

ORGANIZAÇÃO

A estrutura da Administração Federal

Alberto de Abreu Chagas

Tem-se entendido que estrutura, em organização é conjunto de unidades administrativas simples ou complexas, ou simples e complexas. Unidade administrativa é a entidade formada por maior ou menor número de unidades de trabalho. Unidade de trabalho é, obviamente, o elemento básico de produção, o elemento que produza a menor parcela distinta de qualquer trabalho homogêneo.

A unidade de trabalho é sempre uma unidade humana, equipada, de ordinário, com adequado instrumental de operações. Um homem que conduza sozinho, durante a operação diretamente produtiva, u'a máquina automática, será, ainda, com sua máquina, uma unidade de trabalho, qualquer que seja o volume da produção. Em certos casos, o agente humano opera sem auxílio de instrumentos e ter-se-á, então, a expressão mais singela da unidade de trabalho.

A unidade administrativa compreende, via de regra, mais de uma unidade de trabalho. Há, porém, exemplo de unidades administrativas reduzidas a só uma unidade de trabalho. Aos dois tipos, respectivamente, reservamos os qualificativos *complexa* e *simples*, tendo em vista que, de ordinário, a pluralidade de agentes, ainda que o trabalho seja homogêneo, acarreta diferenciação e gradação de funções e introduz, assim, um fator de complexidade no grupo de produção considerado.

Estamos habituados a ligar ao termo estrutura a exclusiva aceção de agrupamento sistematizado de unidades administrativas, fazendo abstração, de modo involuntário, está visto, da razão de ser dessas unidades, do objetivo por que e para que foram elas constituídas. A consequência disso é que a idéia de estrutura se desenha na mente sob a forma de róis ou de organogramas, os quais, na melhor das hipóteses, podem apenas aproveitar os efeitos mnemônicos da nomenclatura, para dizer um pouco a respeito da exterioridade da estrutura.

Mas, a bem dizer, a estrutura, nominativa ou gráficamente apresentada, não possui significa-

ção alguma em si mesma; permite a identificação externa das unidades administrativas, a presunção ou certeza de sua existência, pode ainda sugerir conjecturas sobre o objetivo dessas unidades e não vai além em sua função informativa.

Um espírito influenciado pelo gôsto das analogias acharia de descobrir semelhanças entre a estrutura nominal ou organográfica e as fotografias ou os nomes desacompanhados de outras indicações a respeito das pessoas a que pertencem.

Para o analista, a estrutura administrativa é, de preferência, o que está escondido por trás dos rótulas das unidades e toma expressão sintética sob fórmulas de finalidades ou é discriminado em uma explanação de competências; é o grupamento sistematizado de bem delimitados e definidos campos de atividade.

A representação abreviada da estrutura tem, por certo, sua razão de ser e sua utilidade: para o *expert*, ela é o ponto de convergência ou divergência de um feixe radial que se prolonga através da finalidade e da competência, mas é, sobretudo, ao interessado estranho, ao público, que ela presta serviços, ao lhe dar pontos de referência para os seus contactos com a máquina administrativa.

Ao profissional de organização, a êsse mesmo *expert*, convém, todavia, não pensar, com freqüência, em estrutura em moldes de relações nominais ou de arranjos gráficos de unidades administrativas, para não cair no vício das construções *a priori*, das soluções antecipadas e arbitrarias dos problemas da elaboração estrutural, que, a menos que um providencial fator de sorte se tenha introduzido no processo, não resistem à prova de adequação e eficácia e carecem de maior valor que o da eventual beleza de seu frontespício. Melhor para êle é nunca esquecer que, na especialidade a que se dedica, as idéias de estrutura e finalidade ligam-se por estreita interdependência, assim quanto a um trabalho de criação inicial, como quanto a um de reconhecimento de organismos já existentes.

