

Um estado-maior administrativo para auxiliar o Presidente

NORMAN M. PEARSON,

(Trad. de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS
e PAULO LOPES CORRÊA)

NORMAN M. PEARSON, autor do trabalho que oferecemos à leitura e à meditação de todos os estudiosos de administração, mormente daqueles que desejam sinceramente o aperfeiçoamento da máquina administrativa nacional, é um notável especialista norte-americano em assuntos administrativos, o que facilmente se verificará pela maneira magistral com que versa o assunto, muito importante e muito oportuno, da racionalização das atividades de supervisão geral administrativa, cuja responsabilidade cabe ao chefe executivo. Diplomado em Ciência Política pela Universidade de Chicago, onde conquistou o doutorado, o Sr. PEARSON vem exercendo, há anos, importantes funções como alto funcionário da repartição de orçamento do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Membro que é, também, do Conselho de Pesquisas em Ciências Sociais, aprofundou-se no estudo das questões de gerência administrativa do governo federal, particularmente no setor da administração orçamentária.

Sob o título inglês original de "A General Administrative Staff to Aid the President", o presente trabalho foi publicado em "Public Administration Review", órgão da Sociedade Americana de Administração Pública (Spring, 1944, Vol. IV, N.º 2), de onde, devidamente autorizados, procedemos à tradução. Nêle o autor analisa as principais funções afetas ao Presidente da República, como chefe executivo, de acordo com muitos autores de renome, e, considerando a complexidade e o vulto cada vez maiores das mesmas, conclui pela imperiosa necessidade de existência de um órgão de estado-maior administrativo, ao qual o Presidente possa delegar grande parte das suas

atividades concernentes à gerência administrativa. Após passar em revista os vários conceitos de "staff", salientando a variedade de aceções em que esta palavra é empregada, estabelece a distinção entre órgãos de estado-maior administrativo e órgãos auxiliares da administração, inter-relacionando os dois tipos numa síntese intermediária que reputa de maior eficiência para alcançar os objetivos de assistência administrativa imediata ao Chefe do Executivo. Estuda, em seguida, os tipos básicos de delegação de autoridade e responsabilidade, focalizando, de passagem, os pequenos e inevitáveis conflitos que dela sempre resultam, e desenvolve especificadamente as funções que, no seu modo de ver, devem ser exercidas pelo órgão de estado-maior administrativo. A organização que propõe para um órgão desses é muito aproximada, na prática, do atual Bureau do Orçamento do Governo federal norte-americano. Ao concluir, depois de algumas considerações a respeito das condições essenciais à eficiência de uma repartição de estado-maior, o autor mostra a enorme importância que assumiu o Bureau do Orçamento como órgão de estado-maior administrativo do Presidente, o qual, através do processo orçamentário, pode acompanhar todas as fases da gerência administrativa. Chamamos especialmente a atenção dos leitores para esse ponto, pois o assunto é palpitante para os brasileiros, no momento em que, ao elaborar-se a nova Constituição da República, parece não estar ainda suficientemente clara no espírito de muitos de nossos administradores e legisladores a noção de que a elaboração da proposta orçamentária, pacificamente reconhecida como função do Executivo, e a execução do orçamento proporcionam o

mais poderoso instrumento de que possa dispor o Presidente da República para bem se desincumbir de suas responsabilidades de supervisor geral da administração pública.
(P.L.C.)

AORGANIZAÇÃO das altas atividades executivas do governo federal é mais difícil hoje do que em qualquer outra época da história. A alta administração de qualquer empresa, pública ou particular, se torna mais complexa à medida que aumentam o alcance das atividades e o tamanho da organização necessária para realizá-las. No governo federal, a partir da depressão econômica dos primeiros anos da década de 1930 e especialmente desde o início da segunda Grande Guerra, o alcance e a complexidade de atividades e o número de órgãos criados para desempenhá-las tiveram uma expansão sem paralelo na indústria privada ou em outros governos daquém e dalém mar. No ápice desse vasto número de unidades administrativas está o Presidente, que, de acordo com a Constituição, é o chefe responsável do Executivo. Além de suas responsabilidades pela gerência administrativa, ele é o comandante em chefe das forças armadas, chefe de Estado na conduta das relações exteriores, líder político da nação e chefe do ceremonial nacional. É óbvio que o tempo do Presidente deve ser cuidadosamente distribuído e que a assistência que lhe é devida no cumprimento de cada um desses deveres deve ser cuidadosamente organizada. Entretanto, apesar da importância do papel do Presidente na gerência administrativa, tem sido insuficiente a atenção consagrada ao assunto (1).

Em vista da magnitude de sua tarefa total, como pode o Presidente cumprir com suas responsabi-

lidades de gerência administrativa? Admite-se, em geral, que ele deve delegar autoridade aos chefes de departamentos e outros órgãos executivos. Mas como pode ter a certeza de que estas delegações são feitas de modo preciso? De que maneira pode coordenar os esforços das autoridades delegadas? Se o número de órgãos executivos se tornar demasiado grande (e todo o mundo afirma ser este o caso), como é que irá supervisioná-los e trazê-los para dentro de seu "alcance de controle"? Independentemente de suas delegações aos departamentos executivos para a execução de programas específicos, poderá ele delegar autoridade para o desempenho de suas supremas funções executivas? Se ele não puder delegar tal autoridade suprema, como poderá evitar congestionamento de suas tarefas? Se a delegar, como poderá evitar o dualismo de comando? Como poderá coordenar o trabalho dos serviços auxiliares centrais e dos departamentos de linha? Como é que o planejamento centralizado poderá ser coordenado com o trabalho dos departamentos de linha? Por último, mas não menos importante, como pode o Presidente ser sistematicamente informado, com segurança, de que as responsabilidades por ele delegadas estão sendo convenientemente executadas e de que está sendo feito progresso na realização dos objetivos do governo federal?

Há diversos métodos gerais de se atacar a solução do problema de auxílio ao Presidente na gerência administrativa: 1) a consolidação de órgãos, a fim de reduzir o número de chefes de repartição que despacham diretamente com o chefe do Executivo (2); 2) assistentes executivos de alto grau na Casa Branca (3); 3) comissões inter-departamentais (4); 4) órgãos de co-

(1) O Professor CHARLES E. MERRIAM, ao fazer a crítica de obras importantes e recentes de dois eminentes cientistas políticos, sobre assuntos de presidência — *The American Presidency*, de HAROLD J. LASKI, e *Presidential Leadership*, de PENDLETON HERRING — chamou a atenção, lamentando, para o fato de haverem êsses autores omitido qualquer consideração sobre o papel do Presidente na gerência administrativa ("The President: Leader and Manager", 1 *Public Administration Review* 74-76, Autumn, 1940). O problema está recebendo crescente e variada atenção em jornais e revistas populares; ver, por exemplo, o artigo de WENDELL WILLKIE, "Better Management, Please, Mr. President", 43 *Reader's Digest*, November, 1943.

