

# 5

## Descomplicando a Descentralização

As palavras *centralização* e *descentralização* são freqüentemente mencionadas sempre que alguém tem o cuidado de escrever sobre as organizações. Todavia, representam, provavelmente, o tópico mais confuso da administração. Esses termos são usados de modos tão diferentes que quase deixaram de ter qualquer significado útil.

Aqui, discutiremos o problema da centralização e descentralização exclusivamente em termos do poder sobre as decisões tomadas na organização.

**Quando todo o poder para a tomada de decisão situa-se em um único ponto da organização – afinal, nas mãos de uma pessoa –, sugerimos uma estrutura centralizada. Na extensão em que o poder está disperso entre muitas pessoas, sugerimos a estrutura descentralizada.**

Logicamente, o objeto da descentralização parece pertencer à discussão sobre o *design* da superestrutura. Uma vez desenhadas as unidades, parece apropriado levantar a questão relativa a quais decisões cada uma dessas unidades deve tomar. No momento, deve estar evidente que toda essa lógica – começando com a missão, a determinação dos cargos, a especialização, a formalização e as exigências de treinamento e doutrinação, depois o agrupamento dos cargos para a construção da superestrutura, a determinação da distribuição do poder de decisão e, finalmente, o detalhamento do conjunto com as interligações laterais – tem pouco a ver com a prática do *design* organizacional. **Os relacionamentos entre os parâmetros do *design* são claramente recíprocos, não seqüenciais.** Os parâmetros do *design* formam um sistema integrado em que cada um deles está vinculado a todos os outros: qualquer mu-

dança em um parâmetro provoca mudança em todos. A descentralização é discutida por último porque é o mais complexo dos parâmetros do *design*, o que mais necessita do entendimento de todos os outros.

## POR QUE DESCENTRALIZAR A ESTRUTURA?

O que leva uma organização a centralizar ou descentralizar sua estrutura? Como ocorre com a maioria dos problemas da estrutura, esse centra-se na questão da divisão do trabalho *versus* coordenação. **A centralização é o meio mais seguro de coordenar a tomada de decisão na organização.** Todas as decisões são tomadas por uma pessoa, em um cérebro, e depois implementadas mediante supervisão direta. Outras razões são dadas para a centralização das estruturas, mas colocando de lado a bem conhecida paixão pelo poder, a maioria delas representa a necessidade de coordenação.

Então, por que uma organização deve descentralizar? **Simplemente porque nem todas as suas decisões podem ser entendidas em um centro, em um cérebro.** Às vezes, a informação necessária não pode ser levada a esse centro, talvez por ser difusa e difícil de ser transmitida. Como o vendedor de Bagdá explica a natureza de seus clientes ao gerente de Birmingham? Às vezes, a informação pode ser transmitida a um centro, mas não pode ser ali compreendida. Como é possível o presidente de uma corporação conglomerada conhecer 100 diferentes linhas de produtos? Mesmo se um relatório fosse escrito sobre cada uma das linhas, faltaria tempo para estudá-lo. Às vezes, um Sistema de Informações Gerenciais (SIM) sofisticado dá a ilusão de conhecimento sem a capacidade para absorvê-lo. Simon cita uma reportagem de jornal para contar uma história comum:

O Departamento de Estado dos Estados Unidos, inundado em uma torrente de palavras estimadas em 15 milhões por mês, procedentes e destinadas a 278 postos diplomáticos espalhados pelo mundo, passou a utilizar o computador. Os testes finais estão em andamento ao custo de \$ 3,5 milhões em computadores, impressoras de alta velocidade e outros dispositivos eletrônicos. Os profissionais envolvidos dizem que os equipamentos eliminarão os gargalos do sistema, especialmente durante crises, quando uma torrente de mensagens por cabo flui desses locais conturbados.

Quando o novo sistema entrar em plena operação neste outono, os computadores estarão em condições de absorver as mensagens enviadas eletronicamente via cabo a uma velocidade de 1.200 linhas por minuto. Os velhos teletipos podem receber mensagens a uma velocidade de apenas 100 palavras por minuto (1968:622).

Simon conclui:

*Uma comovente fé de que mais água é antídoto ao afogamento. Esperamos que o ministro do exterior não se sinta obrigado a processar essas 1.200 linhas de mensagens por minuto, somente porque elas estão disponíveis (p. 622).*

Talvez, o erro mais comum cometido no *design* organizacional seja a centralização da tomada de decisão em face de tais limitações. Os gerentes da alta administração, encarregados de desenhar a estrutura, vêem os erros cometidos nos níveis abaixo e acreditam que podem fazer melhor porque se julgam *mais* competentes ou porque podem coordenar mais facilmente as decisões. Infelizmente, nas condições complexas, isso leva inevitavelmente a uma situação conhecida como "sobrecarga de informação". Quanto mais informações o cérebro tenta receber, menor é o volume que pode realmente captar. As pessoas na base da hierarquia, mesmo com os conhecimentos necessários, acabam tendo que transferir os problemas à alta administração, que desconhece a realidade da situação.

*abstrato* **Outra razão relacionada à descentralização é que ela permite à organização responder rapidamente às condições locais.** A transmissão das informações ao centro e para trás leva tempo, o que pode ser crucial. Uma vez, o Bank of America anunciou que, por ter seus "homens no local dos eventos", presumivelmente com poderes para tomar decisões, poderia fornecer melhores serviços a seus clientes.

*Motiva* **Uma última razão para a descentralização é que ela constitui um estímulo para a motivação.** As pessoas criativas e inteligentes exigem amplo espaço de manobra. A organização pode atrair e reter tais indivíduos e utilizar sua iniciativa apenas se delegar-lhes considerável poder para tomarem decisões. Tal motivação é crucial nos serviços profissionais (e, por serem complexos, a organização profissional necessita de duas boas razões para descentralizar). A motivação é também um fator-chave na maioria das tarefas gerenciais e, assim, é sempre garantida alguma liberdade de descentralização na linha intermediária. Dar poder aos gerentes da linha intermediária também os treina na tomada de decisão, de modo que, em algum dia, um deles pode ocupar o cargo de executivo principal, responsável em tomar as decisões mais difíceis.

## ALGUMAS ABERTURAS CONCEITUAIS NA CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO

Até este ponto, tudo isso parece suficientemente claro. Entretanto, ainda não examinamos o interior da caixa preta denominada descentralização. O fato é que nenhuma palavra pode descrever um fenômeno tão complexo quanto a distribuição de poder na organização. Consideremos as seguintes questões:

Não! too simple!

Qual é mais centralizada?

Qual é mais descentralizada?

- Qual é mais centralizada: uma biblioteca considerada "centralizada" por estar em apenas um local, embora a maior parte do poder de decisão esteja dispersa entre suas chefias departamentais, ou uma biblioteca "descentralizada", que consiste em bibliotecas-satélites amplamente espalhadas, em que seus(suas) bibliotecários(as) chefes centralizam o poder sem compartilhá-lo com nenhum dos funcionários?
- E uma organização em que o poder de tomada de decisão está disperso em grande número de pessoas, mas, em razão de as decisões serem fortemente monitoradas por um indivíduo com poder de despedir as a qualquer momento, elas tomam as decisões avaliando cuidadosamente os desejos do chefe? Ou no caso de um padre jesuíta ou um agente da CIA que tem total autonomia no campo, exceto que foi cuidadosamente doutrinado para decidir de determinada forma antes de deixar sua sede? Essas organizações são descentralizadas?
- Nos Estados Unidos, as corporações divisionalizadas que adotam o sistema de controle de desempenho para coordenar suas atividades são denominadas "descentralizadas", ao passo que os norte-americanos estão habituados a dizer que as economias comunistas são "centralizadas", muito embora estejam organizadas como gigantescas corporações divisionalizadas que também adotam o sistema de controle de desempenho. Qual delas é descentralizada?
- A padronização do processo de trabalho leva à centralização ou à descentralização? Quando um trabalhador, por estar sujeito a grande número de regras, está livre de supervisão direta, podemos afirmar que ele tem poder sobre suas decisões? De modo geral, são burocracias centralizadas ou descentralizadas? O que dizer da descrição de Crozier, em que os trabalhadores exercem sua força, mediante regras que reduzem o poder de seus gerentes sobre eles, com o resultado de que todos terminam em camisas-de-força?
- E o caso de um gerente de linha que tem autoridade para tomar uma decisão, mas seus consultores, em razão de conhecimento técnico superior, orientam-no em sua escolha? Ou o caso do gerente que toma decisão, mas, ao colocá-la em prática, seus subordinados mudam o resultado de acordo com suas preferências? Essas organizações são centralizadas em virtude da distribuição do poder formal ou são descentralizadas, em razão da distribuição do poder informal?
- Finalmente, o que dizer da organização em que algumas decisões – por exemplo, as relativas a finanças e a recursos humanos – são tomadas pelo executivo principal e outras – digamos, das áreas de produção e marketing – estão dispersas entre os gerentes de nível inferior? Ela é centralizada ou descentralizada?

