com as divisões, de alguma forma, lembrando departamentos de marketing (com poderes circunscritos, mesmo nessa função).

### Forma de subproduto

À medida que a empresa integrada busca mercados mais amplos, pode optar em diversificar suas linhas de produtos finais e passar a utilizar a estrutura

divisional pura. Entretanto, uma alternativa menos arriscada é passar a vender seus produtos intermediários no mercado aberto. Isso introduz pequenas quebras em sua cadeia de processamento que, por sua vez, exige uma medição da divisionalização em sua estrutura, que pode ser denominada *forma de subproduto*. Cada elo da cadeia de processamento pode receber alguma autonomia para vender seus subprodutos, embora entenda-se que a maior parte de sua produção será transferida internamente ao próximo elo da cadeia. Entretanto, em razão da cadeia de processamento permanecer mais ou menos intacta, o escritório central retém considerável controle sobre a formulação da estratégia e também sobre alguns aspectos das operações. Especificamente, confia no planejamento das ações para administrar as interdependências entre as divisões.

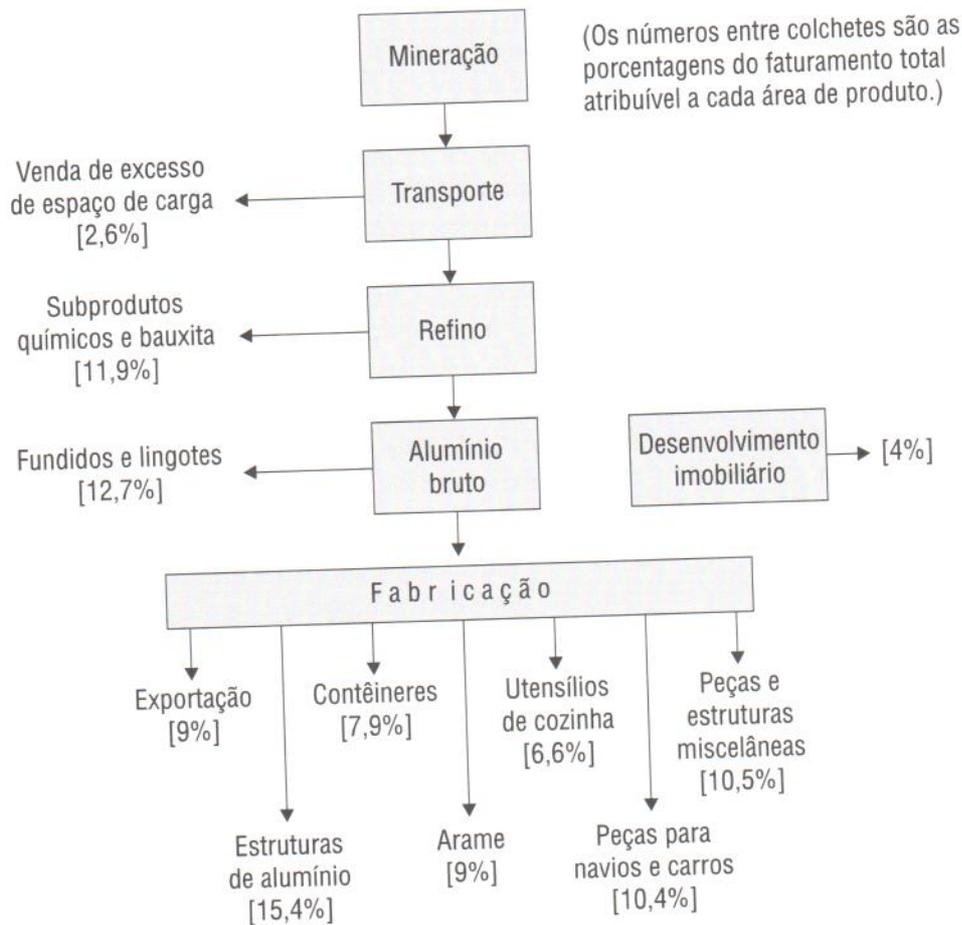


Figura 11.4 *Vendas de subprodutos e produtos finais da Alcoa em 1969 (extraída de Rumelt, 1974:21 e preparada com base em dados dos relatórios anuais da empresa).*

Muitas das organizações que estão nessa categoria são verticalmente integradas, e baseiam suas operações em uma única matéria-prima básica, como madeira, petróleo ou alumínio, que é transformada em uma variedade de produtos finais consumíveis. A Figura 11.4 mostra a cadeia de processamento da Alcoa, em 1969, que obteve 69% de seu faturamento de produtos finais fabricados do alumínio, como utensílios de cozinha e autopeças, e 27% de subprodutos intermediários, incluindo transporte (venda de excesso de espaço de carga), produtos químicos, bauxita e alumínio fundido e em lingotes. (O desenvolvimento da atividade imobiliária – serviço horizontalmente diversificado – representou os 4% remanescentes.)

### Forma de produto relacionado

Algumas corporações continuam a diversificar seus mercados de subprodutos, além de romperem sua cadeia de processamento até as divisões que vendem no mercado aberto se tornarem mais importantes do que as demais divisões que trabalham interligadas. Então, a organização passa para a *forma de produto relacionado*. Por exemplo, uma empresa que fabrica lavadoras podem criar uma divisão para produzir os motores. Eventualmente, a divisão de motores pode tornar-se tão bem-sucedida que a divisão de lavadoras passa a não ser mais seu principal cliente. Uma forma mais rigorosa de divisionalização torna-se necessária para refletir a maior independência das divisões.

O que tipicamente mantém as divisões dessas empresas unidas é algum elemento comum entre seus produtos, às vezes uma habilidade ou tecnologia central, um tema de mercado central. Frequentemente, as divisões também vendem muito aos mesmos clientes externos. Na verdade, a empresa mantém a aparência de uma estratégia de produto-mercado.

O planejamento no escritório central na forma de produto relacionado deve ser menos restrito do que na forma de subproduto, mais orientado para mensurar o desempenho do que em prescrever ações. Grande parte do controle sobre as estratégias produto-mercado deve reverter para as divisões. Entretanto, as interdependências em torno do tema central de produto-mercado encorajam o escritório central a reter as funções comuns às divisões – por exemplo, pesquisa e desenvolvimento no caso de uma tecnologia central. Sem dúvida, essas funções centrais são “críticas” para a corporação, portanto, híbridas das formas funcional e divisional – especificamente, as com divisões de *produto* ou *serviço*, como as seguradoras que centralizam a função crítica de investimento – que entrariam nesse grupo.

