

RSP Revisitada

Teoria da estrutura em organização

Texto publicado na RSP de fevereiro de 1946 (v.1, ano 9, n.2, p.17-26)

Celso M. Furtado

Dentro de uma conceituação geral, pode-se dizer que organização é sinergia: unidade de ação. E que a unidade de ação tem seu fundamento na singularidade de propósito. Assim, um *team* de *foot-ball*, que é um conjunto de elementos operando com o mesmo propósito, é uma organização.

Esta caracterização dinâmica subentende a existência de uma base física em cada organização. A base física, ou o corpo da organização, é o grupo social. A ciência organização se preocupa com os fenômenos da natureza relacional, ocorridos entre os elementos do grupo social, e que repercutem na consecução do fim a que se propõe o grupo.

Pôsto assim o problema, percebe-se, de imediato, que em organização todos os fatos são moldados por um valor constante: o fim a que se propõe o grupo; e que a natureza desses fatos é “relacional”, do que resulta serem inseparáveis, inatomizáveis.

Uma análise, mesmo superficial de um grupo organizado – voltemos ao exemplo do *team* de *foot-ball* – revela que êle é constituído de:

- a) elementos materiais e humanos (a bola, o campo e os homens);
- b) tarefas a executar (as funções de *keeper*, de *back*, etc);
- c) relações estruturais físicas e psicológicas entre os elementos para realização das tarefas.

Para que se compreenda o papel das relações estruturais basta que se coteje a ação de um grupo de homens, sem nenhuma disciplina, correndo atrás de uma bola, com a atuação de um *team* de *foot-ball*. Ou que se compare um bando armado – os exércitos primitivos ou improvisados, como o persa que invadiu a Grécia – com a falange grega ou a máquina bélica dos romanos. Num e noutro caso – no exército persa e na falange espartana – encontramos recursos materiais e humanos e tarefas a executar, ou seja divisão do trabalho. Relações estruturais precisas, isto é, um perfeito processo de articulação, só encontraremos, entretanto, na falange espartana.

Não se afirma que o exército persa, que era um grupo social, estivesse alheio a todo processo de articulação. Nêle havia unidade de propósito: a ação de todos os seus componentes estava unificada pelo fim comum tido em vista: derrotar o inimigo. Entretanto, porque não possuía um estável esquema de relações estruturais (a ação de cada elemento se desenvolvia numa seqüência de improvisos), o processo pelo qual se realizava a unidade de ação – ou seja, a coordenação de esforços era muito rudimentar. Baseava-se, exclusivamente, na consciência que todos tinham de que estavam empenhados, coletivamente na consecução de um objetivo comum: a vitória.

A coordenação de esforços – que é o objetivo interno que se busca ao organizar um grupo – pode realizar-se, portanto, de duas formas gerais:

a) pela dominância de uma idéia – que presidirá o esforço de todos os elementos do grupo, fazendo surgir uma consciência coletiva; é o caso do exército persa;

b) pelo estabelecimento de relações estruturais que vem a ser a definição de atribuições e responsabilidades de cada elemento dentro de um esquema de relações.

Todo grupo social tende a estruturar-se. Isto porque a estrutura, que é a maneira de a experiência do grupo cristalizar-se, é um fator de estabilização. Sòmente os grupos instáveis, momentâneos dispensam o estabelecimento de relações definidas de estrutura. Há sempre uma melhor maneira de o grupo agir; quando surge essa maneira, ou alguma que dela se aproxima, cumpre conservá-la e preservá-la, o que se consegue através do estabelecimento de normas, do que resulta estereotipar-se a ação, ou seja estruturar-se o grupo.

É de grande interêsse prático o estudo dos vários sistemas de relações estruturais que a experiência tem ditado. Através de uma análise metódica dessa experiência procura-se extrair princípios que sejam guias para o organizador.

Como a estrutura é de natureza relacional, a sua implantação sempre deverá ser precedida de acurado estudo dos elementos entre os quais irão, estabelecer-se essas relações. Assim, em cada caso concreto será necessário considerar os diversos fatores que entram na constituição do grupo. A análise desses fatores, que são recorrentes, é sempre feita à luz do caráter do fim a que propõe o grupo.

Determinantes na variação das estruturas

É natural que não havendo duas situações históricas idênticas, nem dois

conjuntos idênticos de circunstâncias – não haja, também, duas organizações idênticas. Entretanto, ao estudo científico interessa mais as semelhanças que as dissimilaridades. O classificar dissimilaridades já é um ponto de partida para a ciência.

No estudo da organização é de grande interesse classificar os elementos determinantes das variações de estrutura. Identificados e agrupados esses elementos será possível identificar e igualmente agrupar os seus efeitos e daí extrair normas úteis para a arte de organizar.

O primeiro fator determinante da estrutura é a natureza do objetivo tido em vista. Vejamos as organizações de bombeiros. O que se pretende com essas corporações é ter à mão, a qualquer momento, um instrumento eficiente para debelar incêndios. A consecução do objetivo implica ação rápida e disciplina rígida. Disto resulta a estrutura militar dessas corporações. Por outro lado, vejamos uma organização religiosa, onde o objetivo é necessariamente a prática e a pregação do bem. Aí as relações de autoridade serão fundadas simplesmente na compreensão do dever moral, independentemente de qualquer sistema de coação.

