

# A ESCOLHA DAS ESTRUTURAS DE ORGANIZAÇÃO

---

HENRIQUE GOLDKORN

*“A Ciência nos diz que todo organismo vivo carrega a semente de sua própria destruição. Os organismos permanecem vivos não apenas pela força das partes que os compõem, mas pelo equilíbrio entre essas partes.” — RICHARD C. ANDERSON.*

## INTRODUÇÃO

Os estudiosos da ciência da administração são praticamente unânimes em afirmar que a escolha da estrutura de organização deve variar de empresa para empresa, em atenção às condições peculiares de cada uma. Ainda que duas empresas diferentes se dediquem ao mesmo ramo de atividade e suas modalidades de operação sejam idênticas, não seria normalmente adequado transplantar a estrutura de organização de uma para a outra, sem estudos mais profundos das particularidades das empresas envolvidas. Entretanto, muito pouco tem sido escrito sobre a maneira pela qual os especialistas em organização determinam qual a forma mais adequada que deve tomar a estrutura de organização de determinada empresa.

Por que, em certos casos, determinada função, tal como a elaboração de padrões de custo, deve ser incluída na Divisão Industrial e não na Divisão Administrativa? Por que, em outros casos, a elaboração das folhas de pagamento, por exemplo, deve ser atribuída à Divisão de Pessoal e não à de Contabilidade, ou vice-versa? Por que, em uma

empresã, as diferentes fábricas devem ter serviços de compras, e em outra empresã êsse serviço deve ser centralizado na sua sede?

Não nos parece descabido, pois, presumir que, em geral, a escolha da estrutura de organização a adotar resulta, principalmente, de julgamento valorizado, baseado na experiência, capacidade e conhecimento das normas gerais da ciência da administração, aplicado por aqueles que decidem quanto à forma dessa estrutura. Não obstante, parece-nos que deveria ser possível delinear, de maneira formal, os critérios objetivos nos quais se baseia, geralmente, o julgamento valorizado intuitivo dos especialistas em organização. É o que vamos tentar fazer linhas adiante.

#### A ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO DIVISÃO E GRUPAMENTO DAS FUNÇÕES E ATIVIDADES

A necessidade de estruturas de organização resulta da evolução e especialização dos organismos, suas funções e atividades. Para citar um exemplo da biologia, poderíamos lembrar que as amebas e outros organismos primários têm uma especialização de funções muito rudimentar; à medida que subimos na escala biológica, essa especialização torna-se mais acentuada, culminando nos mamíferos e, particularmente, no homem, que tem o organismo mais complexo de todos os seres vivos, pois que os seus órgãos exercem as funções e atividades as mais especializadas.

Do mesmo modo, o artífice que trabalha sozinho não necessita de estrutura de organização; o mesmo acontece com o homem que sozinho opera uma loja a varejo, com o escritor que escreve êle próprio os seus manuscritos etc. No entanto, tão pronto o artífice contrate um ajudante, o comerciante o caixeiro, ou o escritor uma secretária, surge a necessidade de divisão do trabalho e, com ela, a especialização e a estrutura da organização.

Quando a organização se compõe de poucos indivíduos, a divisão do trabalho é geralmente informal; muitas vezes,

os diversos componentes da organização exercem as mesmas atividades, e a divisão se baseia simplesmente na distribuição do volume de trabalho, exceto quanto às respectivas posições hierárquicas ou de comando. Em uma pequena loja a varejo, não é incomum que o proprietário exerça êle próprio as mesmas atividades que os seus auxiliares.

À medida que cresce o tamanho da organização e o número de seus componentes, aumenta o grau de especialização e a divisão de trabalho torna-se mais formal ou específica. Ao empregarmos aqui o termo "formal" não desejamos referir-nos a documentos específicos de formalização. Quando o proprietário de uma loja a varejo contrata uma "caixa" e lhe explica as suas funções, consideramos que houve uma formalização da divisão do trabalho, ainda que essa formalização tenha sido meramente oral.

Em outros casos, a formalização da divisão do trabalho é espontânea, resultante da diferença de capacidade técnica dos componentes da organização, ou da própria natureza dos equipamentos, processos de trabalho etc. Por exemplo, nas estradas de ferro, a distinção entre as funções de maquinista e de condutor resulta da própria natureza das atividades necessárias à operação dos trens.

Tanto quanto interessa à presente análise, vamos pressupor que a organização cresceu a um ponto em que a especialização das funções e atividades é um fato consumado e, conseqüentemente, a necessidade de divisão formal do trabalho já é indiscutível. As diferentes atividades devem então ser agrupadas, para que cada unidade ou órgão do organismo total possa exercer uma função ou funções definidas.

### *Funções a Serem Consideradas*

Os seres vivos, salvo raras exceções, necessitam exercer tôdas as funções que lhes foram predestinadas pela natureza, sob pena de perecerem. As empresas, ao contrário,

dentro de certas limitações, podem escolher se querem ou não exercer certas funções.