Portanto, uma empresa tão poderosa como a General Electric, cujo organograma de 1975 é mostrado na Figura 11.5, também poderia ser assim. Como Wrigley descreveu a empresa em 1970, alguns produtos, como diamantes artifi-

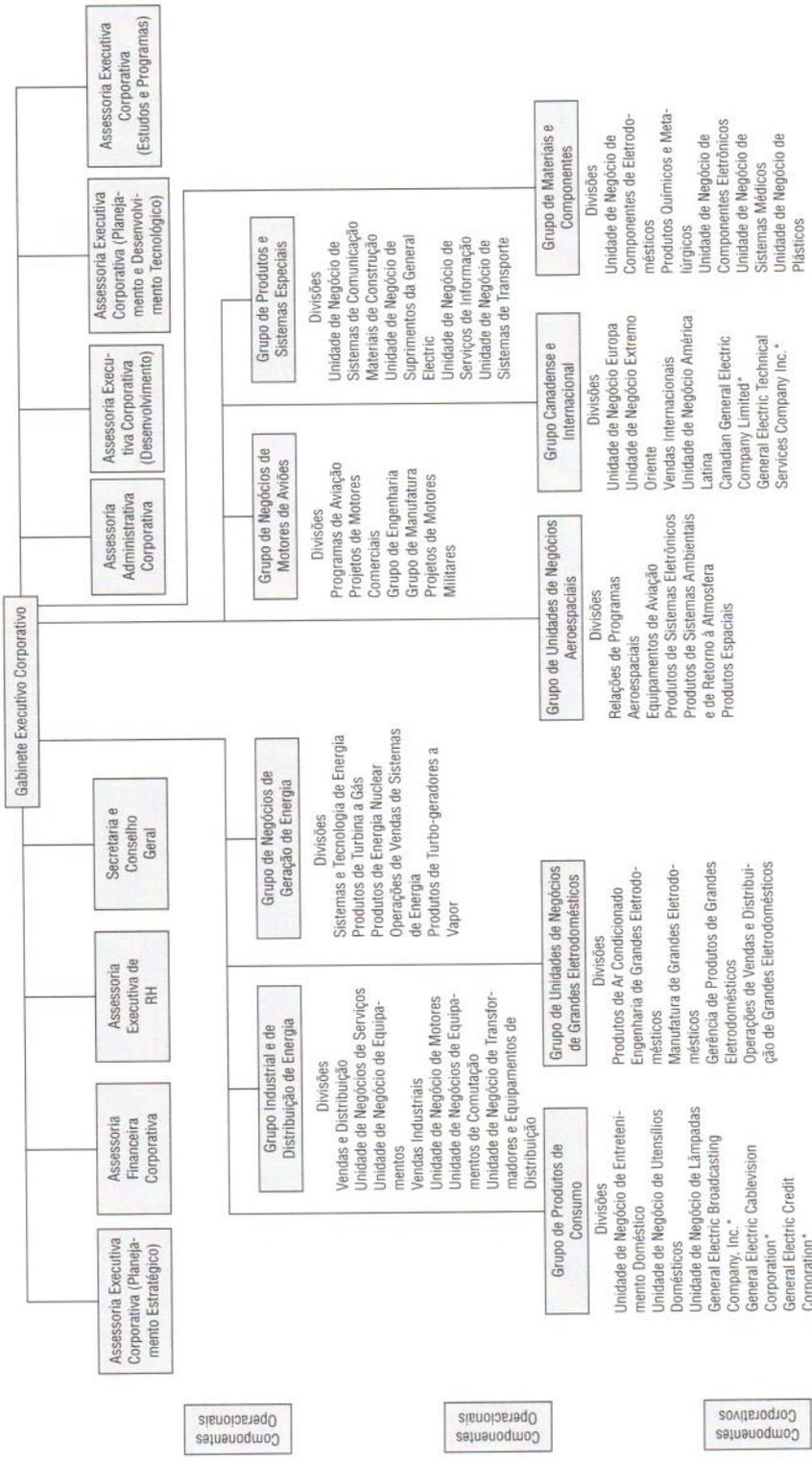


Figura 1.1.5 Organograma de General Electric (1975, utilização permitida).

\*Aliada

ciais, eram vendidos principalmente a usuários externos, enquanto outros, como pequenos motores, eram fornecidos a usuários internos e externos. A estrutura era divisionalizada – de fato, como podemos ver, com múltiplas divisões – de forma típica, exceto que havia maior número de serviços de apoio no escritório central do que descrevemos anteriormente para a estrutura básica. Wrigley notou que esses serviços incluíam relações trabalhistas (com responsabilidade de linha nas maiores negociações), previsão de mercado, engenharia e marketing (os dois últimos prestavam serviços de consultoria), bem como as “linhas mestras” do esforço massivo de pesquisa e desenvolvimento da empresa – uma de suas funções críticas. Também observou que os gerentes divisionais tinham pouco controle sobre o desenvolvimento gerencial ou os fornecedores, duas outras funções aparentemente vistas como críticas. Por outro lado, possuíam considerável liberdade para dirigir seus próprios negócios e formular as estratégias de produto-mercado.

### Forma conglomerada

À medida que a empresa de produto relacionado expande-se em novos mercados ou adquire outras empresas, menos relacionadas a um tema estratégico central, a organização passa para a *forma conglomerada* e adota uma estrutura divisionalizada pura, a que descrevemos no início deste capítulo como estrutura básica. Cada divisão atende a seus próprios mercados, fabricando linhas de produtos não relacionadas às de outras divisões – percevejos na primeira, tratores a vapor na segunda e serviços funerários na terceira. No conglomerado, não há interdependências importantes entre as divisões, salvo para os recursos coletivos. Como resultado, o sistema de planejamento e controle do escritório central torna-se simplesmente um veículo para regular o desempenho, especificamente, o desempenho financeiro. Com isso, a assessoria do escritório central reduz-se a quase nada – alguns gerentes gerais ou de grupo assessorados por alguns analistas financeiros e um mínimo de outros serviços. Como o executivo principal da Textron comentou – em que uma assessoria central de 30 pessoas supervisionava 30 divisões que faturavam acima de \$ 1,5 bilhão:

Um conceito-chave é que temos uma assessoria mínima. Consiste quase totalmente em gerentes de linha e pessoal administrativo, virtualmente sem qualquer assessoria a esses gerentes. Por exemplo, não temos a seção de pesquisa e desenvolvimento, de manufatura ou de marketing. O que fariam os assessores em nosso conjunto de empresas? Nem mesmo temos um responsável corporativo ou uma assessoria para tratar das relações trabalhistas. Desejamos que nossas divisões negociem separadamente com os sindicatos e não enviamos nenhum representante da empresa a qualquer negociação trabalhista (citado em Wrigley, 1970:v-76-79).

