

## O Processo de Descentralização

---

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

### ► *Delegação de decisões*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ► *Amplitude de controle*

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

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

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

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

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

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

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

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



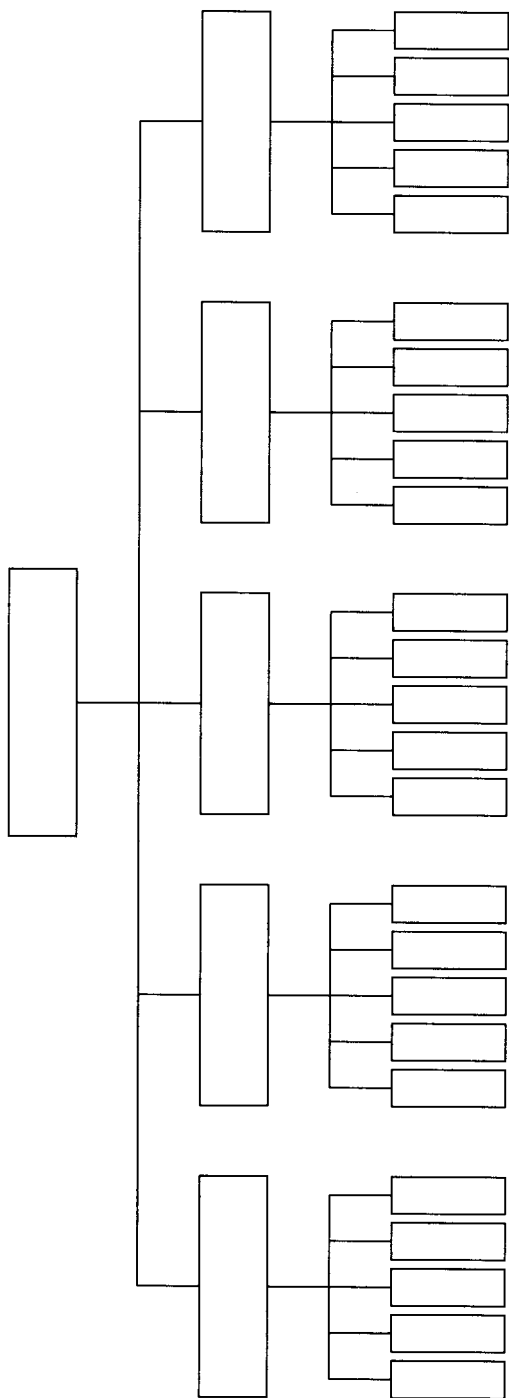
nos parece razoável que se descentralize apenas por esse meio. A delegação das decisões será sempre o meio por excelência. Mas o aumento da amplitude de controle poderá ser um meio auxiliar, que vem dar força à delegação.

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

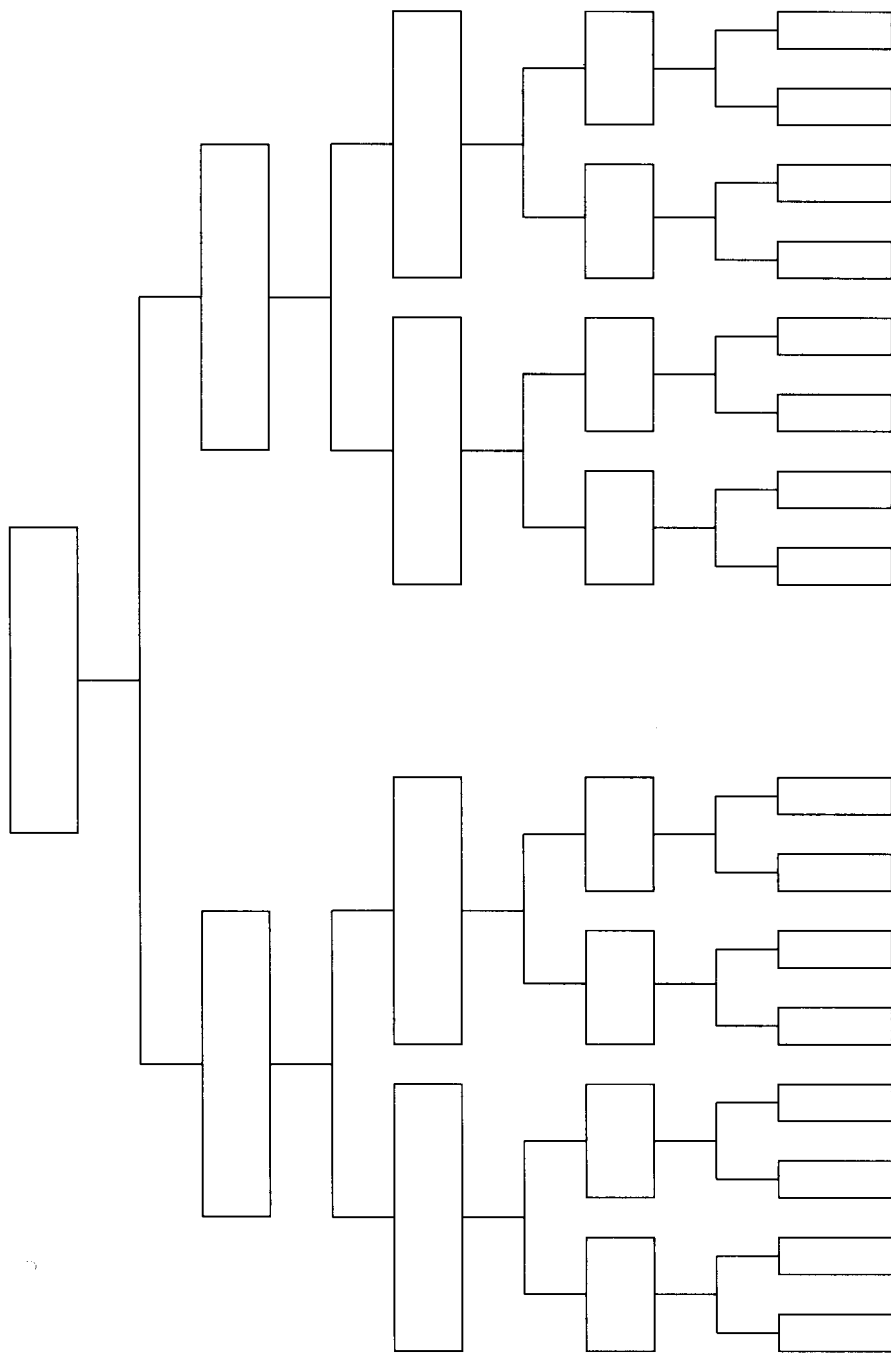
A experiência da Sears é descrita por James Worthy: “Na Sears, achamos conveniente levar a cabo a descentralização não só através de diretrizes normativas, mas mais particularmente através do esquema da própria organização. A administração de cúpula pensou em estabelecer uma estrutura organizacional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

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

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



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



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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Idem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