Assim, por exemplo, os proprietários de uma loja de varejo podem geralmente decidir quais as mercadorias ou serviços que desejam colocar à disposição de sua freguesia; se querem ou não conceder crédito; se estão dispostos a fazer entregas a domicílio. Uma empresa industrial pode geralmente decidir quanto ao tamanho dos lotes de venda de suas mercadorias, a forma de entrega das mesmas, e assim por diante.

Essa escolha, naturalmente, sofre uma série de restrições, de ordem legal, técnica, econômica, comercial, física, etc.

Por exemplo, no caso de empresas de transporte urbano ou interurbano, o poder público concedente geralmente estipula muitas das condições sob as quais a empresa pode oferecer os seus serviços ao público. Uma usina siderúrgica poderia, concebivelmente, deixar de laminar o seu aço, vendendo-o a empresas especializadas em laminação, mas não poderia deixar de operar altos fornos, que constituem a essência técnica da siderurgia. Em condições normais, as empresas siderúrgicas não devem deixar de refinar os subprodutos da operação de altos-fornos, pois isso seria anti-econômico. Uma empresa distribuidora de produtos petrolíferos não pode deixar de oferecer aos seus revendedores os serviços de transporte a domicílio, pois a concorrência comercial a isso obriga. Muitas empresas de mineração, localizadas em locais afastados da civilização, são obrigadas a empreender atividades que, em outras circunstâncias, caberiam ao poder público urbano, tais como o fornecimento de água, esgotos, luz elétrica, etc.

#### *Forma de Exercício das Funções — Exercício Indireto*

Uma vez adotada a decisão quanto à inclusão ou exclusão de determinadas funções, pode a empresa em muitos casos decidir ainda quanto à forma de seu exercício, seja direta ou indireta. No caso da forma indireta de exercício da fun-

ção, devem ser tomados em consideração o tipo de execução (compra, concessão ou formação de subsidiárias), bem como a forma de controle a ser estabelecido sobre a execução da função.

É bastante evidente que as empresas tipicamente comerciais geralmente compram de outras empresas as mercadorias que oferecem aos seus fregueses. Entretanto, já não é tão óbvio que a maioria das empresas "compra" os diversos serviços de utilidade pública, tais como luz, água, esgotos, gás, telefone, etc. Na maioria dos casos, o controle sobre a compra desses bens ou serviços não oferece maiores complexidades, sendo normalmente exercido pelos órgãos que deles se utilizam.

No entanto, existem muitas outras funções que, embora necessárias ou convenientes à operação da empresa, podem também ser exercidas indiretamente, seja por compra, concessão do serviço, ou formação de empresas subsidiárias, conforme dizíamos acima.

Quando pensamos em fábricas de automóveis, vem-nos logo à mente a fabricação dos motores e das carrocerias; não obstante, muitas fábricas de automóveis não produzem os seus próprios motores nem carrocerias. Muitas das fábricas que oferecem aos seus empregados serviços de refeitórios, não exercem essa função mas por concessionários, mediante as mais variadas condições. Muitas empresas, ao adotarem computadores eletrônicos para o processamento de dados, resolvem formar para esse fim empresas subsidiárias, com vida e organização inteiramente próprias.

Em todos esses casos de exercício indireto, a pessoa que deve decidir quanto à estrutura da organização pode desprezar essas funções, no que diz respeito à sua execução, bastando que se tomem em consideração as atividades necessárias ao controle dessas funções pela empresa.

### *Exercício Direto das Funções*

Quando o organizador da estrutura já tiver determinado quais as funções que serão exercidas diretamente pela em-

prêsa, inclusive quanto ao contrôlo das funções que serão exercidas indiretamente, deverá decidir quanto à divisão e grupamento dessas funções, seja com relação ao seu aspecto básico, seja quanto aos diferentes aspectos subsidiários.

Os grupamentos geralmente adotados, sejam básicos ou subsidiários, podem ser resumidos da seguinte forma:

- por propósitos ou finalidades;
- por produtos ou grupos de produtos;
- por processos ou natureza de funções;
- por espécies de mercados ou clientela;
- por territórios geográficos;
- arbitrários.

Estas classificações podem, geralmente, ser adotadas tanto para os diferentes grupamentos básicos como para os subsidiários. Assim, por exemplo, os Governos nacionais dos diferentes países se dividem basicamente em Ministérios (denominados "Departamentos" nos EUA), correspondentes aos diferentes propósitos ou finalidades, tais como Defesa Externa, Relações Exteriores, Justiça etc. Estes Ministérios, via de regra, se subdividem em órgãos correspondentes aos processos ou natureza das funções, os quais por sua vez se subdividem geograficamente segundo os territórios abrangidos.

Por outro lado, certas grandes empresas industriais norte-americanas, tais como a GE e a GM, agrupam as suas atividades basicamente segundo produtos ou grupos de produtos; estas depois se subdividem segundo os processos ou funções e, subsequentemente, segundo os territórios geográficos abrangidos, ou vice-versa. Entretanto, dentro de uma mesma empresa, certas funções podem estar agrupadas segundo um critério, ao passo que outras funções são agrupadas segundo um ou mais critérios diferentes daquele.

