

## Centralização e Descentralização

---

Poucos problemas, no campo da Administração, têm sido tão discutidos quanto o da medida em que uma organização deve ser centralizada ou descentralizada. Tal interesse, no entanto, é relativamente recente. Surgiu após a Segunda Guerra Mundial. Antes disso, o problema preocupava pouco os estudiosos a respeito das vantagens de uma administração centralizada ou descentralizada, pois limitavam-se a estudar o problema da delegação da autoridade. O administrador deve delegar autoridade, afirmavam eles dogmaticamente. Mas até que ponto deveria ele delegar sua autoridade? Não havia resposta para essa pergunta. De um modo geral, afirmavam que as decisões de maior monta deviam ser reservadas à cúpula das organizações, pois isso parecia estar mais de acordo com um sistema de administração racional, em que a coerência das ações e sua perfeita coordenação fossem preservadas. Adotavam, pois, uma atitude a favor da centralização. E essa posição parecia comprovada na prática. A maioria das empresas, mesmo as grandes, eram administradas em bases centralizadas. O mesmo acontecia com o Governo, o exército, as associações. Havia apenas uma exceção: a Igreja Católica. A tal fato não se dava, porém, maior atenção. James D. Mooney, por exemplo, um dos mais notáveis representantes da Escola Clássica, escrevendo em 1931, estudou de forma ampla a organização da Igreja Católica e, no entanto, não fez nenhuma referência a seu caráter

descentralizado.<sup>1</sup> Preocupou-se em descrever os aspectos funcionais da organização, que conta com sacerdotes, diáconos, subdiáconos, acólitos, exorcistas, leitores e guardiães, cada qual com sua respectiva função, deixando de salientar que o que distinguia em termos de estrutura essa milenar organização era a ampla descentralização de sua administração, era a subordinação direta, ao Papa, de todos os bispos (cardeais e arcebispos são, em última análise, bispos com maior “status”, possuindo jurisdição apenas sobre sua diocese). Se perguntássemos a Mooney se a administração da Igreja Católica era centralizada ou descentralizada, ele provavelmente diria que era descentralizada. Não se referiu ao problema, porém, porque, como os demais estudiosos da Administração daquela época, não estava particularmente interessado nele.

Hoje a situação é muito diversa. Nenhum competente analista de organizações, se lhe fosse dado estudar a Igreja Católica, deixaria de observar seu caráter descentralizado. E provavelmente o faria para concluir pela superioridade da descentralização sobre a centralização. Isso porque, se antes havia uma atitude geral a favor da centralização, hoje acontece exatamente o oposto. E não se trata mais de uma atitude difusa, maldefinida, mas uma atitude que se traduz em opiniões precisas, em afirmações claras e decididas a favor da descentralização, afirmações essas que muitas vezes se baseiam em exemplos concretos.

Na verdade, poderíamos dizer que a descentralização, atualmente, “está na moda”. Mais do que isso, é considerada a panacéia universal. Hoje, quando se fala em reorganizar uma empresa, é comum pensar em descentralizá-la. Reorganiza-se descentralizando. Se uma empresa vai mal, uma das primeiras hipóteses para explicar suas dificuldades será provavelmente a de que sua administração é excessivamente centralizada.

Por que tanta ênfase na descentralização, quando há alguns anos era dada pouca importância ao problema? Veremos, no decorrer deste capítulo, que há boas razões para isso – razões de ordem puramente administrativa, exemplos de grandes empresas que se descentralizaram, desejo de maior poder e independência por parte dos administradores logo abaixo da administração de cúpula das empresas e mesmo razões de ordem ideológica, com nítido fundo político.

As expressões *centralização* e *descentralização* não são empregadas sempre com um mesmo sentido. Quando se afirma que uma organização é

---

<sup>1</sup> James D. Mooney. *Principios de organización*. Universidad de Puerto Rico, 1954, San Juan, Porto Rico.

descentralizada, pode-se estar dizendo que ela é geograficamente dispersa, que possui unidades em diversos pontos do país. Por outro lado, às vezes se diz que em uma empresa as funções de produção e engenharia são centralizadas porque são desempenhadas por um único departamento. Finalmente, as duas expressões podem ser usadas para definir o nível em que as decisões são tomadas em uma organização: se as decisões de maior importância são tomadas na cúpula da organização, esta é centralizada; seria descentralizada se boa parte dessas decisões coubesse a administradores mais abaixo na hierarquia organizacional.

Podemos, pois, empregar essas expressões em três sentidos diferentes. A centralização ou a descentralização podem ser de caráter geográfico, funcional e decisório. E esses três sentidos são plenamente independentes. Uma organização pode ser geograficamente descentralizada e, no entanto, do ponto de vista da localização das decisões, altamente centralizada. Uma estrada de ferro, por exemplo, que se espalhe por larga porção do território nacional, será geograficamente descentralizada, mas é muito provável que todas as decisões de maior monta sejam tomadas pela administração central. Da mesma forma, uma organização que possua suas funções de contabilidade e finanças em um mesmo departamento pode descentralizá-las, dividi-las e, no entanto, essas funções poderão ser consideradas centralizadas do ponto de vista das decisões.

Do ponto de vista administrativo, a centralização ou a descentralização de caráter decisório é a que maior importância tem. A descentralização geográfica é geralmente um problema que interessa à produção (se a descentralização for de unidades produtivas) ou à mercadologia (se a descentralização for de unidades de vendas). A descentralização funcional é um problema que já discutimos no capítulo referente à departamentalização. Para evitar confusões de ordem semântica, portanto, usaremos neste livro as expressões centralização ou descentralização para nos referirmos ao nível em que as decisões são tomadas em uma organização.

Determinar se uma organização é centralizada ou descentralizada é um problema de grau. Não existe nenhuma forma absoluta de distinguir uma organização centralizada de uma descentralizada. Toda organização é, até certo ponto, centralizada, da mesma forma que é, até certo ponto, descentralizada. Não existe uma organização em que nenhuma autoridade seja delegada, em que todas as decisões sejam tomadas pela alta administração, da mesma forma que não existe uma organização em que todas as decisões sejam tomadas por subordinados. De qualquer forma, certos critérios de bom senso e a comparação entre as diversas organizações nos permitem determinar

aproximadamente o grau de descentralização de uma organização. Segundo Ernest Dale, “podemos dizer que o grau de descentralização administrativa de uma companhia será tanto maior:

1. quanto maior for o número de decisões tomadas na parte inferior da hierarquia administrativa;
2. quanto mais importantes forem as decisões tomadas na parte inferior da hierarquia administrativa; por exemplo, quanto maior for a soma de despesas de investimento que puderem ser aprovadas pelo gerente da fábrica, sem consultar quem quer que seja, maior será o grau de descentralização nesse campo;
3. quanto maior número de funções tiverem as decisões tomadas na parte inferior da hierarquia; assim, companhias que permitem que apenas decisões operacionais sejam tomadas em fábricas isoladas são menos descentralizadas do que aquelas que permitem que decisões financeiras e de pessoal sejam também tomadas nessas fábricas;
4. quanto menor supervisão for exigida sobre a decisão. A descentralização será maior quando nenhuma verificação for necessária; menor quando os superiores tiverem de ser informados depois que ela foi tomada; menor ainda se os superiores tiverem de ser consultados antes de ser tomada a decisão. Quanto menor o número de pessoas a consultar, e quanto mais baixo estiverem elas na hierarquia administrativa, maior será o grau de descentralização”.<sup>2</sup>

Empregando esses critérios será possível, sempre em termos relativos, distinguir uma empresa centralizada de uma empresa descentralizada. Se todas as decisões são tomadas pela alta administração, deixando apenas as questões de rotina para a administração de nível médio, se cada medida tomada por um subordinado é supervisionada de forma estrita pelo superior, estaremos diante de uma organização centralizada, ao passo que, se a prática da delegação de autoridade é amplamente empregada, se os administradores de nível médio possuem um razoável grau de autonomia, se deles se exige pensamento independente, iniciativa, e não a mera aplicação de decisões previamente tomadas, a organização poderá ser considerada descentralizada. É claro que haverá sempre uma área cinzenta em que se localizarão as organizações que são em parte centralizadas, em parte

---

<sup>2</sup> Ernest Dale. *Planning and developing the company organization structure*. American Management Association, 1957, Nova York, p. 149 e 150.

descentralizadas. Mas esse é um problema comum a todas as classificações em que a distinção é apenas de grau.

Definido nesses termos o problema da centralização e da descentralização, vemos que ele é básico na teoria da organização. O administrador é, antes de mais nada, alguém que toma decisões e as faz executar – é um centro de decisões, é um centro de comunicações. Conforme salientou Herbert Simon, a estrutura organizacional é função da localização das decisões. A estrutura de uma organização é dada pelas atribuições de autoridade para decidir de cada administrador. “A anatomia da organização deve ser encontrada na distribuição da função de tomar decisões.”<sup>3</sup> A distribuição vertical dessa função de tomar decisões é que definirá o grau de centralização ou descentralização de uma organização.