O seguinte fator determinante da estrutura é o caráter da técnica adotada na execução do trabalho. Uma máquina pode monopolizar a atenção e o trabalho de vários homens, motivando um sistema de relações entre eles. Encarreguemos três homens de transportar tijolos até o terceiro andar de uma construção. Eles poderão agir individualmente, ou combinar os seus esforços, ficando um em cada andar e passando os tijolos de mão em mão. Mudou o método de trabalho, mudou o esquema de relações estruturais.

O terceiro fator determinante da estrutura do grupo é a extensão da área

geográfica sobre a qual ele está disperso. Uma organização como os Correios e Telégrafos, que deve estar presente em todo território do Brasil terá, necessariamente, sua estrutura fundamentalmente influenciada pelo imperativo da dispersão. As dificuldades de comunicações atuam como complemento da extensão geográfica.

O quarto fator determinante da estrutura é o tamanho do grupo. É intuitivo que uma fábrica de calçados com uma vasta clientela deva apresentar numerosos órgãos especializados que seriam inconcebíveis numa sapataria pequena, de ação circunscrita à própria vizinhança.

São, ainda, fatores importantes na determinação da estrutura das organizações:

5º) o caráter e a competência do pessoal colocado nas posições de mando;

6º) o equipamento material disponível;

7º) o tempo em que se deseja sejam executadas as tarefas;

8º) a maior ou menor intervenção dos poderes públicos;

9º) a necessidade de continuidade no tempo da prestação de serviço; e

10º) a estabilidade da clientela, etc.

É evidente que em cada caso concreto haverá a concomitância de vários desses fatores. Cabe ao técnico identificá-los, compará-los, estabelecer uma hierarquia entre eles e, tendo como meta a eficiência máxima do grupo, determinar o esquema estrutural da organização.

A natureza das relações estruturais

A estrutura das organizações, envolvendo fatores materiais e humanos, compreende, necessariamente, relações físicas e psicológicas.

As relações estruturais físicas dizem respeito à disposição que se dá aos recursos

materiais dentro do órgão. A observação e a análise têm demonstrado que é de magna importância para obtenção da eficiência essa disposição. Cabe ao técnico planejador do órgão cuidar das relações estruturais físicas em todos os seus aspectos: desde a localização do prédio até a seriação das máquinas e determinação dos locais de entrada da matéria-prima e saída de produto. Observando o trabalho em alguns restaurantes, chega-se facilmente à conclusão de que há um ponto ótimo para localização da cozinha, do balcão da distribuição, da caixa controle, etc. A localização das máquinas em uma oficina, das mesas em um escritório, das turmas em uma seção são problemas de relações estruturais físicas que, na generalidade, são resolvidos empiricamente, não obstante possam ser objeto de estudo científico. A “cadeia” como fórmula de solução deste problema nas oficinas de montagem de automóveis é um exemplo do que pode a técnica aplicada às relações estruturais físicas.

Assim como os instrumentos materiais devem ser dispostos, no órgão, em função uns dos outros e cada um do conjunto, os elementos humanos são concatenados dentro de um sistema de relações psicológicas. Estas relações, embora não apresentem a rigidez das relações estruturais físicas são igualmente enquadradas dentro de um esquema formal. O interesse desse esquema está em que ele define a posição, as atribuições e as responsabilidades de cada membro do grupo. Evita duplicata de esforços, lacunas, atritos e irresponsabilidades.

Um esquema de relações estruturais psicológicas implica a definição de atribuições para cada elemento do grupo e a fixação de suas relações verticais, horizontais e diagonais. Assim, nas organizações militares, onde esse esquema é

essencialmente formal, cada elemento possui um conjunto de atribuições bem definidas, configuradas num pôsto, e tem bem claras as relações verticais (com superiores e subordinados), horizontais (com os pares) e diagonais (com os elementos de *staff*: serviço médico, inteligência, etc.).

As relações estruturais psicológicas se constituem o alicerce das organizações e a forma de elas se defenderem contra as forças desintegradoras não excluem o complemento da iniciativa e da interação extra-formal, que devem ser cultivadas em todo o grupo organizado. Para tanto, é de conveniência que se desenvolva em todos os elementos do grupo um interesse pelas suas tarefas e pelo fim total do conjunto. As linhas de estrutura devem permitir uma permanente identificação de todos os componentes com os objetivos últimos do grupo. Quando são demasiado formais, essas linhas tendem a condicionar uma cômoda segurança que conduz implacavelmente à rotina. Algumas vezes, a estrutura se petrifica e passa a constituir ela mesma um segundo objetivo a ser atingido: é a tirania da forma que predomina.

Tipos fundamentais de estrutura

As relações estruturais dentro do grupo podem constituir objeto de análise metódica. As organizações modernas submetem a permanente estudo todo o seu equipamento estrutural. Isto porque, não sendo invariáveis e estáveis os fatores integrantes de uma organização, cumpre velar por que as relações de estrutura não se tornem traumatizantes, por inadequadas.

