

Os órgãos-"staff", instrumentos de coordenação

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Administração

O ESTUDO dos sistemas administrativos da era presente mostra que eles foram suplementados, algumas vezes, pelo acréscimo de novas bases de formação histórica.

A estrutura e sua organização, a administração fiscal, de pessoal — algumas típicas formas de ação pelas quais os funcionários regulam as atividades do Estado — sempre podem melhorar, cada dia. Mas, só depois de munido de uma boa organização, de meios financeiros, investido de poderes e responsabilidades, o governo deve estar pronto para agir cada vez mais eficientemente, na execução das diretrizes públicas adotadas.

- Se as peças componentes não forem convenientemente dispostas de antemão, se o sistema leva à duplicação de trabalho, ausência de responsabilidade definida, coordenação imperfeita, supervisão frouxa, delegação ineficaz, etc. — então a organização será precária, desperdiçando o melhor do esforço humano, confundindo objetivos, antagonizando vontades, enfim, levando à morte a empresa.

Assim, boa organização e bom funcionamento são coisas indispensáveis à organização do Poder Público. Para sua consecução, porém, não adianta contar apenas com pessoal competente, já que apenas o pessoal não tornará nenhuma organização eficiente, como lembrou o Professor JOHN M. GAUS, quando escreveu: "Organização é a disposição ordenada de pessoal, para facilitar a realização de algum propósito assentado e acorde, mediante atribuições de funções e responsabilidades. E' relacionar entre si esforços e capacidades de indivíduos e grupos empenhados numa tarefa comum a todos de tal maneira que se alcance o desejado objetivo com o mínimo de atrito e o máximo de satisfação para aqueles a quem a tarefa visa servir e para os

que se acham empenhados no empreendimento". (1)

O ponto vital, pois, está na base, na própria estrutura que deve servir a uma disposição ordenada de tarefas individuais.

E' certo que qualquer sistema administrativo, sendo um arranjo ordenado de seres humanos, se condiciona, em casos particulares, àquelas modificações que as variações de personalidade sempre impõem, o que leva sempre a adaptar-se o pessoal aos relacionamentos organizacionais comuns, e não vice-versa.

Em se tratando da organização de qualquer sociedade moderna esta verdade cresce de importância. Isto, porque a sociedade moderna é, a bem dizer, uma associação de associações, e entre os grupos organizados contam-se, de um lado, os governos e respectivos aparelhos administrativos e de outro, as empresas privadas que apresentam características especiais em cada caso, embora muito se assemelhem em alguns aspectos.

A experiência e a observação mostram que os problemas técnicos da organização e da gerência de grande porte são muito semelhantes nos dois setores. Afinal, uma Companhia de Navegação pode ser de propriedade pública ou particular. Em qualquer caso, os dispositivos organizacionais serão paralelos. Daí dizer um dos maiores técnicos americanos, URWICK: "Para a humanidade, torna-se impossível progredir no conhecimento da organização, a menos que o fator estrutura seja isolado". (2)

(1) GAUS WHITE and DIMOCK — *The frontiers of Public Administration* — N. Y. 1936 — Págs. 66, 67.

(2) L. URWICK — *The function of Administration — in Papers on the Science of Administration* — N. Y. 1937 — Pág. 122.

Um estudo de qualquer organização, portanto, não será bem feito se o fator *estrutura* não for isolado de outras considerações, mesmo que esse isolamento possa parecer artificial.

Embora ainda se careça de uma teoria pura sobre a questão estrutural, não é menos verdade que alguns de seus elementos essenciais vão sendo paulatinamente discernidos como uma espécie de lineamentos principais da conformação e do arranjo de peças integrantes do aparelho público ou privado, que, afinal, conduzem ao funcionamento efetivo de toda a estrutura em conjunto.

É comum serem considerados cinco aspectos gerais da questão : — o indivíduo e seu cargo, célula-mater de organização ; a formação de unidades administrativas; a forma hierárquica de organização; a atribuição e delegação de autoridade; e a coordenação das partes componentes para um todo efetivo.

Já vimos que, dentro de unidades de trabalho em ação, existe, cada hora, a agregação de milhares de tarefas específicas. A combinação destas leva a divisões maiores, refletindo cada uma a dupla influência da especialização e da combinação : a *especialização*, agindo no sentido de dividir e subdividir o trabalho ; a *combinação*, no sentido de congregar trabalhadores e tarefas que, articulados em unidades e agregações maiores, formam a base do propósito superior a que servem.

No governo, as principais subdivisões do sistema administrativo se denominam, ordinariamente, departamentos, ou ministérios, para os órgãos de linha ; e comissões, corporações, autarquias, para os órgãos autônomos. De ordinário, também, são eles organizados à base de um propósito substantivo : por exemplo, o departamento da polícia de uma cidade, uma repartição de saúde pública municipal, uma secretaria estadual de agricultura, etc.