Cumpre, portanto, antes de mais nada, determinar os critérios que orientarão o administrador a distribuir verticalmente a responsabilidade da tomada de decisões, que indicarão até onde determinada atividade deverá ser centralizada ou descentralizada. É o que tentaremos fazer em seguida. É certo que esse tipo de análise apresenta o perigo de que de adverte Herbert Simon – o perigo de concluirmos que, se a centralização é de muitos aspectos desejável, a descentralização certamente apresenta vantagens inegáveis...<sup>4</sup> Esse é o tipo de conclusão inconclusiva, de lugar-comum transformado em ciência, em que a Escola de Administração Científica incorreu tantas vezes. Esperamos poder evitar esse perigo.

### ► *Vantagens da centralização*

Em uma primeira abordagem do problema, devemos examinar as vantagens e desvantagens que cada uma das alternativas apresenta. Imaginemos por um momento que não houvesse solução de meio-termo, e muito menos uma solução inovadora; imaginemos que fosse preciso decidir simplesmente entre a adoção de uma administração centralizada ou descentralizada. Quais as vantagens e desvantagens que cada uma das soluções apresenta? Limitar-nos-emos a discutir as vantagens. É claro que as desvantagens serão recíprocas.

Os aspectos vantajosos para uma alternativa serão naturalmente desvantajosos para a outra.

<sup>3</sup> Herbert A. Simon. *Administrative behavior*. Nova York: MacMillan, 1951, p. 220.

<sup>4</sup> Idem, p. 35.

*As decisões mais importantes são tomadas por pessoas mais capazes.* Em uma organização centralizada, cabe aos administradores de cúpula a tomada das principais decisões. Ora, pelo menos em princípio, dentro de uma organização burocrática, são eles as pessoas mais competentes. Essa vantagem da centralização é óbvia e será especialmente importante nas organizações em que haja deficiência de administradores capazes.

*Há necessidade de menor número de administradores de alto nível.* Essa vantagem é o complemento natural da primeira. Se os administradores abaixo da cúpula das organizações, os administradores de nível médio, portanto, são transformados em meros executores, não precisarão ser altamente treinados. A eficiência da organização sofrerá menos se se constituírem eles em administradores rotineiros, sem espírito empresarial, inovador.

*Há uniformidade de diretrizes e normas.* Essa é uma exigência da boa administração que a centralização assegura. Vimos que o que distingue as organizações dos demais sistemas sociais é seu caráter racional. Ora, uma das formas por excelência através da qual se expressa a racionalidade de uma organização está na coerência interna entre as normas que a regem. E essa coerência será mais facilmente atingida desde que as mesmas normas, as mesmas diretrizes sejam válidas para toda a organização.

É preciso, no entanto, distinguir as diretrizes “internas”, isto é, as diretrizes que dizem respeito ao funcionamento interno da organização, das diretrizes “externas”, que se referem às relações da organização com os fregueses, os fornecedores, o público em geral. A uniformidade é geralmente mais necessária quando se trata de diretrizes do primeiro tipo. Tome-se, por exemplo, o sistema contábil de uma empresa. Só é possível um controle realmente eficiente de uma empresa se o seu sistema contábil é padronizado, se as diretrizes adotadas para apurar o lucro, para determinar os custos, são uniformes. Senão, será impossível comparar o desempenho das diversas unidades de que se compõe a empresa. Também as diretrizes referentes à administração de pessoal, a salários, férias, indenizações, estabilidade, promoções etc. devem ser em princípio uniformes. E são elas diretrizes de caráter tipicamente interno.

Já em relação às diretrizes externas, as vantagens da uniformidade são discutíveis. Pode ser que o que se pretenda seja exatamente o oposto. Uma grande cadeia de lojas norte-americanas, por exemplo, tem como diretriz, no Norte, não fazer discriminação racial. No Sul, porém, suas lojas discriminam os negros dos brancos. Quando a um alto administrador dessa empresa foi perguntado por que tal dualidade de diretrizes, e, mais, por que ele não tomava uma medida contra isso, sua resposta foi a de que nada podia

fazer, pois sua empresa era descentralizada e era preciso respeitar a autonomia local... A uniformidade de diretrizes era, nesse caso, propositadamente evitada, procurando, com isso, atender a condições locais diversas. Na maioria dos casos, porém, procura-se manter uma uniformidade em relação mesmo às diretrizes externas. Veremos mais adiante que é possível descentralizar, inclusive, a autoridade de definir diretrizes, ou descentralizar apenas o poder de tomar decisões particulares. Ora, o segundo tipo de descentralização é bem mais comum e geralmente mais aconselhável do que o primeiro.

*A coordenação torna-se mais fácil.* Em uma organização centralizada, o administrador de cúpula mantém todas as rédeas da empresa em suas mãos. Coordenar as atividades de cada departamento, de cada divisão da empresa, torna-se mais fácil do que em uma organização descentralizada, em que cada administrador de nível médio possui certo grau de autonomia. Se uma unidade de uma empresa automobilística produz motores e outra, carroçarias, será muito mais fácil coordenar as atividades de ambas se elas possuírem uma administração centralizada. Da mesma forma, a coordenação das divisões de um exército, do departamento de trânsito e de pavimentação de uma administração municipal, ou de duas lojas varejistas operando em uma mesma cidade será grandemente facilitada desde que haja uma forte administração central.

Facilitar o trabalho de coordenação é, provavelmente, a mais importante das vantagens que a centralização apresenta. Um exército totalmente descentralizado, no qual as divisões atacam sem prévio plano, uma administração municipal em que o departamento de pavimentação inicia obras de repavimentação em todas as principais ruas que levam a determinado ponto da cidade ao mesmo tempo são exemplos não apenas de má coordenação, mas de total falta de administração. Se todas as atividades administrativas exigissem o mesmo grau de coordenação, não seria possível tomar nenhuma medida no sentido da descentralização.

*Aproveita-se mais o trabalho dos especialistas.* Para compreender essa vantagem, é preciso levar em consideração o fato de que os processos de descentralização, na maioria das vezes, têm como base o mercado, ou o produto, em vez da função. Em outras palavras, são descentralizadas as unidades que foram departamentalizadas com base no mercado atendido ou no produto produzido, e não na função executada. Assim, se uma empresa possui lojas em São Paulo e no Rio de Janeiro, ou se conta com uma fábrica de sabonetes e outra de dentifrícios, é bem possível que sua administração seja descentralizada. Mas, se essa empresa atender a um único mercado ou

produzir um único produto, de forma a apresentar apenas uma departamentalização funcional, com departamentos de produção, mercadização, contabilidade, finanças e pessoal, dificilmente ela será descentralizada.

Se isso é verdade – voltaremos ao problema mais adiante para discutir suas razões –, fica evidente que há certo conflito entre descentralização e departamentalização funcional. A descentralização só se efetiva plenamente quando o critério funcional de departamentalização é usado após uma departamentalização com bases no produto ou no mercado. Ora, a departamentalização funcional é aquela que faz uso máximo da especialização. Cada administrador é um especialista em sua função. Quanto mais a departamentalização for realizada em bases funcionais, maior será o uso que se fará da especialização. Quando a departamentalização é feita com base no mercado, por exemplo, o administrador que se encarrega de determinado mercado deve ser um generalista. Quanto mais for descentralizada a operação, mais deverá ele entender de todas as funções executadas em sua região. Ao passo que, se a departamentalização for funcional, provavelmente não haverá descentralização, e cada administrador abaixo do presidente poderá ser um especialista.

Esse fato poderá ser mais bem compreendido com a apresentação de dois organogramas simplificados. Imaginemos uma empresa que possua três fábricas de colchões de molas e móveis estofados padronizados. Para este exemplo, não interessa a localização das fábricas. Se a administração da empresa fosse inteiramente centralizada, provavelmente teríamos um organograma mais ou menos do tipo que aparecerá na Figura 3.1. Haveria uma administração central, com um presidente e, digamos, três diretores funcionais: de vendas, de produção e financeiro. Em cada uma das três fábricas haveria um gerente correspondente subordinado diretamente ao seu respectivo diretor. Observa-se, por esse organograma, que as vantagens da especialização são plenamente asseguradas. Tanto no nível dos diretores como no nível dos gerentes temos especialistas funcionais. Suponhamos, agora, que a administração dessa empresa não fosse centralizada, mas amplamente descentralizada. Nesse caso, é bem possível que seu organograma obedecesse ao esquema da Figura 3.2, apresentada mais adiante. No nível dos diretores teríamos, em vez de especialistas, diretores generalistas, responsáveis por todas as especialidades funcionais existentes em sua fábrica, e a departamentalização funcional só seria usada em segundo nível. As vantagens da especialização não seriam, pois, tão bem aproveitadas nesta segunda hipótese. Isso, é claro, não nos leva a concluir que o primeiro organograma seja superior ao segundo. Mostra-nos apenas como a centralização aproveita

mais o trabalho dos especialistas. Aliás, é conveniente salientar que esses dois organogramas estão extremamente simplificados. Não constituem receita a ser aplicada em nenhuma empresa.