Neste campo da observação, onde o método científico pode aplicar-se na plenitude de seus recursos, é natural que

surjam generalizações de real valor normativo. Assim, da experiência comparada de múltiplas e variadas organizações, inferem-se postulados que são para a ciência da organização o que as hipóteses representam no campo das ciências naturais. Têm um valor probabilístico; indicam o sentido mais provável dos acontecimentos. Essas hipóteses, em organização comumente indicadas como princípios, se não são passíveis de sofrer uma verificação saturadora como nas ciências naturais, representam marcos de grande valor prático e constituem verdadeiros guias para a ação. É possível que uma organização em desacordo com alguns desses princípios ou normas fundamentais ditadas pela experiência e comprovadas pela observação sistemática seja eficiente. Fica ao técnico de organização, entretanto, a convicção de que em 99% dos casos isto não sucede.

Se existe um corpo de princípios aceitos em uma organização, é natural que as relações de estrutura estejam de alguma forma sujeitos a eles. Daqui resulta que as estruturas das diversas organizações se assemelham ou guardam muitos pontos em comum. Assim, o princípio da unidade de comando – força integradora, centrípeta, que preside a constituição de centros de sinergia polares – é o fundamento de todo um sistema de relações estruturais. Esse princípio é a ‘razão de ser’ do tipo estrutural conhecido como escalar, linha ou militar. O princípio da funcionalização, que reflete o processo pelo qual os grupos crescem sem desarticular-se ou traumatizar-se, é o fundamento do chamado tipo departamental de estrutura. Ainda o princípio da institucionalização da chefia – fórmula com que se pretende resolver o complexo problema do exercício da chefia – determina o surgimento das relações

estruturais de *staff* e, levado às últimas conseqüências, do tipo estrutural chamado administrativo ou funcional puro.

Tipo escalar

A chefia é tão fundamental em organização que é difícil conceber esta sem aquela. Organização é um conjunto de forças em concêrto. A chefia representa o polo dessas forças. Quando se diz que as forças estão em concêrto, subentende-se a existência de um elemento que as orienta – uma chefia. Exemplo objetivo de chefia é a regência de uma orquestra. Dezenas de homens operam enquadrados em um sistema estrutural refletido na partitura, que disciplina a participação de cada um. Entretanto, o regente é o único intérprete. A vontade dêste representa a orientação de todos.

Tão importante quanto a própria existência da chefia é a singularidade desta. Aliás, a chefia sendo uma força polar é, por natureza, singular. Na essência, a chefia é uma vontade, norteada pelo objetivo do grupo. É pela unidade da chefia que se obtém uma só direção – uma só definição para o objetivo a atingir. Se os elementos do grupo não têm um só intérprete para o objetivo comum, a desintegração é inevitável como conseqüência de conflitos internos.

A delegação de autoridade mantém a unidade de chefia porque o delegado do chefe age em nome dêste e lhe presta contas. Uma vez delegada a autoridade, o chefe de nível inferior não passa a ser o último responsável pelos próprios atos. Ele responde perante o chefe imediatamente superior por que o trabalho dos subordinados seja executado dentro da orientação que emana de cima. Destarte, direta ou indiretamente, um mesmo chefe orientará todos os elementos do grupo.

A denominação de tipo linear ou militar de organização vem do fato de ser esta a estrutura das linhas de fogo dos exércitos. Mais que em qualquer parte, aí é necessária uma clara definição de objetivo e uma vontade firme e única em ação permanente. Assim, na linha de frente, um cabo chefia seis homens e com êles constitui uma esquadra; um sargento chefia duas esquadras e com elas constitui um grupo; um tenente chefia três grupos e com êles constitui um pelotão, etc.

Dois traços caracterizam fundamentalmente este tipo de estrutura:

a) as comunicações entre os vários elementos do grupo são sempre em sentido vertical;

b) cada homem é responsável apenas perante um outro, o seu chefe imediato, e dá tôdas as ordens a aquêles que lhe são subordinados (unidade de comando).

Tôda organização escalar, à medida que se desenvolve, tende a perder a rigidez da estrutura linear pura. Isto porque as dificuldades inerentes a este tipo de organização são de molde a se agravarem com a ampliação do grupo. Por outro lado, à proporção que o grupo apura os seus elementos e aperfeiçoa os seus métodos, vai desaparecendo a necessidade de a chefia exercer-se na forma unitária representada pelo tipo escalar puro.

Em regra, a ordem natural das coisas é a seguinte: organizações pequenas, reduzida complexidade técnica, pouca dispersão geográfica – tipo escalar puro. Como a grande maioria das organizações surgem ou surgiram pequenas e rudimentares, para depois se desenvolverem e aperfeiçoarem, o normal é o grupo evoluir do tipo de estrutura escalar puro para outro mais complexo. Os próprios exércitos que devem respeitar os princípios básicos da estrutura escalar – pois a dispersão de forças

motivada pela ausência de chefia una e imediata na guerra seria fatal – com o desenvolvimento da arte bélica tiveram de abolir as formas puras desse sistema de estrutura. Os romanos, que foram sempre sagazes organizadores, tinham para os tempos críticos de guerra uma organização estatal mais aproximada do tipo linear que a adotada nos tempos de paz. É que, se em tempos normais os objetivos do Estado são mais complexos e variados, em tempos de guerra êles devem ser atingidos mais rápida e eficientemente.