(2) Esse método foi talvez o mais aconselhado no relatório do Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa. Ver, também, por exemplo, o artigo de E. CHARLES WOOD, "A Proposed Reorganization of the Executive Branch of the Federal Government", 37 *American Political Science Review* 476-90, June, 1943.

(3) Por exemplo, JOHN GAUS, "A Theory of Organization in Public Administration", in *The Frontiers of Public Administration*, de J. M. GAUS, L. D. WHITE e M. E. DIMOCK, University of Chicago Press, 1936.

(4) Esse método predomina na prática britânica e é também exposto por ARNOLD BRECHT.

ordenação de diretrizes governamentais (5); e 5) um gabinete administrativo, tipo estado-maior, para auxiliar o Presidente no desempenho de suas funções de gerência administrativa. Por mais desejável que fosse, do ponto de vista estritamente administrativo, que o Presidente dedicasse tempo integral à gerência administrativa, não lhe seria possível fazê-lo em virtude de suas outras principais responsabilidades no que concerne à guerra, às relações exteriores e à política nacional.

A solução definitiva do problema da assistência ao Presidente em gerência administrativa envolverá, em grau variável, todos os métodos acima apontados. Numa empresa tão vasta quanto o executivo federal, os citados fatores não são mutuamente contraditórios, mas complementares, e a maior dificuldade do problema consiste em se determinar a proporção ou ênfase que deve ser dada a cada um. Tendo em vista as outras responsabilidades do Presidente, este artigo investigará as possibilidades teóricas e práticas de um órgão de estado-maior administrativo para auxiliar o Presidente na gerência administrativa interna do ramo executivo. Nenhuma tentativa será feita para examinar os múltiplos e importantes problemas que envolvem as relações do Presidente com o Congresso, no tocante aos problemas de gerência administrativa (6).

As mais recentes e mais inclusivas recomendações concernentes ao auxílio que se deve dar ao Presidente em gerência administrativa foram feitas em 1937, no relatório do Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa, que incluiu três dos métodos acima apontados. As recomendações incluíram: 1) aumento do número de servidores da Casa Branca, a fim de proporcionar ao Presidente uma assistência pessoal e imediata; 2) fortalecimento e desenvolvimento dos órgãos de staff, que cuidam de assuntos de orçamento, de planejamento e de pessoal, como instrumentos administrativos do chefe do Executivo; e 3) redução dos cento e tantos órgãos do ramo executivo para uns doze departamentos principais que tenham contacto direto com o Presidente. Em-

(5) Por exemplo, a Repartição de Mobilização de Guerra.

(6) Para um estudo esclarecedor desse último problema, ver os recentes artigos de A. W. MACMAHON, "Congressional Oversight of Administration: The Power of the Purse", 58 *Political Science Quarterly* 161-90, June, 1932, 380-414, September, 1943.

bora a Lei de Reorganização de 1939 não houvesse alcançado plenamente êsses objetivos, o pessoal da Casa Branca foi ampliado; o Bureau de Orçamento e a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais foram incluídos no Gabinete Executivo do Presidente e fortalecidos (a Lei de Reorganização excluiu a Comissão do Serviço Civil); e o número de repartições federais se viu reduzido de mais de trinta. Com o advento da II Guerra Mundial, entretanto, o contingente de novas e mais importantes repartições de guerra veio, até certo ponto, contrabalançar as vantagens obtidas com os planos de reorganização. A extinção, em 1943, da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, em consequência do desfavor do Congresso, constituiu outro retrocesso. Talvez o mais importante e ininterrupto desenvolvimento, desde 1937, no sentido de organizar a tarefa presidencial de gerência administrativa, tenha sido o crescimento do Bureau do Orçamento para mais de quinze vezes o seu tamanho médio, no período compreendido entre 1921 e 1938 — fortalecendo seus trabalhos de pesquisa administrativa, de revisão de orçamentos, de coordenação estatística, de revisão de propostas legislativas, e de pesquisa em finanças públicas. Constitui ele agora, virtualmente, o único órgão de staff do Presidente.

O recente e rápido crescimento do Bureau do Orçamento proporciona ocasião adequada para se analisarem novamente as teorias de organização relativas à assistência que se deve prestar ao Presidente em sua tarefa de gerência administrativa. Que espécie de órgão de staff pode ajudá-lo melhor no desempenho de seus deveres administrativos? Que pode fazer esse órgão de staff para que sejam efetivamente solucionados os problemas de controle executivo supremo numa empresa tão vasta como o governo federal? Até que ponto o Bureau do Orçamento veio a constituir-se em auxiliar de estado-maior do Presidente? A fim de compreendermos os processos pelos quais um chefe executivo pode ser auxiliado, torna-se necessário, em primeiro lugar, conhecermos suas principais funções na gerência administrativa de uma empresa razoavelmente grande (7).

(7) O tamanho da empresa é importante no conceito de gerência administrativa, principalmente do ponto de vista da organização da alta administração. Numa empresa

PRINCIPAIS FUNÇÕES DE UM CHEFE EXECUTIVO

Na literatura sobre administração há uma notável concordância de opiniões no tocante às principais funções de um chefe executivo. HENRY FAYOL concebeu que os principais elementos da função administrativa, nos quais um administrador geral é principalmente interessado, são os seguintes: planejamento, organização, comando, coordenação e controle (8). GULICK, aperfeiçoando o pensamento de FAYOL, incluiu, como principais aspectos do trabalho executivo, o planejamento, a organização, o provimento de pessoal, a direção, a coordenação, a apresentação de relatórios e o orçamento, todos êles constituindo a função POSDCORB (iniciais dos vocábulos ingleses: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*) (9). L. D. WHITE estabeleceu os seguintes "deveres administrativos de um chefe executivo": determinar as principais diretrizes da política administrativa; expedir as necessárias ordens, instruções e resoluções; coordenar a organização; autorizar os detalhes de organização; controlar a administração financeira; nomear e exonerar pessoal; superintender, facilitar e controlar operações administrativas; investigar; e, finalmente, conduzir relações com o público (10). Considerando os tipos de esforços exigidos na tarefa executiva, sob o ponto de vista da liderança, ORDWAY TEAD incluiu: 1) planejar e definir diretrizes e métodos de ação; 2) organizar as atividades de outros; 3) delegar autoridade e responsabilidade; 4) controlar estas últimas em função dos resultados desejados; 5) superintender o progresso geral dos resultados; 6) expedir ordens gerais ou instruções; 7) interpretar e transmitir diretrizes;

muito pequena, as mesmas funções são exercidas, mas por um só indivíduo e, como observou FAYOL, a maior parte do seu tempo é dedicada à "função técnica", isto é, ao assunto específico da empresa, de preferência à "função administrativa" (*Industrial and General Administration*, trad. de J. A. COUBROUGH, Londres, I. Pitman and Sons, 1930, págs. 8-15).