A resposta a essas questões é que não há resposta simples, que o uso desqualificado dos termos *centralização* e *descentralização* sempre levanta dúvidas. Todavia, a maioria das pesquisas e das discussões sobre a estrutura organizacional limita-se a usá-los das formas anteriormente apresentadas.

Assim, a água da bacia da descentralização está suja, mas, antes de jogá-la fora, vale a pena verificar se não há nenhum bebê nela.

Nossa lista de questões parece indicar dois pontos importantes sobre o conceito. Primeiro, **a centralização e a descentralização não devem ser tratadas como absolutas, mas, ao contrário, como os extremos de um continuum**. A economia soviética não é “centralizada”. Apenas é mais centralizada do que uma economia capitalista. A empresa divisionalizada não é “descentralizada”. Apenas é mais descentralizada do que algumas empresas com estruturas funcionais.<sup>1</sup> Segundo, grande parte da confusão parece decorrer da presença de vários conceitos diferentes, disputando para ser reconhecidos sob o mesmo rótulo. Talvez seja a presença de dois ou mesmo três bebês nessa bacia que obscurece a percepção de alguém.

A seguir, discutimos três utilizações do termo *descentralização* e retemos duas para nossos propósitos. Ambas são extensamente discutidas neste capítulo e resumidas em uma seção para o desenvolvimento de uma estrutura formada com os cinco tipos básicos de descentralização comumente encontrados nas organizações.

### Três utilizações do termo *descentralização*

Parece que o termo *descentralização* é utilizado na bibliografia de três modos fundamentalmente diferentes:

1. O primeiro é a dispersão do poder formal pela cadeia de autoridade abaixo. Em princípio, tal poder é investido em primeira instância no executivo principal da cúpula estratégica. Pode aí permanecer ou o executivo principal opta em dispersá-lo – delegação é um sinônimo comum a esse tipo de descentralização – aos níveis abaixo na hierarquia vertical. **A dispersão do poder formal cadeia abaixo da autoridade de linha será denominada *descentralização vertical***.
2. O poder de decisão – nesse caso, principalmente informal – pode permanecer com os gerentes de linha no sistema de autoridade formal, ou pode fluir para as pessoas fora da estrutura de linha – analistas, especialistas de apoio e operadores. A descentralização horizontal re-

1 Veremos que o caso freqüente é o oposto, embora retórico.

**refere-se à extensão em que os não-gerentes controlam os processos de decisão.**<sup>2</sup>

3. Finalmente, o termo *descentralização* é usado para referir-se à dispersão física dos serviços. Bibliotecas, copiadoras e forças policiais estão “centralizadas” em um único local ou “descentralizadas” para muitos por estarem próximas a seus usuários. Entretanto, essa *descentralização per se* não tem a ver com o poder de tomada de decisão (o responsável pela biblioteca-satélite ou pela copiadora pode não tomar as decisões que mais afetam seu trabalho). Assim, essa terceira utilização do termo serve apenas para confundir o assunto. De fato, já discutimos esse conceito no Capítulo 3, usando os termos *concentrado* e *disperso* em vez de *centralizado* e *descentralizado*. Neste livro, o termo *descentralização* não será usado para descrever localização física.

Isso nos deixa dois parâmetros de *design* essenciais: a descentralização vertical e a horizontal. Conceitualmente, podem ser visualizados como distintos. O poder pode ser delegado cadeia de autoridade abaixo e ainda permanecer com os gerentes de linha. A situação final dessa descentralização vertical com centralização horizontal daria todo o poder aos supervisores de primeira linha. Alternativamente, os gerentes de apoio seniores poderiam manter todo o poder. A centralização de ambos os tipos ocorre quando a cúpula estratégica mantém todo o poder; a descentralização de ambos os tipos permite que o poder desça por toda a cadeia de autoridade e então para os operadores.

Entretanto, o poder sobre todas as decisões não precisa estar disperso no mesmo local. Isso dá origem a dois outros tipos de descentralização. **Na descentralização seletiva, o poder sobre os vários tipos de decisões está em locais diferentes da organização.** Por exemplo, as decisões financeiras podem ser tomadas na cúpula estratégica, as de marketing nas unidades de apoio e as de produção no base da linha intermediária, pelos supervisores de primeira linha. **A descentralização paralela refere-se à dispersão do poder para muitos tipos de decisões no mesmo local.** Por exemplo, as decisões financeiras, de marketing e de produção poderiam ser tomadas pelos gerentes divisionais da linha intermediária.

Entretanto, antes de começar nossa discussão sobre os tipos de descentralização encontrados nas organizações, precisamos considerar mais um assunto. Mesmo em um único processo de decisão, o poder possuído por diferentes pes-

<sup>2</sup> Para os propósitos de nossa definição, os gerentes das unidades de assessoria estão incluídos entre os não-gerentes. Observe que o termo *horizontal* descreve corretamente esse fluxo de poder para os analistas e os especialistas de apoio, como mostrado em nosso logo. Sem dúvida, os operadores são mostrados na parte inferior da cadeia vertical de autoridade, mas, por conveniência, foram também incluídos em nossa definição de descentralização horizontal.

soas pode variar. Precisamos de uma referência para entender o que realmente significa o controle sobre o processo de decisão.

Sem dúvida, o que importa não é o controle sobre as decisões *per se*, mas o controle sobre as ações – o que a organização realmente faz, como lançar um novo produto, construir uma nova fábrica, contratar um novo mecânico. As ações podem ser controladas por mais pessoas que as escolhas feitas. O poder sobre qualquer etapa do processo de decisão, do estímulo original inicial ao encerramento da execução final, constitui certo poder sobre todo o processo.

Paterson fornece referência útil para o entendimento desse assunto. Ele divide o processo decisório em várias etapas, mostradas na forma modificada da Figura 5.1: (1) a coleta da *informação* a ser transferida ao tomador de decisão, sem comentários sobre o que pode ser feito; (2) o processamento dessa informação para apresentar *aconselhamento* ao tomador de decisão sobre o que deve ser feito; (3) a *escolha* – isto é, determinar o que se pretende fazer; (4) a *autorização* sobre o que se pretende fazer; e (5) a *execução* do que deve ser feito. O poder de um indivíduo é então determinado por seu controle sobre essas várias etapas. Seu poder é maximizado – e o processo de decisão mais centralizado – quando controla todas as etapas: quando coleta sua própria informação, analisa-a, faz a escolha, não precisa de autorização para isso e, depois, executa. À medida que outras pessoas interferem nessas etapas, ele perde poder e o processo torna-se descentralizado.

*Poder de decisão!*



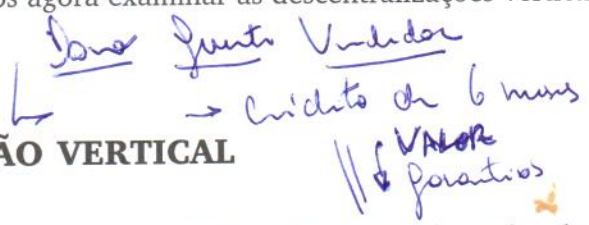
Figura 5.1 Continuum do controle sobre o processo de decisão (similar a Paterson, 1969:150).

O controle sobre a informação de *input* possibilita que outra pessoa selecione que fatores serão ou não considerados no processo de decisão. Quando a informação é extensivamente filtrada, tal controle pode ser equivalente ao controle sobre a própria decisão. Mais importante ainda é o poder de aconselhamento, uma vez que dirige o tomador de decisão a um único caminho. Não obstante a distinção clássica de linha/assessoria, há ocasiões em que a separação entre o aconselhamento e a escolha é, de fato, tênue. A história conta-nos de reis que virtualmente foram figuras decorativas, enquanto seus conselheiros – por exemplo, Richelieu na França e Rasputin na Rússia – controlavam os assuntos de Estado. O controle sobre o que ocorre após a escolha ser feita pode também constituir poder. Sem dúvida, o direito de autorizar uma escolha é o direito de

bloqueá-la ou mesmo de mudá-la. Frequentemente, o direito de exercer uma escolha, uma vez feita, dá a alguém o poder de mudá-la ou mesmo de distorcê-la. Os jornais narram diariamente como os "burocratas" desvirtuam as intenções dos políticos e acabam fazendo o que consideram melhor. Na verdade, as decisões acabam sendo suas.

Portanto, **um processo de decisão é mais descentralizado quando o tomador de decisão controla apenas a fase de escolha (o mínimo que pode fazer e ainda ser chamado de tomador de decisão). Na hierarquia organizacional, ele perde algum poder para quem coleta a informação, para seus conselheiros ao lado, para quem autoriza no nível acima e para os executores no nível abaixo.** Em outras palavras, o controle sobre a fase de escolha – oposto ao controle sobre todo o processo de decisão – não necessariamente constitui centralização cerrada. Com isso em mente, vamos agora examinar as descentralizações vertical e horizontal.