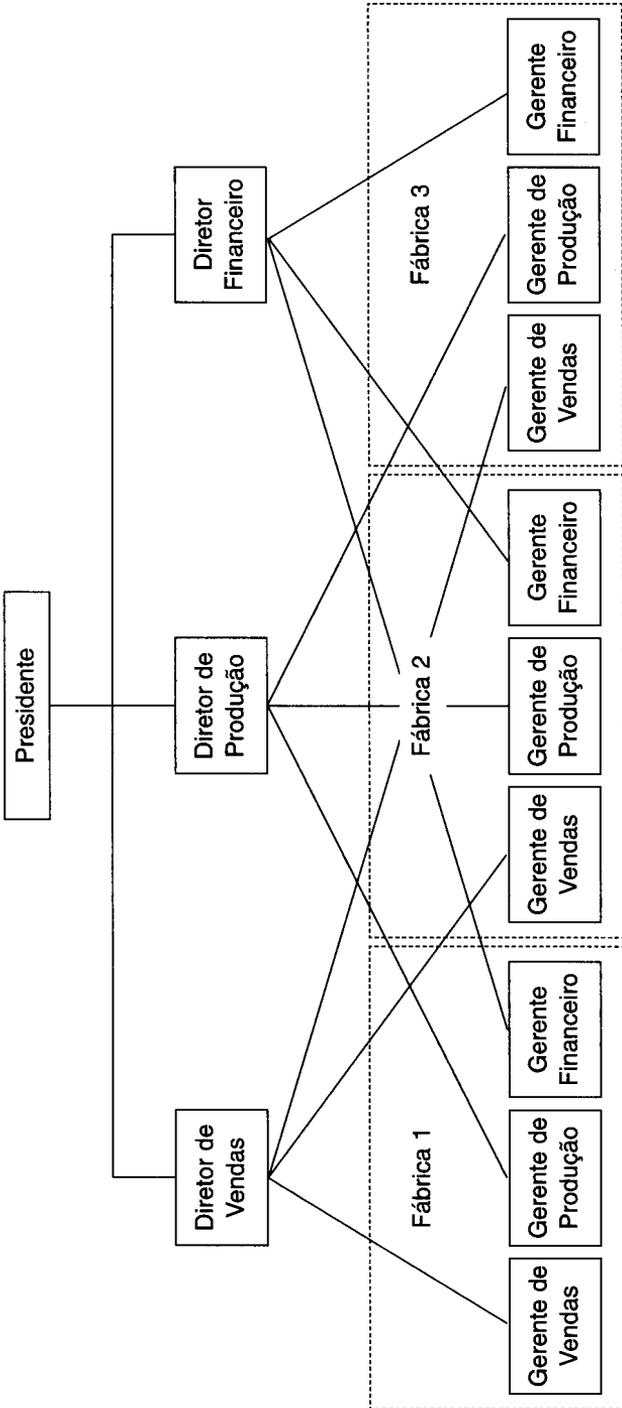
Há, porém, outra razão que leva ao melhor aproveitamento do trabalho dos especialistas nas organizações centralizadas. Segundo Ernest Dale, “os melhores e mais altamente remunerados talentos de muitas companhias estão geralmente reunidos na matriz. Quando a descentralização é introduzida, as filiais podem sentir que não mais necessitam utilizar os conselhos da matriz. Podem sentir-se felizes por escapar a tais conselhos, uma vez que os consideram sem grande valor, fazendo-os apenas perder tempo”.<sup>5</sup> Dessa forma, deixa-se novamente de aproveitar a superioridade do conhecimento técnico dos especialistas. No organograma da Figura 3.2, por exemplo, seria possível introduzir, logo abaixo do presidente, um grupo de assessores especializados. Entretanto, na medida em que a administração permanecesse descentralizada, é bem possível que os diretores das três fábricas evitassem consultar aqueles assessores, inclusive por motivos de “status”. Poderia constituir-se em perda de “status”, para eles, pedir conselhos a assessores de outro diretor, no caso, do presidente. Se isso acontecesse, o trabalho dos especialistas estaria sendo desperdiçado.

*Torna menos decisiva a identificação dos administradores de nível médio com a organização.* O administrador se identifica com a organização quando seus objetivos são comuns, quando não há conflito entre os fins visados pelo administrador e pela organização. Se um administrador se sente pessoalmente realizado em cada êxito que sua empresa alcance, ou se sente frustrado depois de cada fracasso, pode-se afirmar que se identifica com a organização que administra. Não importa se participou ativamente dos eventos que levaram ao êxito ou ao fracasso. Ele não fica satisfeito apenas porque foi o responsável pelo sucesso. Se este fosse devido a outros, o administrador ficaria da mesma forma feliz. Seu plano de vida está intimamente ligado à organização. E, quando se refere a ela, ele usa preferentemente a expressão “nós” em vez de “ela”. Ele diz: “nós produzimos parafusos, nós não aceitamos devoluções”.

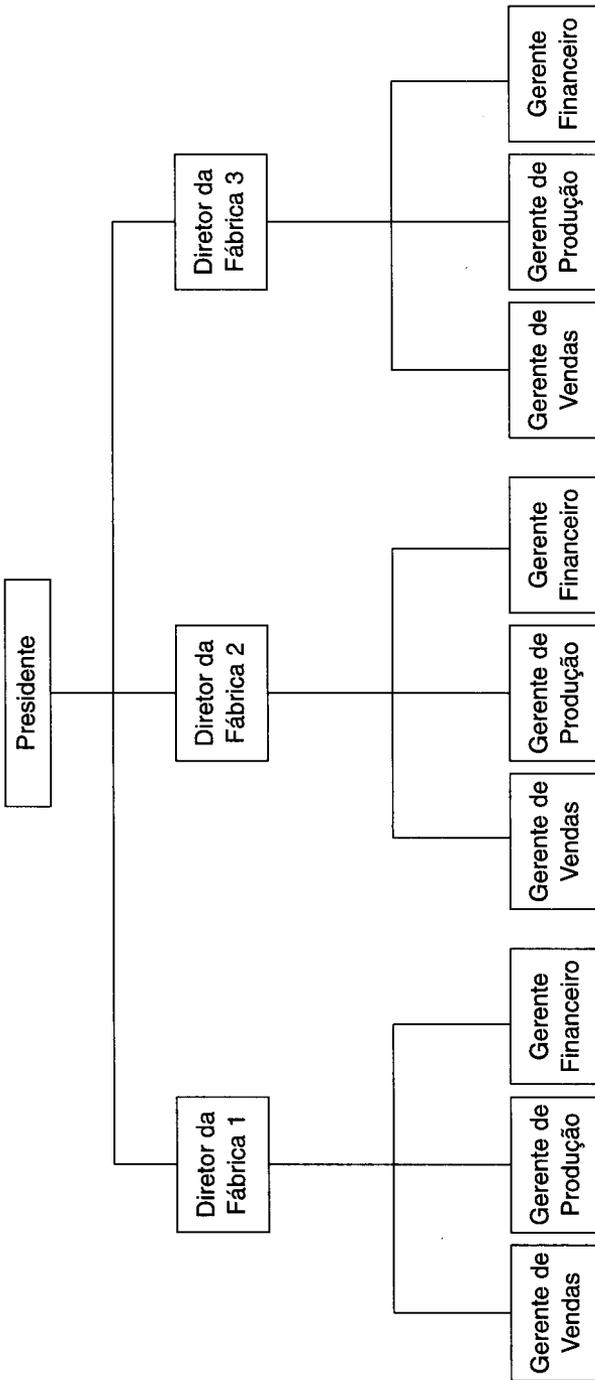
Poder-se-á objetar que nunca existe um administrador que seja plenamente identificado com sua empresa, com sua organização. Sem dúvida. O problema é de grau. Há administradores mais ou menos identificados. O grau de identificação de alguns, porém, é bastante elevado. Temos, por exemplo,

---

<sup>5</sup> Ernest Dale, *op. cit.*, p. 158.