(8) *Ibid.*

(9) "The Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration*, coordenados por L. GULICK e L. URWICK, Institute of Public Administration, 1937, pág. 13.

(10) *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan Co., 1939, págs. 53-60.

8) treinar subordinados para as posições-chave, tendo em vista a realização dos encargos executivos; 9) coordenar os diversos esforços e elementos; e, finalmente, "a importante tarefa de estimular e animar todos os indivíduos que estiverem contribuindo com seus esforços" (11). O relatório do Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa não fez nenhuma tentativa no sentido de enumerar os principais deveres administrativos do Presidente. Recomendou, entretanto, que ao Presidente se atribuissem "o controle direto e a responsabilidade imediata das grandes funções administrativas do Governo", isto é, da administração de pessoal, administração fiscal e organizacional, e administração de planejamento (12).

Com as devidas concessões às variações de sentido, a maioria dos autores concordaria quanto aos seguintes elementos principais da tarefa executiva: planejamento, organização, provimento de pessoal, direção, coordenação e controle. Nenhuma tentativa será feita aqui para apontar todas as variações sutis nos significados dos termos, tais como são usados por diferentes autores. Mas a enumeração constitui um ponto de partida altamente sugestivo para se estabelecerem as principais funções executivas do Presidente. Antes de analisar essas funções, entretanto, será útil fazer um resumo dos principais desenvolvimentos da teoria do staff.

CONCEITOS DE "STAFF"

Os conceitos de staff se desenvolvem e variam de significado, desde as menores até às maiores organizações. Em sua significação mais geral e elementar, o termo staff tem sido usado para se aplicar a todo o pessoal de uma organização, ou aos assistentes imediatos e pessoais de um chefe executivo. Num sentido talvez ainda mais elementar, staff tem sido usado para indicar uma distinção funcional entre o pessoal que "sabe e pensa" e o pessoal de "linha", que "executa sem pensar" (13).

(11) *The Art of Leadership*, McGraw Hill Book Co., 1935, págs. 14-15.

(12) *Administrative Management in the Government of the United States*, Government Printing Office, 1937, págs. 5-6.

(13) F. A. CLEVELAND, *Expert Staff Aids to Management*, Industrial Service and Equipment Co., 1918.

À medida que as organizações se vieram tornando mais amplas, surgiu o problema da organização dos serviços auxiliares. Pessoal, contabilidade, pagamento, aquisição de material, e outros serviços foram desenvolvidos como funções classificadas na base de processo. Tais funções têm sido, às vezes, denominadas serviços de *staff*, porque são comuns a todos os departamentos de *linha* (ou específicos), que, em geral, são organizados na base de assunto específico ou propósito, e também porque elas manifestaram a tendência de se organizarem em torno do chefe executivo (14). Mas o ponto de vista dos executores dos serviços auxiliares é, principalmente, a administração da função pela qual são responsáveis e não a vasta administração de programas. Conforme assinalaram GAUS e WHITE, pode haver, em consequência disso, um conflito entre os departamentos de *linha* e os órgãos de serviços auxiliares. Se concordarmos com FAYOL, GULICK, WHITE e TEAD, em que os principais deveres administrativos de um chefe executivo são o planejamento, a organização, o provimento de pessoal, a direção, a coordenação e o controle, então os serviços auxiliares se tornam apenas uma parte subordinada de toda a tarefa executiva — e isso tanto mais quanto maior for a organização. O *staff* que auxilia o chefe executivo no desempenho de seus principais deveres administrativos é diferente do *staff* que executa serviços técnicos auxiliares. Haveria menos confusão se, como sugeriu WHITE, o termo *staff* não se aplicasse aos serviços auxiliares, ou se fosse adotada a frase modificada de GAUS: *staff de serviços técnicos auxiliares*, ou, ainda melhor, a frase de MACMAHON e MILLETT: "administração de negócios".

Nas empresas de maior vulto, o segundo tipo de assistência de estado-maior a ser distintamente organizado foi o de *staff* consultivo do executivo, descrito por FAYOL, GULICK e WHITE (15). Este *staff*, puramente consultivo, se coloca inteiramente fora das linhas de autoridade e responsabilidade, e é, talvez, representado pelo órgão de planejamento.

(14) MOONEY e REILEY sustentam que "o *staff* é um serviço puramente auxiliar" (*The Principles of Organization*, Harper and Bros., 1939, pág. 35).

(15) GULICK, *op. cit.*, pág. 31; FAYOL, *op. cit.*, págs. 48-49, 53-54; WHITE, *op. cit.*, págs. 42-73.

URWICK levou mais além o conceito de *staff*, não só por distinguir claramente entre *staff* administrativo geral, *staff* consultivo e *staff* de serviço auxiliar, como também por indicar que o *staff* administrativo geral, sob a supervisão imediata do chefe do executivo, coordena os serviços do *staff* consultivo e os serviços auxiliares com as atividades dos departamentos de *linha* (16). Certas funções consultivas, tal como o planejamento, requerem a atenção constante do chefe executivo, a fim de alcançar plena utilização nas operações de *linha*. Ademais, em grandes organizações, os conflitos que ocorrem entre os funcionários dos serviços auxiliares, os quais encaram suas próprias atividades sob o prisma funcional ou de processo, e os funcionários de *linha*, que tentam realizar os objetivos do programa, podem tornar-se demasiado numerosos para que o chefe do executivo pessoalmente os possa resolver. Quanto maior for a organização, de tanto mais auxílio necessitará o chefe do executivo para integrar o planejamento nas operações de *linha* e para coordenar os serviços auxiliares com as atividades dos departamentos de *linha*. Tal coordenação pode assegurar a utilização adequada tanto do planejamento como dos serviços técnicos auxiliares na realização dos principais objetivos do programa da organização. Ao mesmo tempo, pode também assegurar a manutenção das necessárias diretrizes departamentais no âmbito dos vários serviços auxiliares.