O tipo de estrutura departamental

A especialização surge, nas organizações, pela diferenciação de atribuições. À medida que os grupos crescem ou ampliam seus objetivos, a participação de cada elemento tende a circunscrever-se a uma fase do trabalho total. Muitas vêzes a especialização é um imperativo da própria natureza do trabalho. Se é possível a um grupo dez indivíduos que constroem uma pequena casa realizarem tarefas idênticas (cavar o chão, cortar madeira, etc.), já não sucede o mesmo a um grupo de cinco indivíduos que tripulam um barco a vela. A especialização pode também ser imposta pelas limitações da natureza humana ou pela necessidade de aprendizagem. Assim, no grupo familiar, cada elemento tem as atribuições que melhor se coadunam com seus atributos sexuais ou físicos em geral. E na vida social o profissionalismo resulta de não ser possível ao homem fazer bem um número ilimitado de coisas.

A diferenciação de atribuições tem grande repercussão no sistema de relações estruturais. Os elementos que co-participam das mesmas atribuições ou que realizam

tarefas similares tendem a constituir um bloco solidário distinto em face dos demais integrantes do grupo. Assim, no exército, a especialização exigida pelas diversas armas criou um sistema estrutural de compartimentos.

Em organização administrativa pública e privada, os núcleos maiores de atividades diferenciadas pela especialização recebem o nome de departamentos. Em uma empresa comercial podemos encontrar departamentos de vendas, de publicidade, de finanças, etc.; em uma organização pública, departamentos de educação, de polícia, de finanças, etc.

A departamentalização, ao contrário do tipo escalar, não é uma forma de distribuição de autoridade na estrutura de um grupo. É antes uma forma de agregação de elementos. Encontram-se departamentos de estrutura linear; entretanto, isto não quer dizer que todo o departamento seja necessariamente desse tipo.

O problema central na departamentalização consiste na delimitação do campo operatório de cada departamento. Ora, isto só é possível através de uma nítida diferenciação funcional. É preciso, portanto, identificar claramente as funções básicas de um órgão para bem departamentalizá-lo.

As funções de um órgão qualquer podem ser grupadas em dois núcleos principais: aquelas que dizem respeito aos fins do grupo, que são desdobramentos do objetivo que se tem a atingir; e funções concernentes aos meios pelos quais o órgão atinge os seus fins. Esta relação fins-meios e propósito-processo é uma constante na determinação de funções e é o ponto de partida das teorias dos departamentos de administração geral e da departamentalização vertical-horizontal.

O tipo de estrutura linha-*staff*

Um dos problemas que mais tem preocupado os estudiosos de organização é o exercício da função de chefia. Em uma organização complexa são tantas e tão variadas as atribuições de um chefe, mesmo nos níveis mais baixos, que dificilmente se encontram pessoas com capacidade para bem desempenhá-las. O chefe, como orientador e supervisor de todo o grupo ou de um segmento do grupo, deve opinar sobre um sem número de problemas de política, de administração e de técnica. É natural, portanto, que se dê a essa figura tão importante toda a assistência possível. E para concretizar essa assistência aos chefes é que surgem os elementos chamados de *staff*.

As decisões da política do grupo, o chefe deve fundá-las num total conhecimento dos fatos; os planos de trabalho devem resultar em pesquisas sistemáticas e de uma crítica contínua do que se está fazendo; as decisões relativas ao pessoal só serão acertadas se se fundarem em um cabal conhecimento de todos os fatores que condicionam a eficiência deste. Um chefe precisa, portanto, de auxiliares que aumentem a sua capacidade de ver, de ouvir, de pesquisar e que ampliem com seus conhecimentos específicos a capacidade do chefe de deliberar.

As atividades que um *staff* pode exercer são de três espécies: instrução, aconselhamento e supervisão. A atividade primeira do elemento de *staff* é instruir a chefia. Essa instrução tem por base a documentação e a capacidade técnica. Somente em organização muito pequena os chefes têm vagues para acumular e sistematizar dados de utilidade para decisões futuras. Ao elemento de *staff*, especializado, cabe aconselhar o chefe naquelas matérias em que este não tem competência técnica.

Assim, em assuntos jurídicos, o diretor de uma empresa comercial terá de ouvir o seu advogado. Ainda ao *staff* cabe a supervisão da execução daquelas atividades em que o conhecimento específico é imprescindível ao pleno exercício da chefia. Em uma determinada empresa, a higiene no trabalho pode ser supervisionada por especialistas que manterão contacto permanente com todos os servidores.

