

ORGANIZAÇÃO

Integração versus Descentralização no Serviço Federal Regional

M. GEORGE GOODRICK

Extraído de *Public Administration Review*
(Tradução de Dulcy M. Filgueiras)

O GOVERNO federal tem desempenhado, nos últimos anos, muitas funções diretamente ligadas ao bem-estar público. Em conseqüência, vem-se formando uma consciência crescente da necessidade de se levar a descentralização de autoridade e responsabilidade até aos níveis mais baixos possíveis das organizações, de modo que tornem mais rápidas as transações entre cidadãos, grupos de negócios e organizações estaduais e municipais.

Os esforços para se executar tal descentralização têm sido freqüentemente associados à tendência para a designação de diretores regionais, administradores de distritos e outros funcionários de "linha", de prestígio, aos quais se delega responsabilidade para supervisionar as atividades regionais.

Argumenta-se que a descentralização de autoridade e responsabilidade executivas não pode ser efetuada sem que as atividades de cada área geográfica sejam colocadas a cargo de um servidor de "linha", com competência para representar o chefe do órgão e de agir em seu nome, dentro da área pela qual é responsável.

O objetivo deste artigo é, justamente, mostrar:

Primeiro, que as premissas que indicam a necessidade de serem de "linha" tais funcionários são perfeitamente diferentes daquelas que indicam a necessidade de uma descentralização de autoridade e de responsabilidade mais profunda;

Segundo, que, na realidade, a existência de fortes funcionários de "linha" tem impedido, em muitos órgãos, esforços mais profundos para a descentralização de atividades.

As divisões ou serviços sediados em Washington são, geralmente, organizados ou à base

da responsabilidade para obtenção de *objetivos* específicos ou à de desempenho de *funções* essenciais ao total objetivo do órgão. Embora dentro de cada repartição regional as unidades possam ser estabelecidas e organizadas, à base de funções e objetivos, a localização da repartição, a extensão da área a que serve e o número de pessoas que nela deverão trabalhar são previamente determinados, tendo-se em vista considerações geográficas. O fator geográfico é o principal elemento restritivo na determinação da responsabilidade do chefe da repartição, independente do número ou variedade de suas funções.

Esta diferença nas bases da organização é que determina, em grande parte, a natureza das relações entre Washington e os órgãos regionais. Num serviço regional que só executa uma função, o problema se simplifica grandemente porque o encarregado de cada posto regional administra uma única função, cabendo a responsabilidade última ao chefe correspondente em Washington.

Já o problema se complica muito quando se tenta entregar a um grupo único de repartições regionais o desempenho de diversas funções; isto porque, o encarregado de um posto regional sob tal organização é, geralmente, responsável perante o chefe em Washington, ou perante um funcionário de "linha" a este subordinado, pela coordenação e integração eficientes de todas essas várias funções, executadas dentro da área geográfica servida por sua repartição.

Os problemas de administração regional se tornam, obviamente, mais difíceis, quando um grupo único de repartições regionais deve executar, não um só programa, mas uma variedade de programas e atividades.

Este artigo diz respeito, principalmente, a este tipo de organização.

RAZÕES PARA A INTEGRAÇÃO DAS FUNÇÕES REGIONAIS

Compreende-se que cada divisão ou serviço, de Washington, responsável por uma função ou objetivo que exija o funcionamento de órgãos regionais, estabeleça seus próprios postos e empregue o pessoal necessário à execução desses serviços, sem utilizar os meios de ação exigidos e usados por outras divisões ou serviços do mesmo órgão. Na realidade, é esta maneira pela qual o trabalho regional de muitas agências é executado.

Noutros, contudo, a integração de duas ou mais funções, a fim de serem executadas por uma única organização regional, tem sido considerada aconselhável.

Quais são pois as razões que levam a se juntar funções diferenciadas numa série única de repartições regionais? Algumas das mais comuns são discutidas, resumidamente, abaixo.

Se as funções regionais de duas ou mais divisões de um órgão são de tal natureza que lidam com a mesma clientela, há a necessidade de se colocar, em cada principal posto regional, um funcionário com autoridade suficiente para assegurar a coordenação de todas as relações do órgão com esta clientela.