Entre nós, cada grande ministério é um conglomerado de certo número de unidades funcionais que se caracterizam, de *per si*, pela singularidade e unidade das respectivas tarefas, que são as unidades capitais da administração, usualmente denominadas departamentos, serviços, etc. (Por exemplo : Departamento Nacional da Criança, do Ministério da Educação e Saúde; o Serviço Florestal, do Ministério da Agricultura, etc.).

Sua base de organização, geralmente, é ainda o propósito; porém um propósito mais específico, es-

treito e unitário que aquêle de ordinário básico para o Ministério, integralmente.

Estes departamentos sofrem também subdivisões que recebem várias denominações, embora comumente se designem como *divisões* (ex. : a Divisão do Ensino Superior, do Departamento Nacional da Educação).

Por fim, baseados em especialidades materiais, ou serviços específicos ou mesmo em gêneros especiais de serviço, cada divisão se reparte em seções distintas — quase sempre o ponto terminal da estrutura em si mesma.

Antigamente, cada grande ministério era como uma unidade autônoma. Cada qual deles se arrogava responsabilidade plena para todas as suas operações primordiais e secundárias, fôssem de administração substantiva, fôssem de administração adjetiva.

Assim, cada ministério empreendia pesquisas, mantinha a sua própria contabilidade, fazia os seus pagamentos, submetia os seus próprios orçamentos à Comissão de Orçamento da Câmara, fazia as suas próprias compras de material, admitia diretamente o pessoal de que precisava e alugava os prédios em que era sediado, defendendo ciosamente a sua autonomia funcional, sua auto-suficiência, prosseguindo na sua marcha, sem olhar para os lados . . .

Gradualmente, porém, à custa de irem delegando sua autoridade, foram perdendo parte da responsabilidade no desempenho dos seus serviços auxiliares ou secundários, cedendo à pressão da especialização e da economia nos gastos.

Assim, foram sendo separadamente organizados, em parte fora e em parte dentro dos departamentos lineares, órgãos cujo trabalho especializado, embora pertencendo aos ministérios, iam ficando diretamente sob a jurisdição do chefe-executivo, ou dos órgãos financeiros centrais. Daí hoje o surgimento dos órgãos de administração geral, como o D.A.S.P., independentes de qualquer dos ministérios.

Já se vai tornando clássico o binômio de WILL-OUGHBY — atividades-fins e atividades-meio. Aqui no Brasil, em geral, temos para as primeiras, os ministérios; e para as segundas, o D.A.S.P., o Ministério da Fazenda, e outros órgãos menores, que vão servindo como órgãos institucionais, de administração doméstica de HOUSEKEEPING — como chamou o referido autor.

Freqüentemente, chama-se a tais serviços de "staff", ou de linha, confusão que, segundo WHITE, se deve evitar, através de uma terminologia que escape a confusões. Daí propor aquêlê autor a expressão "serviços auxiliares", muito adotada em países do continente europeu. Mas ainda um novo tipo de especialização se está afirmando nas grandes organizações, denominado pròpriamente de "staff" (estado-maior), surgido primeiramente no Exército prussiano, introduzido na organização do Exército americano pelo Ministro da Guerra, Elihu Root, em 1903, e que se vem tornando imprescindível no seio das organizações civis (inclusive na administração de emprêsas mercantis de grande porte), constituindo-se em *órgão* especial, um "staff", um *órgão* de aconselhamento, postado junto a um funcionário responsável, e desprovido de poderes de ação para o resto da estrutura.

Na estrutura militar, a função do estado-maior é planejar, aconselhar, auxiliar o oficial comandante, supervisionar, enfim, o comando, *mas não comandar*.

Ao "staff" civil se aplicam também os mesmos termos, isto é: estuda problemas administrativos, planeja, aconselha, observa; *porém não age*. Quer esteja, porém, agregado a um chefe-executivo, ou a outros administradores principais, a unidade *staff* influi em todos os sentidos, para cima, para baixo, ou para fora, através das linhas organizacionais. Todavia, é sempre aconselhamento, jamais comando.

Como disse FAYOL, "quaisquer que sejam a sua aptidão e sua capacidade de trabalho, os chefes de grandes emprêsas não podem, por si sós, desempenhar tôdas as suas obrigações, pelo que se vêm forçados a recorrer a um grupo de homens que dispõem do rigor, da competência e do tempo que porventura faltam ao Chefe. Esse grupo de homens constitui o Estado-Maior Gerencial. É um auxílio, ou um refôrço, como que uma extensão da personalidade do gerente, a assistí-lo no levar a cabo os seus deveres. Esse "staff" só se apresenta destacado como *órgão* à parte em grandes empreendimentos, crescendo sua importância na medida em que avulta a dêstes últimos." (3)

Por conseguinte, são diversas entre si, e não devem confundir-se, a função dos *órgãos* de linha, a

função dos serviços auxiliares, e a função dos *órgãos*-"staff".