Entretanto, uma coisa que pode variar amplamente na forma conglomerada é a rigidez de seu sistema de controle de desempenho, embora sempre permaneça financeiro. Em um extremo está o sistema altamente gerenciado da ITT, que ficou em moda nos anos 1970, com os relatórios "relâmpagos" no décimo dia do mês e outros assemelhados. No outro extremo, embora muito menos em moda, está a empresa *holding*, uma federação de empresas tão isoladas que, provavelmente, nem mesmo é apropriado pensar nelas como entidades. Tipicamente, a empresa *holding* não possui escritório central e sistema de controle, salvo a reunião ocasional de seus diferentes presidentes. Esse é o final lógico de nossa discussão sobre os estágios de transição para a Forma Divisionalizada – fragmentação da estrutura ao ponto em que não podemos mais falar de uma única organização.

## **ALGUNS PROBLEMAS ASSOCIADOS À FORMA DIVISIONALIZADA**

Começamos nossa discussão dos problemas associados a essa configuração enumerando algumas das vantagens tradicionalmente atribuídas à Forma Divisionalizada sobre as formas funcionais mais integradas. Assim, da perspectiva da sociedade, sugerimos que a Forma Divisionalizada deve, logicamente, ser comparada a outra alternativa, a das divisões constituídas como organizações independentes. Nesse contexto, reavaliemos suas vantagens. Essas duas discussões consideram apenas as conseqüências administrativas e econômicas da divisionalização. A seguir, examinamos as conseqüências sociais, especificamente os problemas que a forma Divisionalizada apresenta para a responsabilidade social e a centralização do poder na sociedade. Todas essas discussões focam a forma conglomerada do setor privado – conglomerada porque é a forma mais pura de divisionalização, em que os problemas são mais pronunciados, e do setor privado, porque veremos, no final de nossa discussão, que a Forma Divisionalizada pura passa a ser mal adequada a outros setores. Encerramos a discussão dos problemas com uma descrição das Formas Divisionalizadas como as mais vulneráveis das cinco configurações, uma estrutura, simbolicamente, na beira de um abismo.

### **Vantagens econômicas da divisionalização**

A Forma Divisionalizada oferece quatro vantagens básicas sobre a estrutura funcional com operações integradas. Primeiro, a Forma Divisionalizada encoraja a alocação eficiente do capital. O escritório central pode escolher onde colocar o dinheiro e, assim, pode concentrar-se nos mercados mais fortes,

transferindo os superávits de algumas divisões em favor de outras. De modo figurado, a estrutura funcional tem todos os seus ovos na mesma cesta estratégica. Segundo, ao criar oportunidades para dirigir empresas individuais, a Forma Divisionalizada ajuda a treinar gerentes gerais. Em contraste, os gerentes da linha intermediária das estruturas funcionais estão restritos a relacionamentos dependentes entre si, o que impede a responsabilidade individual e a autonomia. Terceiro, a Forma Divisionalizada dilui seu risco em diferentes mercados. Em contraste, um elo rompido na cadeia operacional da estrutura funcional leva todo o sistema a uma parada gradual. Quarto e, talvez, o mais importante, a Forma Divisionalizada é estrategicamente responsiva. As divisões podem ajustar suas máquinas burocráticas, enquanto o escritório central concentra-se em seu portfólio estratégico. Pode adquirir novas empresas e descartar outras mais velhas e ineficazes.

Entretanto, a forma funcional é a base correta de comparação? É a alternativa real à forma Divisionalizada? A resposta é afirmativa se o objetivo for comparar as organizações diversificadas com as não diversificadas. **A diversificação estratégica, por levar à diversificação estrutural, encoraja a alocação eficiente de capital na organização; treina gerentes gerais, reduz riscos e aumenta a responsividade estratégica. Em outras palavras, soluciona muitos dos problemas econômicos que surgem na Burocracia Mecanizada.** Baseando-se na perspectiva da própria organização, a diversificação seguida pela divisionalização oferece várias vantagens distintas sobre a não-diversificação.

**Entretanto, uma vez que uma organização esteja diversificada e, depois, divisionalizada, há razão para alterar a base de comparação. A alternativa real, pelo menos segundo a perspectiva da sociedade, torna-se a adoção de um próximo passo ao longo do mesmo caminho, a ponto de eliminar o escritório central e permitir que as divisões funcionem como organizações independentes.** A Textron, como descrita por Wrigley, possuía 30 divisões operando em muitos negócios diferentes. A Beatrice Foods, descrita em 1976 em um artigo da revista *Fortune*, possuía 397. A questão é se essas corporações eram mais eficientes do que 30 ou 397 corporações separadas. Na verdade, a perspectiva da organização passa a ser a da sociedade. Nesse contexto, podemos reconsiderar as quatro vantagens anteriormente discutidas.

Na organização divisionalizada, o escritório central aloca os recursos de capital entre as 30 ou 397 divisões. No caso de 30 ou 397 corporações independentes, os mercados de capitais encarregam-se desse trabalho. Qual é melhor? Dois estudos sugerem que a resposta não é simples.

Williamson (1975) argumenta que a Forma Divisionalizada faz o melhor trabalho. De fato, descreve-a como a resposta administrativa às ineficiências dos mercados de capitais – ao conhecimento idiossincrático, aos comportamen-

tos oportunistas e assemelhados. Em virtude de seus sistemas de controle de desempenho bem elaborados e contatos pessoais, os dirigentes do escritório central são mais hábeis do que os investidores para se informarem sobre o potencial de diferentes negócios – pelo menos, um número limitado de negócios. Além disso, estão em condições de transferir capital entre as divisões com maior rapidez e flexibilidade do que os mecanismos de mercado equivalentes. Portanto, a Forma Divisionalizada “reduz as falhas dos mercados de capitais ao transferir as funções tradicionalmente imputadas a eles para a empresa” (p. 136).

De fato, os argumentos de Williamson podem explicar por que algumas empresas conglomeradas estão habilitadas para sobreviver e prosperar no sistema econômico. Entretanto, Moyer, em um *paper* de 1970, sugere que essas vantagens têm seu preço, especificamente que o conglomerado de empresas – especialmente por aquisição, a forma mais comum de sua ocorrência – provou custar muito mais e, de algum modo, é *menos* flexível do que os mecanismos de mercado:

Normalmente, a aquisição de uma empresa tem um acréscimo de 15% sobre o preço de mercado se o objetivo da transação for uma fusão. Os fundos mútuos completamente diversificados podem ser adquiridos com encargos de venda de 7% a 9%, quando incluídos os encargos (*load funds*) (...). Além disso, um acionista individual pode diversificar seu próprio portfólio com custos de corretagem variando apenas de 1,5% a 3,5% sobre o preço da ação comprada.