GAUS, seguindo as distinções básicas de URWICK, aplicou igual teoria ao problema da assistência que se deve prestar ao Presidente, através de um estado-maior. Salienta o papel dos auxiliares de *staff* em obter e apresentar material coordenado para a determinação de diretrizes por parte do chefe executivo, transmitir decisões aos principais funcionários de *linha* e acompanhar, mediante controle, o desempenho de tarefas por parte dos funcionários de *linha* (17).

O exame, acima feito, dos conceitos de *staff* ilustra a grande variedade de acepções e dá a perceber o cuidado com que devem ser usadas. Expondo outro conceito de *staff*, relacionaremos

(16) "Organization as a Technical Problem", in *Papers on the Science of Organization*, Institute of Public Administration, 1937, pág. 75.

(17) *Op. cit.*, págs. 71-85.

os elementos supra-citados, tais como *staff* consultivo e *staff* auxiliar, numa síntese destinada a ser de grande eficácia para auxiliar o Presidente no cumprimento de suas responsabilidades de gerência administrativa.

AS FUNÇÕES EXECUTIVAS DO PRESIDENTE

Os autores de trabalhos sobre administração pouco se têm esforçado em analisar as funções executivas de uma grande empreesa com referência ao grau de atenção pessoal que se requer do chefe executivo (18). Nenhuma análise desse tipo foi emprendida para a tarefa executiva do Presidente. Talvez a razão disso esteja no fato de que a maioria dos autores haja considerado as funções executivas como unitárias e inerentes ao chefe executivo, e não suscetíveis, portanto, de serem delegadas. Além disso, a grande diferença no tamanho e natureza das organizações dificulta uma apreciação ampla. Mas se o Presidente, além de servir como chefe do Executivo, deve também agir em diversas outras capacidades, é óbvio que ele deve limitar seus esforços pessoais no desempenho de suas funções executivas em matéria de gerência administrativa. Qual dessas funções deveria receber a maior porção de sua atenção pessoal, a fim de que ele possa ser eficiente, o mais possível, como chefe do Executivo?

Para observar-se o modo pelo qual o Presidente pode ser auxiliado no desempenho de seus deveres de gerência administrativa, torna-se importantíssimo distinguir as delegações de autoridade que o Presidente faz ao seu órgão auxiliar de administração geral, das delegações que ele costuma fazer aos diretores de departamentos para a administração de seus programas específicos. Além disso, sustenta-se que todas as delegações feitas pelo Presidente são questões de grau, quer sejam feitas aos departamentos de linha, quer aos órgãos centrais auxiliares. O estudo que faremos a seguir, de cada um dos deveres administrativos do Presidente, apresentará: uma breve descrição da função e do problema que o Presidente enfrenta ao executá-lo; um rápido estudo das princi-

pais sugestões feitas pelos estudiosos da administração no sentido de ajudar o Presidente a solucionar o problema; e uma breve referência à prática atual — tudo com o propósito dominante de distinguir a delegabilidade dos vários aspectos das funções executivas, peculiares a um órgão central auxiliar.

Planejamento — Ao tentarmos indicar até que ponto o planejamento exige a atenção pessoal do Presidente e, consequentemente, o grau até onde poderá ser delegada essa atenção, devemos conceber o planejamento em suas relações com o procedimento administrativo. A este respeito é útil adotar a distinção entre planejamento de programa e planejamento administrativo, desenvolvida por DONALD STONE (19). De acordo com o ponto de vista desse autor, o planejamento de programa diz respeito aos "assuntos substantivos ou técnicos que constituem o objetivo específico do órgão". O planejamento administrativo, por outro lado, se refere "ao desenvolvimento de uma organização satisfatória, ao método de provê-la de pessoal, às normas e práticas a serem seguidas, e à direção e coordenação das operações". O Presidente, na sua qualidade de chefe do Executivo, deve tomar decisões tanto em matéria de planejamento de programa, como de planejamento administrativo.

As sugestões relativas ao auxílio que se deve prestar ao Presidente, em matéria de planejamento, têm geralmente estipulado que haja um assistente-chefe ou um órgão de planejamento diretamente subordinado ao Presidente (20). Prática recente estabeleceu que a Junta de Pla-

(19) Ver seu "Planning as an Administrative Process", in *Proceedings of the National Conference On Planning*, May 12, 1941, American Society of Planning Officials, 1941 (O trabalho aqui mencionado foi publicado na *Revista do Serviço Públíco*, n.º de novembro de 1942, págs. 17-22, em tradução de PAULO LOPES CORRÊA).

(20) GAUS, por exemplo, em 1936, recomendava que um dos seis "assistentes do estado-maior administrativo" do Presidente fosse responsável pelo planejamento de recursos naturais, a fim de não só garantir a coordenação de tal planejamento através de todo o governo, como também providenciar para que os resultados do planejamento fossem canalizados para a corrente de negócios que afluem à mesa do chefe executivo (*op. cit.*, pág. 84). O relatório do Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa recomendou que o planejamento de recursos naturais, bem como outros tipos amplos de planejamento de

(18) A. W. MACMAHON e J. D. MILLETT investigaram as responsabilidades executivas totais de numerosos diretores de departamentos, com maiores ou menores núcias, em *Federal Administrators*, Columbia University Press, 1939.

nejamento dos Recursos Nacionais, composta de três membros, integrada no Gabinete Executivo do Presidente e diretamente subordinada ao Presidente, se ocupe dos aspectos mais amplos do planejamento de programa referente aos problemas de grande alcance dos recursos humanos e naturais. O planejamento de programa dos problemas de pequeno alcance, em seus aspectos técnicos e detalhados, é deixado, na primeira instância, aos departamentos e repartições específicas, sendo ulteriormente revisto pelo Bureau do Orçamento, que trata mais diretamente dos programas e da organização das atuais repartições de administração específica do governo federal. Ao examinar o orçamento nacional, o Bureau tem diante de si um quadro concreto do trabalho dos departamentos em, pelo menos, três anos fiscais — o ano fiscal que acaba de terminar, o ano fiscal corrente e o ano fiscal seguinte. O Bureau de Orçamento tem também permissão para solicitar informações sobre planos futuros ou sobre um histórico que abranja alguns anos, e utiliza material diverso daquele que recebe sob a forma de estimativas orçamentárias. A recente Ordem Executiva n.º 9.384, datada de 4 de outubro de 1943, torna explícita a autoridade do Bureau do Orçamento para rever os projetos de planos dos órgãos executivos com referência a obras públicas.