Por outro lado, se o objeto de interesse é a administração pública, as finalidades dos órgãos, quer dadas em síntese, como prefixação geral do intento em mira, ou traduzidas na exposição, mais ou menos detalhada, dos encargos julgados necessários para alcançar-se o fim, presumem-se estabelecidas pela lei ou derivadas dela. Neste caso, a idéia de estrutura deve evocar, também, desde logo, a legislação e não estritamente a lei formal em estado de acabamento, em fase de vigência, porque aí se acharão, é óbvio, os já conhecidos preceitos das finalidades, mas as etapas de formação da peça legislativa em jôgo, desde as origens desta.

Percebe-se, em consequência, que o levantamento da estrutura da administração requer se reunam três grupos de informações distintas, mas correlacionadas :

- a) arrolamento da legislação de organização;
- b) arrolamento das unidades administrativas segundo puro critério nominal;
- c) arrolamento das finalidades.

E' o que à Seção do Plano de Reestrutura da Administração Federal (sempre designada, doravante, por S.P.R. nesta Seção da Revista), cabe fazer para cumprir aquela parte de suas atribuições já por nós focalizada em artigo anterior.

Não é sem interesse conhecer-se mais a fundo o que seja cada um desses grupos de dados em que o conhecimento da estrutura da administração assenta.

A legislação, dará lugar, de comêço, a um apanhado geral, cronológico, dos atos que imponham encargos à administração e disponham sobre o expediente para realizá-lo. E' a fonte alimentadora e o instrumento de contrôle de outros registros necessários, especificados quanto aos órgãos e às funções.

O apanhado será naturalmente dividido por secções correspondentes às diversas espécies dos atos legislativos básicos e complementares.

À medida que vão sendo coligidos e analisados, os atos legislativos devem ser objeto de classificação destinada a acentuar os órgãos a que interessam e as finalidades que encerram.

Quanto às finalidades, a classificação acima presume que estas mesmas tenham sido já classificadas pela forma que ensaiaremos expor um pouco adiante.

Com o auxílio da referida classificação, cumpre ordenar dois outros grupos de indicações, que serão relações dos atos assim dispostos :

- a) segundo os órgãos a que eles dizem respeito; e
- b) segundo as finalidades instituídas.

Os dois mencionados conjuntos de indicações parcelares constituem os pontos de referência para experimentar-se, a qualquer tempo, quão exata seja a estrutura reduzida a têrmos formais e simbólicos.

O arrolamento das finalidades consuma-se, também, por duplo processo : um apenas discriminativo e outro obediente a um sistema de classificação.

No processo discriminativo, inscrevem-se para as unidades, nominalmente arroladas, as respectivas finalidades sintéticas ou analíticas, conforme constarem da legislação.

Evidentemente, êste arrolamento englobará o nominativo de unidades indicado acima.

E', pois, fatal que se pergunte porque não usar apenas êle, visto abranger, segundo se diz, o registro simultâneo de unidades e finalidades.

Não é, realmente, indispensável manter dois separados grupos de indicações, podendo-se, portanto, prescindir do simples registro nominativo de unidades.

Note-se, porém, que a enunciação completa das finalidades torna-se, de ordinário, volumosa, em confronto com as pequenas dimensões do registro nominativo — não importa quão detalhado seja — das unidades. Por isso, na hipótese de ser êste registro usado para outros fins e se se fizer necessária a maior facilidade de seu manuseio, é preferível possuí-lo à parte do discriminativo de finalidades.

O segundo processo demanda, em primeiro lugar, a classificação das finalidades, com o objetivo de dispô-las no menor número possível de espécies bem definidas.

O trabalho preliminar consiste em submeter a judicioso exame as finalidades atribuídas aos diferentes órgãos e, por êste meio, identificar seus caracteres dominantes e acentuar seus pontos de contacto e de divergências e reunir, em última instância, sob títulos gerais, as que ao analista pareçam guardar entre si o desejado grau de homogeneidade. Será, nessas condições, um trabalho feito em conformidade com o método científico,

que, conquanto não tenha cabimento supor-se que poderia apresentar a relativa perfeição das classificações obtidas nas ciências naturais, porque, embora muito mais modesto, é muito menos objetivável do que estas, vem a atingir feição satisfatória para o fim que lhe é próprio.