**FIGURA 3.1** – Organização centralizada: maior aproveitamento da especialização



**FIGURA 3.2** – Organização descentralizada: menor aproveitamento da especialização

o caso de um jovem administrador de uma grande empresa de caldeiraria sediada em São Paulo que, embora não sendo acionista da firma nem ligado a seus proprietários por laços de parentesco ou amizade, tornara-se em pouco tempo um de seus diretores. Era seu antigo projeto, no entanto, realizar ele próprio um investimento industrial, em sociedade com alguns amigos. Estavam apenas à espera de uma oportunidade de investimento. Certa ocasião, esse administrador verificou que a construção de uma fundição se constituiria em um investimento altamente lucrativo, dadas as condições favoráveis do mercado. Sugeriu imediatamente aos demais diretores da empresa que dirigia que o investimento fosse realizado. Boa parte da produção da fundição poderia, inclusive, ser utilizada pela caldeiraria. Quando seus amigos souberam do fato, perguntaram-lhe por quê, em vez de propor o negócio à sua empresa, não tinha ele realizado o investimento por conta própria. Sua resposta foi imediata. Disse que não fizera isso por um motivo muito simples: em primeiro lugar, era diretor de uma empresa e, portanto, interessado no seu êxito; apenas em segundo lugar era uma pessoa interessada em realizar um investimento particular.

Não é preciso salientar a importância de uma identificação desse tipo para o êxito de uma organização. No caso das empresas, enquanto elas são administradas exclusivamente por seus proprietários, o problema não chama maior atenção. A identificação dos proprietários com os objetivos da empresa é, em geral, automática. Com a emergência dos administradores profissionais, no entanto, o problema surge com toda a sua importância. Provavelmente não há condição mais decisiva para o êxito de uma empresa do que a identificação de seus administradores com ela. E não é fácil obter essa identificação. Mesmo na administração de cúpula das organizações já se encontram dificuldades em se obter plena identificação; quanto mais baixo se desce na hierarquia administrativa, mais difícil se torna obtê-la.

Ora, reside nesse fato a relativa vantagem da centralização sobre a descentralização. Em um sistema centralizado, a identificação só é absolutamente decisiva em relação aos administradores de cúpula. Em relação aos demais, ela se torna menos importante do que em uma organização descentralizada. Na medida em que os administradores de nível médio apenas recebem ordens e as executam, diminui a necessidade de um alto grau de identificação com os objetivos da organização. A centralização dá sempre uma segurança de que os interesses particulares estão subordinados aos interesses gerais, independentemente do grau de identificação de seus administradores de nível médio.

Essa vantagem é particularmente significativa no caso daquelas organizações que encontram maior dificuldade em obter de seus administradores identificação ou, pelo menos, lealdade. E, como veremos mais adiante, há o reverso da medalha. Se a centralização torna menos decisiva a identificação dos administradores, ela em nada contribui para aumentar essa identificação, enquanto a descentralização tem efeitos positivos nesse sentido.

*Possibilita a realização de compras em larga escala.* Essa vantagem da centralização é óbvia, não necessitando maiores comentários. Qualquer livro de administração da produção salienta as vantagens das compras em quantidade que, dando ao comprador um poder de barganha maior, possibilitam a obtenção de melhores preços. Entretanto, o que as grandes cadeias de supermercados e de lojas de departamento têm demonstrado, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, é que é possível descentralizar a operação das lojas e manter centralizadas as compras.

### ► *Vantagens da descentralização*

Examinadas as vantagens da centralização, vejamos agora os principais fatores que nos poderiam levar a optar por um sistema descentralizado. São muitos esses fatores. Gostaríamos de analisar, primeiro, porém, aquele que relaciona a elevação do moral com a descentralização.

Os autores da Escola de Administração Científica não se preocuparam particularmente com os problemas relacionados com o moral da organização, com o nível de satisfação de seus participantes. Estavam muito mais interessados em racionalizar, em tornar planejado e coerente o trabalho administrativo. E, provavelmente por esse motivo, inclinaram-se mais pela centralização. Esta lhes parecia permitir um controle mais firme, um planejamento mais completo, em que todas as partes da organização tivessem uma participação harmônica previamente determinada. Fayol, por exemplo, cita entre os seus quatorze princípios de administração o da centralização. É certo que ele adverte que “a centralização em si não é um sistema de administração nem bom nem mau, podendo ser adotado ou abandonado à vontade dos dirigentes ou das circunstâncias: entretanto, existe sempre, em maior ou menor grau. O problema da centralização ou descentralização é uma simples questão de medida. Trata-se de encontrar o limite favorável à empresa”.<sup>6</sup> Mas Fayol não deixa muitas dúvidas a respeito do lado para o qual se inclina em relação ao problema, quando afirma: “Tal como a divisão do trabalho, a centralização

<sup>6</sup> Henri Fayol. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1960, p. 44.

é um fato de ordem natural; em todo organismo, animal ou social, as sensações convergem para o cérebro ou direção e do cérebro ou direção partem as ordens que movimentam todas as partes do organismo”.<sup>7</sup>

Já os autores da Escola de Relações Humanas, quando trataram do assunto, revelaram-se sempre francamente favoráveis à descentralização, afirmando que esta contribuía decisivamente para a elevação do moral das organizações. Escrevendo em uma época em que as grandes empresas são um fenômeno dominante e acreditando nas vantagens de ordem administrativa que o tamanho dessas empresas oferece, viram eles, na descentralização, uma forma de resolver as dificuldades humanas trazidas pelo desmesurado tamanho das organizações. Assim, segundo James C. Worthy, então membro do departamento de pessoal da Sears, que escreveu um artigo pioneiro sobre o assunto em 1950, “através de efetiva descentralização administrativa, é possível preservar as vantagens econômicas especiais das grandes empresas sem perder as vantagens humanas especiais das pequenas empresas”.<sup>8</sup>

*Despersonalização, tamanho da organização e moral.* Quais são essas “vantagens humanas especiais das pequenas organizações” a que se refere Worthy? Cremos que podem ser resumidas em uma só: nas pequenas organizações, o grau de despersonalização dos funcionários tende a ser menor. Na grande organização burocrática, em que a formalização atinge necessariamente um grau elevado, as relações pessoais entre superior e subordinado e mesmo entre funcionários do mesmo nível são geralmente secundárias quando comparadas com as relações de trabalho. Os funcionários são reconhecidos pela posição que ocupam, pelas atividades que executam, muito mais do que por suas qualidades pessoais, pelo tipo de família que possuem etc. E isso é perfeitamente natural. Ao passo que em uma pequena organização é possível que todos se conheçam e que haja mesmo relações pessoais entre a maioria dos membros da organização fora das horas de trabalho, em uma grande organização isso é praticamente impossível devido a um simples problema de comunicação. Ao diretor de uma grande empresa, por exemplo, não é possível dar a seus subordinados a mesma atenção que poderia dar se dirigisse uma pequena empresa. Podemos, portanto, fazer a seguinte generalização: quanto maior uma organização, maior tende a ser o grau de despersonalização de seus membros.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> James C. Worthy. “Factors influencing employee morale”. *Harvard business review*, janeiro de 1950, p. 69.

Esse problema já foi por nós analisado anteriormente, de outro ângulo, quando consideramos o caráter impessoal como uma das características básicas da burocracia. Perguntamos agora: qual a relação desse fato com o moral das organizações e qual o papel da descentralização nesse campo?

Já vimos que, na medida em que as organizações são sistemas sociais racionais, seu caráter impessoal é uma decorrência dessa racionalidade. Para que uma organização alcance a eficiência almejada, é preciso que a execução de seus objetivos e das normas e diretrizes que conduzem a esses objetivos se sobreponham às considerações de ordem pessoal, às relações familiares e de amizade, aos sentimentos pessoais de cada um de seus membros. É claro, porém, que esse fato tem repercussões negativas sobre o moral, sobre o grau de satisfação dos funcionários, na medida em que cada um deles quer ser reconhecido como uma pessoa, cujos problemas e necessidades devem ser levados em consideração por seus superiores. Dessa forma, podemos fazer uma segunda generalização: quanto maior for o grau de despersonalização de uma organização, mais baixo tenderá a ser o moral nela existente.

Vemos, portanto, que, de um lado, o caráter impessoal das organizações apresenta claras vantagens do ponto de vista estritamente administrativo; de outro, prejudica o moral da organização. Como resolver o problema? Como encontrar um ponto de equilíbrio, em que a racionalidade da organização seja preservada e ao mesmo tempo não haja prejuízo para o seu moral? Uma solução, que já discutimos anteriormente, é a de o administrador incentivar a constituição de uma organização informal cujos objetivos não estejam em conflito, mas de acordo com os da organização formal. Outra solução, que pode ser adotada concomitantemente, é a da descentralização.

*Como a descentralização contribui para a elevação do moral.* Enumeraremos a seguir as principais formas através das quais a descentralização contribui para a elevação do moral das organizações.