## DESCENTRALIZAÇÃO VERTICAL



A descentralização vertical diz respeito à delegação do poder de tomada de decisão aos escalões inferiores da cadeia de autoridade, da cúpula estratégica para a linha intermediária. O foco aqui está no poder formal – fazer escolhas e autorizá-las –, oposto ao poder informal que surge do aconselhamento e da execução. Três questões de *design* surgem na descentralização vertical:

1. Que poderes de decisão devem ser delegados aos escalões inferiores da cadeia de autoridade?
2. A delegação pode ser feita até que ponto da cadeia de autoridade?
3. Como seu uso deve ser coordenado (ou controlado)?

Essas três questões tornam-se firmemente entrelaçadas. Primeiro, vamos considerar alguma evidência sobre a descentralização seletiva nos níveis inferiores da cadeia de autoridade. Dale (citado em Pfiffner e Sherwood, 1960:201) e Khandwalla (1973a) constataram que as corporações tendem a delegar mais poder para as decisões de produção e marketing nos níveis inferiores da cadeia de autoridade do que para as decisões financeiras e legais. Lawrence e Lorsch (1967) constataram que o poder para um processo de decisão tende a fixar-se no nível em que a informação necessária pode ser mais bem acumulada. Por exemplo, no setor de plástico, as decisões de pesquisa e desenvolvimento envolviam conhecimento muito sofisticado que estava sob o comando dos cientistas do laboratório, mas era difícil de ser transmitido hierarquia acima. Em contraste, as decisões de produção tendiam a ser tomadas em nível mais elevado (pelo gerente da fábrica) porque a informação apropriada podia facilmente



ser acumulada nesse nível. As decisões de marketing ficavam entre esses dois níveis.

Na verdade, essas constatações descrevem a organização como um sistema de constelações de trabalho, nossa quarta sobreposição mostrada no Capítulo 1. Cada constelação situa-se no nível hierárquico em que a informação relativa às decisões de uma área funcional pode ser mais efetivamente acumulada. Combinando essas constatações na Figura 5.2, chegamos à quarta constelação de trabalho sobreposta em nosso logo – uma constelação financeira no topo, uma de produção abaixo, depois uma de marketing e, finalmente, uma de pesquisa e desenvolvimento. Assim, **a descentralização vertical seletiva está logicamente associada às constelações de trabalho agrupadas em base funcional.** (Note que a descentralização, nesse caso, pode ser tanto horizontal quanto vertical: os grupos de assessoria de diferentes níveis hierárquicos estão envolvidos nas três constelações do topo e a quarta é, exclusivamente, de assessoria.)

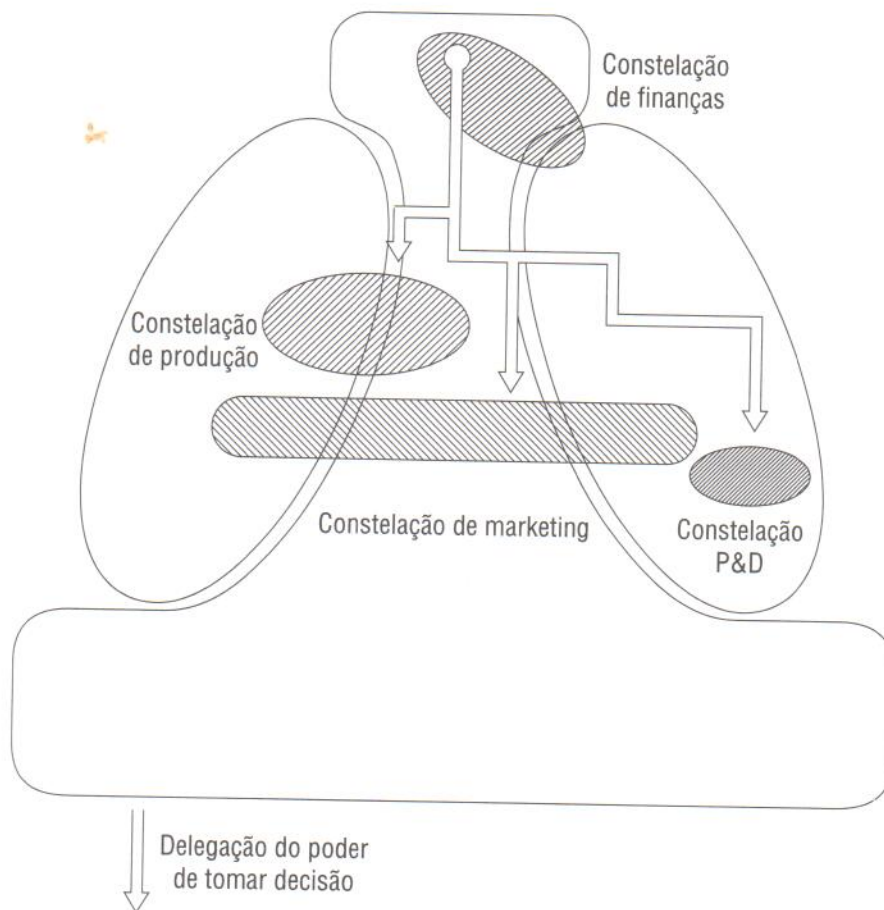


Figura 5.2 Descentralização seletiva para as constelações do trabalho funcional.

Entretanto, tal descentralização seletiva deixa importantes interdependências a serem conciliadas, o que levanta a questão de coordenação e controle. A supervisão direta pode ser utilizada em alguma extensão, especificamente porque as decisões das constelações de trabalho estão autorizadas e, portanto, coordenadas pelos gerentes da cúpula estratégica. Mas também grande confiança nessa forma de coordenação seria equivalente à nova centralização dos processos de decisão, cancelando, assim, as vantagens da descentralização seletiva. O mesmo é verdadeiro para a padronização dos processos do trabalho ou dos *outputs*, uma vez que transfere poder sobre os processos de decisão de todas as constelações para a tecnoestrutura, que representa uma centralização horizontal em vez de descentralização vertical. Embora possamos fazer algum uso do planejamento das atividades, na análise final, **a organização que é seletivamente descentralizada na dimensão vertical coordenará sua tomada de decisão largamente por ajustamento mútuo.** Especificamente, colocará forte ênfase no uso dos instrumentos de religação.

A situação é bastante diferente para a descentralização paralela na dimensão vertical. Esse tipo de descentralização põe de lado as interdependências das decisões: o poder para as diferentes decisões funcionais está focado em um único nível hierárquico, especificamente nas unidades agrupadas com base no mercado. Essa estrutura é conhecida como “divisionalizada” no setor corporativo. Cada unidade ou divisão é independente de outras e recebe o poder necessário para tomar todas as decisões que afetam seus produtos, serviços ou áreas geográficas. Em outras palavras, **a descentralização vertical paralela precisa funcionar de forma quase autônoma.** (Sem dúvida, tal descentralização vertical deve sempre ser *levemente* seletiva. Isto é, algum poder de tomar decisão fica sempre retido na cúpula estratégica.) Tipicamente, a corporação divisionalizada delega as decisões de marketing e produção às divisões, mas mantém as decisões de finanças e aquisições de novos negócios na cúpula estratégica.

Com a extensiva autonomia de cada unidade baseada no mercado, não há necessidade de encorajar o ajustamento mútuo ou o planejamento das ações para coordenar o trabalho por meio deles. O importante é assegurar que autonomia seja bem usada, que cada mercado contribua para as metas consideradas importantes pela cúpula estratégica. Então, a cúpula estratégica enfrenta a delicada tarefa de controlar o comportamento de suas unidades de mercado sem restringir indevidamente sua autonomia. Três mecanismos de coordenação apresentam-se para tal controle – a supervisão direta, a padronização das habilidades e a padronização dos *outputs*. (A padronização dos processos de trabalho seria, obviamente, bastante restritiva.)

Há algum espaço para a supervisão direta, notadamente para autorizar os grandes gastos das unidades e para intervir quando seu comportamento estiver fora dos eixos. Entretanto, muita supervisão direta prejudica o propósito da

descentralização: a cúpula estratégica passa a dirigir a unidade em vez de seu próprio gerente. A padronização das habilidades, mediante treinamento e doutrinação, pode também ser usada para controlar o comportamento do gerente da unidade de mercado. Por exemplo, ele pode ser cuidadosamente doutrinado e, depois, retornar para dirigi-la com considerável autonomia. Entretanto, há necessidade de monitorar o comportamento – de detectar quando algo estiver fora dos eixos. Essa tarefa é deixada ao sistema de controle do desempenho. **A descentralização paralela na dimensão vertical (para as unidades baseadas no mercado) é regulada, principalmente, pelo sistema de controle do desempenho.** As unidades recebem padrões de desempenho e, à medida que os cumprem, preservam sua autonomia.