Com respeito à função de planejamento encarada como um todo, vê-se prontamente que o Presidente só pode avaliar em termos amplos os resultados das investigações de um órgão central de planejamento, tal como a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, a qual ele deve permitir que proceda de acordo com instruções muito gerais. Mesmo em se tratando do planejamento de programa e administrativo dos órgãos federais, de mais urgência, tal como se reflete na proposta orçamentária e nos estudos de gerência administrativa elaborados pelo Bureau do Orçamento, o

programa, ficasse sob a responsabilidade de uma junta composta de cinco membros, diretamente subordinada ao Presidente (*op. cit.*, págs. 18-19). O relatório da Brookings Institution aconselhou fortemente que o planejamento de programa ficasse a cargo de uma divisão do Bureau do Orçamento (U.S. Congress, Senate, Select Committee To Investigate the Executive Agencies of the Government, *Investigation of the Executive Agencies of the Government*, preparado pela Brookings Institution, Government Printing Office, 1937).

Presidente despende um tempo relativamente pequeno.

Em suma: 1) o planejamento de longo alcance, como função executiva, deve ser, por força, extensivamente delegado; 2) a delegação ao Bureau do Orçamento, para rever o planejamento de programa e administrativo em relação à proposta orçamentária, embora seja extensiva, acha-se sujeita a uma supervisão um tanto mais rigorosa por parte do Presidente; e 3) o Bureau do Orçamento é um órgão que virtualmente assegura ao Presidente que os resultados do planejamento estão sendo postos em prática nos programas das repartições executivas.

Organização — As exigências da presente guerra total tornaram necessário um grau, até aqui desconhecido, de organização de muitos aspectos da vida nacional; consequentemente, as responsabilidades presidenciais em matéria de organização são indubitavelmente maiores do que nunca. Segundo a Constituição, a autoridade básica para criar e reorganizar órgãos federais cabe ao Congresso, e, como indicou WHITE, o dever administrativo do Presidente antes seria o de “autorizar os detalhes de organização”, do que organizar, em seu sentido propriamente dito, como poderia fazê-lo um gerente na indústria particular. Contudo, os detalhes, especialmente em época de crise nacional, assumem muitas vezes considerável importância. A *Works Progress Administration*, durante a crise, por exemplo, e a Junta de Produção Bélica, durante a presente guerra, foram criadas por ordens executivas. Além disso, o Congresso concedeu ao Presidente amplos poderes de reorganização (por períodos limitados), pelas leis de reorganização promulgadas em 1918, 1932 e 1933, 1939 e 1941 (21). Mas a mais árdua responsabilidade, a exigir a atenção pessoal do Presidente, talvez consista no agrupamento e reagrupamento dos seus principais auxiliares imediatos, relativamente numerosos, cada um dos quais chefia, em geral, uma grande organização.

(21) O Comitê Presidencial recomendou que fosse atribuída ao Presidente autoridade contínua para proceder a reorganizações, de modo bastante amplo, mas o máximo que o Congresso concedeu na Lei de Reorganização de 1939 foi autorizar “planos de reorganização”, que seriam postos em prática caso não sofressem objeção por parte do Congresso dentro de prazo determinado.

Entre as primeiras iniciativas para resolver os problemas de organização federal através do uso de órgãos centrais, encontram-se o Bureau de Eficiência (1916-33), que auxiliou mais o Congresso do que o próprio Presidente, e as Juntas de Coordenação (1921-33), ambas as quais se concentravam nos serviços industriais. Embora o Bureau do Orçamento tenha tido ampla autoridade, desde 1921, para empreender pesquisas em organização, seu insucesso em fazê-lo motivou os estudos de reorganização, levados a efeito em 1936-37, pelo Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa e pela Brookings Institution, ambos grupos particulares contratados pelo governo. Os estudos de ambos exerceram decisiva influência na criação de uma forte Divisão de Gerência Administrativa no Bureau do Orçamento, em 1939. Esta Divisão tem por fim auxiliar o Presidente a pôr em prática a autoridade prevista nos termos da Lei de Orçamento e Contabilidade, os poderes para criar novas e necessárias repartições de guerra, e os poderes para reorganizar repartições, em conformidade com a Lei dos Poderes de Guerra de 1941.

Em geral, pode-se dizer que a função organizadora do Presidente, como chefe executivo, deve ser extensivamente delegada de duas maneiras. Aos departamentos e repartições de linha tem sido e deve continuar a ser delegada autoridade muito ampla para exercerem atividades de organização dentro de suas jurisdições programáticas e das limitações impostas pelo Congresso. Em segundo lugar, as responsabilidades de organização, por parte do governo em geral, foram e devem continuar a ser delegadas a um órgão central de *staff*, neste caso o Bureau do Orçamento. O Bureau do Orçamento tem feito recomendações não sómente quanto a principais reorganizações internas de repartições federais, como também quanto a reorganizações que abranjam duas ou mais repartições. Embora os importantes detalhes de organização devam ser extensivamente delegados, o próprio Presidente deve reservar-se a tarefa de organizar o seu pessoal de confiança, isto é, os chefes dos principais órgãos de linha e de *staff*, com respeito um ao outro e a si próprio. Os tremendos encargos que, a esse respeito, são hoje por ele pessoalmente enfrentados, não podem ser inteiramente resolvidos, quer por seus auxiliares de gabinete da Casa Branca, por consultores

pessoais, pelo Bureau do Orçamento, ou por meio de delegações extensivas aos próprios funcionários em geral. O número total de pessoas de confiança que despacham diretamente com o Presidente deve ser reduzido, mas é difícil dizer-se qual deva ser o número exato.

Provimento de pessoal — O provimento de pessoal, como função executiva do Presidente, apresenta dois aspectos principais: 1) responsabilidade para nomear e dispensar os seus auxiliares imediatos, e 2) o recrutamento e gerência do grande corpo de funcionários públicos civis. O problema, sob o ponto de vista da atenção pessoal do Presidente, está na quantidade e no tipo de funcionários que ele deve nomear e dispensar e, também, nas amplas diretrizes que devem ser observadas na direção do vasto número de empregados do serviço federal. O inclusivo relatório apresentado pelo Comitê Presidencial, em 1937, propôs que fossem reduzidos os encargos presidenciais de nomear e dispensar diretamente o pessoal, ficando os agentes de correios, *marshals*, coletores de rendas internas e inspetores de alfândega (num total de 14.400, aproximadamente) sujeitos à nomeação pelos ministros de Estado e diretores de órgãos independentes — objetivo esse que desde então passou a ser realizado por lei. Indiretamente, de acordo com o Comitê, o número de cargos com atribuições para elaborar políticas e para os quais as nomeações e demissões devem ser feitas pelo Presidente, teria de ser reduzido pela consolidação de repartições federais. Para o recrutamento e direção do grande corpo de servidores civis, o Comitê Presidencial recomendou a criação de uma Administração do Serviço Civil, sob a chefia de um administrador nomeado pelo Presidente de acordo com parecer e aprovação do Senado.