A estrutura linha-*staff* é um compromisso entre a unidade de comando e a especialização da chefia. A autoridade permanece unificada. A ação do *staff* se processa não diretamente, mas através de um chefe de linha. Quem, na verdade, decide é este. O *staff* tem, é costume de dizer, uma autoridade de idéias, que emana do prestígio da competência. O gerente de uma fábrica sempre ouvirá médicos em assuntos médicos, advogados em assuntos jurídicos. Isto, entretanto, não implica a divisão de sua autoridade.

Os elementos de *staff* podem apresentar-se em várias posições em face da linha:

- a) ligados ao chefe geral, exclusivamente;
- b) ligados a chefes de vários níveis;
- c) espalhados pelas várias dependências da organização e estruturados entre si.

Um consultor jurídico é um elemento de *staff* que pode estar ligado exclusivamente ao chefe geral. Opina nas matérias que este submete à sua apreciação. Nenhuma relação estrutural mantém com os demais componentes do grupo. É comum, entretanto, nas grandes empresas, os chefes de sub-unidades especializadas terem assistentes técnicos. Assim, o departamento de finanças terá junto ao seu chefe um ou vários especialistas em finanças, técnica orçamentária, emprêgo de fundos, etc.; o chefe de uma divisão comercial terá

alguns auxiliares ou conselheiros peritos em assuntos comerciais, etc.

Nas organizações de grande vulto e de complexidade técnica, os elementos de *staff* podem ser coordenados entre si e, mesmo, hierarquizados. Assim, no exército, o serviço médico, que é tipicamente de *staff* está perfeitamente estruturado e disposto paralelamente à linha.

É quando o *staff* assume esta complexidade, que surge o mais bem configurado tipo de estrutura linha-*staff*. O sistema de relações torna-se bem mais complexo, pois os elementos de *staff* mantêm entendimentos verticais, toda a vez que a matéria a resolver é de complexidade superior às suas disponibilidades, e entendimentos horizontais com os elementos a que devem aconselhar ou instruir.

Pode acontecer que o *staff* seja estruturado em base diferente daquela sobre que assenta a estrutura da linha. Assim, um órgão departamentalizado por área pode comportar um *staff* estruturado por processo.

A estrutura funcional

O princípio da especialização da chefia, levado às últimas conseqüências, pode determinar uma divisão do comando.

Os elementos de *staff* colocados junto ao chefe não têm por si mesmo autoridade. Entretanto, pode parecer conveniente dar a esses elementos autoridade em seus campos específicos, do que resultará uma pluralidade de chefes agindo simultaneamente sobre os mesmos executores.

Naturalmente, a chefia suprema de uma organização nunca deverá ser fragmentada. No ponto mais alto da cadeia de autoridade deve haver uma entidade una. Do contrário, o grupo estará condenado a

dividir-se na primeira ocasião em que não haja harmonia de vistas entre as suas várias cabeças.

Uma organização pode ter a chefia constituída de vários elementos. Isto não significa, entretanto, que haja vários comandos, posto que isoladamente êsses elementos não têm autoridade. As chamadas chefias colegiais não implicam uma quebra de unidade do comando. A vontade que se materializa em ordens, nesses casos, emana de uma entidade abstrata, mas uma, a que se dá o nome de comissão, conselho, etc.

Pode acontecer, porém, que, em níveis de chefia inferiores, a autoridade, antes unificada na pessoa de um chefe, seja distribuída entre vários especialistas, que passarão a dar ordens diretamente e pela autoridade própria aos mesmos executores.

Suponhamos que em certa emprêsa haja três chefes de departamento e que cada um dêsses chefes tenha de deliberar em assuntos que impliquem conhecimentos de química, de engenharia e de qualidade de produtos. Pode ser difícil encontrar três indivíduos que possuam competência simultaneamente nesses três campos diversos do conhecimento. Daqui a idéia de atribuir a três indivíduos especialistas um em química, um em engenharia e outro em qualidade de produtos a chefia simultaneamente nos três departamentos. Toda vez que a matéria a ser levada ao conhecimento da chefia disser respeito à química, será submetida à apreciação do químico; quando respeitar à engenharia, ao engenheiro e assim por diante.

A consequência imediata dêsse método é que um executor passa a receber ordens de mais de um indivíduo – há uma quebra da unidade de comando.

Êste tipo de estrutura só é compreensível em organizações muito complexas. E

isto pela seguinte razão: quando a divisão do trabalho é resultante de grande avanço da técnica, deixa de ser fundamental que o executor conheça os fins últimos da operação que lhe cabe. Uma vez que execute bem a sua tarefa, êle terá contribuído para a eficiência do grupo. Um operário que trabalha nestas condições pode estar sob a supervisão de vários chefes sem que isto implique confusão para êle. É essencial apenas que os campos de ação dêsses chefes sejam rigorosamente delimitados. Um mesmo operário receberá ordens de vários chefes, entretanto só receberá ordens de uma pessoa sôbre uma determinada matéria. Não haverá, portanto, possibilidade de contradição.