As mesmas empresas industriais que, no seu país de origem, agrupam as duas funções basicamente segundo os produtos, muitas vezes, o fazem em suas operações internacionais segundo a classificação geográfica, geralmente com um organismo autônomo para cada país ou grupo de países (para fins deste exemplo, estamos considerando as empresas subsidiárias como fazendo parte integrante da organização da empresa-mater).

As grandes empresas "integradas" do ramo petrolífero, em geral agrupam as suas funções basicamente segundo os processos ou a natureza dessas funções. Assim, essas empresas se dividem basicamente quanto à Prospecção, Exploração, Transporte (Oleodutos, Navios-Tanque, barcaças, Transporte Ferroviário e Rodoviário — Conjuntamente, ou separados), Refinação e Distribuição. Cada um desses grandes grupamentos se subdivide, sucessivamente, segundo algumas das outras classificações indicadas acima. Por exemplo, já houve tempo em que nessas empresas as funções de Distribuição eram geralmente subdivididas segundo os produtos a distribuir, com Departamentos separados para Gasolina Automotiva, Óleos Lubrificantes, Óleo Combustível etc. A tendência moderna nessas companhias é no sentido do grupamento segundo as espécies de mercados ou clientela, com Departamentos para Consumidores e para Revendedores, respectivamente, subdivididos por áreas geográficas.

Embora isso não seja comumente reconhecido, existem nas diferentes empresas muito casos de grupamentos que, aparentemente subordinados à classificação de grupamentos pela natureza das funções, constituem na realidade grupamentos arbitrários. Assim, por exemplo, não é infrequente encontrar a função de pessoal subordinada ao Gerente de Fabricação, Chefe do Departamento Industrial, ou ao Engenheiro-Chefe da Fábrica. Não queremos dizer com isso que este agrupamento seja incorreto, mas, simplesmente, que ele é arbitrário, a menos que todos os demais órgãos existentes na fábrica em questão estejam subordinados à mesma autoridade.

#### LOCALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES E ATIVIDADES DENTRO DA ESTRUTURA

Depois que tiverem sido tomadas tôdas as decisões quanto às funções e atividades a serem exercidas pela empresa, e à sua divisão e grupamento básicos, é necessário decidir ainda quanto à sua exata localização dentro da estrutura da organização. Para êsse fim, devem ser tomadas em relação a cada função e atividade as seguintes decisões parciais:

- grau de especialização da função ou atividade;
- grau de autonomia dos órgãos ou de seus dirigentes;
- localização geográfica dos órgãos encarregados de exercer a função ou atividade;
- localização hierárquica desses órgãos;
- jurisdição a ser atribuída aos mesmos.

Os fatores ou critérios em que se baseiam essas decisões serão debatidos no capítulo seguinte.

Nem sempre se justifica a especialização de uma função ou atividade, a ponto de tornar aconselhável o estabelecimento de um órgão específico para exercê-la. Em outros casos a especialização poderá justificar-se em relação a determinadas subdivisões das operações da empresa e não em relação a certas outras subdivisões.

Para exemplificar, tomemos o caso de uma empresa distribuidora de produtos de petróleo, cujas operações se dividem geograficamente em Regiões e se subdividem sucessivamente, em Divisões e Distritos. Por hipótese, o exercício da função de Elaboração das propostas de Orçamentos mediante um órgão específico justifica-se na Sede, nas Regiões, e nas Divisões, mas não nos Distritos. Neste caso, a função em questão deverá ser exercida nos Distritos por um outro órgão, ao qual também serão atribuídas outras

funções, como por exemplo, a Seção de Serviços Administrativos.

O grau de autonomia a ser atribuído a cada órgão ou aos seus dirigentes influencia, por sua vez, a localização da mesma função e de funções correlatas, em outros órgãos da estrutura da organização. Por exemplo, no caso da citada empresa distribuidora de produtos petrolíferos, se cada Distrito tiver completa autonomia de compras de equipamentos e materiais, a importância dessa função nas Divisões e Regiões, bem como na Sede, será relativamente diminuída. Ao contrário, se a Direção da empresa decidir concentrar na Sede todas essas compras, desaparecerá praticamente a necessidade do exercício dessa função nas subdivisões geográficas.

No exemplo citado linhas atrás, em relação ao grau de especialização, havia sido decidido que a função de elaboração de propostas de Orçamentos seria exercida também nos Distritos, mas não por um órgão específico para essa função. Entretanto, do ponto de vista da localização geográfica, poderia ter sido decidido que essa função não seria exercida nos próprios Distritos, ou mesmo que ela tampouco seria exercida nas Divisões. No primeiro caso, as Divisões exerceriam a função de Elaboração de propostas de Orçamentos para todos os Distritos seus subordinados; no segundo caso, essa função seria exercida pelas Regiões, para todas as suas Divisões e Distritos subordinados.