As pessoas que têm oportunidade de lidar com o governo federal geralmente sabem quais são os órgãos responsáveis pelos assuntos nos quais estão interessados, mas via de regra desconhecem sua estrutura interna, nem sendo razoável esperar-se que estejam a par das mudanças que freqüentemente nêles ocorrem ou mesmo que as compreendam. Torna-se, portanto, imperativo organizar as repartições regionais de maneira que evite, tanto quanto possível, submeter-se o público, para serviços correlatos, a uma sucessão de repartições ou de funcionários diferentes.

A razão para essa organização cresce em face da oportunidade que fornece para um desenvolvimento das relações de trabalho do órgão, como um todo, com os grupos do comércio, indústria ou outros, na área atendida, que possuam interesse em suas atividades.

As funções regionais de duas ou mais divisões podem estar tão relacionadas que a eficiência de uma dependa do andamento de uma ou mais outras do mesmo nível administrativo. Nestas circunstâncias, a indicação de um "dirigente", com autoridade para assegurar as relações de trabalho desejadas e para esquematizar o serviço das diversas divisões interessadas contribuirá para a eficiente execução de todas as funções envolvidas.

A indicação de tal "dirigente" facilitará a harmonização das divergências que surjam entre as divisões, no nível local, e impedirá, em muitos casos, as demoras e as possíveis incompreensões que resultem da comunicação de tais divergências a Washington.

A possibilidade de obtenção de atividades regionais mais econômicas, através do emprêgo de um "staff" central para as atividades de pessoal, contabilidade, compras e serviços similares, é um poderoso argumento para a integração, num grupo único de repartições regionais, de funções executadas por divisões ou serviços que não estão subordinados a nenhum órgão ou Ministério, em Washington.

Esta é, sem dúvida, uma lista exaustiva das circunstâncias que podem tornar aconselhável o estabelecimento de um serviço regional centralizado para um determinado órgão. Esta lista indica, simplesmente, os tipos de fatores que seriam considerados para se chegar a uma decisão.

Não há nenhuma virtude essencial na junção ou integração das atividades regionais; trata-se de expediente administrativo que somente seria usado quando circunstâncias especiais o justificassem.

A reunião das atividades regionais só tem razão de ser quando contribui para um desempenho mais eficiente dos programas regionais; quando não atende a nenhum objetivo útil, forçar as atividades regionais a uma relação administrativa mais estreita, torna a integração um fim e não um meio, o que constitui uma deturpação dos mais sadios métodos de organização.

A integração só deveria ser efetivada quando suas vantagens superassem os problemas que inevitavelmente cria; êstes problemas, entretanto, não afetam as organizações regionais que executam uma única função.

A integração pode ser aplicada em graus variados a diferentes aspectos de uma organização regional. Seria desejável, por exemplo, a reunião, num determinado nível, da execução de certas funções locais tais como a preparação de lista de pagamento ou a aquisição de suprimentos e equipamentos ou, também, o agrupamento dos serviços legais e de informações de várias divisões. A fusão destas atividades não significa que a fusão de outras também se fizesse aconselhável.

Um grau uniforme de integração em qualquer organização regional facilita a preparação de belos organogramas e simplifica os problemas dos analistas administrativos o que, sem dúvida, assegura o mais eficiente cumprimento dos programas regionais de um órgão. As pessoas que insistem na uniformidade no grau de integração das funções regionais de qualquer órgão, confundindo assim forma com substância, podem ocasionar mais prejuízos do que benefícios.

RAZÕES PARA A DESCENTRALIZAÇÃO

As premissas que decidem se uma determinada função será ou não descentralizada já são bem diferentes.

O fator mais importante a ser considerado é o crescimento dos serviços destinados ao povo. A bastante apreciável descentralização de autoridade

de, realizada pela *War Production Board* (WPB), para a concessão de graus de prioridade e a distribuição de certificados de racionamento pelas comissões locais (OPA) durante a 2.^a Grande Guerra, tornou a administração dêsse contrôle mais bem recebida por parte das pessoas que tiveram suas vidas e negócios desintegrados pelas medidas de guerra.