O que caracteriza êste tipo de organização, comumente chamado “funcional”, não é a multiplicidade de comando. Uma análise mais detida demonstra que, pelo contrário, a verdadeira unidade de comando é preservada, posto que relativamente a cada matéria há uma vontade apenas comandando. O que caracteriza o tipo funcional é uma transferência no processo de coordenação. O interesse de que cada executor receba ordens de um mesmo chefe reside em que essas ordens partindo da mesma pessoa estarão coordenadas. No tipo funcional transfere-se êsse poder coordenador para um nível mais alto. Êsse nível pode ser o do próprio chefe supremo. As ordens dadas pelos vários chefes especializados estarão tôdas inspiradas no cumprimento de um programa único (unidade de direção), que emana da vontade singular que preside o grupo.

Sòmente uma grande especialização técnica possibilita a delimitação de campos funcionais, que é fundamental à existência dêste tipo de estrutura. O idealizador do tipo funcional, Taylor, fêz suas observações

no campo da indústria siderúrgica, e propôs que a chefia nessas oficinas fôsse dividida entre oito especialistas, quatro dos quais planejarão o que os operários iriam executar sob a supervisão dos outros quatro chefes. Não é mister, entretanto, que uma oficina possua oito chefes com autoridade sobre os mesmos operários para apresentar uma estrutura tipo funcional.

Crítica dos tipos de estrutura

A estrutura, na forma em que a analisamos, é o esqueleto do grupo; o conjunto de canais por onde se processam as interrelações dos vários elementos que o compõem. Porque essas relações estão polarizadas nos centros funcionais, diz-se que estrutura é a distribuição de funções dentro de um esquema de relações.

O estudo teórico da estrutura diz respeito estritamente aos aspectos formais dos grupos. O analista como que esvazia a organização de todo o seu conteúdo e fixa as interrelações formais de seus elementos componentes. É o mesmo que fazem os estudantes de lógica e epistemologia com o pensamento humano: afastam deste todo o elemento substancial e valorativo e procuram descobrir as leis constantes a que estão sujeitos a gênese e o encadeamento das idéias. Sucede, porém, que, assim como a lógica e a epistemologia precisam ser completadas pela psicologia e pela sociologia, a teoria da estrutura só se torna realmente fecunda se se têm em vista os aspectos dinâmicos da organização. Os fatores dinâmicos, muitas vezes imponderáveis ou aleatórios – valor e *élan* do pessoal, concorrências exteriores, etc. –, têm com a estrutura mútuas relações de interferência. Um exercício, na linha de frente, adotará certo

dispositivo estrutural. A todo momento, entretanto, esse dispositivo terá de ser reajustado ao terreno e às condições impostas pela vontade do inimigo. Mas, se por um lado a vontade do inimigo condiciona a estrutura, esta, por seu turno, irá interferir na gênese das deliberações do inimigo. Temos, assim, uma mútua e dinâmica recorrência de fatores.

Daqui se infere, facilmente, que a estrutura não é imutável. Estabilidade de estrutura pode não ser um mau sintoma; nada, entretanto, indica que seja bom. Em muitos casos uma compreensão má de estabilidade conduz à formação de espírito de rotina. Há técnicos que chegam a condenar os organogramas e as cartas funcionais porque estes podem engendrar desejo de parar no tempo, dificultando assim, a evolução da estrutura.

É fácil concluir do que foi dito que os tipos de estrutura não podem ser aferidos uns pelos outros como melhores ou piores. Aqui, mais do que nunca, é preciso usar o senso da medida. Pode a alguém parecer que isto resulta de um estado de imaturidade da ciência da organização. Em parte entretanto, advém da própria natureza desses fenômenos. Só para uma sociedade – e aqui incluímos os grupos cuja organização estamos estudando – onde o aleatório fôsse reduzido a nada, onde tudo estivesse planejado e onde o irracional estivesse submetido a rigoroso controle, seria possível estabelecer leis de valor probabilístico comparável ao das ciências naturais. Enquanto as ciências sociais não atingem um tão alto grau de previsibilidade, cumpre-nos analisar cada caso concreto e ter à mão o máximo possível de dados para opinar sobre o estabelecimento de relações de estrutura. E porque estes dados dia a dia se substituem e se

ampliam ou se anulam, a tarefa do organizador no estabelecimento das estruturas é um processo contínuo.

Vantagens e desvantagens do tipo de linha

A experiência já acumulada é um eficiente indicador para a adoção de um outro tipo de estrutura. Assim, o tipo linear, que é o ponto de partida de todo o estudo da estrutura em organização, apresenta certas vantagens mais ou menos constantes.

A primeira delas é a sua simplicidade. Essa simplicidade advém principalmente, da feição arbitrária da divisão do trabalho. O chefe de uma organização que se vê a braços com uma massa excessiva de trabalho põe dois auxiliares e com eles divide arbitrariamente as suas atribuições – é o caso.

A clareza da linha de autoridade é outra vantagem do tipo linear. Nenhum operário ou funcionário pode ter dúvidas sobre quem seja o seu chefe. Em consequência, a autoridade é singular e indivisível. Uma qualquer irregularidade ocorrida no grupo pode facilmente ser localizada e identificada sua fonte última. Disto resulta que um foco de conflito, sem outras dificuldades, é estirpado.