Em primeiro lugar, criando dentro de uma grande organização condições de trabalho semelhantes às existentes em uma pequena organização. Imaginemos uma grande empresa de caldeiraria e equipamentos industriais que possua uma fundição em que trabalhem cerca de 50 empregados. Essa empresa passa por um processo de descentralização. A fundição torna-se uma unidade autônoma. Dentro das diretrizes estabelecidas pela administração de cúpula da empresa, o gerente da fundição passa a ter ampla autoridade para decidir. Sua autoridade sobre o pessoal, especialmente, torna-se plena. Resultará daí, provavelmente, que os funcionários e operários da fundição

sentir-se-ão como se estivessem trabalhando para uma pequena empresa. Seu verdadeiro chefe será o gerente, com o qual eles têm contato face a face com frequência, e não um longínquo diretor, que não os conhece pessoalmente. Além disso, na medida em que sentirem que a fundição é uma unidade distinta dentro da empresa, com objetivos próprios, será mais fácil se identificarem com esses objetivos. Dentro da empresa, os operários e funcionários de nível mais baixo tenderão a sentir-se uma peça sem importância, enquanto dentro da fundição é muito provável que cada um deles se sinta até certo ponto responsável pelo êxito dela. E esse êxito não será algo de abstrato, impessoal, que interessa aos acionistas e à alta administração da empresa, mas algo que interessa direta e particularmente a alguém que conhecem, que está próximo deles: o gerente da fundição.

Dessa forma, através da descentralização, a despersonalização do empregado nas grandes organizações tende a diminuir, na medida em que o empregado tem relações face a face com um superior a quem foi dada ampla autoridade e responsabilidade em seu setor, uma vez que ele sente que a consecução dos objetivos da unidade para a qual trabalha e, conseqüentemente, o sucesso pessoal de seu superior dependem até certo ponto de seu esforço, de seu trabalho. Em outras palavras, na medida em que, através do processo de descentralização, suas condições de trabalho passam a se assemelhar às existentes em uma pequena empresa.

Em segundo lugar, a descentralização contribui para a elevação do moral da organização por atender melhor às necessidades de independência do administrador da unidade descentralizada. Já examinamos, quando tratamos das conseqüências imprevistas da burocracia, no Capítulo 2, a importância das necessidades opostas de independência e dependência para a compreensão do funcionamento das organizações, a primeira levando a situações de conflito e desobediência às normas burocráticas e a segunda conduzindo a um conformismo exagerado, inflexível, com as mesmas normas. Neste capítulo, interessa-nos analisar o efeito da descentralização na necessidade de independência dos funcionários. Ora, esse efeito é indiscutível. O administrador de uma divisão ou de um departamento, ao ver sua unidade descentralizada, tornar-se-á muito mais independente. O problema, portanto, é saber se esse maior grau de independência, conseguido através da descentralização, contribuirá para a elevação do moral do administrador. Em outras palavras, é preciso saber se nesse indivíduo a necessidade de independência sobrepõe-se à de dependência. Ambas, em geral, coexistem em toda pessoa. Acreditamos, porém, que, entre administradores, a primeira tenda a sobrepor-se à segunda. Um traço de personalidade que

parece comum à maioria dos administradores bem-sucedidos é o da independência. Geralmente eles estão sempre dispostos a aceitar novas responsabilidades, que os obriguem a tomar decisões sobre assuntos a respeito dos quais não há normas ou diretrizes definindo o rumo a seguir. Ora, uma medida de descentralização só poderá justificar-se se a alta administração da organização conta com administradores capazes para gerir as unidades descentralizadas, se ela conta com administradores em que a necessidade de independência é muito mais forte do que a de dependência.

Em terceiro lugar, a descentralização contribui para a elevação do moral da organização na medida em que atende às necessidades de segurança dos administradores e funcionários das unidades descentralizadas. A segurança do administrador aumenta em correlação com o aumento de independência. Ganhando independência e desde que veja na independência uma conquista positiva, o administrador começa a se sentir senhor de seu destino. As decisões que afetam seu trabalho não são mais tomadas, em sua maioria, por seus superiores, mas por ele mesmo. Ele torna-se menos sujeito à autoridade eventualmente discricionária e caprichosa do superior. Sua necessidade de segurança é atendida. Em relação aos demais membros da unidade descentralizada, o aumento de segurança poderá derivar do fato de que agora eles dependem de alguém mais próximo a eles, que os conhece, a quem será mais difícil tomar decisões totalmente frias, impessoais a respeito de problemas que afetam os interesses de seus subordinados. É claro, porém, que esse aumento de segurança para os demais subordinados dependerá grandemente da personalidade do administrador encarregado da unidade descentralizada. Estamos supondo que ele inspire confiança em seus subordinados. Se isso não acontecer – e muitas vezes não acontece –, a descentralização não ajudará a satisfazer as necessidades de segurança dos empregados.

Finalmente, a descentralização contribui para a elevação do moral da organização na medida em que satisfaz as necessidades de prestígio e poder dos administradores das unidades descentralizadas. Essa afirmação é mais ou menos óbvia. Os indivíduos que seguem a carreira administrativa e que são bem-sucedidos nela geralmente são pessoas em que as necessidades de poder e de prestígio são duas forças motivadoras preponderantes. Ora, administradores de nível médio, ao passarem ao comando da unidade descentralizada, verão seu poder e seu prestígio aumentarem muito mais do que seria possível em uma organização centralizada.

Em resumo, uma organização descentralizada tenderá a ter seu moral mais elevado do que uma organização centralizada, na medida em que,

através da descentralização, dispõe de melhores meios para atender às necessidades de reconhecimento pessoal, de independência, de segurança, de prestígio e de poder dos membros da organização. Entre essas necessidades, o atendimento da primeira diz mais respeito aos subordinados do administrador da unidade descentralizada, ao passo que o atendimento das demais necessidades beneficia mais diretamente esse administrador. É claro que a generalização que estamos fazendo só é válida se fizermos permanecer constantes as demais variáveis do problema. O moral de uma empresa centralizada poderá ser mais elevado do que o de uma empresa descentralizada se, por exemplo, os administradores desta tiverem uma atitude negativa com seus operários, virem neles inimigos, adversários, e não colaboradores. Entretanto, desde que as demais variáveis permaneçam constantes, a descentralização contribuirá para a elevação do moral da organização.

Além de seu efeito positivo em relação ao moral das organizações, uma segunda vantagem da mais alta importância da descentralização está no fato de que ela permite à administração atender de forma mais eficiente às peculiaridades das situações locais. Aliás, essa vantagem é provavelmente a principal razão pela qual a descentralização vem ganhando tanta projeção nos últimos tempos. À medida que as grandes empresas norte-americanas iam crescendo, criando novas linhas de produtos, abrindo novas unidades em regiões distantes, o atendimento às condições locais tornava-se cada vez mais difícil. Como era possível à administração central da General Motors saber o que se passava e tomar decisões a respeito de problemas que ocorriam em suas fábricas espalhadas por todos os cantos do país? E, mesmo que todas as unidades de produção estivessem sediadas no estado de Michigan, são tantos os seus produtos, apresentam eles problemas tão diferentes, que seria impossível à administração central da empresa tomar conhecimento de todos os problemas de alguma importância para decidir de forma correta e eficiente.

Todo o problema era basicamente de comunicação. Se fosse possível às diversas divisões da empresa enviar à administração central informações ao mesmo tempo completas e resumidas sobre tudo o que estivesse ocorrendo na divisão, a administração central poderia ficar encarregada de tomar as decisões, a empresa poderia permanecer centralizada. Mas, apesar de todos os progressos da comunicação, mesmo nos Estados Unidos, isso é praticamente impossível. Jamais um gerente de uma loja da Sears americana seria capaz de transmitir à administração central todos os problemas, todos os fatos, todas as observações pessoais que seriam necessárias para a

tomada de decisão. Muitos dos fatos seriam simplesmente intransmissíveis, por se constituírem em impressões de caráter pessoal. Por outro lado, o custo de reunir todas as informações, resumi-las, enviá-las e de sua análise na administração central seria imenso. Finalmente, todo esse processo demandaria tempo e, enquanto o tempo decorresse, é bem possível que a oportunidade para a tomada de decisão já tivesse passado, que o problema exigisse uma decisão urgente.

A descentralização vem resolver todos esses problemas. O poder de decisão é delegado a quem está próximo às condições locais, a quem vive o problema. Todo aquele processo oneroso e inviável de comunicações é evitado, com resultados melhores. A administração central, através do estabelecimento de diretrizes e do controle por resultados, mantém as rédeas da empresa, ao mesmo tempo em que os problemas locais são resolvidos com maior eficácia. A fábrica isolada, a loja, a repartição, o sindicato local, enfim, a unidade da organização que for descentralizada, torna-se muito capaz de se adaptar ao ambiente, de responder com rapidez e precisão aos estímulos circundantes, às ações dos concorrentes, às flutuações do mercado, aos problemas políticos locais, ao clima da região, às reclamações do público etc. E não há dúvida de que da capacidade dos organismos, inclusive das organizações sociais, de se adaptarem ao ambiente depende sua sobrevivência e desenvolvimento.