O *Federal Mediation And Conciliation Service* achou que seus representantes locais seriam muito mais eficientes ao conduzir as partes a um acôrdo, nas questões de trabalho, se uma delegação mais ampla de autoridade lhes fôsse dada para consecução das negociações; poderiam assim "adaptar" os serviços do órgão aos problemas envolvidos em cada questão.

Um segundo fator, um pouco menos importante, é o desejo de se executar o serviço ou função com a maior economia de esforços e despesas.

Se fôr necessário lidar diretamente com um cidadão, no nível local, como no caso de inspeção de impostos ou de exame de candidatos a certificado de piloto aéreo, a tarefa poderá ser resolvida totalmente pelo funcionário a esta diretamente relacionado. Cada transferência do problema para decisão de uma autoridade hierarquicamente superior aumenta o volume de trabalho do órgão interessado.

A descentralização de serviços administrativos internos, tais como aquisição de suprimentos e equipamentos e autorização de viagem oficial, torna-se, com freqüência, desejável porque permite não só que êsses assuntos sejam ajustados mais adequadamente às necessidades executivas do serviço da principal localidade, como também que os problemas sejam resolvidos nos lugares onde surgem, em vez de se sobrecarregar o pessoal colocado acima.

Há, sem dúvida, considerações contrárias que não devem ser desprezadas; a necessidade, por exemplo, de uniformização no trato de situações semelhantes. A WPB (*War Production Board*) foi severamente criticada por ocasião da concessão de prioridades; pedidos de prioridades semelhantes, de grandes companhias, com diversas filiais, eram, por algumas repartições regionais do WPB, classificados e por outros rejeitados.

Os problemas de natureza especializada não aparecem, num pôsto local, em número bastante para justificar a manutenção de um especialista "full-time"; quando tais problemas surgem numa agência regional, ou em Washington, fornecem volume de trabalho suficiente para justificar o emprego de uma ou mais pessoas com treinamento e técnica que lhes permitam dar a êsses problemas a atenção especializada a que fazem jus.

Os recursos de muitos órgãos não são suficientes para cobrir o custo de tôdas as atividades que os funcionários do órgão consideram necessários ou desejáveis. A execução das atividades re-

gionais de rotina podem ser orçadas, antecipadamente, mas o órgão central deve pesar cuidadosamente os valores relativos das propostas dos órgãos regionais, de acréscimo de novas funções. A relação entre um orçamento limitado e a ampla descentralização de autoridade é óbvia.

Deve haver, em cada órgão que se considere, problemas ou situações especiais, de significativa importância, que decidem até que ponto se deve levar a centralização.

As breves discussões que se seguem, de poucas ou das mais comuns ponderações em tôrno do problema, seriam contudo suficientes para demonstrar que os fatores levados em conta para a descentralização das funções regionais são diferentes dos considerados para sua integração.

INTEGRAÇÃO versus DESCENTRALIZAÇÃO

A completa responsabilidade, através de todos os Estados Unidos, pelo sucesso das funções das Divisões "A", "B" e "C" de um determinado Serviço, permanece com o respectivo diretor de divisão, desde que essas funções sejam administradas por 3 séries, *separadas* e *independentes*, de órgãos locais.

Assim, as atividades da "Divisão" serão executadas em Des Moines, Iowa, de acôrdo com as instruções do chefe da "Divisão A", em Washington e, provavelmente, as atividades em Des Moines serão supervisionadas por um "dirigente" local selecionado pelo chefe da "Divisão A".

Nessas circunstâncias, a importância das questões é que determina até que ponto as funções da "Divisão" serão executadas em Des Moines; qualquer que seja a decisão, contudo, a autoridade e responsabilidade últimas pela função "A" continuam totalmente com o chefe da "Divisão".