Do ponto de vista de localização geográfica, no exemplo citado acima, a Direção da empresa poderia ter decidido concentrar as funções de Elaboração de propostas de Orçamentos na Sede e nas Regiões, mas estabelecendo nos escritórios regionais vários órgãos separados para cuidar da função em questão, cada um dedicado à Elaboração de propostas de Orçamentos de uma determinada Divisão e de seus Distritos Subordinados.

Para a correta localização de cada órgão dentro da estrutura da organização, torna-se necessário ainda, decidir quanto à sua localização hierárquica. Para esse fim, deverão ser tomadas decisões quanto à:

- posição hierárquica do órgão e seu dirigente;
- identificação do respectivo superior hierárquico;
- discriminação dos órgãos hierárquicamente subordinados ao órgão em questão, se houver.

De certo modo, poderíamos dizer que, a posição hierárquica do órgão e de seu dirigente decorre, por sua vez, das decisões adotadas quanto aos respectivos superior e subordinados hierárquicos. Para efeito do exemplo, admitamos que a empresa aceita a escala hierárquica Divisão, Departamento, Seção, Turma, Setor. Nesse caso, um dirigente do Departamento deverá, normalmente, estar subordinado ao dirigente de uma Divisão e ter, sob as suas ordens, nos casos aplicáveis, os dirigentes de Seções, Turmas ou Setores.

De um modo geral, todos os dirigentes têm os seus superiores hierárquicos, exceto quando se trata dos proprietários da empresa; nas sociedades anônimas, ainda mesmo o dirigente supremo tem o seu superior hierárquico, no caso a Assembléia de Acionistas ou seus representantes.

Contudo, não basta identificar a posição hierárquica do superior imediato de cada órgão; também é necessário determinar o órgão específico ao qual o órgão em questão está subordinado. Por exemplo, o Departamento de Orçamentos da empresa poderá estar subordinado aos dirigentes das Divisões de Administração, de Finanças, ou de Assuntos Econômicos, de Contrôles, ou ainda subordinado diretamente Direção Geral da empresa (embora, normalmente, neste caso, um Departamento deva estar subordinado à uma Divisão).

Da mesma forma, não basta a indicação da posição hierárquica dos órgãos subordinados ao central; é preciso identificar especificamente quais os que estão hierárquicamente subordinados àquêle em questão. Por exemplo, no caso da empresa distribuidora de produtos de petróleo, não é suficiente dizer que ao Gerente da Divisão de Distribuição estão subordinados os Gerentes dos Distritos e também os

Gerentes dos Departamentos do escritório da Divisão; será necessário discriminar os Distritos Geográficos, bem como os Departamentos de Escritório Divisional, tais como Vendas, Operações, Contrôles etc.

É preciso lembrar, contudo, que nem todos os órgãos têm, necessariamente, outros que lhes sejam subordinados hierarquicamente; qualquer que seja a posição hierárquica de um determinado dirigente, poderá ele ter sob as suas ordens diretas, somente os seus auxiliares imediatos, não organizados em forma de órgão específico. Em certos casos, o dirigente terá sob as suas ordens apenas a sua secretária; em outros, nem isso.

Por exemplo, o dirigente do Departamento de Orçamentos da empresa, não obstante a importância de sua função, poderá ter sob as suas ordens simplesmente a sua secretária e seus auxiliares, porém nenhuma Seção, Turma, ou Setor.

A localização hierárquica e as demais características discutidas linhas acima não devem ser confundidas com a área de jurisdição a ser atribuída a cada órgão. Essa jurisdição pode ser hierárquica ou técnica. Evidentemente, cada órgão deve ter jurisdição hierárquica sobre as diferentes funções atribuídas ao órgão em questão e a todos os que lhe sejam hierarquicamente subordinados.

A jurisdição técnica de cada órgão decorre, de certo modo, do respectivo grau de especialização da função e do grau de autonomia dos diferentes órgãos encarregados do exercício da função em mira. Tomemos, por exemplo, o caso da Elaboração de Propostas de Orçamentos, na empresa que não atribuiu essa função aos escritórios Distritais e Divisionais. Nesse caso, o órgão correspondente dos escritórios Regionais tem jurisdição sobre a elaboração dos orçamentos de toda a Região e suas subdivisões geográficas; por sua vez, o correspondente órgão da Sede terá jurisdição para exame das propostas dos Orçamentos Regionais e para a elaboração das propostas dos Orçamentos da Sede e dos Orçamentos globais da empresa.

### CRITÉRIOS E FATÔRES VOLUNTÁRIOS NA ESCOLHA

Como vimos acima, a estrutura de organização de qualquer empresa se relaciona, principalmente, com aquelas funções e atividades que devem ser exercidas diretamente pela empresa, isto é, por meio de seus órgãos próprios.