Embora o Presidente esteja, indubitavelmente, sobrecarregado com suas responsabilidades de nomeações e de direção de pessoal, diversos desenvolvimentos importantes, ocorridos nestes últimos anos, vieram facilitar a situação. O Plano de Reorganização n.º I, ao criar o Gabinete Executivo do Presidente, recomendou a criação do cargo de agente de ligação em administração de pessoal, a fim de auxiliar o Presidente em seus deveres de administração de pessoal e ajudá-lo a manter contacto mais estreito com os órgãos federais relativamente às suas diretrizes de admi-

nistração de pessoal (22). Esse agente de ligação pode ser bastante útil para arbitrar diferenças de opinião que continuem a surgir entre a Comissão do Serviço Civil, como órgão de serviços auxiliares, e os departamentos de linha (23). O Bureau do Orçamento, aliás, tem trabalhado cada vez mais em cooperação com a Comissão do Serviço Civil na promulgação de uma variedade enorme de diretrizes de pessoal, inclusive a determinação de prioridade entre órgãos federais em matéria de pessoal. Não é provável, entretanto, que o Bureau se interesse, como o faz o Departamento do Tesouro Inglês, pela grande massa de problemas de administração de pessoal (24). Embora a tarefa de fazer numerosas nomeações para cargos de nenhuma responsabilidade política tenha sido bastante reduzida, o número de cargos de confiança que o Presidente deve preencher por nomeação direta é ainda demasiado grande. Qualquer solução dependerá em parte de uma consolidação de repartições.

Direção — A direção, como responsabilidade executiva do Presidente, apresenta os aspectos tanto da administração de pessoal como da organização. A direção pessoal imediata e a liderança acham-se implícitas em suas relações com o pessoal da Casa Branca, com o seu Gabinete e com os chefes dos principais órgãos de linha, e com o Diretor do Orçamento e chefes de outros principais órgãos de staff. Mas o Presidente nem sempre pode despachar diretamente com os chefes de suas repartições principais, pois o número deles é demasiado grande. Conseqüentemente, costuma expedir instruções gerais que afetam os departamentos (ministérios) ou os órgãos de staff,

(22) Ordem Executiva n.º 8.248, de 8 de setembro de 1939.

(23) O Conselho de Administração de Pessoal, instituído para prestar assistência tanto ao Presidente como à Comissão do Serviço Civil, é constituído de representantes dos serviços de pessoal dos ministérios e também tem feito muito no sentido de reduzir ao mínimo essas diferenças.

(24) O Departamento do Tesouro Inglês, naturalmente, desde 1920 é responsável por assuntos de pessoal, tais como classificação, tabelas de vencimentos, aposentadoria e condições de licença, assim como emite parecer a respeito das nomeações de chefes de pessoal dos ministérios. Até mesmo os regulamentos elaborados pelos comissários do serviço civil, para admissão ao serviço público, estão sujeitos à aprovação do Tesouro.

mediante ordens executivas ou através de circulares de um órgão de estado-maior de primeiro nível, tal como o Bureau do Orçamento, ou por outros meios.

A direção de uma grande empresa por qualquer chefe executivo é grandemente condicionada pela estrutura orgânica fundamental e pelos métodos de trabalho determinados no processo de organização. A soma de atenção pessoal exigida do Presidente, por exemplo, na direção dos negócios de certos departamentos, dependeria não só da extensão de delegação que o Presidente concedesse ao departamento, ao longo das linhas de autoridade e responsabilidade, como também de certos processos básicos, tais como os relacionados com o orçamento, os quais ordinariamente chamam a sua atenção para o trabalho da repartição. Um órgão de estado-maior, tal como o Bureau de Orçamento, pode ser encarregado dos detalhes de certos aspectos da direção geral dos departamentos de linha; nesse caso, o grau de atenção pessoal a ser exigido do Presidente passa a depender do bom critério do Diretor do Orçamento. Mesmo se os chefes de serviços auxiliares ou de repartições consultivas despachassem diretamente com o Presidente, os detalhes de direção para a função seriam usualmente deixados ao critério desses chefes, como no caso da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, ou como foi recomendado pelo Comitê Presidencial para o administrador do serviço civil.

Os encargos pessoais de direção atribuídos ao Presidente são provavelmente, hoje em dia, maiores do que nunca. A consequência da distensão, grandemente aumentada, do alcance do controle pessoal do Presidente tem sido uma ameaça crescente à unidade de comando, tanto nas decisões relativas às diretrizes gerais quanto na gerência administrativa. Embora seja evidente que delegações extensivas devem ser feitas, como de fato o são, as demais responsabilidades pessoais do Presidente para dirigir os seus auxiliares imediatos não devem ser delegadas. Conforme indicação do Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa, o problema da direção afeto ao chefe do Executivo deve ser considerado como complemento do problema da organização de departamentos de linha, de repartições auxiliares de estado-maior e de assistência pessoal imediata. Mas se um número maneável de órgãos fosse criado

e a direção fosse amplamente delegada aos diretores desses órgãos, tornar-se-ia cada vez mais necessário que o principal órgão de estado-maior mantivesse um controle sistemático da execução, por exemplo, através do orçamento federal como instrumento de administração. Talvez um processo de rotina, do tipo do orçamento federal, e nas mãos de um órgão de administração geral, esteja contribuindo mais para manter coesa a vasta estrutura federal e facilitar os encargos de direção do Presidente do que a própria forma de organização.

Coordenação — Como no caso das outras funções executivas, a responsabilidade de coordenação pelo Presidente tem-se tornado excessivamente complexa nestes últimos anos. Entre os mais importantes aspectos de coordenação destaca-se, como principal, o seu dever pessoal de coordenar os esforços dos homens que se acham à testa dos principais órgãos de *staff* e de linha. O Gabinete, que tem sido a tradicional instituição do Presidente para consulta com os chefes dos órgãos mais importantes, tem sido criticado por MACMAHON e MILLET sob o fundamento de que não possui nenhum secretário executivo para preparar a ordem do dia e executar os serviços, e nem qualquer ponto focal nos ministérios, que se incumba especialmente de assuntos que devam ser trazidos à atenção do Gabinete (25). GAUS sugeriu que um dos seis "assistentes de administração geral" do Presidente servisse como secretário geral do Gabinete, a fim de coordenar o material que a este vem ter para que se decida a respeito, de transmitir as decisões tomadas aos departamentos, e de acompanhar a realização das medidas postas em ação, no intuito de controlar a execução (26). Para assegurar a coordenação na gerência administrativa federal, GAUS recomendou um grupo adicional de cinco assistentes de administração geral que se incubissem, respectivamente, do planejamento dos recursos naturais; dos transportes; da defesa; da moeda, crédito e finanças; e do bem-estar social. O relatório do Comitê Presidencial preocupou-se principalmente com os três órgãos gerenciais de administração geral que cuidam do orçamento, planejamento e pessoal, no sentido de coordenar a grande massa

de atividades detalhadas da administração federal, bem como teve em vista um grupo de assistentes da Casa Branca, algo semelhante aos idealizados por GAUS.