A descentralização vertical paralela para as unidades baseadas no mercado constitui “descentralização”? No mundo corporativo, os termos *divisionalização* e *descentralização* são usados como sinônimos desde que Alfred P. Sloan reorganizou a General Motors nos anos de 1920 sob a máxima “operações descentralizadas e responsabilidades com controle coordenado” (Chandler, 1962:160; ver também Sloan, 1963). Em face da confusão estrutural deixada por William C. Durant, que havia agrupado várias entidades jurídicas mediante uma série de aquisições, mas sem nunca as ter consolidado em uma única organização, Sloan estabeleceu divisões de produtos com alguma autonomia operacional, mas manteve controles financeiros rigorosos no escritório central. Várias grandes corporações seguiram o modelo, e hoje a estrutura divisionalizada é a mais popular entre as maiores corporações norte-americanas. Portanto, a estrutura divisionalizada constitui descentralização? Certamente não; mas transfere considerável poder de tomada de decisão a algumas pessoas – aos gerentes das unidades de mercado da linha intermediária, geralmente situados próximos à cúpula administrativa –, nada mais. Isto é, **a divisionalização constitui uma forma limitada de descentralização vertical.** Sem dúvida, esses gerentes podem delegar poder ao nível mais inferior da cadeia de autoridade ou aos especialistas de assessoria. Porém, não se exige que façam isso. Parafraseando Maison Haire (1964:226), a “descentralização” pode dar a um gerente autonomia para dirigir um *show* “centralizado”!<sup>3</sup> Assim, não devemos ficar surpresos quando a mesma estrutura em um contexto diferente – a economia comunista – é denominada centralizada. Uma estrutura – capitalista ou comunista – em que alguns gerentes divisionais podem controlar as decisões que afetam milhares ou mesmo milhões de pessoas, dificilmente pode ser chamada de descentralizada, embora seja, certamente, mais descentralizada do que aquela em que tais decisões são tomadas por poucos gerentes da cúpula estratégica.

3 Mas isso cria um dilema para o gerente de alto escalão que prefere mais descentralização. “Ele pode retirar a autonomia e ordenar ao subordinado transferir a descentralização ainda mais para baixo? Ou essa intervenção centralizada para posterior descentralização destrói a própria descentralização?” (Haire, 1964:226).

## DESCENTRALIZAÇÃO HORIZONTAL

Retornamos agora à questão da descentralização horizontal – a saber, a transferência de poder dos gerentes aos não-gerentes (ou mais exatamente dos gerentes de linha aos gerentes de assessoria, analistas, especialistas de apoio e operadores). Uma suposição em nossa discussão sobre a descentralização vertical foi que o poder – especificamente o poder ou a autoridade formal – está na estrutura de linha da organização, em primeira instância na cúpula estratégica. A descentralização vertical lidava com a delegação desse poder cadeia de autoridade abaixo, pela vontade dos gerentes da cúpula administrativa.

Quando falamos de descentralização horizontal, ampliamos a discussão sobre duas considerações. Primeiro, ao discutirmos a transferência de poder fora da estrutura de linha, entramos no campo do poder informal, especificamente do controle sobre a coleta de informação, a orientação dada aos gerentes de linha e a execução de suas escolhas, em oposição à liberdade de eles fazerem e autorizarem suas escolhas. Segundo, ao discutirmos a descentralização horizontal, abandonamos a suposição de que o poder formal, necessariamente, está na estrutura de linha, em primeira instância na cúpula estratégica. Aqui, o poder formal pode estar em qualquer lugar – por exemplo, com os operadores com poder de escolher os gerentes da cúpula estratégica.

Assumindo a presença de gerentes, analistas, assessores de apoio e operadores, podemos imaginar um *continuum* de quatro estágios da descentralização horizontal, listados a seguir:

1. O poder está em um único *indivíduo*, geralmente em virtude do *escritório* que ocupa (isto é, um gerente).
2. O poder muda para poucos *analistas* da tecnoestrutura, em virtude da influência que seus *sistemas* de padronização têm sobre as decisões de outras pessoas.
3. O poder vai para os *especialistas* – os especialistas de assessoria analítica e de apoio ou os operadores, se forem profissionais – em virtude de seu *conhecimento*.
4. O poder vai para *qualquer pessoa* em virtude de sua *afiliação* à organização.

Assim, na organização mais horizontalmente centralizada, uma pessoa assume todo o poder, tipicamente o gerente da alta administração. Sem dúvida, mesmo aqui, pode haver variações conforme quão aberta essa pessoa está para o aconselhamento. Há uma diferença entre o “soberano imperial supercompetente e desinteressado”, como o imperador bizantino, e o “líder supercompetente, mas muito acessível e responsável”, como John F. Kennedy (Kochen e Deutsch,

1973:843). A seguir, encontramos graus diferentes de descentralização horizontal, primeiro para alguns analistas cujos sistemas controlam o comportamento de outras pessoas, depois para todos os especialistas com conhecimento e, finalmente, para todas as pessoas, apenas por fazerem parte da organização. O primeiro estágio não requer mais discussão; assim, vamos considerar os outros três.

### Poder para os analistas

**Quando uma organização confia em sistemas de padronização para a coordenação, algum poder deve ser transferido dos gerentes de linha aos designers desses sistemas, tipicamente os analistas da tecnoestrutura.** Sem dúvida, o grau de poder depende da extensão e do tipo de padronização. Obviamente, quanto mais a organização confia nos sistemas de padronização para a coordenação, maior o poder dos analistas. Os planejadores do governo soviético têm mais poder do que seus correspondentes norte-americanos; os analistas de estudo do trabalho de uma empresa automobilística são mais influentes do que os de um hospital. Quanto mais rigoroso o tipo de padronização, mais poderosos são os analistas. Pela mesma razão, os designers do trabalho e os analistas de estudo do trabalho – aqueles que dizem aos trabalhadores como conduzir seus processos de trabalho pela padronização – devem ter mais poder do que os programadores de produção e os planejadores – aqueles que apenas lhes dizem *o que e quando* produzir seus *outputs* pela padronização. Os instrutores – aqueles que ensinam as pessoas a desenvolver suas habilidades pela padronização – devem ter menos poder ainda. Assim, o operário de fábrica, normalmente, perceberia o analista de estudo do trabalho como a maior ameaça a sua autonomia, seguido pelo programador de produção e, depois, pelo instrutor.<sup>4</sup>

Quem abre mão do poder ao analista? Obviamente, aqueles cujo trabalho é padronizado, como o operador que perde o poder de escolher seu processo de trabalho, ou o gerente que perde poder de decidir sobre os *outputs* de sua unidade. Também os gerentes dessas pessoas; como observado anteriormente, suas tarefas tornam-se institucionalizadas, substituindo pela padronização tecnocrática seu poder de supervisão direta.

Isso nos leva a duas conclusões importantes. Primeira, **o poder para o analista constitui apenas uma forma limitada de descentralização horizontal.** Apenas alguns não-gerentes – os *designers* do sistema tecnocrático

<sup>4</sup> Entretanto, na extensão em que os planejadores e os instrutores dirigem seus esforços às pessoas em níveis mais altos da estrutura, eles podem ser mais influentes. Além disso, não deveríamos esquecer que muito do treinamento ocorre fora da organização.

co – ganham algum poder informal, às expensas de muitos operadores e de outros cujos comportamentos e *outputs* são padronizados. Segunda, **esse tipo de descentralização horizontal limitada serve, de fato, para centralizar a organização na dimensão vertical ao reduzir o poder dos gerentes de linha de nível hierárquico mais baixo em relação aos situados em nível hierárquico mais elevado.** Em outras palavras, **as organizações que confiam na padronização tecnocrática pela coordenação são de natureza centralizada, especialmente na dimensão vertical, mas também, de alguma forma, na horizontal.**

As burocracias são centralizadas? Essa tem sido uma questão controvertida na bibliografia de pesquisa. Como vimos, as pesquisas não são conclusivas. Alguns pesquisadores argumentam que os padrões do trabalho burocrático, ao limitarem o poder do gerente em exercer a supervisão direta, dão mais poder aos trabalhadores. O trabalho de Crozier sugere uma conclusão bastante diferente: que ambos terminam em camisa-de-força, com o poder de tomada de decisão fluindo a um remoto escritório central.

Podemos pôr alguma ordem nessa confusão ao discutir a centralização em termos de nossos cinco mecanismos de coordenação. Aqueles que vêem as normas de trabalho como origem da descentralização parecem igualar a centralização com a supervisão direta: uma organização é centralizada se a supervisão direta for acirrada; na extensão em que os padrões de trabalho substituem a supervisão direta, a organização torna-se descentralizada. Entretanto, denominar uma burocracia de descentralizada porque as normas de trabalho e não os gerentes controlam os trabalhadores é como atribuir algum propósito às marionetes porque computadores e não pessoas controlam suas cordas.