Boa disciplina é facilmente conseguida com este tipo de organização. O executor em nenhuma hipótese terá dúvidas sobre a pessoa a quem obedecer.

Pelo menos em alguns casos, o tipo linear é muito econômico. Em primeiro lugar, porque o número de supervisores é muito limitado, e em segundo, porque os métodos de elaboração e planejamento são simplificados. A cabeça dos chefes é o armazém para o qual sempre se apela. Os complexos sistemas de documentação, de fichários, de coleta de informação, são

quase totalmente dispensados. É natural que, num esquema de relações tão simples como o apresentado por este tipo, exija-se dos executores um mínimo de contribuição de inteligência no processo de coordenação. O operário que recebe ordens de vários especialistas deve possuir uma boa dose de plasticidade mental para assimilar e coordenar as várias instruções que recebe.

Tôdas as vantagens apresentadas pelo tipo linear de estrutura se refletem na eficiência do controle. E isto advém do fato elementar de que neste tipo de organização cada agente do trabalho tem suas responsabilidades e atribuições altamente definidas. A contra prestação desta vantagem é a tendência das organizações lineares para as chefias constituírem vértices de obstrução, posto que o número de atribuições que se acumulam para os chefes transcende a capacidade de trabalho, física e mental, da quase totalidade dos homens.

Quando os chefes começam a se afogar em detalhes – e isto acontece em toda a organização linear que aumenta o volume – há um impulso espontâneo para adoção de métodos empíricos e para decisões improvisadas.

Neste tipo de estrutura não há, praticamente, separação entre o planejamento e a execução do trabalho. O campo para a especialização do pessoal está, destarte, muito diminuído. É evidente, portanto, que este tipo de estrutura não utiliza em sua plenitude os magníficos recursos que à técnica de organização oferece a divisão do trabalho.

Em síntese, o tipo linear é altamente qualificado para organizações de pequenas proporções e onde a pesquisa não seja condição fundamental para a eficiência da empresa.

Vantagens e desvantagens do tipo linha-*staff*

A estrutura linha-*staff* é, em sùmula, uma fórmula pela qual se procura remediar as inconveniências do tipo linear puro. Procura-se dar maior flexibilidade à organização aditando elementos especializados à linha hierárquica. Dêste modo consegue-se desafogar as chefias, evitar a tendência à rotina, fomentar a pesquisa, remediar os inconvenientes da divisão arbitrária do trabalho apresentados pelo tipo linear puro.

Ao lado de tôdas essas vantagens, que decorrem da atuação do *staff*, êste tipo de estrutura conserva os mais substanciais predicados do tipo linha: inteireza na linha hierárquica e singularidade de chefia.

Particularmente com relação ao tipo departamental, os elementos de *staff* exercem importante papel no processo de coordenação horizontal, evitando a tendência aos compartimentos estanques.

A possibilidade de confusão entre as ordens dos chefes e os conselhos dos elementos de *staff* é o ponto central das dificuldades trazidas por êste tipo de estrutura. Tôda vez que o *staff* tem contactos diretos com os executores a êstes cabe um complexo trabalho de coordenação entre ordens e conselhos. É possível, também, que um número elevado de elementos opinadores dê origem à confusão no espírito dos executores ou dêstes exija um alto gráu de inteligência para entender as ordens emanadas da chefia.

Ocorre, porém, que os males acima apontados se manifestam apenas nas formas mais complexas do tipo linha-*staff*. Outros há, entretanto, mais generalizados, e entre êstes se salienta a tendência a desarmonia entre os oficiais da linha e os componentes do *staff*. Há uma tendência

natural na linha para ver nas opiniões do *staff* intromissões espúrias; e no *staff* para julgar a linha rotineira e autocrata. É mal universal na época da especialização êsse unilateralismo de pontos de vista. Sòmente um trabalho sistemático de educação, somado a uma precisa delimitação dos campos de atribuições, pode evitar tal desarmonia.

Se aos elementos do *staff* não é dada a autoridade de idéias que lhes cabe – há uma tendência nos chefes da linha para verem nos especialistas simples teoristas a quem nem sempre se deve ouvir –, o desinterêsse e a irresponsabilidade são inevitáveis entre êles. E disto resulta que a organização involui para o tipo linear puro arcando, não obstante, com o ônus da manutenção do *staff*.

O prestígio que merece o *staff* não implica, entretanto, abolir dos elementos de linha qualquer interêsse pela melhoria nos métodos de trabalho. Naturalmente, em centenas de casos, os especialistas aconselhadores terão de ouvir as observações dos executores nos quais deve ser estimulado o espírito de iniciativa. A capacidade de pensar e sugerir não deve ser monopolizada pelo *staff*. Esta tendência, agravada pelo fato de o *staff* não acreditar na competência dos elementos de linha, deve ser combatida.