O "staff" é a agência de ideação, de planejamento e de conselho opinativo. Os serviços auxiliares são como *órgãos* de função fisiológica: cuidam da manutenção de uma organização já existente, mas não das grandes diretrizes substantivas; o "staff" cuida de rever a organização, consoante o imponham novas necessidades; e também cuida de refazer a formulação de diretrizes capitais (*major policies*), tentando adaptar a emprêsa às contingências de cada momento.

De modo geral, pode dizer-se que os *órgãos*-*staff* surgiram com a necessidade imperativa das pesquisas realizadas para fundamentar planejamentos.

Essa forma de especialização é certo que está ainda muito imperfeita. Mas mesmo onde possa parecer não existir absolutamente qualquer função de planejamento, aí estará êlê ainda que empírico, em qualquer atividade onde se empregue o pensamento e a pesquisa nos problemas administrativos. A mais insignificante repartição de linha tem que planejar, por si própria, o seu trabalho, procedendo, pois, diàriamente, a planejamentos, quer pela ação propulsora de funcionários imediatamente responsáveis por decisões operativas, quer pela necessidade inadiável de tôdas as horas. Daí a necessidade da pesquisa, do "staff", um *órgão* que — diga-se de passagem — nem por isso deve adquirir qualquer monopólio de planejamento, impossibilitando a outros *órgãos* do govêrno de elaborar os seus próprios programas futuros e traçar suas diretrizes, sendo mesmo oportuno lembrar-se aqui que embora se consiga um *órgão* central de "staff", especializado agudamente na função de planejamento e coordenação, êste deve ser *suplementar* e não *exclusivo*.

Dessa maneira, a prática tem demonstrado que a formação de partes integrantes de uma larga organização sob a pressão crescente da especialização na divisão do trabalho, levou a três tipos principais de *órgãos* administrativos subordinados ao executivo-chefe: *órgãos* de linha, serviços auxiliares e *órgãos*-"staff". Dentro de cada um dêsses *órgãos*, a especialização fragmenta a tarefa em sub divisões convenientes, engendrando os cargos específicos.

Daí pensarmos que a posição dos *órgãos*-"staff" não é rígida, devendo tais *órgãos* postarem-se ao

(3) HENRI FAYOL, in URWICK, op. cit., pág. 104.

longo da linha, ora servindo aos órgãos executivos ora aos serviços auxiliares. Cumpre mesmo notar que na prática, nem sempre a distribuição das funções obedece nitidamente a essas categorias lógicas, acontecendo que, de ordinário, o trabalho de "staff" nem sempre fica claramente discernido, embricando-se algumas vezes com os serviços auxiliares, que também, às vezes, exercem funções genuinamente de "staff". E aqui o nosso pensamento também vem de encontro à boa solução de outro aspecto fundamental para a estrutura e funcionamento dos órgãos de "staff" que é o referente à *hierarquia*.

A clássica estrutura do exército, com seu sistema de responsabilidades decrescentes oferece-nos demonstração mais palpitante do que é uma hierarquia. Assim, não é de estranhar que as organizações de grande vulto tendam a acompanhar os padrões que, em essência, consistem na universal subordinação do subalterno ao superior, através de vários níveis de responsabilidade, que vêm desde o cimo até a base de uma estrutura rigidamente escalonada.

Nestas organizações, os próprios cargos têm o seu justo lugar na hierarquia, rotulados com um título que os distinga dos demais, cabendo ao seu ocupante não só a autoridade bastante para dar ordens a subordinados como o dever conseqüente de acatar e obedecer ordens de superiores.

Como o número de cargos decresce à medida que sobe o nível da organização, a estrutura, em conjunto, tende a afigurar-se a uma pirâmide, cuja larga base diminui rapidamente de dimensões, níveis acima, até ao vértice, onde é postada a autoridade suprema que rege a organização. Em seu todo, a estrutura governamental se enquadra nesses moldes, atendidas ligeiras modificações; e cada unidade do trabalho é como uma máquina, cujas peças — pelo poder de mando, expresso em regulamentos, portarias, circulares, ordens individuais, etc. — funcionam mecânicamente.

O grau de subordinação pode diferir dentro de certos limites, tanto quanto o do dever de obediência, sendo mais sensível nas classes inferiores do que nas superiores; em ambos os casos, porém, a forma típica da hierarquia pressupõe e exige a aplicação universal da regra de subordinação e obediência — como afirmou WHITE.