A supervisão direta pode ser o mais acirrado mecanismo de coordenação e, assim, o controle rígido dos gerentes pode constituir a forma mais direta de centralização horizontal. Qualquer mudança feita pelo indivíduo pode provocar leve repreensão do chefe: “Essa não é a forma que eu esperava que você fizesse isso.” A padronização dos processos de trabalho pode dar maior autonomia ao funcionário, desde que saiba o que pode e não pode fazer. Entretanto, isso não significa que seja um mecanismo de coordenação frouxo. Sem dúvida, se houver poucas normas, o funcionário tem considerável liberdade de ação. Porém, estamos discutindo sobre as organizações em que as normas são muitas – burocracias que confiam em tais normas para coordenação e, assim, as fazem proliferar. O ponto importante é que a confiança da organização em qualquer dos outros mecanismos de coordenação daria a seus funcionários maior liberdade ainda em seu trabalho. Isso ocorreria se seus *outputs* fossem padronizados e tivessem liberdade de escolher seus próprios processos de trabalho. Melhor ainda, se seu trabalho não fosse coordenado pela padronização das habilidades, seriam treinados e doutrinados antes do início do trabalho e, após isso, ficariam sozinhos para escolher os melhores processos de trabalho e determinar os *out-*

puts que julgassem mais adequados. O melhor de tudo seria a ausência de padronização e de supervisão direta; os funcionários estariam totalmente livres para fazer a coordenação mediante ajustamento mútuo.

Em outras palavras, como mostrado na Figura 5.3, **os mecanismos de coordenação formam um continuum, tendo nos extremos a supervisão direta (a mais horizontalmente centralizada) e o ajustamento mútuo (a mais horizontalmente descentralizada) e, entre os dois, as três formas de padronização, primeiro os processos de trabalho, depois os outputs e, finalmente, as habilidades.** Em razão de a padronização dos processos de trabalho estar próxima à supervisão direta como o segundo mais centralizador dos mecanismos de coordenação, concluímos que as organizações que confiam nesse mecanismo são relativamente centralizadas. Especificamente, tais organizações atribuem certo grau de poder aos analistas no trabalho de *design* das normas e, como já concluímos, tal poder aos analistas significa centralização vertical acoplada à descentralização horizontal apenas limitada.

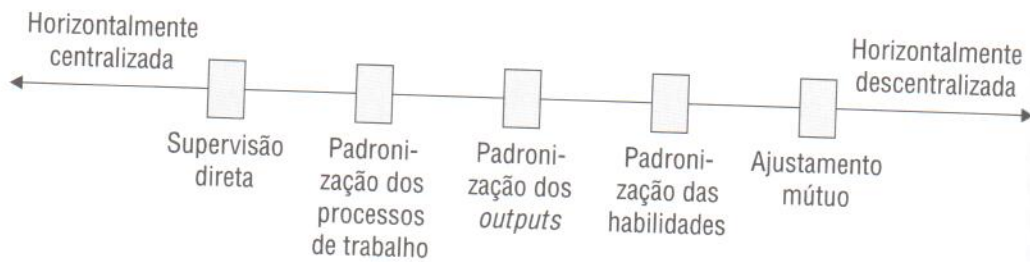


Figura 5.3 *Mecanismos de coordenação em um continuum da descentralização horizontal.*

Entretanto, para vincular coisas ainda não explicadas, não podemos dizer que todas as burocracias são centralizadas. Essas burocracias particulares são as que confiam na padronização dos *processos de trabalho* para coordenar as tarefas de seus operadores sem qualificação. Vimos anteriormente um segundo tipo de burocracia, em que os operadores profissionais coordenam seu trabalho pela padronização de suas habilidades. Em razão desse mecanismo de coordenação situar-se próximo ao extremo da descentralização do *continuum* da Figura 5.3, podemos concluir que esse segundo tipo de burocracia é relativamente *descentralizado* na dimensão horizontal. Retornaremos ao assunto a seguir.

### Poder aos especialistas

Nesse estágio de descentralização horizontal, a organização é dependente do conhecimento especializado. Assim, ela deve colocar seu poder onde está o

conhecimento  
na assessoria  
intermediária  
os centros  
anterior, ho  
era informa  
pecialistas  
cialistas nã  
de decisão.

O quã  
eles são en  
mular. Pod

1. O p  
tra  
ten  
per  
sã  
cia  
me  
po  
cas  
con

ma  
lha  
nã  
freq  
de  
lista  
prin  
pec  
tori  
pod  
nhe  
prop  
pita  
de a

2. O p  
que  
na  
ent

conhecimento – a saber, com os especialistas, se estiverem na tecnoestrutura, na assessoria de apoio, no núcleo operacional ou, para esse assunto, na linha intermediária. “Em terra de cego, quem tem olho é rei.” Os cirurgiões dominam os centros cirúrgicos, os cientistas dirigem as agências espaciais. Na discussão anterior, houve apenas um especialista reconhecido – o analista – e seu poder era informal. Entretanto, aqui a organização retira o conhecimento de vários especialistas e começa a formalizar mais e mais o poder concedido a eles. Os especialistas não se limitam a aconselhar; eles participam ativamente das tomadas de decisão.

O quão dependente a organização está de seus especialistas e o lugar onde eles são encontrados em sua estrutura determinam quanto poder podem acumular. Podemos identificar pelo menos três tipos de poder do especialista.

1. *O poder informal do especialista superpõe-se à estrutura de autoridade tradicional.* Pelo menos no tipo horizontalmente descentralizado, o sistema de autoridade formal permanece intacto; isto é, o poder formal permanece na hierarquia dos gerentes de linha. Entretanto, **na extensão em que a organização necessita de conhecimento especializado, notadamente porque certas decisões são altamente técnicas, certos especialistas mantêm considerável poder informal.** Assim, os homens de manutenção dirigiam as fábricas de tabaco estudadas por Crozier, porque apenas eles podiam lidar com a maior fonte de incerteza.

Esses especialistas faziam as escolhas. Outros obtêm poder informal em virtude da orientação que dão aos gerentes antes de as escolhas serem feitas, especialmente aquelas de natureza técnica que eles não podem entender. A etapa de autorização da tomada de decisão, freqüentemente conduzida como parte de um processo de orçamento de capital, é utilizada para a manipulação dos gerentes pelos especialistas. O patrocinador de uma decisão ou projeto, essa pessoa que, primeiramente, decidiu o empreendimento, possui conhecimento especializado, mas também está fortemente comprometida com sua autorização. O gerente hierarquia acima, que deve dar a autorização, pode ser mais objetivo em sua avaliação do projeto, mas falta-lhe conhecimento detalhado e tempo para obtê-lo. Portanto, a situação está propícia à manipulação. Certamente, os sistemas de orçamento de capital falham com freqüência, porque não podem inserir o poder formal de autorização onde está o conhecimento exigido pelo projeto.

2. *O poder do especialista funde-se com a autoridade formal. À medida que a especialização torna-se crescentemente importante na tomada de decisão, a distinção entre linha e assessoria – entre a autoridade formal para as escolhas de um lado e a*



**orientação dos especialistas do outro – torna-se crescentemente artificial.** Eventualmente, essa autoridade não existe, e os gerentes de linha e os especialistas de assessoria unem-se em forças-tarefas e em comitês permanentes para compartilharem o poder de tomada de decisão. Um bom exemplo é o grupo de novos produtos, formado pelo pessoal de marketing, produção, engenharia e pesquisa que vem da tecnoestrutura, da linha intermediária e da assessoria de apoio. O poder no grupo não está baseado no cargo, mas na experiência. Cada pessoa participa conforme o conhecimento que pode oferecer à decisão em questão. Essa situação de poder conferido aos especialistas fundiu-se com a própria autoridade formal e deu origem à descentralização *seletiva* na dimensão horizontal, isto é, os especialistas com poder em algumas decisões e não em outras. De fato, retornando à Figura 5.2, em que várias constelações de trabalho funcional estão sobrepostas em nosso logo, sugere-se um vínculo com a descentralização seletiva na dimensão vertical. Em outras palavras, **parece que a descentralização seletiva ocorre ao mesmo tempo nas dimensões horizontal e vertical.**

3. *O poder do especialista com os operadores.* Nesse terceiro e mais descentralizado tipo de poder do especialista, os próprios operadores são os especialistas. Essa experiência dá-lhes considerável poder, que, por sua vez, descentraliza a organização em ambas as dimensões: o poder está no núcleo operacional, na base da hierarquia com os não-gerentes. Sem dúvida, os operadores especializados são profissionais, o que nos leva a um relacionamento importante que está bem fundamentado na pesquisa: **quanto mais profissional uma organização, mais descentralizada é sua estrutura em ambas as dimensões.** Isso traz a questão da burocracia e da centralização a um foco mais preciso. Agora, podemos ver os dois tipos de burocracia emergindo com clareza, um relativamente centralizado e o outro descentralizado. O primeiro é burocrático em virtude das normas do trabalho impostas por sua própria tecnoestrutura. Seu trabalho operacional é especializado, mas sem qualificação. É relativamente *centralizado*, vertical e horizontalmente, porque a maior parte do poder de tomada de decisão está com seus gerentes seniores e com pequeno número de analistas que formaliza o comportamento das demais pessoas. No segundo tipo, o núcleo operacional recebe a assessoria de profissionais. É burocrático em virtude dos padrões impostos de fora para dentro por associações profissionais que treinam seus operadores e impõem certas normas para dirigir seu comportamento. Entretanto, em razão de os profissionais exigirem considerável autonomia em seu trabalho e de a coordenação ser efetivada principalmente pela padronização das habilidades – um mecanismo de coordenação mostrado próximo ao extremo da des-

centralização exposto no *continuum* da Figura 5.3 –, essa segunda burocracia é descentralizada em ambas as dimensões. Isto é, o poder está com os operadores na base da hierarquia.