Em razão de as empresas conglomeradas não terem sido obrigadas no passado a publicar os lucros obtidos nas divisões ou subsidiárias de sua total propriedade, o acionista não está em posição de tomar decisões se as subsidiárias que a administração está pensando em comprar têm o poder de melhorar o lucro do conglomerado. Um portfólio individualmente diversificado é muito mais flexível do que um portfólio conglomerado. O indivíduo pode comprar e vender com esforço mínimo, dependendo do desempenho das ações individuais. É um assunto diferente e mais complicado para um conglomerado decidir se deve descartar uma ou mais de suas subsidiárias (p. 22).

Moyer acredita que o conglomerado nega ao acionista uma de suas poucas prerrogativas remanescentes: a escolha de um setor – e um nível de risco – em que aplicar seu capital. A opção entre ações de diferentes empresas de um conglomerado equivale à escolha entre determinados portfólios – Beatrice Foods em vez de Dannon Yogurt.

A respeito do problema do desenvolvimento gerencial, a questão é se os gerentes divisionais conseguem melhor treinamento e experiência do que teriam como presidentes de companhias. A Forma Divisionalizada é capaz de criar cursos de treinamento e de fazer rodízio de seus gerentes para aumentar suas ex-

periências; a empresa independente fica limitada para fazer isso. No entanto, como os proponentes da divisionalização sustentam, a autonomia é a chave do desenvolvimento gerencial. Assim, maior autonomia é melhor. Os gerentes divisionais têm um escritório central para apoiar – e por ele ser apoiados. Na Tectron, “o preço da autonomia é a consecução de um plano. Se uma divisão não pode por uma razão ou outra cumprir suas metas, está sujeita à supervisão rigorosa e detalhada” (Wrigley, 1970: v. 91). Em contraste, o presidente da empresa comete seus próprios erros e aprende com eles.

Um terceiro problema, o risco, examinado com base no argumento a favor da divisionalização, é que a organização independente está vulnerável durante períodos de crises internas ou de recessão econômica; o conglomerado proporciona à divisão o apoio necessário em tais períodos. O contra-argumento é que a divisionalização pode ocultar uma situação falimentar, em que divisões com problemas são, às vezes, apoiadas além do necessário, enquanto o mercado requer a falência de uma empresa independente que não tem a quem recorrer. Baseando-se na perspectiva da própria organização, outro ponto é que apenas a Forma Divisionalizada dilui o risco e também as conseqüências desse risco.

Uma única divisão não pode ir à falência; toda a organização é legalmente responsável por suas dívidas. Portanto, um grande problema em uma divisão – digamos, um aumento substancial do preço do combustível nuclear que ela comprometeu-se a comprar em grandes quantidades – pode esvaziar os recursos de divisões saudáveis e até levar a organização à falência. Acoplamento *não rigoroso* torna-se mais arriscado do que *nenhum* acoplamento!

Finalmente, há o problema da responsividade estratégica. A Forma Divisionalizada *não rigorosamente* acoplada pode ser mais responsiva do que a forma funcional fortemente acoplada. Entretanto, a questão é a seguinte: Que preço iguala o acoplamento *não rigoroso*? Em outras palavras, qual o efeito do conglomerado sobre a responsividade estratégica? O sistema de controle da Forma Divisionalizada – que mantém a cenoura na distância correta dos gerentes divisionais – encoraja o esforço por melhor desempenho financeiro, embora, ao mesmo tempo, impeça a habilidade por inovação. “Os gerentes da Tectron têm (...) aprendido que o desenvolvimento de novas invenções não é um de seus pontos fortes” (citado em Wrigley, 1970: v. 89). Bower explica por que:

os riscos de uma grande inovação para o gerente divisional podem ser consideráveis se o desempenho do lucro for mensurado a curto prazo, ano a ano. O resultado é uma tendência a evitar apostas em grandes riscos e o concomitante fenômeno de que os novos desenvolvimentos são, com algumas exceções, feitos fora das grandes empresas de um setor. Essas exceções tendem a ser empresas de produto único, cujas altas administrações estão comprometidas com a verdadeira liderança de produto: Bell Laboratories, IBM, Xerox e Polaroid. Tais cúpulas administrativas podem fazer grandes mudanças estratégicas em toda a empresa.

Ao contrário, as empresas diversificadas fazem pequenas mudanças incrementais (1970: 194).

A inovação requer empreendedorismo, capacidade que não sobrevive sob controle externo padronizado. O empreendedor assume seus próprios riscos para obter suas próprias recompensas. Nenhum sistema de controle administrativo de um escritório central pode substituir esse tipo de motivação. De fato, muitos empreendedores criam suas próprias empresas para escapar dos controles burocráticos, conforme o presidente da Textron descreveu a Wrigley: "Algo não rotineiro deve ser analisado e justificado"; ele e o presidente do conselho diretor "estão em contato mais freqüente com qualquer divisão que tenha algo especialmente grande em operação" (p. v. 90). Tais procedimentos podem evitar o risco, mas também evitam os benefícios do risco – a verdadeira inovação opõe-se às "pequenas mudanças incrementais".

Assim, parece que a empresa independente é mais estrategicamente responsável do que as divisões corporativas, embora, talvez, seja menos motivada a obter desempenho econômico consistentemente elevado. De fato, muitas corporações divisionalizadas dependem dessas empresas para sua responsividade estratégica, desde que elas diversifiquem não por inovação própria, mas pela aquisição dos resultados inovadores de empreendedores independentes.

### Contribuição do escritório central

Para avaliar a eficácia do conglomerado, é necessário avaliar qual a contribuição real que o escritório central dá às divisões. Uma vez que a função de controle é supostamente desempenhada pelo conselho de diretores na empresa independente, a questão torna-se a seguinte: O que o escritório central oferece às divisões que um conselho de diretores de uma empresa independente não oferece?

Algo que nem os dirigentes do escritório central ou o conselho de diretores podem oferecer é a administração separada de negócios. Seu envolvimento com a administração é apenas em tempo parcial.<sup>3</sup> Assim, a administração dos negócios é deixada a cargo dos gerentes que trabalham em tempo integral – eles possuem o tempo e as informações necessárias. De fato, um problema mais enfrentado pela Forma Divisionalizada do que por uma empresa independente, em razão dos vínculos mais fortes entre o escritório central e os gerentes divisionais, é a tendência a esquecer esse ponto. **Um forte conjunto de forças encoraja os dirigentes do escritório central a usurpar o poder das divisões, a centralizar certas decisões de produto-mercado no es-**

3 Quando os diretores atuam em tempo integral, na verdade, tornam-se administradores dos negócios e não há controle externo formal da empresa.

**critório central, e, assim, anular o propósito da divisionalização.**

Os dirigentes do escritório central podem acreditar que podem fazer melhor; ser tentados a eliminar a duplicação de funções (um departamento de propaganda em vez de 397); simplesmente, desfrutar do exercício do poder que, potencialmente, lhes pertence; ou ficar seduzidos por novas técnicas administrativas. Uma tecnoestrutura entusiasmada ou uma empresa de consultoria pode exagerar na compra de um SIG sofisticado ou de um sistema construído sob o princípio de que as decisões de produto-mercado podem ser tomadas de acordo com os dados disponíveis sobre participação de mercado ou ciclo de vida do produto.