Resta-nos, agora, determinar os critérios e fatores que governam as decisões relativas à localização dessas diferentes funções e atividades dentro da estrutura da organização a que aludimos no capítulo precedente, os quais podem ser voluntários ou involuntários. Os critérios e fatores voluntários podem ser resumidos como segue:

- forma de grupamento básico das funções;
- natureza das atividades componentes;
- frequência do exercício das atividades;
- continuidade do exercício das atividades;
- acessibilidade das origens e destinos;
- rentabilidade;
- comodidade;
- conveniência;
- controle interno;
- amplitude do controle;
- volume ou quantidade;
- Velocidade de execução das atividades;
- utilização ou interesse preponderante.

#### *Forma de Grupamento*

Como vimos na seção referente ao exercício direto das funções, a sua forma básica de grupamento é, geralmente, decidida logo no início do processo de escolha da estrutura de organização. A localização específica das funções e ati-

vidades subsidiárias dentro da estrutura deverá necessariamente respeitar a divisão básica adotada. Assim, por exemplo, em uma empresa cuja estrutura de cúpula se divida por processos ou natureza de funções, não seria correto atribuir à divisão Administrativa certos órgãos, funções ou atividades que, logicamente deveriam ser atribuídos a outras Divisões funcionais, tais como as Divisões Industrial ou Comercial etc.

Seria desnecessário ressaltar que, qualquer agrupamento adotado para as diferentes funções deveria tomar em consideração a natureza das atividades necessárias ao exercício dessas funções. Cada órgão se organiza de tal maneira que, o exercício de sua função resultasse da execução de atividades que, tanto quanto possível, fossem preponderantemente da mesma natureza. Essas atividades poderiam ser classificadas como segue:

#### *Estéticas ou artísticas*

Gráficas (desenho, pintura), Musicais (composição; execução oral e instrumental), Representação Dramática.

#### *Intelectuais*

Ensino, Pesquisa, Análise, Criação, Ciências Sociais (Política, Planejamento, Administração, Gerência).

#### *Comerciais*

Compra e venda de bens ou serviços.

#### *Burocráticas*

Simples, Complexas e Semi-Intelectuais.

### *Físicas*

Simplex, Complexas, Semi-Artísticas, Semi-Intelectuais.

A separação das funções segundo a natureza das atividades necessárias ao seu exercício constitui, a nosso ver, o grande ponto fraco da maioria das estruturas de organização. Muitas estruturas, na aparência racionais e inteiramente adequadas ao objeto em mira, não resistem a uma análise minuciosa da natureza das atividades incluídas nas diferentes funções.

É bastante freqüente a reunião, em um mesmo órgão, de atividades de duas ou mais naturezas diversas, em grau não inconsiderável. Por exemplo, muitos órgãos de expedição de mercadorias também estão encarregados de elaborar a correspondente documentação burocrática; em outros casos, os compradores que efetuam a compra das mercadorias também precisam escriturar os respectivos registros burocráticos. É óbvio que, em alguns casos, o volume de serviço ou certas particularidades técnicas do trabalho tornam desaconselhável a separação dessas atividades. Contudo, sempre que outros fatores não o impeçam, a separação das atividades segundo a sua natureza deverá ter reflexos benéficos sobre a eficácia ou eficiência dos trabalhos da empresa, do órgão etc.

### *Freqüência*

Algumas atividades têm uma freqüência previsível, outras não. Por exemplo, os balancetes e relatórios contábeis podem ter a sua execução estabelecida em bases mensais, trimestrais etc. Os trabalhos de auditoria independente do balanço, geralmente, são executados uma vez ao ano, em conexão com os balanços anuais das companhias em questão.

As atividades de baixo índice de freqüência, geralmente, não devem ser atribuídas a órgãos específicos, a menos que

possam ser combinadas com outras atividades, que ocuparão o tempo ocioso que ficará disponível no órgão em questão.

As empresas que executam serviços de auditoria independente, por este motivo, procuram induzir os seus clientes a modificarem as datas de encerramento de seus balanços e, além disso, fazem todo o possível para executar antecipadamente, nas épocas de menor carga de serviços, todos aqueles trabalhos que, convenientemente podem ser realizados antes das correspondentes datas de balanços.

No caso de órgãos encarregados de elaboração de orçamentos, por exemplo, deve-se pois atribuir-lhes, sempre que isso seja possível, outros encargos compatíveis, como o controle da execução orçamentária e o preparo de relatórios a respeito; também se pode atribuir a tais órgãos quaisquer funções de estudo ou pesquisa que não lhe sejam incompatíveis, como as de organização e métodos.

### *Continuidade*

A influência da continuidade de exercício das atividades se assemelha àquela da frequência, mas não deve ser confundida com a mesma. Algumas atividades periódicas ou intermitentes, como aquelas descritas nos parágrafos precedentes, têm entretanto, fatores de continuidade que permitem equilibrar a sua carga de trabalho a tal ponto que, passa a justificar-se a designação de um órgão específico para o seu exercício.