### Poder para todos

Até aqui, o tema de nossa discussão tem sido que o poder nas mãos de gerentes constitui centralização horizontal; que a burocratização mediante a formalização do comportamento atribui algum poder à tecnoestrutura e representa uma forma limitada de descentralização horizontal; e que, quanto mais esse poder é atribuído ao conhecimento, em oposição ao cargo, mais a estrutura torna-se horizontalmente descentralizada, culminando na organização profissional cujos operadores controlam grande parte da tomada de decisão.

Entretanto, pelo menos na teoria, essa não é a situação final da descentralização. As organizações profissionais podem ser meritocráticas, mas não são democráticas. A menos que o conhecimento esteja uniformemente disperso, o poder não estará igualmente distribuído. Basta apenas perguntar ao pessoal de serviços gerais de um hospital (ou mesmo às enfermeiras) sobre seu *status vis-à-vis* aos médicos.

A descentralização é completa quando o poder não está baseado em cargo ou conhecimento, mas na filiação. Todos participam igualmente da tomada de decisão. A organização é democrática.

Tal organização existe? A organização perfeitamente democrática deveria estabelecer todos os assuntos mediante algo correspondente ao voto ou consenso. Os gerentes poderiam ser eleitos para levar avante as escolhas dos membros, mas não teriam influência especial na decisão sobre elas. Todos seriam iguais. Certas organizações de voluntários – tais como os *kibutzim* de Israel ou os clubes particulares – enfocam esse ideal, mas as organizações mais convencionais também podem fazê-lo?

A “democracia industrial” vem recebendo atenção considerável na Europa. Na Iugoslávia, os trabalhadores são proprietários de muitas empresas e elegem seus gerentes. Na França, fala-se muito em “autogestão”. Na Alemanha, metade dos participantes do conselho diretor das maiores corporações é legalmente constituída de representantes dos trabalhadores.

Entretanto, a evidência desses esforços sugere que essas etapas não levam à democratização pura ou a algo próximo a isso. Assim, em seu excelente estudo sobre a participação dos trabalhadores em oito países da Europa, Ásia e Oriente Médio, Strauss e Rosenstein concluíram o seguinte:

1. Em muitos casos, a participação tem sido introduzida de cima para baixo, como solução simbólica para as contradições ideológicas.

2. Seu apelo deve-se em grande parte a sua aparente consistência com as teorias socialista e de relações humanas.
3. Na prática, há apenas sucessos localizados, principalmente nas áreas de pessoal e previdenciária, exceto na área de produção.
4. Seu principal valor pode estar em fornecer outro fórum para a resolução de conflitos, além de ser outro meio pelo qual a administração pode induzir a conformidade com suas diretivas (1970:171).

Esses autores e outros sugerem que os trabalhadores não estão realmente interessados em assuntos não relacionados diretamente a seu trabalho. O mais surpreendente é que a participação tem sido mostrada em alguns estudos para fortalecer o poder da alta administração às expensas de outros grupos, “passando por cima” da administração intermediária, enfraquecendo a função de assessoria e inibindo o desenvolvimento do profissionalismo” (1970:186). Paradoxalmente, a democracia industrial parece centralizar a organização em ambas as dimensões, horizontal e vertical. (Uma provável razão para isso será discutida no próximo capítulo.)

Crozier descreve outro tipo de democracia organizacional, que parece ter efeito similar. Nesse caso, como anteriormente observado, os trabalhadores instituem regras que delimitam o poder que seus superiores têm sobre eles. Isso termina por igualá-los – superior e subordinado ficam presos na mesma camisa-de-força (exceto para os homens de manutenção das fábricas de tabaco, que exploram a última parcela ainda remanescente da incerteza). Por sua vez, o poder para a tomada de decisão reverte-se ao escritório central da organização. Em um sentido, a estrutura resultante é duplamente burocrática – há normas usuais para coordenar o trabalho, além de normas especiais para proteger os trabalhadores. Nesse caso, a estrutura duplamente burocrática também significa duplamente centralizada. Portanto, o que resulta é um perverso tipo de democracia de fato; a organização que surge é mais burocrática e mais centralizada do que antes; sua rigidez extrema proporciona menor habilidade para servir a seus clientes ou para satisfazer às necessidades de mais alta ordem de seus trabalhadores.

Esses movimentos na democracia organizacional mexeram pouco com os Estados Unidos. O que tem recebido considerável atenção nesse país é a “administração participativa”. Na discussão desse conceito, duas de suas proposições devem ser claramente distinguidas. Uma de natureza factual, isto é, testável, afirma que a participação leva a aumento da produtividade: “Envolva seus funcionários e eles produzirão mais.” Diz-se que esse tipo de administração é adotado por uma geração de psicólogos industriais. A outra, uma proposição de valor e, assim, não sujeita à verificação, afirma que a participação tem seu próprio mérito: “Em uma sociedade ‘democrática’, os trabalhadores têm o direito de participar das organizações que os empregam.” O debate norte-americano sobre

a administração participativa foca quase exclusivamente a primeira proposição, a factual (embora pareça que os proponentes estejam realmente comprometidos com a segunda, a proposição de valor). À luz desse foco, é interessante que a proposição factual não tenha atraído o interesse dos pesquisadores. Estudos conduzidos por Fiedler e outros (1966) indicam que a participação não está necessariamente correlacionada à satisfação ou à produtividade. Esses relacionamentos dependem da situação do trabalho em questão.

Em qualquer situação, a administração participativa dificilmente pode ser chamada de democratização, uma vez que está baseada na premissa de que o gerente de linha tem poder formal e opta em compartilhá-lo entre seus funcionários. Pede-lhes orientação e, talvez, compartilham também as escolhas. Entretanto, a democracia não depende da generosidade daqueles que detêm o poder formal. Ao contrário, ela distribui esse poder constitucionalmente por toda a organização.

Até aqui, encontramos pouco para encorajar os proponentes da democracia organizacional. Ela pode funcionar nas organizações de voluntários, mas tentar implantá-la nas organizações mais convencionais parece apenas promover ainda mais a centralização.

Antes de deixar o assunto, podemos mencionar outras pesquisas que tratam dessa questão. Os psicólogos sociais vêm realizando alguns estudos sobre "redes de comunicação", nas quais colocam algumas pessoas (frequentemente cinco) em redes de canais de comunicação mais ou menos restritos, atribuindo-lhes tarefas simples e observando o resultado. Em algumas redes, todas as pessoas precisavam passar suas mensagens por intermédio de uma pessoa (eram redes hierarquizadas); em outras, formavam um círculo e podiam comunicar-se apenas com as pessoas ao lado; ainda em outras, todas podiam comunicar-se livremente com as demais (o equivalente mais próximo à democracia); e assim por diante. Muitos dos resultados eram esperados – por exemplo, que as redes hierárquicas organizavam-se mais rapidamente e cometiam menos erros, mas as pessoas periféricas desfrutavam menos da tarefa do que as posicionadas no centro. Entretanto, uma constatação inesperada, pelo menos em um estudo (Goetzkow e Simon, 1954-1955), foi que as redes de canais abertos desenvolveram hierarquias por si mesmas (em 17 de 20 casos).

Essas constatações sugerem algumas conclusões interessantes sobre a descentralização horizontal. Em algumas situações, a organização centralizada pode ser mais eficiente sob certas circunstâncias, particularmente nos estágios iniciais do trabalho. Em contraste, a organização horizontalmente descentralizada – a democrática – parece favorecer o moral das pessoas. Entretanto, esta última pode, às vezes, ser instável, e eventualmente retornar a uma estrutura mais hierarquizada – e centralizada – para concluir suas tarefas. De fato, isso é exatamente o que os estudos de campo indicam: que a democratização leva, paradoxalmente, à centralização.