O problema com muitos desses sistemas é que dão a ilusão de conhecimento sem oferecerem esse conhecimento. Como anteriormente observado, grande parte das informações necessárias para a formulação de estratégias é incompleta e especulativa – *bits* e algumas impressões, rumores etc. que nunca foram documentados ou quantificados. O que o SIG disponibiliza ao escritório central são generalizações agregadas e abstratas. Entretanto, nenhuma empresa pode ser compreendida apenas por relatórios sobre participação de mercado, ciclo de vida do produto e assemelhados. Tal entendimento requer informações consistentes que, inevitavelmente, permanecem por trás das divisões, cujos gerentes estão em contato pessoal com situações específicas. Mesmo se o SIG disponibilizar as informações corretas – ou se os dirigentes do escritório central tentarem usar o telefone para obtê-las verbalmente –, faltaria tempo para absorvê-las. A falta de tempo para o conhecimento de muitos negócios é precisamente a razão por que as organizações são divisionalizadas desde o início, permitindo que cada negócio receba a total atenção de um gerente e de sua unidade. Portanto, as linhas de transmissão de alta velocidade apenas seduzem alguns dirigentes do escritório central a tomar decisões, que seriam melhores se deixadas por conta da própria divisão. Como um almirante britânico “desapontado” comentou após a operação Suez de 1956: “Nelson nunca obteria uma única vitória se houvesse um telex” (citado em Jay, 1970: 79). Assim, uma função dos dirigentes do escritório central da corporação conglomerada diversificada não é administrar as divisões. Os sábios estão conscientes do que não podem conhecer.

Entre as funções que os dirigentes do escritório central desempenham estão o estabelecimento de objetivos para as divisões, o monitoramento de seu desempenho em termos desses objetivos (uso apropriado do SIG), a manutenção de contatos pessoais limitados com os gerentes divisionais e a aprovação dos principais gastos de capital das divisões. O interessante é que essas são também as responsabilidades do conselho de diretores, pelo menos na teoria. Entretanto, na prática, muitos conselhos – notadamente os das corporações amplamente conduzidas – fazem isso e dão carta branca à administração para executar essas tarefas. Então, isso parece mostrar uma grande vantagem da Forma

Divisionalizada. Ela existe como um arranjo administrativo para superar outra grande fraqueza do sistema de livre mercado, o conselho ineficaz. Com a atenção do escritório central dirigida a seus sistemas de controle formal e pessoal, os gerentes divisionais são levados a lutar por melhores resultados financeiros.

Entretanto, há um dilema nesse argumento para a diversificação dos conglomerados que, freqüentemente, serve para diluir a propriedade acionária e levar a corporação a enfrentar maior dificuldade de entendimento e controle por seu conselho de diretores. Por um lado, vimos anteriormente que as corporações diversificadas são, tipicamente, grandes, amplamente conduzidas e enfrentam dificuldade para entender qualquer evento. Por outro lado, quanto mais negócios uma organização opera, mais difícil é para os diretores em tempo parcial saberem o que está acontecendo. Finalmente, como Moyer observa, um efeito comum quando um conglomerado adquire mais uma empresa é o aumento do número de acionistas e, assim, a corporação torna-se mais amplamente dirigida. Assim, a Forma Divisionalizada, em algum sentido, resolve um problema que ela mesma cria. Tivesse a corporação permanecido em um negócio, poderia ser mais facilmente dirigida com conhecimento e, assim, seus diretores poderiam desempenhar suas funções com maior eficácia. A diversificação ajudou a criar o problema que a divisionalização solucionou. De fato, é irônico que muitas corporações divisionalizadas que fazem um trabalho eficaz de monitoramento do desempenho de suas próprias divisões são tão mal monitoradas por seus conselhos de diretores.

O principal propósito desse monitoramento é a identificação de problemas e sua correção antes de emergirem como crises de grandes proporções. Uma fraqueza bem conhecida da corporação independente é que a alta administração pode vendiar os olhos de seus diretores, camuflando os problemas sérios. Isso é mais difícil de ocorrer na corporação divisionalizada, com seus persistentes dirigentes do escritório central. Entretanto, a camuflagem é mal conhecida na Forma Divisionalizada – e pela mesma razão –, as informações detalhadas estão com os gerentes de tempo integral de cada negócio, não com os que supõem controlá-los em tempo parcial. A seguinte história, contada por um *controller* assistente de um escritório central, ilustra claramente isso:

Nossa alta administração gosta de tomar todas as grandes decisões. Seus dirigentes acham que tomam todas elas, mas vimos um caso em que uma divisão os venceu.

Recebi da divisão uma solicitação para providenciar um edital destinado à construção de uma grande chaminé. Não podia imaginar o que alguém poderia fazer com uma chaminé e, por isso, voei para fazer uma visita à fábrica. A divisão havia construído e equipado uma fábrica completa conforme orçamento aprovado. A chaminé era o único item indivisível que excedia o limite de \$ 50.000 imposto pelo orçamento.

Aparentemente, aprenderam informalmente que uma nova fábrica seria favoravelmente recebida e, assim, a construíram. Não sei exatamente o que dizer (citado em Bower, 1970: 189).

O que ocorre quando um problema torna-se público? O que o escritório central pode fazer e um conselho de diretores não pode? O *chairman* da Textron afirmou em uma reunião da Sociedade dos Analistas de Seguros de New York, em referência aos vice-presidentes dos escritórios centrais que supervisionam as divisões, o seguinte: "Não é tão difícil coordenar cinco empresas bem dirigidas" (citado em Wringley, 1970: v. 78). Isso é verdade. Entretanto, o que ocorre com cinco mal dirigidas? O que pode realmente fazer uma assessoria de 30 administradores do escritório central para corrigir os problemas de 30 divisões operacionais? A tendência natural para fortalecer os mecanismos de controle não ajuda se o problema já foi manifestado, nem a vigilância rigorosa. Como já observado, os dirigentes do escritório central não podem administrar as divisões. Essencialmente, isso lhes deixa duas alternativas. Podem substituir o gerente da divisão ou descontinuar-lá. Sem dúvida, o conselho de diretores pode também mudar a administração. De fato, essa parece ser a única prerrogativa real; a administração é responsável por tudo. Portanto, o problema passa a ser o seguinte: quem pode melhor selecionar o gerente de um negócio, um escritório central ou um conselho de diretores? A resposta a esse problema não é clara. Um escritório central pode fazer modificações mais rápidas e ter a seu comando um *pool* de gerentes de outras divisões para qualquer substituição. Entretanto, ele precisa estar sempre pensando sobre os gerentes de 30 ou 397 divisões, enquanto o conselho de diretores precisa preocupar-se apenas com um presidente ou diretor-executivo. A opção de descontinuidade meramente transfere o problema para outra pessoa; da perspectiva da sociedade, não o soluciona (sem dúvida, a menos que, em primeira instância, o problema tenha sido causado pelo conglomerado!).