Além de seu efeito positivo sobre o moral e do melhor atendimento às condições locais que permite, podemos citar outras vantagens da descentralização. Vejamos algumas.

*Concentra a atenção da administração nos resultados.* Toda organização tem objetivos definidos. Esses objetivos são particularizados pela administração de cúpula para as unidades descentralizadas. E as atenções, tanto do administrador dessa unidade, quanto da administração central, se voltam para a consecução desses objetivos. A administração central controla a unidade descentralizada pelos resultados que alcança, em vez de controlá-la pela análise dos meios que são empregados para atingir os fins visados. O que interessa são os resultados. Estes são comparados com os objetivos, mantendo-se, assim, o controle da organização. O administrador da unidade deve conhecer perfeitamente os objetivos de sua unidade e os objetivos da organização como um todo. Isso só é plenamente possível através da descentralização, que o torna responsável total pela consecução dos objetivos de sua unidade. Torna-se, então, possível a introdução do que Peter Drucker chama de “administração por objetivos e autocontrole”, na qual o administrador da unidade sabe melhor do que ninguém como ele está

desempenhando suas tarefas.<sup>9</sup> Ele conhece seus objetivos, e através do processo de identificação com esses objetivos ele se torna capaz de controlar a si próprio.

*Estimula a iniciativa dos administradores de nível médio.* Essa vantagem está ligada à anterior. Para atingir os objetivos que lhe são atribuídos, sua iniciativa tem necessariamente que aumentar. Ele não pode ficar à espera de ordens. Cabe a ele dá-las. Um dos maiores perigos de uma organização centralizada é o de transformar-se em um obstáculo à iniciativa, à inventividade dos administradores de nível médio. Esse fato é reconhecido universalmente. Na administração pública dos países socialistas, por exemplo, esse problema foi sentido agudamente, como atestam as seguintes afirmações do líder cubano “Che” Guevara em artigo publicado no jornal *Revolución* e transcrito, devidamente traduzido, em *O Estado de S. Paulo*. Diz ele que, depois da revolução, instaurou-se uma administração centralizada, e “esta concepção centralizada explica-se pela carência de quadros médios e pelo espírito anárquico que reinava anteriormente”, mas, acrescenta ele um pouco adiante, “uma centralização excessiva sem organização perfeita freou a ação espontânea, sem substituí-la por ordens corretas e oportunas”.<sup>10</sup>

*Facilita a identificação do administrador com os objetivos da organização.* Esta vantagem da descentralização já foi indiretamente apresentada quando analisamos os efeitos da descentralização sobre o moral e quando salientamos a característica da descentralização de concentrar a atenção da administração nos objetivos. À medida que a descentralização contribui para elevar o moral dos administradores e para focalizar as atenções nos objetivos a serem atingidos, ela facilita o processo de identificação – processo muito importante para as empresas burocráticas, cujos administradores de nível médio, pelo menos, não são seus proprietários. O resultado fundamental da descentralização, em relação a esses administradores, é torná-los todos mais responsáveis pelos destinos da organização como um todo. Ele não é mais responsável pela execução de sua função apenas. Ele não pode mais atribuir seu eventual fracasso a falhas de outros departamentos. Em um processo de descentralização bem executado, o administrador torna-se responsável pleno pela unidade que dirige. E, no momento em que aceitar essa responsabilidade – o mínimo que se pode exigir de um bom administrador –, ele começará a sentir

<sup>9</sup> Peter Drucker. *The practice of management*. Nova York: Harper & Brothers, 1954, p. 209.

<sup>10</sup> “Che” Guevara. “A Burocracia: eis o grande inimigo”. *O Estado de S. Paulo*, 7 de julho de 1963. Observe que o autor entende o termo “burocracia” em seu sentido vulgar, pejorativo.

que sua responsabilidade é mais ampla ainda; que, sendo responsável por sua unidade de forma plena, ele é também em boa parte responsável pelos destinos de toda a empresa. Nesse momento, o processo de identificação de seus objetivos com os da empresa já estará adiantado.

É um meio de treinamento de administradores. Uma das principais preocupações dos administradores de cúpula realmente identificados com os objetivos de sua organização é a de treinar administradores de nível médio para no futuro substituí-los. Que treinamento é esse? Os processos formais de educação, os cursos dos mais diversos tipos, têm, sem dúvida, um papel importante a desempenhar. Mas o treinamento principal é aquele que se realiza através do trabalho. O administrador de nível médio é treinado especialmente administrando, aceitando responsabilidades, tomando decisões, dirigindo recursos humanos e materiais. Ora, em uma organização altamente centralizada, os administradores de nível médio terão pouca oportunidade de executar esse tipo de atividade. Seu treinamento para as posições de cúpula na empresa será inadequado.

Esse problema pode ocorrer inclusive em níveis mais baixos, em uma empresa que tenha setores centralizados e setores descentralizados. Os administradores dos setores descentralizados, graças ao melhor treinamento a que serão submetidos, terão mais oportunidades de promoção. Peter Drucker apresenta um caso ocorrido na Sears que ilustra bem esse ponto: “Logo após a Segunda Guerra, a Sears empregou um grande número de jovens. Cerca de um terço deles foi colocado em grandes lojas, um terço em pequenas lojas e um terço no setor de encomendas pelo correio. Cinco anos depois, os melhores dentre os jovens nas grandes lojas estavam se tornando gerentes de seção; e os melhores dentre os jovens nas pequenas lojas estavam se tornando gerentes das pequenas lojas. Nos departamentos de encomendas pelo correio houve, na verdade, mais oportunidades de promoção durante esses anos. Mas as encomendas pelo correio haviam sido sempre organizadas à base da especialização funcional (centralização). Os melhores dentre os jovens lá colocados haviam deixado a companhia; os outros, cinco anos após, eram ainda funcionários subalternos batendo cartão de ponto”.<sup>11</sup>

É um meio de testar administradores. Essa questão é também salientada por Drucker. Diz ele que a descentralização “testa homens em posições de comando independente cedo e em um nível razoavelmente baixo”.<sup>12</sup> Se eles

---

<sup>11</sup> Peter Drucker, *op. cit.*, p. 210.

<sup>12</sup> *Idem*, *ibidem*.

fracassarem, os prejuízos para a organização serão menores do que se lhes tivessem dado uma posição de comando já na cúpula da empresa. E não há outro meio de saber se alguém será capaz de dirigir autonomamente senão dando-lhe oportunidade para tal. Drucker ilustra essa vantagem da descentralização com o caso de uma empresa fabricante de embalagens na qual havia dois “herdeiros aparentes” da diretoria: um gerente de produção e o assistente do presidente. Ambos eram considerados altamente competentes. Entretanto, nomeados gerentes-gerais de duas grandes divisões departamentalizadas por produto, não passaram no teste. Depois de três anos, ficou claro que não eram administradores-gerais, mas especialistas. Enquanto isso, outros três administradores nos quais depositavam menos confiança e que foram colocados na direção de três divisões menores revelaram excelente potencial para chegar à administração de cúpula da empresa. Se essa empresa não fosse descentralizada, tal teste não teria sido possível, trazendo grande prejuízo para a empresa.

*Alivia a carga de trabalho dos administradores de cúpula.* Esta vantagem é evidente. Com a descentralização, aproveita-se melhor a capacidade dos administradores de nível médio, deixando para o administrador de cúpula apenas as decisões mais importantes; e assim, para essas decisões, como para os inúmeros contatos externos que um administrador nesse nível precisa fazer, ele terá mais tempo.

*Facilita a concorrência interna.* A concorrência é um meio de controle e de estímulo. É um meio de controle na medida em que ela estabelece automaticamente os padrões de eficiência, de sucesso; e o padrão é estabelecido por quem vence a concorrência. É um meio de estímulo na medida em que os participantes da concorrência não têm simplesmente um objetivo frio e impessoal a atingir, mas esse objetivo é personalizado, a atuação de cada um é colocada em confronto com a dos outros, e, mesmo que se superem os objetivos visados, pode ainda ser vencido por um concorrente ainda mais bem-sucedido. Devido a esses fatos, a concorrência tem sido usada no âmbito da administração inclusive para estimular e controlar o trabalho de administradores. É certo que tal prática apresenta alguns percalços. A concorrência é uma forma de conflito, é um meio de se institucionalizar o conflito. Mas nem sempre o conflito deve ser evitado. Pelo contrário, o conflito é uma das molas que movem o mundo. Por isso, pelo menos em princípio, pode-se considerar válida a introdução de concorrência pela alta administração entre os administradores de nível médio e, conseqüentemente, entre as unidades que dirigem.

