

Vantagens e limites do Estado-Maior administrativo

AS linhas evolutivas da moderna administração levaram a duas marcantes inovações : o surgimento de órgãos apenas consultivos, e o surgimento dos serviços auxiliares, frutos naturais da crescente especialização das tarefas de administração geral. E tão complexa é esta evolução dicotômica que alguns autores não distinguem bem as duas espécies de órgãos, usando, num sentido mais amplo, ora o termo *staff*, retirado da terminologia militar, abrangendo as duas espécies; ora o termo *serviço auxiliar*, abrangendo também os órgãos de aconselhamento.

Em qualquer organização de grande vulto, o chefe pode delegar a outrem a execução efetiva de muitos dos seus deveres, mesmo pessoais. As responsabilidades da direção, todavia, não as pode ele evitar, já que está ligado irredutivelmente à política administrativa, ao dever de comando, aos problemas de organização e suas relações, etc. Daí a sua carga de responsabilidade ser às vezes tão grande que um homem só não pode carregá-la, o que leva à necessidade de assistência para tomar aquelas decisões que não pode delegar a outros, por serem inerentes ao seu próprio cargo.

Em alguns casos esta ajuda é ocasional e assistemática; em outros, ela se resolve com um assistente executivo ou secretário particular; na maioria dos casos, porém, a ajuda necessária assume um caráter mais permanente, exigindo então um serviço caracterizado de estado-maior.

Que deve fazer o serviço de estado-maior? Estudar as questões que dependem de decisão, coligir documentos e informações, planejar o curso de ação e aconselhar seu chefe com referências para esse fim. Se o conselho fôr recebido pelo executivo, ainda aí continua o serviço auxiliando na transmissão e explanação das ordens, na observação dos resultados, etc.

De modo geral, a competência básica das atuais tarefas de um órgão *staff* está implícita na legislação orgânica baixada para as forças armadas dos Estados Unidos em 1903, sob a influência do ministro Elihu Root :

“sejam os deveres dos corpos de Estado-Maior preparar planos para a defesa nacional e mobilizar forças militares em tempo de guerra; investigar e relatar tôdas as questões ligadas à eficiência do exército e à preparação das operações militares; prestar ajuda profissional e assistência ao secretário da guerra, a generais e outros comandantes superiores e trabalhar como seus agentes, informando e coordenando a ação de todos os oficiais que estão sujeitos pelos termos desse ato à supervisão do chefe do *staff*; executar os deveres militares não outorgados em lei.

Todos os oficiais incluídos nos ditos corpos (Corpos de Estado-Maior) devem entregar-se exclusivamente ao estudo de problemas militares, preparação de planos para a defesa nacional e a utilização das forças armadas em tempo de guerra, investigando e comunicando sobre a eficiência de tais serviços, e sua aplicação na paz ou na guerra”.

Como se nota, caracteriza-se aí não um serviço de execução, um simples instrumento de estudos, pesquisas, planejamento e observação.

Numa organização que não seja muito complexa, a natureza dos problemas é tal que o chefe executivo, os diretores dos departamentos maiores, podem por si mesmos elaborar os planos e fazer as observações necessárias na orientação de suas decisões. A função do staff, então, é inerente à própria função executora. Numa organização de vulto, a complexidade dos problemas exige especialização: a função de estado-maior é segregada da função-motriz, para ser desdobrada em agências especializadas, que variam diretamente com o tamanho da organização e o caráter de seus problemas.

O estado-maior, para bem tratar de suas atividades, precisa, pois, situar-se fora da linha direta da hierarquia administrativa; enquistando-se num órgão adjunto do gabinete do chefe do executivo ou de executor superior, sobre o qual não pesam as linhas de subordinação e de responsabilidade. Exorbitando estes limites, haverá profundos desajustamentos. Por exemplo: se o executivo atribuir ao staff funções executivas que pertençam aos departamentos, surgirá, no mínimo, um dualismo de responsabilidades, ou, pior, a responsabilidade e a posição do órgão executor ficam em suspenso. Se o órgão staff é sóbrio, estudará a situação até encontrar uma solução (preferentemente em cooperação com o departamento), relata os resultados ao executivo, e traça com o departamento usurpado as necessárias instruções. Caso contrário, teremos um irreparável problema de superposição de funções.

Existe, também, uma tendência perniciosa, segundo a qual o estado-maior se torna agência de controle com direito próprio de agir mediante o que sabe ou crê que seja política de execução. Com a evolução dos antigos programas, surgem novas fases, variações da primeira formulação parecem necessárias, enfim, tornam-se essenciais mudanças de ação. E então o serviço baixa a devida ordem ou diretrizes dentro da estrutura da política aceita, ao invés de levar os fatos ao conhecimento executivo, traindo assim, a verdadeira função do staff.

Como é natural, os departamentos executores, zelosos de sua autoridade, reagem e tendem a resistir a qualquer intervenção externa. Sua tradição histórica baseia-se na independência, na sua quase autonomia. Por isso, quase sempre procuram anular prontamente os trabalhos do órgão de aconselhamento, adotando uma política de não cooperação ou sabotagem.

Em todos estes casos, as vantagens do estado-maior se anulam.

Os funcionários do staff, pois, dependerão sempre mais da habilidade para negociar idéias do que da capacidade de comando. A posse de um largo cabedal de conhecimentos, a perícia especializada da pesquisa organizada; paciência e persistência substituindo a tendência para decisões fixas e rápidas; convicção apostolar do anonimato extinguindo qualquer vaidade pessoal; lealdade para com os supervisores e não apenas insistência nas próprias convicções; tudo isso deve incorporar o pesquisador, o homem de estudos. Disso depende, prima ratio, o sucesso dos órgãos de staff, dos quais o executivo deve apenas depender através de idéias e não de atos.