Fazendo um balanço, a situação de um escritório central *versus* um conjunto de conselhos de diretores separados parece ser dúbia. Não surpreende que um estudo constatou que as corporações com "diversidade de controle" possuíam melhor lucro do que as com diversidade de conglomerado (Rumelt, 1974). Diversidade de controle significa interdependência entre as divisões, o que requer uma forma de divisionalização intermediária ou impura, com algumas funções críticas concentradas no escritório central.

**A divisionalização pura corrige certas ineficiências do mercado de capitais, mas introduz outras ineficiências; treina gerentes gerais, mas dá-lhes menos autonomia do que a empresa independente; dilui seus riscos, mas também dilui as conseqüências desses riscos; protege operações vulneráveis durante recessões econômicas, incluindo algumas que, posteriormente, mostram que não valeu a pena serem protegidas; seus sistemas de controle en-**

corajam a melhoria contínua do desempenho financeiro, todavia desencorajam a verdadeira inovação empreendedora; seu escritório central faz um melhor trabalho de monitoramento do desempenho do negócio do que o conselho diretor da corporação amplamente dirigida, mas sua inerente diversificação é uma das causas de as corporações serem amplamente dirigidas e de os conselhos serem mal informados; e na análise final, a divisionalização pode fazer pouco mais do que um conselho de diretores para corrigir os problemas fundamentais de um negócio – definitivamente, ambos não têm outra opção a não ser mudar a administração. Globalmente, a Forma Divisionalizada pura (isto é, a forma de conglomerado) pode oferecer algumas vantagens sobre um sistema fraco de conselhos de diretores e de mercados de capitais ineficientes; mas a maioria dessas vantagens, provavelmente, desapareceria se certos problemas dos mercados de capitais e conselhos fossem reformulados. Há razão para argumentar que a sociedade ficaria em melhor situação se tentasse corrigir as ineficiências fundamentais de seu sistema econômico, em vez de encorajar arranjos administrativos particulares para ocultá-las. De fato, deixando agora as conseqüências econômicas e administrativas da Forma Divisionalizada e passando para as sociais, examinaremos duas outras razões que apóiam essa conclusão, uma relacionada à responsabilidade social e a outra, a sua tendência a concentrar poder na sociedade.

### **Desempenho social do sistema de controle de desempenho**

O sistema de controle de desempenho da Forma Divisionalizada é um de seus parâmetros fundamentais de *design* e a principal fonte de sua eficiência econômica. Todavia, esse sistema também produz uma de suas conseqüências sociais mais sérias.

A Forma Divisionalizada requer que o escritório central controle as divisões, principalmente por algum critério de desempenho quantitativo, sendo o controle financeiro um dos mais adotados – lucro, crescimento do faturamento, retorno sobre investimento e assemelhados. O problema é que essas medidas de desempenho tornam-se obsessões virtuais ao fixar metas que não podem ser mensuradas – qualidade de produto, orgulho pelo trabalho, clientes bem atendidos, meio ambiente protegido ou embelezado. Na verdade, as metas econômicas tomam o lugar das sociais. “Na Textron, adoramos o deus do lucro líquido” (citado em Wrigley, 1970: v. 86).

Não haveria nenhum problema se as conseqüências sociais e econômicas das decisões pudessem ser facilmente separadas. Os governos examinariam as primeiras, as corporações as últimas. Entretanto, o fato é que as duas estão in-

terligadas: **cada decisão estratégica da grande corporação envolve conseqüências tanto sociais quanto econômicas.** Como resultado, **o sistema de controle da Forma Divisionalizada a leva a agir, na melhor forma, sem qualquer preocupação social, e na pior forma, com irresponsabilidade social.** Forçado a concentrar as conseqüências econômicas em suas decisões, o gerente divisional passa a ignorar suas conseqüências sociais. Deve-se lembrar que as decisões *específicas* da corporação divisionalizada – como as de impacto social – são controladas pelos gerentes das divisões, não pelos dirigentes do escritório central. Assim, Bower constata que “o melhor registro na área de relações raciais são das empresas de produto único (não divisionalizadas) cujas altas administrações estão profundamente envolvidas no negócio” (1970: 193).

Robert Ackerman (1975), em um estudo conduzido na Harvard Business School, testou a proposição de que, muito embora os líderes empresariais “gostariam de evitar o que acreditam ser irresponsável” (p. 4), a dificuldade que suas empresas “estavam enfrentando para satisfazer seus críticos sociais podia estar precisamente nas inovações organizacionais que as haviam permitido enfrentar eficazmente a diversificação e as condições competitivas” (p. vii). Ackerman constatou que os benefícios da responsividade social – como “imagem pública mais rósea (...) orgulho entre os gerentes (...) postura atraente para o recrutamento no campus” (p. 55) – não podem ser facilmente mensurados. “Do ponto de vista contábil, elas têm, infelizmente, características largamente intangíveis, não alocadas aos custos das unidades que as geram” (p. 55-56). Em outras palavras, esses critérios não podem ser introduzidos no sistema de controle de desempenho. O resultado é que

o sistema de relatórios financeiros pode realmente inibir a responsividade social. Ao focar o desempenho econômico, mesmo com salvaguardas apropriadas para se proteger do sacrifício de benefícios a longo prazo, tal sistema direciona energia e recursos para atingir resultados mensurados em termos financeiros. Por assim dizer, é o único jogo em campo, pelo menos o único com placar oficial (p. 56).

Os dirigentes do escritório central, envolvidos em relações públicas e responsabilidade da corporação, são tentados a intervir diretamente nas respostas das divisões às novas questões sociais. Entretanto, são desencorajados pela divisão do trabalho restrita da Forma Divisionalizada; a autonomia divisional não requer interferência do escritório central em decisões específicas. À medida que o sistema de controle de desempenho não seja muito rigoroso, o gerente divisional retém alguma autonomia para considerar as conseqüências sociais de suas ações. Entretanto, como vimos anteriormente, a tendência da corporação divisionalizada é outra, é imitar o sistema da ITT de controles rígidos. O gerente que deve encaminhar um relatório relâmpago ao escritório central no décimo dia de

cada mês mal pode preocupar-se com os resultados que esses relatórios não medem. Mantém sua atenção firmemente fixada no desempenho financeiro.