Isso, no entanto, só é plenamente possível quando a organização é descentralizada. Aí a concorrência ganha realmente força como um meio de

estímulo e de controle. Cada administrador é realmente responsável pelo êxito de sua unidade. E os resultados que cada um obtiver estarão sendo sempre comparados com os de seus colegas administradores das demais unidades. No caso de uma empresa, se a departamentalização for geográfica e as unidades forem plenamente similares, a comparação será mais fácil. Mas, mesmo no caso da departamentalização por produto, ou por função, a comparação ainda será perfeitamente possível através da análise dos resultados financeiros individualizados para cada uma das unidades.

A importância dessa vantagem da descentralização pode ser ilustrada pelo seguinte fato. Uma grande cadeia de lojas brasileira passou por um processo de descentralização. O País foi dividido em regiões e foi dada autonomia bem maior aos gerentes dessas regiões. Depois de dois anos de operação, fazendo uma análise dos resultados da descentralização, os diretores da empresa concluíram que a descentralização trouxera benefícios por dois motivos principais: a possibilidade de melhor atender às condições locais do mercado e a oportunidade de criar um clima de concorrência entre os gerentes. Concluíram também que não se podia dizer que a descentralização tivera pleno êxito. As vantagens que trouxera pareciam superar as desvantagens. Mas, ao contrário do que se sugerira quando de sua introdução na empresa, estava longe de ter descoberto a panacéia universal para os males da organização. E esta segunda conclusão confirma o fato exposto nesta parte deste capítulo, de que centralização e descentralização têm vantagens e desvantagens recíprocas, que tornam difícil uma decisão entre uma forma mais centralizada ou mais descentralizada.

### ► *A descentralização como uma ideologia e uma necessidade*

A conclusão de que a descentralização não é a fórmula mágica que vai resolver todos os problemas organizacionais das empresas parece estar de acordo com esta análise que fizemos das vantagens e das desvantagens recíprocas da centralização e da descentralização. Não está de acordo, no entanto, com a tendência observada em amplos círculos de administradores e professores de administração nos Estados Unidos. Lá, segundo nos informam Pfiffner e Sherwood, “sob certos aspectos, a descentralização tornou-se um ‘evangelho’ dos administradores”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> John M. Pfiffner e Frank P. Sherwood. *Administrative organization*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1960, p. 190.

Esse “evangelho”, essa boa nova com cunho de verdade universal e definitiva, teve seu primeiro grande profeta na década de 20, com Alfred P. Sloan, Jr., o genial organizador da General Motors. A esse respeito informa Peter Drucker: “Em vinte anos de trabalho, primeiro de 1923 a 1937 como presidente-executivo, e desde então como presidente do Conselho de Administração da Companhia, o sr. Alfred P. Sloan, Jr. transformou o conceito de descentralização em uma filosofia de administração industrial em um sistema de autogoverno local. Não é uma mera técnica de administração, mas um esboço de ordem social. Descentralização, na General Motors, não se limita às relações entre administradores de divisões e a administração central, mas abrange todas as posições administrativas, inclusive a do mestre; não se limita às operações dentro da companhia, mas abrange todas as suas relações externas de negócios, particularmente com os revendedores de automóveis; e, para o sr. Sloan e seus associados, a aplicação em grau cada vez maior da descentralização é a resposta a muitos dos problemas da sociedade industrial moderna”.<sup>14</sup>

Essa citação salienta bem a extraordinária importância dada à descentralização, que foge ao âmbito puramente administrativo, para entrar pelo campo da Política e da Moral. Essa linha de pensamento foi em especial seguida por Ralph J. Cordiner, então presidente da General Electric. Em um livro que se tornou famoso nos meios administrativos dos Estados Unidos, *New frontiers for professional managers*, ele afirma: “o que eu disse a respeito de descentralização como uma filosofia aplica-se com igual força a qualquer tipo de grande organização de seres humanos livres, seja ela um governo, uma universidade, um sindicato ou uma empresa. Descentralização é uma resposta criativa aos desafios do nosso tempo, um meio de preservar e estimular o sistema da livre empresa à medida que ele evolui para novas formas tão corretamente chamadas de ‘capitalismo do povo’... A administração centralizada de grandes instituições de qualquer tipo pode levar à irresponsabilidade, à falta de visão, à ineficiência e ao abuso de poder, embora isso não tenha necessariamente que ocorrer sob uma sábia e bem disciplinada direção. Descentralização responsável – como uma filosofia – torna possível combinar a um só tempo os grandes resultados que advêm da grande empresa com a liberdade humana que advém do respeito à competência e dignidade de cada indivíduo dentro da empresa”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Peter Drucker. *Concept of corporation*. Nova York: John Day, 1946, p. 46.

<sup>15</sup> Ralph J. Cordiner. *New frontiers for professional managers*. Nova York: McGraw-Hill, 1956, p. 78-79.

Para esses homens, portanto, a descentralização é, em primeiro lugar, a grande resposta aos problemas administrativos das grandes empresas. Mais que isso, é uma filosofia (na acepção norte-americana da palavra filosofia), é uma forma de encarar o mundo através da qual se respeita a liberdade e a dignidade humana. Finalmente, é um meio de organizar cada empresa e a sociedade como um todo em termos democráticos.

Na verdade, encarada nesses termos, a descentralização transforma-se em uma ideologia política, ou pelo menos em uma peça de um sistema ideológico maior. A descentralização seria um meio de conciliar a grande empresa oligopolística moderna com a democracia. Seria um meio de equacionar a exigência de livre concorrência, formulada pela teoria econômica clássica, e a aspiração de democracia com a realidade do capitalismo moderno, em que as grandes empresas, as grandes organizações, dominam o panorama social.

De um lado, Sloan, Cordiner e muitos outros defendiam a necessidade das organizações industriais gigantescas, como aquelas que eles mesmos dirigiam. De outro lado, preocupavam-se com os efeitos sociais dessas grandes organizações, particularmente com os efeitos sobre a liberdade individual. A descentralização surgiu como uma possível solução para o problema. O ideal do liberalismo econômico do século XIX era o da pequena empresa em um mercado de concorrência perfeita. No século XX, a pequena empresa, em alguns setores, já não era possível. Através da descentralização, porém, criar-se-iam dentro das grandes empresas condições semelhantes às existentes nas pequenas empresas, inclusive um sistema de concorrência. E a autonomia individual seria muito mais respeitada.

Em conferência pronunciada na década de 70, Charles Perrow distinguiu quatro tipos de descentralização que são discutidos na bibliografia sobre o assunto: administração por participações, divisionalização, estrutura orgânica e “democracia industrial”. O primeiro tipo, que remonta às primeiras décadas, apresenta-se como resposta à sindicalização dos trabalhadores norte-americanos. A administração começa a tratar os operários “humanamente”, pedindo idéias e sugestões sobre o trabalho e diminuindo seu caráter arbitrário e ditatorial. “Apesar das vantagens conseguidas, porém, não creio que exista alguma evidência de que o poder da alta administração no estabelecimento dos objetivos e estratégias das grandes empresas tenha se deteriorado. A supervisão ‘higiênica’, o incentivo positivo e a participação em coisas triviais dificilmente levam a uma política de descentralização ou a um nivelamento de autoridade.”<sup>16</sup> O segundo tipo, a divisionalização,

<sup>16</sup> Charles Perrow. “Uma dissensão a propósito de tecnologia, estrutura e meio ambiente”, EAESP, FGV, 1975, mimeo., p. 3.

é tipicamente o caso da General Motors, como relatam os livros de Alfred Sloan, Alfred Chandler, Robert Dale, Peter Drucker e muitos outros. Não há dúvida que a General Motors, como outras grandes empresas, é altamente divisionalizada. Todavia, “em termos de controle exercido sobre as decisões, existem poucas organizações mais centralizadas que a General Motors”.<sup>17</sup> É o sistema de descentralização fundamental, que será examinado no capítulo seguinte com a denominação de organização funcional descentralizada. O terceiro tipo, a estrutura orgânica, é uma forma mais radical e avançada de descentralização e se refere à idéia de que “o trabalho precisa ser organizado de acordo com aqueles que têm qualificação e conhecimento para realizá-lo... A organização seria formada de pequenas células de trabalho que apareceriam e desapareceriam de acordo com um ciclo mensal de inovações e implementações”.<sup>18</sup> É o que Victor Thompson e Warren Bennis imaginam constituir a organização do futuro. É um tipo de organização em que o trabalho não é rotineiro, em que domina o soberano, o “colarinho-branco”. Para Perrow, “a imagem de organizações formadas primariamente de técnicas e profissionais de ‘colarinho-branco’ é simplesmente falsa; as equipes projetadas, adaptadas e orgânicas, que supostamente caracterizariam as organizações em 1980, não mostram sinais de quererem aparecer”.<sup>19</sup> Quanto ao último tipo, a “democracia industrial”, a avaliação torna-se mais complexa. Nesse título se incluem com frequência desde as mais elementares práticas de manipulação dos trabalhadores até as suas maiores conquistas.