Suponha-se agora que as Divisões "B" e "C" possuíssem também órgãos regionais funcionando em Des Moines e que, após considerável estudo se decidisse que os objetivos do Serviço, como um todo, seriam levados a cabo com mais eficiência se as 3 funções fôsem reunidas num único órgão, a fim de serem executadas sob a supervisão de um "dirigente", designado pelo diretor do Serviço e perante êste responsável.

As relações de trabalho dos diversos diretores de "Divisão" com o nível local em Des Moines ficam profundamente alteradas com êste novo arranjo. O chefe de cada "Divisão" já não é mais o único responsável pela função que lhe está afeta.

Daí por diante terá que dividir sua responsabilidade com o novo "dirigente" de Des Moines e enfrentar a possibilidade de que os recursos da repartição de Des Moines, inclusive o "staff" que antes só executava o seu trabalho, possam ser, algumas vêzes, desviados para outros programas.

Além disso, deve êle agora repartir — se não perder totalmente —, sua competência de se-

lecionar e designar seus servidores, com o "dirigente", sobre o qual não tem nenhum controle e cujos interesses e atitudes pessoais podem diferir profundamente dos seus próprios.

Existe já a expectativa de que, sob essas circunstâncias, um chefe de Divisão, de Washington, relute em atribuir responsabilidade e autoridade adicionais à repartição, em Des Moines. Cada atividade descentralizada significa uma diminuição de seu próprio controle sobre a função pela qual ainda sente uma responsabilidade, especial e única, perante o chefe do Serviço.

Provavelmente, a atitude típica de um chefe de divisão, em relação à descentralização de responsabilidade de um posto regional integrado não será expressa em termos tão diretos como esta discussão possa sugerir. As razões que apresentará para evitar tais invasões em sua autoridade serão muito mais indiretas; poderá, convincentemente, argumentar ou que a necessidade de uniformidade nas operações ou que técnicas altamente especializadas tornam indispensável que cada tarefa seja completada em Washington ou poderá, também, "ir continuando" com o programa de descentralização, mas insistindo em que, determinados tipos de casos, envolvendo quantias excessivas, devam ser aprovados ou "esclarecidos", por Washington, antes de sua ultimação por parte da repartição regional.

Numa determinada agência, por exemplo, quase todos os contratos de compra são feitos no nível local. A primeira impressão é que o órgão tenha dado todos os passos na descentralização desta operação; uma investigação mais estreita revela, contudo, um número substancial de circunstâncias nas quais a decisão final tem que ser obtida de Washington, antes que se façam as compras. A afixação final da assinatura, no documento de compra é, nesta situação, relativamente de pouca significação.

Na realidade, os motivos que se opõem à descentralização, são, freqüentemente, muito sutis; são muitas vezes razões expressas em termos técnicos tais que não é possível a uma pessoa de fora refutá-las sem um estudo exaustivo; uma vez que o diretor de um Serviço ou outros órgãos tenha adotado uma política de descentralização para os órgãos regionais integrados, torna-se inábil um chefe de divisão opor-se, abertamente, a essa medida; contudo, a apresentação de justificativas de ordem técnica, para exceções a essa política, tem provado, em muitos casos, ser uma segunda linha de defesa eficiente.

Há, sem dúvida, uma larga margem de possibilidades nos graus em que as funções podem ser descentralizadas. O grau de descentralização executiva pode diferir consideravelmente do grau expresso nas ordens oficiais sobre o assunto, o que ocasiona confusão em determinadas situações.

Em alguns órgãos, com os quais o autor está familiarizado, as atividades regionais integradas parecem estar bem estabelecidas, e os diretores

funcionais de divisão de Washington, ao que parece, se reconciliam quase que completamente com o fato de que suas relações com aquelas atividades tornaram-se, em grande parte, ou inteiramente, aconselháveis. Noutro grupo de órgãos, a integração das atividades regionais é mais ou menos nominal, permanecendo, sob a exclusiva direção dos diretores de divisão de Washington, setores substanciais do trabalho regional.

Em certo órgão que adota a forma de serviço regional integrado, o problema da "descentralização" está, presentemente, muito em foco, através de todos os seus setores.