Partindo deste ponto de vista, podemos considerar que, em qualquer estrutura, os órgãos mais íntimos são permanentes centros de decisão: se mui-

tas questões sobem ao chefe da organização, para sua decisão sobre elas, outras se resolvem mesmo nos planos inferiores da escala hierárquica. A análise de qualquer organização revelaria as mais inesperadas localizações do poder de decidir em toda a linha hierárquica. Modernamente, vamos encontrar nos mais adiantados países a localização de poder de decisão mesmo à parte da estrutura da administração pública, como nos Estados Unidos, onde encontramos comissões reguladoras independentes, tanto nos governos federal como estaduais — que não são responsáveis perante o executivo nem dêle recebem instruções ou controle, funcionando fora da hierarquia oficial que depende do Presidente ou do Governador.

Outro problema cardinal para a Administração Pública, e que diz respeito mui de perto aos órgãos de pesquisa, é a *delegação de autoridade*. A autoridade administrativa, tal como ocorre com a autoridade política, pode apresentar-se *concentrada* ou *dispersa*.

Dentro de um qualquer nível de governo considerado isoladamente, como o da União, dos Estados ou dos Municípios, a jurisdição específica pode ser concentrada ou dispersa. Assim o chefe-executivo pode ser investido da mais completa autoridade, o que caracteriza o chamado sistema integrado; em caso contrário, temos o sistema descentralizado.

Na prática existem extensas gradações que vão da mais ampla descentralização à mais completa integração.

O funcionamento de uma organização é profundamente influenciado pela definição e pela delegação de autoridade. Logo de início, cumpre salientar a da unidade de comando, preceito que mais geralmente se observa na organização militar e na das empresas mercantis do que propriamente na administração civil. Essa regra acentua a necessidade de uma fonte única de autoridade suprema baseando-se no velho preceito: "ninguém pode servir a dois amos". Sem unidade de comando, ter-se-á desde logo desorganização, irresponsabilidade, confusão e pusilanimidade.

A definição da autoridade, partindo-se da unidade de comando, deve ser estabelecida de maneira mais clara e precisa. Falta de clareza neste ponto dá azo a incertezas, conflitos e irresolução. Rigorosa definição de autoridade sempre foi coisa essencial, de alto a baixo da linha; cada funcio-

nário tem o direito de saber precisamente o que se espera dêle, porque só assim conseguirá corresponder à expectativa.

Poder de mando e a respectiva responsabilidade devem ser equivalentes. O fim em vista é definir-se tão precisamente esta última que cada funcionário encarregado de deveres definidos e investido de poderes e autoridade adequados, seja responsável pelo bom êxito de cada tarefa.

Nas organizações públicas, o poder e autoridade são de ordinário atribuídos por lei exclusivamente ao chefe-máximo de cada órgão principal. As necessidades cotidianas, porém, vão levando à delegação e subdelegação desses poderes pelos diversos níveis da organização, passando cada autoridade ao nível inferior uma certa soma de autoridade especificada.

A delegação de autoridade dentro de um órgão de administração pública é uma ação revogável e sujeita a modificações, embora sendo quase sempre específica, isto é, apenas para o desempenho de deveres de um cargo específico. A boa administração exige que delegação seja tão precisa e específica, quanto possível, para que se possa posteriormente conseguir uma coordenação das partes componentes de qualquer organismo complexo, trabalhando estas em cooperação umas com as outras. Assim como, num aparelho mecânico, a máquina emperrará quando as suas peças não se movem no tempo devido, num organismo, a consequência de

coordenação imperfeita leva à ineficiência. Coordenação é o ajustamento das funções das partes componentes umas para com as outras, e o movimento e trabalho dessas partes, a tempo, de tal modo que cada um dê o máximo de sua contribuição para a produção resultante do todo.

A coordenação do grande número de partes de qualquer organização de grande vulto é sempre um reflexo do acúmulo e da divisão do trabalho a realizar; daí por que seus preceitos evoluem dia a dia, procurando satisfazer a cada hora as novas injunções do serviço. E também aí, os órgãos-*staff*, se postados em toda a linha, nos vários níveis, podem descobrir toda a máquina em ação, vêr-lhe os erros e as falhas e procurar-lhe soluções adequadas. E assim, através de uma coordenação dos órgãos de aconselhamento, analisam-se as ordens, as instruções, as portarias baixadas pelo chefe-executivo, para situá-las na experiência conseguida em outros setores, agindo dessa maneira os órgãos "staff" como um dos instrumentos suplementares de coordenação. Além do mais, promovendo conferências, entrevistas, inquéritos, e outros meios interdepartamentais de coordenação especializada, através de todos os níveis da organização, os órgãos-*staff* se tornam também um elemento eficaz de coordenação, porquanto seus estudos especializados os familiarizam com as consequências da coordenação precária, habilitando-os, pois, a propôr ao chefe-executivo os meios de conveniente retificação.