A observação tem demonstrado que o tipo linha-*staff* é fundamentalmente instável. E isto porque, pela sua própria natureza, é um compromisso entre a total funcionalização e o tipo linear. Qualquer conflito interno numa organização linha-*staff* agrava essa instabilidade e a estrutura involui para o tipo linear ou se metamorfoseia em funcional. Dá-se o primeiro caso quando o *staff* se torna inoperante; o segundo quando êle absorve a autoridade da linha. Conservar o equilíbrio entre a

linha-*staff* é obra trabalhosa e delicada e competente precipuamente à chefia suprema.

Os fins da departamentalização

A departamentalização não é, como ficou dito, um tipo de organização no sentido em que o são o linear, o linha-*staff* e o funcional. Coexiste, comumente, com qualquer dêstes tipos. É antes uma estruturação que visa, essencialmente, a coordenação horizontal em estágios inferiores de unidades de trabalho funcionalmente afins. E contrapõe-se às estruturas desintegradas ou dispersas comumente encontradas na administração pública.

A departamentalização visa correlacionar intimamente vários serviços unificados pela mesma função integrando-os numa só peça, que é o departamento; visa a consecução de um cerrado sistema de coordenação, por isto que a departamentalização se baseia simultâneamente na homogeneidade das atividades agregadas e no alcance de contrôle; visa a evitar o excesso de pessoal e o desperdício de material, particularmente pela centralização das atividades auxiliares.

Vantagens e desvantagens da funcionalização

O argumento central que se apresenta a favor do tipo funcional é que êle aproveita ao máximo a divisão do trabalho e a especialização. Dentro dêste esquema de estrutura é possível transformar a chefia numa função técnica. Contorna-se o problema surgido no tipo linha-*staff* de atrito ou desarmonia entre o conselho e a ordem. E solve-se o problema central do tipo linear puro: a obstrução das chefias. São tantos os

predicados físicos, morais, intelectuais, e técnicos que um bom chefe de linha deve possuir e tão grande é a soma de deveres e responsabilidades que sôbre êle recaem, que se configurou como problema gravíssimo o recrutamento de elementos para o desempenho de funções de chefia. Por outro lado, a supervisão geral realizada pelo chefe de linha, que ao mesmo tempo se preocupa com a disciplina, com a execução das operações, com o volume da produção, com a qualidade do produto etc. pode tornar-se insuficiente, particularmente quando é mister promover uma grande eficiência técnica.

Outra vantagem nuclear da estrutura funcional é possibilitar completa independência das atividades de planejamento. É sabido que esta separação é impraticável dentro dos tipos lineares, onde aquêle que dá a ordem é o mesmo que se preocupa com a sua gênese (linear puro), ou julga de sua conveniência (linha-*staff*). A análise do tipo funcional leva à perfeita compreensão dos recursos do planejamento sistemático do trabalho; planejamento que deve ser realizado por especialistas liberados de quaisquer preocupações relativas à supervisão ou ao contrôle imediato da execução.

Dentro do tipo funcional, a empresa é concebida como um todo constituído de órgãos trabalhando um em função dos outros e do todo. Há coordenação horizontal em todos os níveis, ao contrário dos tipos lineares onde a coordenação é essencialmente vertical. Os executores estão ligados uns aos outros, ou aos vários chefes, pela afinidade de função. Em consequência, as organizações funcionais – ao contrário das lineares – não estão na estreita dependência de valores pessoais.

Tanto quanto a divisão do trabalho deve ser acompanhada de coordenação, para que fôrças centrípetas e centrífugas se

contrabalancem, a funcionalização deve ser acompanhada de cooperação irrestrita e espontânea. Uma clara delimitação de atribuições, eliminando a possibilidade de conflito, é a primeira condição a ser satisfeita. Intenso cultivo do moral da equipe, é a segunda.

Em si, a funcionalização conduz à solidarização das partes, pôsto que cria íntima interdependência entre todos os elementos.

Uma imperfeita delimitação dos campos funcionais acarreta, primeiramente, atrito entre os chefes do mesmo nível e como resultado disto confusão no

espírito dos executores. Não sendo fácil definir e articular funções, o tipo funcional tem sido de difícil aplicação. Nos níveis mais baixos de chefia, a funcionalização só é viável em emprêsas industrializadas. Entretanto, é possível obter boa funcionalização em níveis intermédios de chefias, mesmo em órgãos burocráticos. Em todos os casos a tendência à desarticulação deve ser contrabalançada por uma chefia de nível superior integrada e eficiente.

* Foram mantidas a ortografia e a acentuação gráfica da época.

Celso M. Furtado

Nasceu em 1920, em Pombal, interior da Paraíba, e faleceu no Rio de Janeiro, em 2004. Bacharel em Direito pela Universidade do Brasil e doutor em Economia pela Universidade de Paris – Sorbonne. Entrou para o serviço público em 1943, trabalhando no DASP. Foi Superintendente da SUDENE; diretor da Divisão de Desenvolvimento da CEPAL; ministro do Planejamento do Governo João Goulart; embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Européia – Bruxelas e ministro da Cultura do Governo José Sarney. Entre suas principais obras estão: *Formação econômica do Brasil* (1959), *Raízes do subdesenvolvimento* (1973) e *Brasil: a construção interrompida* (1992).