O sucesso obtido na descentralização das funções executivas tem sido, porém, muito limitado; alcançou-se, contudo, um progresso considerável na descentralização de autoridade para as funções administrativas; este caso é um interessante exemplo da tese geral deste artigo.

A razão ostensiva para a descentralização de autoridade administrativa é facilitar a execução das funções executivas no nível local; presume-se, muitas vezes, que a existência de uma autoridade administrativa adequada no nível local poderia encorajar a descentralização das funções executivas. No entanto, há, na realidade, uma boa razão para se acreditar que a descentralização de autoridade, para os diretores regionais, pode, de fato, dar motivo a que os diretores funcionais em Washington revigorem seus esforços de resistência à descentralização das funções executivas.

A OBTENÇÃO DE UM EQUILÍBRIO EFICIENTE

Ainda há muita coisa a dizer a favor da integração, em cada um dos principais postos regionais, de funções regionais diferenciadas, sob a orientação vigorosa de um "dirigente local" cuja autoridade para agir dentro da área seja superior a de qualquer um dos chefes de divisão de Washington.

Embora seja verdade que deve haver, em toda a nação, um certo grau de uniformidade e harmonia na administração de uma determinada função, o que parece mais importante ainda é que as relações entre funções similares em qualquer localidade sejam suficientemente flexíveis para que se adaptem às circunstâncias peculiares a essa localidade. A obtenção deste objetivo requer ao mesmo tempo integração e descentralização.

Apesar disso, tem-se abusado, às vezes, da integração; as diversas funções regionais de alguns órgãos são de tipos tão diferentes e atingem grupos de clientela tão variados que não há necessidade nem justificativa para sua integração; assim, algumas das resistências que se lhe opõem baseiam-se no fato de que, algumas vezes, se esforçam para introduzi-la onde não serve a nenhum objetivo real.

A descentralização, por outro lado, por ser mais conciliável, é mais desejada. As funções que

exigem contatos diretos com clientela individual deveriam ser, geralmente, descentralizadas ao mais alto grau possível. Os esforços para se conseguir esse objetivo não deveriam ser confundidos, contudo, com os argumentos contra ou a favor da descentralização; são problemas distintos e deveriam ser resolvidos separadamente.

A integração pode ou não, conforme um conjunto de circunstâncias particulares, ser desejável. A descentralização é quase sempre desejável quando há relações com o público. Deve-se acentuar que sob tais circunstâncias as obrigações não devam ficar com os que propõem a descentralização mas com os que insistem na centralização.

Ao se avaliar qualquer destas situações, deve-se dar uma atenção particular à possibilidade de que a adoção de uma política de integração possa, na realidade, impedir uma eficiente descentralização.

Em alguns casos obtém-se um grau satisfatório de integração instituindo-se comissões compostas de chefes das repartições locais separadas, nas cidades onde existam estas, de maneira que cada repartição se mantenha informada das atividades das outras.

Um grau mais profundo de integração se consegue, estabelecendo-se modalidades de cooperação para o desempenho de serviços administrativos. Estas medidas e outras semelhantes podem ser tomadas sem prejudicar, seriamente, a autoridade dos chefes de divisão, de Washington, e com apenas pequenas alterações no grau de descentralização envolvida.

Se contudo as circunstâncias autorizam a alegação de diversas funções regionais a uma série simples de repartições regionais integradas e se se decide descentralizar as responsabilidades executivas, o "administrador-geral" terá melhor oportunidade de sucesso nesta aventura difícil se estiver inteiramente a par das diferentes premissas sobre as quais a integração e a descentralização estão baseadas e dos conflitos que delas provavelmente resultarão; estará, assim, numa posição melhor para tratar, firmemente e de maneira adequada tais conflitos.

Entre as medidas que pode adotar para cumprir tal política está a alegação de responsabilidade, a um forte representante ou assistente do "administrador", lotado em Washington, para a supervisão como um todo, das atividades regionais de "linha".