Assim, a resposta a nossa questão sobre a democracia parece ser negativa. As tentativas de tornar democráticas as organizações centralizadas – seja os trabalhadores elegendo os diretores, seja encorajando-os a participar da tomada de decisão, instituindo normas para delimitar o poder de seus gerentes ou estabelecendo canais de comunicação irrestritos – parece levar, de um modo ou outro, de volta à centralização. Observe que todas as experiências realizadas nas organizações limitam-se às tarefas simples, repetitivas que não exigem habilidade especial. Não se pode solicitar a um grupo de laboratório que desenhe um reator termonuclear, muito menos que faça nascer um bebê. De modo semelhante, a democracia organizacional não vem obtendo resultado candente em laboratórios de pesquisa ou hospitais. A atenção está focada em montadoras de automóveis, fábricas de tabaco e outras semelhantes, organizações largamente preenchidas por trabalhadores sem qualificação. É nessas organizações que os trabalhadores têm menor poder de decisão e são os mais alienados. Infelizmente, é aí que as tentativas de intervenção no sistema de poder – para torná-lo mais democrático – parecem ter mais intensamente falhado.

Outras organizações chegam mais próximas ao ideal democrático – a saber, as que empregam operadores profissionais, como laboratórios de pesquisa e hospitais que distribuem amplamente o poder. Entretanto, não é porque alguém decidiu que a participação era algo bom, e não tão amplamente, que todos os membros igualmente dele compartilhem. O poder segue o conhecimento nessas organizações, poder esse que é distribuído amplamente, mas desigualmente. Assim, parece que, na melhor situação, **teremos que estabelecer a meritocracia, não a democracia, em nossas organizações não voluntárias e apenas quando ela for exigida nas tarefas de natureza profissional.**

## DESCENTRALIZAÇÃO NAS CINCO CONFIGURAÇÕES

Parece que cinco tipos distintos de descentralização vertical e horizontal emergem de nossa discussão. De fato, eles podem ser distribuídos ao longo de um único *continuum*, da centralização em ambas as dimensões em um extremo à descentralização em ambas as dimensões em outro extremo. São mostrados na Figura 5.4 como distorções de nosso logo (deve-se notar que as partes infladas das áreas sombreadas representam o poder especial de tomada de decisão, não o número de pessoas envolvidas). Cada um dos cinco tipos de descentralização é brevemente discutido a seguir:

*Tipo A: Centralização vertical e horizontal. O poder de decisão está concentrado nas mãos de um único indivíduo, o dirigente situado no topo da hierarquia – a saber, o executivo princi-*

**pal (chief executive officer – CEO).** Na Figura 5.4(A), o poder salienta-se na cúpula estratégica. **O executivo principal retém os poderes formal e informal, toma todas as decisões importantes e coordena sua execução por supervisão direta.** Assim, tem pouca necessidade de compartilhar seu poder com assessores, gerentes intermediários ou operadores.

*Tipo B: Descentralização horizontal limitada (seletiva).* **Nesse tipo encontramos a organização burocrática com tarefas não especializadas que confia na padronização dos processos de trabalho para a coordenação.** (É aqui que as experiências de democratização estão concentradas.) Os analistas exercem papel de liderança nessa organização por formalizarem o comportamento de outras pessoas, notadamente dos operadores que, conseqüentemente, ficam com menos poder. A padronização diminui a importância da supervisão direta como mecanismo de coordenação, reduzindo também o poder dos gerentes da linha intermediária, particularmente nos níveis mais baixos. Como resultado, **a estrutura é centralizada na dimensão vertical; o poder formal está concentrado nos níveis hierárquicos mais elevados, especialmente na cúpula estratégica.** (Tentativas deveriam ser feitas para transferi-lo ao núcleo operacional como parte de um programa de democratização. Imediatamente, seria revertido à cúpula estratégica em virtude dos procedimentos eleitorais.) **Em razão de seu papel na formalização do comportamento, os analistas estão habilitados a ganhar algum poder informal, o que significa descentralização horizontal limitada.** Em virtude de os analistas serem poucos em relação a outros não gerentes e de suas ações servirem para reduzir o poder deles, notadamente os operadores, a descentralização horizontal passa a ser do tipo mais limitado. Ela é seletiva, em qualquer evento, uma vez que os analistas estão envolvidos apenas nas decisões concernentes à formalização do trabalho. A Figura 5.4(B) mostra o poder salientado na cúpula estratégica e levemente presente na tecnoestrutura.

*Tipo C: Descentralização vertical limitada (paralela).* **Nesse tipo, encontramos a organização que está dividida em unidades de mercado ou divisões, cujos gerentes recebem delegação (paralelamente) de muito poder formal para tomar as decisões concernentes a seus mercados.** Entretanto, em razão da necessidade de o poder não ser delegado aos níveis mais baixos da cadeia de autoridade, a descentralização vertical é de natureza limitada. Similarmente, em razão de os gerentes divisionais não necessitarem dividir o poder com o pessoal de assessoria ou com os operadores, a organização pode ser descrita como centralizada na dimensão horizontal. Sem dúvi-

da, a cúpula estratégica retém o poder formal final sobre as divisões. Alguns planejadores também retêm algum poder por coordenarem o comportamento pela padronização dos *outputs*, efetivados pelo sistema de controle do desempenho desenhado na tecnoestrutura. Assim, a Figura 5.4(C) mostra maior saliência na linha intermediária e, em menor dimensão, na cúpula estratégica e no topo da tecnoestrutura.

*Tipo D: Descentralização vertical e horizontal seletivas. Vemos nossas constatações sobre a descentralização seletiva em duas dimensões que se juntam. Na dimensão vertical, o poder para diferentes tipos de decisões é delegado às constelações de trabalho em vários níveis hierárquicos. Na dimensão horizontal, essas constelações utilizam seletivamente os especialistas de assessoria, conforme a dimensão técnica das decisões que devem tomar.* Para algumas, os especialistas meramente aconselham os gerentes de linha; para outras, agrupam os gerentes em equipes e forças-tarefas, às vezes até controlando suas escolhas. **A coordenação interna ou entre as constelações é efetuada principalmente mediante ajustamento mútuo.** O poder na Figura 5.4(D) salienta-se em vários locais (correspondendo à Figura 5.2), notadamente na assessoria de apoio (especialmente quando comparado aos outros quatro tipos) em que está grande parte da especialização da organização.

*Tipo E: Descentralização vertical e horizontal. O poder de decisão está amplamente concentrado no núcleo operacional – a única saliência da Figura 5.4(E) –, porque seus membros são profissionais cujo trabalho é amplamente coordenado pela padronização das habilidades.* A organização é fortemente descentralizada na dimensão vertical, porque seu poder está na base da hierarquia. É fortemente descentralizada na dimensão horizontal, porque o poder está com grande número de não-gerentes – a saber, os operadores. Se outro centro de poder fosse identificado, teria que ser mostrado à parte, uma vez que a organização é forçada a abrir mão de grande parte de seu controle sobre os processos decisórios relativos às escolas profissionais que treinam os operadores e às associações profissionais que controlam os padrões.

### Descentralização e outros parâmetros de design

O relacionamento entre as duas formas de descentralização e os outros sete parâmetros de *design* foram discutidos no decorrer deste capítulo. Vamos apenas revisar brevemente essas constatações.