Quando os controles são realmente rigorosos, o gerente divisional, na intenção de atingir os padrões, pode não ter outra escolha a não ser agir irresponsavelmente. Bower cita o exemplo bem conhecido do caso da cartelização de preço conduzida em 1962 pela General Electric:

A administração corporativa da GE exigia que seus executivos assinassem a denominada "diretiva 20.5" que, explicitamente, proibia a cartelização de preço ou qualquer outra violação das leis antitruste. Entretanto, um sistema de recompensa e punição severamente gerenciado, que exigia melhorias anuais em lucro, retorno sobre investimento e participação de mercado e aplicava-se indiscriminadamente a todas as divisões, criou uma situação que era – pelo menos – um incentivo ao conluio nos mercados de equipamentos elétricos maduros e oligopolizados (1970:193).

Os dirigentes do escritório central podem tentar lavar as mãos de tais deslizes divisionais, proclamando sua ignorância, como fez Ralph Cordiner, presidente da General Electric naquele momento. Entretanto, devem assumir a responsabilidade pela criação e exploração da estrutura que originou o comportamento em questão. Assim, concluímos, com Bower, que, "embora o processo de planejamento da empresa diversificada (e divisionalizada) possa ser altamente eficiente", pelo menos no sentido estritamente econômico, ele pode levar a empresa a um comportamento "socialmente irresponsável" (p. 193).

### Problemas da concentração de poder

Discutimos anteriormente o relacionamento entre tamanho e Forma Divisionalizada, concluindo que não apenas as grandes organizações tendem a se divisionalizar, mas também que a divisionalização encoraja as pequenas organizações a se tornarem grandes e as grandes a ficarem ainda maiores. A lista das 500 maiores empresas ranqueadas pela revista *Fortune* teria poucas corporações de bilhões de dólares se não fosse pelo desenvolvimento da Forma Divisionalizada.

Do ponto de vista da sociedade, devemos indagar: que preço se paga para chegar a esse gigantismo? Claramente, **há custos econômicos potenciais para o gigantismo, notadamente a ameaça para o mercado competitivo**. Em seu livro *O novo estado industrial*, John Kenneth Galbraith (1967) desenvolve o tema que as corporações gigantescas utilizam seu poder de mercado, acompanhado de técnicas de planejamento e marketing, para subverter as condições competitivas. Essas idéias de Galbraith têm sido repetidamente ataca-

das por economistas mais conservadores, mas parece difícil negar que o tamanho descomunal pode afetar a concorrência – por exemplo, mediante a habilidade do uso de enormes gastos em propaganda para restringir a entrada de novos concorrentes no mercado. No caso da diversificação conglomerada, há ainda o perigo da conhecida “reciprocidade” – acordos entre corporações do tipo: “Compro de você se você comprar de mim.”

**Entretanto, os custos sociais do gigantismo podem ser os mais sérios. Basta se pensar que grande significa burocrático.** Como observado na Hipótese 5, quanto maior uma organização, mais formalizado é seu comportamento. Além disso, no caso da Forma Divisionalizada, como examinado no início deste capítulo, o sistema de controle de desempenho torna as divisões ainda mais burocráticas do que seriam como corporações independentes. A presença de um escritório central – um órgão de controle externo – também as torna mais centralizadas. Portanto, a Forma Divisionalizada passa a ser uma força para a formalização e a centralização – em outras palavras, para a burocratização mecanizada – em uma sociedade, como observado no Capítulo 9, já demasiadamente sobrecarregada de tais estruturas.

**Além disso, há forças na Forma Divisionalizada que a levam a centralizar o poder não apenas no nível divisional, mas também no nível do escritório central. No caso da corporação gigantesca, isso resulta em concentração de enorme poder em poucas mãos.**

Uma dessas forças para a centralização do poder no escritório central, discutidas em algumas páginas atrás, é a ilusão de que o SIG e outras técnicas proporcionam as informações necessárias para a elaboração de estratégias empresariais eficazes. (De fato, se não provasse ser uma ilusão, o perigo da centralização seria ainda mais sério.) Outra força para a centralização é o fato de as divisões estarem integradas em uma única entidade jurídica sob o mesmo nome. Como anteriormente observado, nenhuma divisão isolada pode ir à falência; nem pode assumir publicidade negativa por seus atos. Compartilha seus erros com as demais divisões em nome da corporação. Não importa quão desintegrado seja o sistema, o todo responde pelos erros de qualquer uma de suas partes. Portanto, há pressões para que o escritório central se envolva em decisões divisionais específicas – por exemplo, analisar os contratos a longo prazo que poderiam drenar os recursos corporativos e supervisionar os comportamentos sociais que poderiam levar à publicidade negativa. De fato, seu sistema de controle, ao encorajar o comportamento sem qualquer preocupação social ou o comportamento irresponsável, dá à corporação divisionalizada crescente publicidade negativa que a pune por centralizar muito poder no escritório central para se proteger. Em algum sentido, a corporação gigantesca parece ter uma opção entre a irresponsabilidade social e a centralização do poder.

Outra força para a centralização é extraída do famoso dito de Lord Acton: "O poder tende a corromper; o poder absoluto corrompe absolutamente." Com fortes cadeias de autoridade abaixo e acionistas difusos acima, os dirigentes dos escritórios centrais das corporações gigantescas concentram poder potencial. Isso origina pressões para a centralização. Sem dúvida, as forças do mercado mitigam essas tendências e desencorajam a utilização de estruturas supercentralizadas. Entretanto, como observado, quanto maior a corporação, menos ela tende a estar sujeita às forças do mercado.

Portanto, já vimos que a divisionalização encoraja a concentração de poder na divisão e, depois, no escritório central. Paradoxalmente, **a concentração de poder na corporação também leva à conglomeração, à divisionalização e à concentração de poder em esferas fora da corporação. Os sindicatos unem-se em federações e os governos criam órgãos para estabelecer poderes equivalentes – poderes que se igualem aos da corporação.** De fato, o governo é tentado a intervir diretamente nos assuntos da corporação em razão dos problemas que estamos discutindo – a concentração de muito poder em poucas mãos; o exercício do poder na ausência do acionista, controle societário e, às vezes, do mercado; e a tendência ao comportamento sem compromisso social ou socialmente irresponsável. Os cidadãos que questionam a legitimidade da base de poder da corporação gigantesca, naturalmente, procuram a intervenção governamental.

A ironia suprema é que os argumentos usados em favor da Forma Divisionalizada sugerem o caminho da intervenção governamental. Consideremos o ponto-chave de Williamson a esse respeito, que os arranjos administrativos são eficientes enquanto os mercados de capitais não são. Por que o governo deve preocupar-se em intervir nos mercados que não funcionam eficientemente? Se os arranjos administrativos funcionam tão bem como Williamson afirma, por que o governo não os utiliza? Se a Beatrice Foods pode controlar realmente 397 divisões, o que vai impedir que o pessoal de Washington acredite que possa controlar 397 Beatrices? Utilizando os mesmos sistemas. Com o público exigindo cada vez mais controle do comportamento corporativo, e com o dito de Lord Acton ainda atual, o que impedirá os administradores governamentais de ser seduzidos pela ilusão de que um SIG possa fornecer as informações que necessitam para controlar a corporação – seja mediante a nacionalização ou o planejamento nacional?