As responsabilidades de um chefe típico de uma agência ou serviço são tão complexas que se vê forçado a confiar, em grande escala, nas indicações de seus principais assistentes. Geralmente a maior parte desses assistentes são chefes de divisões ou seções, responsáveis por segmentos específicos do programa total, sendo possível que suas informações sejam fortemente influenciadas por seus interesses pessoais.

As decisões do "administrador" certamente refletirão alguma tendenciosidade, a menos que tenha, em seu "staff" imediato, um representante ou um assistente que lhe apresente coerentemente o "motivo" para a descentralização de funções por intermédio de repartições regionais integradas.

Se houver alguma controvérsia entre um diretor de divisão de Washington e qualquer "dirigente" de repartição regional, o diretor de divisão de Washington está numa posição melhor para ganhar a questão; pode mesmo manter seu ponto de vista contra o julgamento combinado de todos os "dirigentes" regionais, em consequência de suas relações estreitas e diárias com o "administrador". A função de um representante da administração para as atividades regionais é, nestas circunstâncias, óbvia.

É também importante que os "dirigentes" regionais mantenham informado o representante ou assistente a cargo das atividades regionais, a fim de que sua responsabilidade pela condução eficiente dessas atividades seja perfeita. Se não lhe fôr dada esta responsabilidade, sua opinião e seu julgamento nunca terão a mesma força que as dos diretores funcionais de divisão com os quais é chamado a tratar e, em consequência, possivelmente, predominará o "pensamento funcional".

Em certo número de órgãos federais nos quais os "dirigentes" regionais prestam contas diretamente ao "administrador", está estabelecido que esses "dirigentes" têm responsabilidade final pelo trabalho, executado em suas regiões ou distritos.

Contudo, na elaboração das estimativas orçamentárias, na distribuição dos fundos e nas decisões diárias sobre assuntos programados, o "administrador" é obrigado a confiar quase que inteiramente nas informações dos diretores funcionais de divisão, que não possuem responsabilidade para assegurar o equilíbrio e a coordenação essenciais ao sucesso da integração das atividades regionais.

Ao que parece, num órgão em que a única função do representante do "administrador" é estabelecer coordenação entre os diretores regionais e a repartição em Washington, as funções desse representante ficam quase que inteiramente limitadas à reconciliação de controvérsias individuais, entre Washington e os órgãos regionais, não sendo capaz de agir com autoridade suficiente para assegurar a coordenação e um reconhecimento próprio da responsabilidade delegada aos diretores regionais, de maneira que impeça que estas controvérsias cresçam.

É possível, sem dúvida, e talvez desejável em alguns casos, que se estabeleça uma integração limitada das atividades regionais sob a subordinação de um "dirigente" local ou regional, responsável somente por tal coordenação entre os superiores funcionais locais, coordenação esta que pode ser obtida através da cooperação voluntária destes.

Tal "dirigente" pode ser útil, ao representar, para a comunidade local, o órgão como um todo; pode, na realidade, supervisionar um pequeno "staff" administrativo que execute serviços administrativos limitados para todos os grupos funcionais, ligados à repartição.

Há uma forte suspeita de que este é o real estado de coisas em muitas organizações regionais onde os organogramas e manuais de serviços indicam que os "dirigentes" regionais têm autoridade de "linha".

Embora os esforços para estabelecer a boa fé dos "dirigentes" locais em tais casos não devam ser abandonados, seria preferível, em tais casos, reconhecer finalmente os fracassos e fazer uma revisão dos manuais e organogramas do que per-

mitir a continuação de debates infrutíferos, e algumas vezes calorosos, sobre pontos controversos os quais têm sido ganhos, para todos os efeitos, pelos diretores de Divisão, em Washington.

Concluindo, pode-se ressaltar que 90% dos servidores federais trabalham agora fora de Washington. Muitos estão empenhados em atividades que afetam diretamente o bem-estar dos cidadãos e suas comunidades.

Uma nova classificação cuidadosa da estrutura dos órgãos responsáveis pelas atividades regionais, em que se considerassem as premissas envolvidas, ao determinar-se a descentralização e a integração, seria proveitosa para resolver os problemas da atual administração e fornecer serviços mais eficientes aos cidadãos.