A ineficácia do atual Gabinete se demonstra pelo fato de que, dos dez "czares" presentemente à testa dos principais órgãos de guerra, apenas um é membro do Gabinete (27). O Comitê de Mobilização de Guerra, de criação mais recente e incumbido de coordenar os "czares" e os departamentos executivos, contém dois membros do Gabinete — o Ministro da Guerra e o Ministro da Marinha. Mesmo se houvesse um gabinete permanente que incluísse os chefes de todos os órgãos principais, o seu tamanho absurdo provavelmente impossibilitaria o Presidente de cumprir sua tarefa de coordenação mediante conferências com os seus membros. A experiência da década dos 30 com o Conselho Executivo e seu sucessor, o Conselho Nacional de Emergência, demonstrou esse fato.

Numa empreza tão vasta como o governo federal, as conferências pessoais não são suficientes, mesmo quando possíveis; por esse motivo, devem ser aplicados métodos de coordenação que incluam organização e funcionamento. O Bureau do Orçamento, remodelado e ampliado desde 1938, tem feito muito, como órgão de supervisão administrativa geral, para contrabalançar os obstáculos de coordenação, inevitáveis numa estrutura de organização que inclui um grande número de chefes de repartição diretamente subordinados ao Presidente. Essa coordenação tem sido possível através do uso crescente do orçamento como um conjunto sistemático de processos que reflete a gerência administrativa não só das repartições de guerra como também dos órgãos mais antigos. Com o desenvolvimento ulterior do orçamento federal como instrumento de gerência administrativa, é de se esperar que haja uma coordenação ainda maior (28).

(27) Harold L. Ickes, Secretário do Interior, é também Coordenador do Petróleo.

(28) A plena potencialidade do orçamento federal como instrumento ou conjunto de processos capazes de assegurar a coordenação na gerência administrativa não tem sido compreendida, quer pelos autores de obras sobre administração geral, quer pelos autores de obras sobre orçamento. Com exceção de FAYOL, que encarou o orçamento estatal como equivalente ao "plano de operações"

(25) *Op. cit.*, págs. 4-6.

(26) *Op. cit.*, pág. 84.

Em virtude da natureza geral da função executiva de coordenação, tal como deveria ser exercida pelo Presidente, pode-se ainda observar que, exceção feita dos aspectos mais pessoais relativos aos altos funcionários de confiança imediata do Presidente, a responsabilidade para a função, numa base que compreenda todas as atividades governamentais, é e deve continuar a ser delegada. A maior parte da tarefa de coordenação a ser feita em base tão ampla na administração federal, não se efetuará hoje em dia através de conferências gerais que o Presidente poderia manter com os seus auxiliares de confiança imediata, nem através de órgãos de amplas diretrizes, como a Repartição de Mobilização de Guerra, mas, preferentemente, através de algum processo geral, tal como o que nos oferece o Orçamento, administrado, como o é, por um poderoso órgão central de staff, como o Bureau do Orçamento.

Contrôle — A gerência executiva exercida pela direção e coordenação de um órgão cuidadosamente provido de pessoal, de acordo com um plano de operações, ficaria incompleta se também não exercesse o contrôle. Contrôle é a função executiva mediante a qual se verifica a execução, se atribui responsabilidade aos funcionários de linha e se estabelece um processo de verificação contínua com referência ao cumprimento de ordens expedidas pelo chefe executivo. Sem élle, o chefe executivo não pode saber o que está sendo realizado, onde deve fazer ajustamentos na direção, ou onde é necessário haver maior coordenação. Inclui um sistema eficaz de informações sobre o progresso das atividades, em toda a hierarquia administrativa, a partir dos chefes de órgãos de linha diretamente relacionados com o orçamento ou plano de operações aprovado pelo chefe do Executivo e suplementado por investigações locais, isto é, desde o órgão central até ao cenário de operações no departamento de linha. O chefe executivo, ao confrontar a execução com os planos e programas, pode preparar-se para, nas palavras de FAYOL, "recompensar ou punir" o funcionário de linha, modificar suas delegações de

das empresas privadas, a maioria dos autores de administração geral tem destacado, como capazes de conseguir a coordenação, expedientes pessoais e arranjos de organização. Por outro lado, a literatura sobre orçamento tem sido dedicada principalmente à mecânica orçamentária, de preferência aos problemas mais amplos de administração.

autoridade, expedir novas ordens, ou fazer outros ajustamentos para adiantar a execução do programa. Com efeito, élle pode realmente responsabilizar os funcionários, ou, no dizer de TEAD, "controlar as delegações de autoridade".

Em geral, o problema de amplo contrôle administrativo no executivo federal não tem sido solucionado de modo sistemático. O staff da Casa Branca, recomendado pelo Comité Presidencial, e os assistentes de administração geral, sugeridos por GAUS, eram destinados a exercer uma verificação constante em certos assuntos referentes a amplas diretrizes gerais. Embora o orçamento haja proporcionado um dos melhores conjuntos de processos mediante os quais se obtêm informações sobre o avanço conseguido e um contrôle eficaz, tem sido usualmente associado com o "contrôle contábil", no sentido de serviço auxiliar, e não no sentido das mais amplas formas de "contrôle administrativo". O orçamento federal acha-se em fase de transição, entretanto, para ser desenvolvido, pelo Bureau do Orçamento, como instrumento de gerência administrativa.

Além do sistema de informações sobre o progresso dos trabalhos e da investigação relacionada a um orçamento ou plano de operações, a função de contrôle do Presidente exige as amplas condições de organização necessárias ao eficaz exercício das outras funções executivas de provimento de pessoal, organização, direção e coordenação. Se houver um número demasiado de funcionários de linha que o Presidente deve considerar como responsáveis, ou se um importante serviço auxiliar, como o de pessoal, não estiver organizado para eficaz supervisão pelo Presidente, o contrôle pode ser difícil ou impossível. O Bureau do Orçamento, entretanto, mediante o exame tanto das propostas orçamentárias como, mais tarde, da distribuição das dotações aprovadas, mesmo nessas condições pode fazer muito para unir a administração federal num todo coordenado.