Por exemplo, em certos Departamentos de Contabilidade o volume de relatórios e balancetes mensais é tão grande que, quando acabam os serviços relativos a um mês, já está em tempo de se iniciarem os trabalhos do mês seguinte. Dessa forma, uma atividade que, estritamente falando, é periódica ou intermitente, pode tornar-se contínua devido ao equilíbrio da carga de trabalho.

Como dissemos, é sempre aconselhável que, as atividades periódicas ou intermitentes sejam atribuídas a órgãos que também têm outras atribuições, de modo a equilibrar a

carga de trabalho. Não obstante, existem circunstâncias nas quais isto não será possível ou conveniente. Por exemplo, em condições normais, os corpos de bombeiros e as forças armadas, em geral, somente exercem as suas funções principais a intervalos infreqüentes e imprevisíveis. Na maioria dos casos, entretanto, não tem sido possível atribuir a esses órgãos outros encargos, de modo que os mesmos passam a maior parte do tempo em estado de "prontidão" para atender às emergências e geralmente ocupam esse tempo com estudos e exercícios relacionados com a sua função específica ou com assuntos de interesse da coletividade.

### *Accessibilidade*

A acessibilidade das origens e destinos também influencia a localização de uma função ou atividade dentro da estrutura da organização, seja no que diz respeito aos elementos físicos manipulados pelo órgão em questão, seja no que se relaciona com a entrada e saída de comunicações. Muitas empresas industriais, por exemplo, que possuem usinas em locais afastados dos centros populosos, poderiam vantajosamente executar nas próprias usinas os seus trabalhos de contabilidade industrial; no entanto, essas empresas geralmente hesitam em fazê-lo, devido à dificuldade de obtenção de serviços de conservação e manutenção para as máquinas de contabilidade, nos locais das usinas. Muitas outras empresas industriais, que transferiram a maior parte de seus serviços administrativos para o local de suas usinas nos subúrbios ou arrabaldes, mantêm, no entanto, nos centros das cidades, os seus departamentos de compras, vendas etc., em virtude das facilidades oferecidas pelas áreas centrais das cidades, no tangente às comunicações com fornecedores, fregueses, autoridades públicas etc.

### *Rentabilidade*

Um dos fatores de maior importância para a escolha da localização de uma função ou atividade, é aquele relacio-

nado com a sua rentabilidade, ou seja, a sua contribuição para o aumento das receitas, para a redução das despesas, ou para ambos. Nas empresas com fim lucrativo, o estabelecimento de filiais ou postos de venda de produtos, ou de prestação de serviços, geralmente obedece a objetivos de rentabilidade.

Assim, por exemplo, uma empresa distribuidora de comestíveis, em geral, somente estabelece novos supermercados naquelas áreas em que a renda líquida adicional a ser auferida seja satisfatória; as empresas distribuidoras de energia elétrica estabelecem suas sub-estações transformadoras naqueles locais que lhes possibilitam o máximo de atendimento de novos consumidores com o mínimo de custos adicionais de operação.

### *Comodidade*

A comodidade, geralmente, não é reconhecida como um dos fatores de escolha da localização de uma atividade, mas, em nosso entender, não deve ser desprezada. Às vezes, os dirigentes de uma empresa ou de alguns segmentos fazem questão de manter junto a si determinadas funções que poderiam muito mais vantajosamente estar localizados em outros pontos de estrutura da organização; e, em certos casos, chegam mesmo ao ponto de criar órgãos ou serviços clandestinos, ou não autorizados formalmente ou não autorizados pelos poderes competentes.

Todos os especialistas em organização estão familiarizados com as dificuldades encontradas nas reorganizações em que se pretenda retirar de algum dirigente os seus serviços privativos de taquigrafia, datilografia, ou arquivo, com o intuito de concentrá-los em uma seção especializada, acessível a diferentes dirigentes. Por outro lado, são também por demais conhecidos os casos de dirigentes que criam os seus serviços privativos de estatística, controle etc., não obstante tais serviços estarem oficialmente disponíveis em outras partes da organização da empresa.

### *Conveniência*

A conveniência da empresa se assemelha à comodidade nos seus efeitos, porém é muito mais ostensiva que aquela. Por exemplo: geralmente, convém à direção da empresa que aos seus dirigentes de cúpula sejam fornecidas instalações e serviços que em geral são superiores às necessidades concretas desses dirigentes, tanto no que diz respeito à quantidade, qualidade, ou espécie.

Dessa forma, estes dirigentes recebem não somente uma distribuição de espaço superior às suas necessidades intrínsecas, como também recebem mobiliário e instalações destinados a favorecer mais ao ego do que propriamente criar condições adequadas à realização do trabalho.

É também por este motivo que muitas empresas permitem conscientemente que seus dirigentes de cúpula conservem os seus serviços secretariais privativos, pois acham que o custo desses serviços adicionais é contrabalançado pela maior conveniência resultante para os dirigentes, o que, presumivelmente, os capacita a melhor desenvolverem as suas funções precípuas.