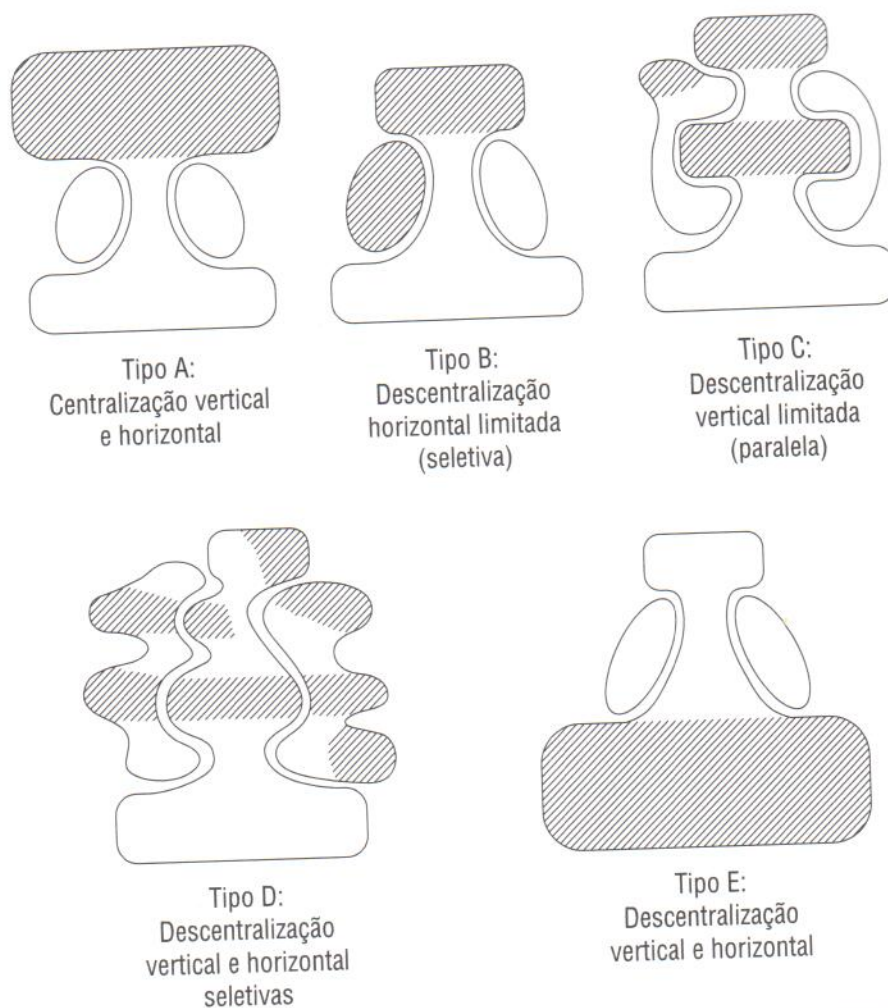
Centra  
e



Observação

Figura 5.4

A de  
formaliz  
res e do  
topo da  
organiza  
do Tipo  
mente o  
mediári  
(Tipo E).  
ção do ti



**Observação:** As saliências das partes sombreadas indicam poder especial de tomada de decisão, não o número de pessoas.

Figura 5.4 Cinco tipos de descentralização.

A descentralização está fortemente relacionada ao *design* dos cargos. A **formalização do comportamento retira poder formal dos operadores e dos gerentes que os supervisionam e o concentra próximo ao topo da hierarquia de linha e na tecnoestrutura, centralizando a organização em ambas as dimensões.** O resultado é a descentralização do Tipo A. **O treinamento e a doutrinação produzem efeito exatamente oposto: desenvolvem especialização abaixo da linha intermediária, descentralizando a estrutura em ambas as dimensões (Tipo E).** Reunindo essas duas conclusões, podemos perceber que a especialização do tipo não habilitado centraliza a estrutura em ambas as dimensões, en-



quanto a especialização do tipo profissional ou habilitado descentraliza-a em ambas as dimensões.

Examinamos vários relacionamentos entre a descentralização e o *design* da superestrutura. **O uso do agrupamento por mercado leva à descentralização vertical limitada de natureza paralela** (Tipo C): muito poder nas mãos dos gerentes das unidades de mercado. Nenhuma conclusão definitiva pode ser tirada para o agrupamento funcional. Os Tipos B e D são estruturas tipicamente funcionais, o primeiro burocrático e centralizado em ambas as dimensões, o segundo orgânico – isto é, dependente de ajustamento mútuo – e seletivamente descentralizado em ambas as dimensões. Similarmente, os Tipos A e E, nos dois extremos do *continuum*, são freqüentemente descritos como funcionais. Assim, somos levados à conclusão de que **a estrutura funcional é possível com quase qualquer grau de descentralização, em qualquer dimensão.**

A mesma conclusão pode ser tirada para o tamanho da unidade ou para a amplitude de controle, embora muitos outros fatores intervenham. Por exemplo, o grande tamanho da unidade pode refletir o uso extensivo de formalização do comportamento, em que a estrutura é, ao contrário, centralizada em ambas as dimensões (Tipo B). Entretanto, pode também refletir o uso extensivo de treinamento e doutrinação, em que a estrutura é descentralizada em ambas as dimensões (Tipo E). Pode também indicar a presença do agrupamento baseado no mercado, que resulta em descentralização vertical limitada (Tipo C). Similarmente, o pequeno tamanho da unidade pode indicar supervisão e centralização rigorosas (do Tipo A) ou a presença de pequenas equipes autônomas de trabalho e descentralização seletiva (do Tipo D).

Da mesma forma para os vínculos laterais, vimos que os sistemas de controle do desempenho são usados principalmente nas unidades de mercado semi-autônomas e, portanto, estão relacionados à descentralização vertical limitada (Tipo C). O planejamento da ação possibilita à cúpula estratégica controlar as decisões organizacionais importantes, embora deva abrir mão de algum poder aos planejadores da assessoria, o que resulta na descentralização do Tipo B. Em geral, os sistemas de planejamento e controle emergem como parâmetros de *design* ao efetivarem centralização modesta ou extensiva. Finalmente, os instrumentos de religação são usados principalmente para coordenar o trabalho dentro e entre as constelações de trabalho seletivamente descentralizadas (Tipo D).

### **Descentralização em parte da organização**

Até este ponto, tivemos pouca dificuldade de discutir cada um dos outros parâmetros de *design* em parte das organizações. O mesmo não será verdadeiro

para os dois tipos de descentralização, uma vez que a distribuição de poder é um fenômeno amplo de uma organização. Todavia, algumas conclusões podem ser tiradas.

Por definição, a descentralização vertical envolve apenas a cadeia de autoridade – isto é, a cúpula estratégica e a linha intermediária. Aqui, todos os tipos de normas são possíveis. Em algumas organizações, o poder permanece na cúpula estratégica; em outras, é delegado aos vários níveis da linha intermediária, às vezes seletivamente, às vezes paralelamente; e, ainda em outros casos, o poder passa direto à base da linha intermediária e, talvez, vá mais além, ao núcleo operacional. Se fizermos uma generalização, são essas normas clássicas de autoridade que continuam a dominar os sistemas de poder organizacional. Isto é, o poder formal está, na primeira instância, com o executivo principal situado no topo da hierarquia. Desse ponto, é delegado conforme sua vontade. O poder formal, *vis-à-vis* ao informal, ainda tem grande importância nas organizações. Assim, as estruturas tendem a ser mais centralizadas, tanto na dimensão horizontal quanto na dimensão vertical, conforme suas situações exigem. Em outras palavras, **pode haver tendência à retenção de poder acima do necessário na estrutura de linha, especialmente na cúpula estratégica.**

Por definição, a descentralização horizontal traz as outras três partes da organização – a tecnoestrutura, a assessoria de apoio e o núcleo operacional – para o sistema de poder. Novamente, vimos todos os tipos de distribuição de poder, dos grupos de assessoria negligenciados aos grupos poderosos, dos núcleos operacionais fracos aos núcleos operacionais dominantes. Entretanto, um ponto está claro. Todos têm poder informal na extensão em que detêm especialização. Os grupos de assessoria vão além de oferecer orientação quando possuem o conhecimento necessário para tomar decisões técnicas; os operadores acumulam poder quando têm a especialização necessária para executar as decisões gerenciais e quando são profissionais – isto é, quando desempenham tarefas baseadas em conhecimentos e habilidades complexos. Para finalizar, podemos observar que nas unidades tecnocráticas e nas unidades de apoio de nível mais elevado, em que o trabalho é essencialmente profissional, esperamos encontrar muita descentralização, tanto dos gerentes de assessoria, quanto dos especialistas de assessoria.

Após discutirmos os parâmetros de *design* com algum detalhe, vimos as várias formas que eles podem assumir na estrutura, bem como a relação de cada um deles nos mecanismos de coordenação. A supervisão direta é exercida mediante o *design* da superestrutura, notadamente no agrupamento das unidades, que cria a hierarquia dos cargos gerenciais. É também fortemente influenciada pelo *design* do sistema de tomada de decisão – isto é, pelas descentralizações horizontal e vertical. A padronização dos processos de trabalho é obtida mediante a formalização do comportamento, a padronização das habilidades, via programas de treinamento e doutrinação, e a padronização dos *outputs*, me-

diante o uso de sistemas de planejamento e controle. Finalmente, o ajustamento mútuo é encorajado pela utilização de instrumentos de religação.

Também começamos a verificar alguns inter-relacionamentos fundamentais dos parâmetros de *design*. Alguns são mutuamente exclusivos. Por exemplo, uma organização pode confiar no treinamento pré-trabalho ou pode formalizar o comportamento mediante a utilização de normas de execução do trabalho; raramente adota as duas formas. Outros parâmetros de *design* são claramente utilizados concorrentemente – por exemplo, os sistemas de controle do desempenho e o agrupamento baseado no mercado ou os instrumentos de religação e a estrutura orgânica. Porém, mais importante é que vimos muita indicação de que é o conglomerado ou a configuração de muitos desses parâmetros de *design*, não a interação entre eles, que parece possuir a chave para entendermos a estruturação das organizações. Entretanto, antes de discutirmos esse conglomerado, devemos situar os parâmetros de *design* no contexto organizacional.

Da  
como s  
funcion  
portam  
trumen  
tralizar

A r  
foca ess  
tores sit  
que está  
cutimos  
sistema t  
ambiente  
certos re  
pos, dev

## DUAS

Vári  
nho, tipic  
sempenh  
tos parâ  
da organ