Essa classificação é um exemplo da transformação da descentralização, de uma técnica administrativa, com vantagens e desvantagens, em uma ideologia. Os dois últimos “tipos” de descentralização são uma tentativa evidente de legitimar a organização burocrática.

Não cremos, porém, que tenham sido motivos de ordem política ou moral que tenham determinado o movimento de descentralização que ocorreu nos Estados Unidos. Esses motivos constituíram-se em uma inteligente racionalização *a posteriori*. Justificavam a descentralização e envolviam-na em uma aura quase mística que lhe dava mais força. Não cremos, inclusive, que os objetivos da descentralização verificada nas empresas americanas tenham sido a democratização das empresas, o estabelecimento, dentro delas, de práticas mais permissivas, a redução do controle da administração de cúpula sobre o resto da empresa. Os objetivos da descentralização eram

<sup>17</sup> Idem, p. 4.

<sup>18</sup> Idem, p. 8.

<sup>19</sup> Idem, *ibidem*.

mais práticos. Em vez de diminuir o controle sobre a empresas, visava aumentá-lo. Apenas, diante do enorme crescimento das organizações e da crescente complexidade de sua administração, era preciso encontrar outros meios de comando e controle. A descentralização foi um deles. Seu objetivo era o objetivo de todos os atos administrativos racionais: aumentar a eficiência das empresas, mantendo seu controle firmemente nas mãos da alta administração. Esse fato pode, aliás, ser comprovado por uma afirmação de um dos mais estreitos colaboradores de Alfred P. Sloan, Jr., Donaldson Brown. Dizia ele, em 1927, quando Sloan estava começando a pôr em prática suas idéias de descentralização, que esta devia ser levada a cabo com o mínimo sacrifício de controle. Eis suas palavras: “o problema é combinar as vantagens econômicas da empresa moderna com o menor sacrifício possível daquele controle estreito e daquele desenvolvimento de capacidade administrativos, que são próprios das pequenas empresas bem administradas”.<sup>20</sup>

Se não foram motivos de ordem política ou moral, se não foram condições de caráter ideológico que levaram ao movimento de descentralização, como explicar esse movimento? A nosso ver, trata-se simplesmente de um problema de necessidade. As empresas cresciam cada vez mais, não só em número de empregados e em capital, mas também no espaço geográfico que ocupavam. Deixavam de ser empresas locais para se transformarem em empresas regionais, nacionais e depois internacionais. Por outro lado, as empresas diversificavam suas linhas de produção. Em vez de produzirem uns poucos produtos, passavam a produzir grande número deles, cada um com problemas de produção e de mercadização diferentes. É claro que, quanto maior a empresa, quanto mais espalhada geograficamente for ela, quanto mais diversificada for sua linha de produtos, mais necessidade terá ela de descentralizar-se.

Não é necessário um raciocínio elaborado para concluirmos que, ao passo que em uma organização pequena, situada em um único local e produzindo uma linha restrita de produtos, um sistema de administração centralizado pode ser indicado, o mesmo não acontece em relação a grandes organizações, geograficamente espalhadas e com uma linha diversificada de produtos. Neste último tipo de organização, a descentralização torna-se, via de regra, uma condição de sua eficiência. Não se descentralizando, seus administradores de cúpula seriam esmagados por um extraordinário número de problemas. Muitos deles exigiriam, provavelmente, um conhecimento muito

---

<sup>20</sup> Donaldson Brown. *Centralized control with decentralized responsibility*. American Management Association, Annual Convention Series, nº 57, 1927, p. 11.

acurado das circunstâncias que os envolvem, de forma que os administradores de cúpula, apesar de toda sua competência, seriam menos capazes de resolvê-los do que administradores situados mais abaixo na hierarquia organizacional. Outros problemas, quando chegassem ao conhecimento da administração de cúpula para serem resolvidos, já estariam ultrapassados, dadas as deficiências dos meios de comunicação humana, apesar de todos os grandes progressos que tiveram eles nos últimos tempos.

Na verdade, para empresas muito grandes, contando com número grande de empregados, produzindo dezenas senão centenas de produtos e operando em uma infinidade de mercados, um sistema centralizado é impraticável. Se a administração central pretender conservar todo o poder em suas mãos, provavelmente acabará por perdê-lo. Em compensação, são exatamente organizações dessas dimensões que podem contar com grande número de administradores competentes. Seu poderio econômico permite-lhes sustentar um quadro administrativo de primeiro nível, de forma que possivelmente o maior obstáculo à descentralização, que é a falta de administradores capazes, tende a se fazer sentir muito menos nas grandes do que nas pequenas organizações. Nesse tipo de organização, portanto, a descentralização não só é uma necessidade, mas é uma necessidade viável.

Um estudo interessante do processo de transformações estruturais por que passaram as empresas norte-americanas e que foram caracterizadas como descentralização foi realizado por Chandler. Esse estudo parte da análise das ferrovias de administração centralizada, e passa pelas empresas multidepartamentais do final do século XIX e pelas multidivisionais que surgem a partir dos anos 20.<sup>21</sup> É o modelo das multidivisionais que foi adaptado às gigantescas multinacionais do final do século XX.

Analisamos neste capítulo as vantagens e desvantagens de um sistema centralizado ou descentralizado. Agora concluímos, pelo menos em relação às organizações de determinado tipo – grandes, geograficamente espalhadas e com uma linha diversificada –, que a descentralização é o modelo organizacional mais adequado. Em relação a organizações sem essas características, o problema de ter um sistema centralizado ou descentralizado deverá ser estudado caso por caso, diante de uma série de outras variáveis, dentre as quais a mais importante seria provavelmente a qualidade de seus administradores. Mas, em relação às organizações que anteriormente caracterizamos, parece

---

<sup>21</sup> Alfred D. Chandler, Jr. *Strategy and structure – chapters in the history of the American industrial enterprises*. Garden City: Doubleday, 1966.

não haver dúvida da conveniência, senão da necessidade, de um sistema descentralizado. Um problema, porém, permanece: ao adotarmos um sistema descentralizado, estaremos automaticamente perdendo todas aquelas vantagens da organização centralizada – o fato de as decisões principais serem tomadas por pessoas mais capazes, a uniformidade de diretrizes, a maior facilidade de coordenação, o melhor aproveitamento dos especialistas etc.; ou será possível encontrarmos um modelo de descentralização que alie as vantagens da descentralização – o atendimento das condições locais, a contribuição à elevação do moral, a possibilidade de treinar e melhor testar administradores, a possibilidade de estabelecer uma efetiva concorrência interna – com as vantagens da centralização? É o que veremos no próximo capítulo, quando estudaremos o processo de descentralização e apresentaremos o modelo da organização funcional descentralizada.

## Bibliografia

- ANDERSON, Richard C. *Management practices*. Nova York: McGraw-Hill, 1960.
- BROWN, Donaldson. *Centralized control with decentralized responsibility*. Annual Convention Series, nº 57, American Management Association, 1927.
- CHANDLER, Jr. Alfred D. *Strategy and structure – chapter in the history of the American industrial enterprises*. Garden City: Doubleday, 1966.
- CORDINER, Ralph J. *New frontiers for professional managers*. Nova York: McGraw-Hill, p. 78-79, 1956.
- DALE, Ernest. *Planning and developing the company organization structure*. Nova York: American Management Association, 1957.
- DRUCKER, Peter. *The concept of corporation*. Nova York: John Day, 1946.
- \_\_\_\_\_. *The practice of management*. Nova York: Harper & Brothers, 1954.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1960.
- GARDNER, Burleigh e MOORE, David G. *Human relations in industry*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1955.
- GUEVARA, Ernesto. “A burocracia: eis o grande inimigo”. *O Estado de S. Paulo*, 7 de julho de 1963.
- MOONEY, James. *Principios de organización*. San Juan, Porto Rico: Universidad de Puerto Rico, 1954.

PERROW, Charles. "Uma dissensão a propósito de tecnologia, estrutura e meio ambiente", mimeo. São Paulo: EAESP, FGV, 1975.

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

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

WOOT, Philippe de. *La fonction d'entreprise*. E. Nauwelaerts: Louvain, 1962.

WORTHY, James C. "Factors influencing employee morale". *Harvard business review*, v. XXVIII, nº 1, janeiro de 1950.