### *Contrôle Interno*

Muitos especialistas em organização, não versados em assuntos de contabilidade ou auditoria, infelizmente deixam de atentar para a necessidade de dispositivos de controle interno, ao estudarem a localização de determinada função ou atividade dentro da estrutura da organização. Não podemos alongar-nos aqui, em considerações sobre o controle interno; diremos apenas que um controle interno adequado exige uma tal divisão de funções, que a nenhuma pessoa isolada seja possível completar integralmente uma operação de natureza econômica. Quanto maior for o número de pessoas que intervêm numa operação econômica, tanto maior será o fator de segurança para a empresa.

Por este motivo, é, via de regra, aconselhável que o órgão que requisita a compra de bens ou serviços não entre em

entendimentos com os respectivos fornecedores, o que deverá ser feito por um órgão diferente, sempre que possível. Por sua vez, o órgão que contrata as compras não deverá ter qualquer ingerência no processamento subsequente; isto quer dizer que, a conferência da quantidade, qualidade e espécie das mercadorias recebidas, sua guarda ou armazenamento, a conferência das respectivas faturas, e o correspondente pagamento aos fornecedores, devem ser feitos por órgãos não relacionados com a contratação da compra, de preferência por órgãos diferentes para cada uma daquelas atividades.

De u'a maneira geral, podemos dizer que, sob o ponto de vista do contrôle interno, o requisito mínimo é o de que aquêles que manuseiam os fundos, exercem os contrôles escriturais e que manipulam os bens ou contratam direitos ou obrigações, sejam pessoas ou órgãos diversos. Assim, no caso da organização das compras citadas, o pagamento das contas dos fornecedores e a correspondente escrituração devem estar sempre a salvo da possibilidade de manipulação por parte daqueles que contratam aquelas compras, recebem ou guardam as respectivas mercadorias etc.

### *Amplitude de Contrôle*

Os limites mínimos e máximos da amplitude de contrôle de cada superior hierárquico determinam, muitas vêzes, as decisões relativas à colcação da função em questão, dentro da estrutura de organização da empresa. Não pretendemos, agora, entrar no mérito dêsses limites; restringir-nos-emos aqui, a citar exemplo da sua influência.

Uma empresa metalúrgica, por exemplo, tem em seu Departamento de Usinagem 40 tornos-revolver, cada qual operado por um torneiro. Segundo os critérios adotados por essa empresa, cada superior hierárquico deve ter um mínimo de três e um máximo de sete subordinados. Nesse caso, o Chefe do Departamento poderá ter sob as suas ordens seis encarregados de Seção, cada qual supervisionando seis ou sete torneiros.

### *Volume ou Quantidade*

O volume ou quantidade de trabalho a realizar em relação a determinada atividade tem uma influência semelhante a da amplitude de controle. Contudo, o aspecto que nos interessa aqui é que, em relação a qualquer função ou atividade, devemos sempre atentar para o volume mínimo de operações que possa justificar adequadamente o estabelecimento de um órgão específico para o seu exercício.

Na maioria das empresas industriais, por exemplo, bem como nas empresas comerciais que movimentam mercadorias, existe a função de manuseio ou manipulação de materiais (*materials handling*). Não obstante, não são ainda muito frequentes as empresas que estabelecem um Departamento ou Seção Central de Tráfego ou Movimentação de Materiais. Geralmente, esta função fica distribuída entre os diversos Departamentos que se utilizam da função; em tais casos, presumivelmente, o volume de trabalho de Tráfego a realizar em Cada Departamento é relativamente pequeno e não justificaria estabelecimento de órgãos especializados para o seu exercício.

### *Velocidade*

A velocidade de execução de determinadas funções, ou seja, o respectivo fator tempo, também afeta a sua localização dentro da estrutura da organização. Este fator tem uma certa semelhança com aquele referente à acessibilidade. De fato, quanto mais próxima uma determinada atividade estiver daquelas que a precedem e sucedem, tanto maior será a sua presteza de execução, supondo que os demais fatores não tenham sido alterados. Por exemplo, muitas lojas de varejo costumam instalar mais caixas registradoras do que o número estritamente necessário em função do volume de operações, para que o atendimento aos freqüentes se possa processar com maior rapidez. Pelo mesmo motivo, os Bancos instalam máquinas de contabilidade para

serem operadas pelos fiéis de caixa, o que reduz o tempo de atendimento aos fregueses.

### *Preponderância*

Muitas vezes, um órgão é hierarquicamente subordinado àquêle que é preponderante na utilização dos serviços ou cujo interesse em relação ao órgão subordinado seja preponderante. Esta é uma das principais razões pelas quais geralmente se subordinam ao dirigente máximo administrativo ou de controle os serviços de sistemas administrativos, organização e métodos, e auditoria interna.