Sem dúvida, como a corporação, os governos também seriam orientados a favorecer as metas econômicas sobre as sociais, como resultado da natureza do sistema de controle que teriam de usar. Isso significa que o controle governamental, embora, talvez, legitime as atividades da corporação, não resolveria os problemas sociais fundamentais criados pela divisionalização e, de fato, agravaria o problema de concentração de poder na sociedade.

Em geral, **a Forma Divisionalizada pura não funciona eficazmente fora do setor privado**. Isso apesar das amplas tentativas de utilizá-la – em sistemas escolares, universidades, hospitais, corporações governamentais –, de fato, como um único monolito do setor público gigantesco e divisionalizado.

Um problema é que o governo e, às vezes, outras instituições não podem se livrar das divisões ou, pelo menos, das realidades do poder de que raramente pretendem abrir mão. Portanto, não há veículo para a renovação organizacional. Outro problema no governo é que a legislação do funcionalismo público sobre contratações conflita com o conceito de responsabilidade gerencial: “Se um superior tiver total confiança em seus subordinados, deve ter alguma medida de controle sobre eles e ter um grau de liberdade em sua seleção, sua disciplina e, se necessário, sua transferência ou demissão. Entretanto, o sistema de serviço público federal coloca restrições a tal liberdade” (Worthy, 1959:113).

Entretanto, o problema mais sério que permanece é a mensuração: as metas do governo e da maioria das instituições que devem estar vinculadas ao sistema de controle de desempenho – basicamente as metas sociais – não servem como instrumentos de mensuração. Sem mensuração, a Forma Divisionalizada pura não pode funcionar. Nada impede o governo e as instituições de estabelecerem divisões baseadas no mercado. Entretanto, na falta de medidas de desempenho adequadas, devem encontrar outros meios para controlar suas divisões (ou forçar medidas artificiais que deixem de identificar o espírito das metas sociais ou que as ignorem totalmente em favor das econômicas). Uma é a socialização – a contratação de administradores que acreditam nas metas sociais em questão. Mas isso não pode ir muito longe, e surgem pressões para a utilização de outros meios de controle. Os meios óbvios são a supervisão direta e a padronização do trabalho – emissão de ordens diretas e normas gerais. Entretanto, ambos prejudicam a autonomia divisional. **Portanto, as escolas que o governo enfrenta – e sindicatos, multiuniversidades e outras instituições federadas que tentam usar a Forma Divisionalizada em face de metas não quantificáveis – são esquecer o controle além da contratação de gerentes socializados, controlar burocraticamente a máquina ou forçar o controle divisionalizado pela imposição de padrões de desempenho artificiais.**

Há exemplos abundantes de todas essas três metas. Regularmente, a imprensa informa sobre os departamentos governamentais que desistiram do controle. Talvez o mais comum seja o caso do controle burocrático mecanizado dos departamentos governamentais que não têm a autonomia necessária para agir em razão da pletora de normas gerais que o governo impõe a todos os seus departamentos. Também há exemplos de controles artificiais de desempenho, tal-

vez o melhor seja a descrição de Frank (1958-1959) sobre o sistema usado pelo governo soviético para regular o desempenho de suas fábricas. Padrões mais comuns: tipo, quantidade, qualidade e composto de produção; volume de materiais e trabalho usado; salários pagos; normas de produção a ser atingidas pelos trabalhadores; metas de campanhas especiais; e muito mais. Os padrões eram tão rigorosos e, freqüentemente, contraditórios que os gerentes situados na ponta final não tinham escolha a não ser agirem irresponsavelmente, como fazem os gerentes nos Estados Unidos que são supercontrolados. Mentiam sobre as necessidades de suas fábricas; estocavam materiais em excesso; concordavam com o que estava escrito, mas não com o espírito dos padrões – por exemplo, reduzindo a qualidade dos produtos (que não podia ser facilmente mensurada); contratavam o *tolkach*, o influente mascate vendedor de influência, para negociar fora do sistema de controle.

Na análise final, talvez o melhor que pode ser feito por governos e instituições que têm intenção de utilizar alguma forma de divisionalização seja contratar gerentes e outros funcionários que acreditam nas metas sociais a ser perseguidas e, depois, estabelecer o mecanismo para algum tipo de revisão pessoal periódica de seu progresso (na verdade, exigindo a criação de algum tipo de conselho de diretores independente).

### **Concluindo: uma estrutura à beira do abismo**

Nossa discussão leva a uma conclusão do tipo “dane-se se fizer, dane-se se não fizer”. A Forma Divisionalizada pura (conglomerado) emerge como uma configuração simbolicamente situada à beira do abismo, no final de um extenso caminho. À frente está a um passo da *desintegração* – de se despedaçar rocha abaixo em organizações separadas. Atrás está a estrada de volta à integração mais estável, talvez uma estrutura híbrida com a Burocracia Mecanizada situada em algum marco intermediário ao longo do caminho. Pairando acima está a águia, atraída por sua posição à beira do abismo e esperando a chance de empurrar a Forma Divisionalizada a um controle social mais centralizado, talvez a outro abismo ainda mais perigoso. A beira do abismo é um lugar desconfortável para se ficar – talvez, mesmo um abismo temporário pode levar à desintegração rocha abaixo, a uma viagem a um abismo mais alto ou a um retorno no caminho para ficar em posição mais segura.

Em outras palavras, **concluimos que a Forma Divisionalizada possui a faixa mais estreita de todas as configurações. Não dispõe de ambiente que lhe seja apropriado; na melhor das hipóteses, “vai de carona” na Burocracia Mecanizada, no ambiente simples e estável e, assim, sempre se sente retornando a essa forma estrutural**

**integrada. A Forma Divisionalizada pura pode mostrar-se inerentemente instável, uma tendência mas não uma estrutura legítima em um contexto social. As vantagens econômicas que oferece sobre as organizações independentes refletem ineficiências fundamentais nos mercados de capitais e nos sistemas de controle dos acionistas que devem ser corrigidas por si próprias, além de criar problemas sociais fundamentais.** Talvez, justifique-se apenas em suas formas intermediárias – subproduto ou produto relacionado. Afinal, são as interdependências entre suas atividades que dão à organização sua justificação, sua razão para “organizar”. Talvez a Forma Divisionalizada pura, com tão poucas dessas interdependências, realmente seja um “tipo ideal” – a ser aproximado, mas nunca alcançado.