Para esclarecer melhor o assunto, figuremos um exemplo simples.

Ao passar em revista tudo o que, em virtude de disposições de lei, a Administração faz ou deve fazer, descobrimos que várias unidades administrativas têm por finalidade elaborar estatísticas.

Aí está, em sua expressão mais geral, uma finalidade: a preparação de estatísticas (sem dúvida, para a Administração como um todo, estatística não é finalidade; sê-lo-á, porém, para os órgãos a que incumbe, os quais, mercê do caráter adjetivo do referido encargo, entram na categoria dos chamados órgãos de atividades meio).

Retomando todos os registros a ela concernentes e examinando-os de novo, reconhecemos que as estatísticas, de cuja identidade de processo ou técnica estamos informados, se diversificam pelos objetos que focalizam. Tais objetos podem subordinar-se a títulos muito abrangentes, v.g. — movimento portuário de navios internacionais. Mas, esmiuçando os grupos secundários assim obtidos, conseguimos separar grupos menores e mais definidos, quais sejam: — passageiros de navios internacionais — (de interesse para serviços de polícia marítima ou de saúde pública ou de imigração) — carga de navios internacionais — (de interesse para serviços aduaneiros ou de administração portuária).

Estabelecida uma conveniente classificação de finalidades, inclui-se em cada grupo a relação das unidades interessadas, de preferência por ordem alfabética.

E' inevitável ocorrer que, não se podendo, sempre, atender de maneira rigorosa, à homogeneidade, na divisão do trabalho, esta ou aquela unidade deva ser classificada sob dois ou mais títulos. Mas um fato, igualmente verificável, de bem maior importância, por ser, algumas vezes, indício de ocorrência grave, na organização dos serviços, é o aparecimento de dois ou mais órgãos com finalidades totalmente identificadas: a ocorrência carac-

terizaria a existência de mais de um órgão para o exercício de u'a mesma função, causa de efeitos sempre indesejáveis, entre os quais o menos temível é o inútil dispêndio de esforços.

O reconhecimento da duplicidade ou multiplicidade de órgãos votados à consecução dum mesmo objetivo é, aliás, um dos bons frutos do arrolamento das unidades administrativas pela forma que acaba de ser explicada.

Além do trabalho a ser desenvolvido em conformidade com as linhas do plano que vimos esboçando, e que é, todo êle, suscetível de ser executado à distância, o levantamento da estrutura da Administração requer as informações dos responsáveis pelo cumprimento da lei.

Por êsse meio, não só se obtém um segundo controle da operação de levantamento e a eventual correção de erros, como se consegue pôr em relêvo o grau de efetividade na realização dos preceitos legais concernentes à organização.

Em matéria de levantamento da estrutura da Administração, a S.P.R. possui um bem valioso patrimônio.

E' o patrimônio havido da Secção de Coordenação da antiga D.C. com a missão de atualizar o Indicador da Organização Administrativa, acrescido pelos resultados do trabalho da mesma S.P.R.

Os leitores familiarizados com o Indicador terão notado, imediatamente, grandes afinidades entre êles e o levantamento de que nos ocupamos.

De fato, o Indicador, nos seus aspectos essenciais, é a suma periódica do levantamento, enriquecida por vários outros elementos condizentes com o verdadeiro caráter da obra, que é o de catálogo para pronta consulta.

Mas a coleta de dados meramente destinados à composição do Indicador poderia sem dúvida, compadecer-se com um menor grau de precisão, pois que o delineamento estrutural daí decorrente não estaria influenciado por qualquer propósito de apreciação.

Diga-se, entretanto, que, convertendo-se em produto derivado do rigoroso levantamento para efeito de melhoria da estrutura, o Indicador logrará o índice de correção dos registros originários e será, naqueles aspectos essenciais, à época em que for editado, a simples cópia, porventura abreviada, dos resultados do dito levantamento.