### *Restrições Involuntárias*

Como vimos acima, existem diversos fatores determinantes dos critérios de escolha da estrutura de organização que, até certo ponto, estão sob o controle da empresa ou de seus dirigentes. Outros fatores há que restringem essa escolha, mas que, em geral, constituem restrições involuntárias. Os principais desses fatores, tal como no caso da escolha das funções a serem exercidas pela empresa, a que aludimos no início deste artigo, podem ser resumidos como segue:

- Legais
- Técnicos
- Econômicos
- Comerciais
- Éticos
- Físicos

São inúmeras as restrições legais impostas às organizações, sejam elas de direito público ou privado. Assim, em muitos países, a legislação prescreve normas quanto à sede, elei-

ção, composição e modos de operação de muitas entidades de direito público; a operação de empresas privadas que prestam serviços de utilidade pública; e muitas outras regulamentações de atividades de ordem privada. Por exemplo, quase todos os países exigem que os negócios de importação e exportação sejam baseados em documentos denominados "faturas consulares". Conseqüentemente, a organização que se dedicar a êste comércio deverá estar equipada para exercer a atividade de elaboração de "faturas consulares" e documentos correlatos, no local adequado.

As restrições técnicas são aquelas que resultam da natureza dos processos de produção, armazenagem, transporte e empregados. A empresa de mineração, por exemplo, que embarca minério a granel na mina, deverá estar equipada, pelo menos, para verificar e registrar no local de origem a quantidade, qualidade e espécie dos minérios embarcados. Além disso, a estrutura de sua organização deve prover um órgão que providencie, em tempo útil, a emissão dos documentos necessários à efetivação do embarque, bem como ao seu faturamento, registro contábil, e cobrança.

São econômicas, em geral, as restrições relativas à rentabilidade das atividades. Sob pena de insolvência, nenhuma empresa pode, indefinidamente, prosseguir a maior parte de sua atividade de forma inadequadamente rentável. Isto poderá ser feito por um espaço de tempo limitado, ou em relação a algumas das suas atividades, porém é imprescindível que, a longo prazo, a rentabilidade líquida de tôdas as operações da empresa, tomadas em conjunto, seja adequada, ou a empresa não poderá sobreviver.

As restrições de ordem comercial já foram mencionadas incidentalmente, no início dêste artigo. Até certo ponto, as considerações referentes à concorrência comercial determinam não só aquilo que a empresa não pode fazer, mas também aquilo que a empresa não pode deixar de fazer e, em certos casos, a sua forma. Evidentemente, isto

não se aplica aos monopólios de fato, nem às organizações de fins não lucrativos.

Muitas vezes, as considerações de ordem ética ou social restringem a liberdade de escolha da estrutura de organização. Tem havido casos de empresas que concluíram não mais serem rentáveis as suas operações industriais ou comerciais em determinadas localidades. Entretanto, o encerramento dessas atividades nessa ocasião poderia importar em grave prejuízo econômico e social para a comunidade em questão. Por esse motivo, muitas empresas continuam a exercer atividades que, sob outros critérios, voluntários, já teriam abandonado.

Estritamente, as restrições de ordem técnica, podem também ser consideradas restrições físicas. Entretanto, as restrições de ordem física a que aqui nos referimos são aquelas alheias às operações técnicas da empresa. Assim como dissemos no início deste artigo, muitas empresas de mineração se viram compelidas a prover serviços públicos inexistentes nas suas respectivas áreas de operação, tais como água, esgotos, eletricidade, serviço de saúde, segurança pública, etc.

#### CONCLUSÃO

Na maior das vezes, a escolha de determinada estrutura de organização resulta de julgamento valorizado intuitivo. Este artigo pretendeu delinear os critérios objetivos nos quais geralmente se baseia esse julgamento.

Para estabelecer a divisão e o grupamento das atividades e funções de uma empresa, o organizador deve, antes de mais nada, estabelecer quais as funções que a empresa deve realmente exercer, direta e indiretamente. Basicamente, a estrutura da organização se refere somente àquelas funções e atividades que a empresa deve exercer diretamente.

Na localização das funções e atividades dentro da estrutura da organização, devem ser tomadas decisões quanto ao grau de especialização; grau de autonomia; localização

---

geográfica; localização hierárquica e jurisdição, de cada órgão encarregado de realizar uma função ou exercer uma atividade. Essas decisões são baseadas em critérios e fatores, alguns voluntários, outros não.

Os principais critérios e fatores de ordem voluntária são aqueles referentes à forma de grupamento; natureza das atividades; frequência de exercício; acessibilidade, rentabilidade; comodidade; conveniência; controle interno; amplitude de controle, volume ou quantidade, velocidade de execução e utilização ou interesse preponderante. As restrições involuntárias são aquelas de ordem legal; técnica, econômica, comercial, ética e física.

É possível que, algum dia, a escolha das estruturas de organização seja estudada de maneira tão exaustiva que venha a se constituir em uma nova ciência, que poderá, talvez, vir a ser denominada de Morfologia Organizacional. Até lá, acreditamos que, apesar das normas indicadas neste artigo, a escolha das estruturas de organização continuará sendo primordialmente uma arte e, como tal, sujeita em grande parte a interpretações de ordem personalística.