É lícito supor que, como acontece com outras funções executivas, exceção feita do contrôle pessoal exercido pelo Presidente sobre os seus auxiliares de confiança imediata, a maior parte da tarefa de contrôle na gerência administrativa federal é essencialmente delegável. O exame dos relatórios sobre o andamento do serviço e a realização de investigações "in loco" podem ser pron-

tamente levados a cabo por um órgão central de *staff*, e os resultados podem ser periódicamente apresentados ao Presidente para aquelas decisões que ele julgue necessárias e convenientes de serem tomadas, em vista de suas responsabilidades totais.

Orçamento — O orçamento pode ser considerado uma responsabilidade executiva no sentido de que o chefe do executivo examine e apresente todo o orçamento de sua organização ao corpo legislativo e supervisione os gastos das dotações autorizadas. O orçamento, entretanto, não constitui uma função executiva na mesma acepção de cada uma das seis funções previamente estudadas. O orçamento é um conjunto de processos que, usados convenientemente, podem possibilitar um chefe executivo a realizar, com eficiência, suas outras tarefas administrativas. Como ROWLAND EGGER disse tão admiravelmente, a função orçamentária é a "coluna vertebral da gerência administrativa" (29). Ao longo dessa coluna, a partir do chefe executivo até os departamentos de linha, os planos podem ser postos em prática, as instruções transmitidas, a coordenação obtida, e o controle mantido.

A função orçamentária tornou-se uma responsabilidade executiva do Presidente em virtude da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, que determinou que ele examinasse as propostas orçamentárias dos departamentos e apresentasse o orçamento nacional ao Congresso. É de se esperar, entretanto, que, na gerência administrativa, o Presidente exerça sómente em termos bastante amplos sua responsabilidade pessoal em matéria orçamentária. Além disso, o orçamento é também um instrumento de política financeira geral e de política legislativa perante o Congresso. O grande volume de decisões relativas à preparação do orçamento nacional para o Congresso, à fiscalização das despesas e à gerência administrativa deve ser delegado a um órgão central de *staff* que possa juntar totalmente as estimativas propostas, os planos financeiros e os relatórios de andamento de serviço dos departamentos. Depois de coordenar as propostas ou relatórios, esse órgão os apresentará ao Presidente para as decisões mais importantes.

(29) "Power is not enough", 13 *State Government*, 149-52, agosto de 1940.

Apresentação e Revisão de Leis — Concorda-se, em geral, em que o Presidente é responsável pela apresentação de um programa legislativo ao Congresso. A maioria dos autores de obras administrativas, entretanto, costuma encarar essa função como uma de suas responsabilidades de líder político nacional, ao tratar de alta política administrativa. O Congresso, apesar disso, sempre se interessou por numerosas questões de gerência administrativa, assim como por outra legislação de objetivo mais restrito do que de amplas diretrizes gerais (30). O resultado tem sido um entrosamento da legislação com a administração por todos os níveis do ramo executivo. Cedo se reconheceu que, se o Presidente deve exercer controle sobre o orçamento, ele deve exercê-lo de alguma forma no tocante à autorização legal, não sómente em assuntos de gerência administrativa, como também em questões de diretrizes gerais.

A grande quantidade de leis que se originou nestes últimos dez anos, tanto no Congresso como nos departamentos executivos, exigiu que se prestasse considerável assistência ao Presidente. Desde 1921, o Bureau do Orçamento tem sido o único órgão a assumir essa responsabilidade central, exceto para o período de 1934 a 1937, quando o Conselho Nacional de Emergência fez a revisão de leis, a fim de relacioná-las com o "programa político do Presidente". Em vista da íntima relação existente entre a dupla responsabilidade presidencial perante a legislação e o orçamento, o orçamento tornou-se uma área potencial para se conseguir considerável cooperação entre os ramos legislativo e executivo.

Como uma das fases de gerência administrativa, as responsabilidades legislativas do Presidente são essencialmente delegáveis. A extensão e a natureza da delegação variam com a diversidade dos assuntos e são decididas mediante acordo entre o Diretor do Orçamento e o Presidente. O chefe de departamento, além disso, tem a oportunidade de apelar para o Presidente no que toca à decisão do Diretor do Orçamento.

Resumo — As principais responsabilidades do Presidente em matéria de gerência administrativa foram estudadas a fim de se determinar quais os seus aspectos que devem ser delegados, com sugestões quanto ao modo de delegação e ao tipo

(30) Ver MACMAHON, *op. cit.*, *passim*.

de organização central a ser proporcionado ao Presidente. Com referência às funções executivas, em nada se sugeriu que qualquer delas fosse totalmente delegada quer aos órgãos de *staff*, quer aos departamentos de linha, sem qualquer supervisão pelo Presidente. Com respeito a todas elas, entretanto, em grau variável, ficou assinalado que consideráveis delegações poderiam ser feitas aos órgãos centrais sob a supervisão geral do Presidente.

Em vista de outras principais responsabilidades do Presidente, como líder político nacional, chefe de Estado, comandante-em-chefe e chefe do ceremonial, é óbvio que sómente os aspectos estreitamente pessoais de cada função é que devem permanecer como responsabilidade direta e não delegável. Como salientou *ORDWAY TEAD*, quanto maior se torna a organização tanto mais importante é o fator da liderança pessoal na alta chefia executiva. *URWICK* também assinalou que o próprio gabinete do chefe executivo deve ser de tal modo organizado que lhe permita dedicar-se aos aspectos mais pessoais da liderança. Com efeito, pode dizer-se que a unidade de comando, num organismo tão vasto como o ramo executivo federal, depende do êxito com que o chefe do Executivo logre inspirar os seus altos auxiliares para uma perfeita unidade de propósito. Tal unidade de propósito e ação, sendo alcançada pelo Presidente, reduzirá ao mínimo as competições inter-administrativas e a corrida para os cargos, por parte do pessoal de alta categoria administrativa. Além disso, tal unidade exercerá uma influência salutar no estado de ânimo de todo o pessoal subalterno do ramo executivo.

O fator mais importante na determinação do grau em que o Presidente deve delegar o exercício de suas funções executivas, a fim de obter uma alta qualidade de gerência administrativa federal, é a sua capacidade individual — o grau de seu "alcance de atenção", sua capacidade intelectual, capacidade de esforço físico, facilidade de lidar com seus altos auxiliares imediatos, e assim por diante. Independentemente, porém, da grande variação das capacidades individuais, há um limite humano máximo. Em acréscimo às suas responsabilidades, como chefe executivo, pela gerência administrativa, o Presidente, como já ficou assinalado, possui quatro outros principais tipos de responsabilidade. Durante a presente guerra,

suas responsabilidades como comandante-em-chefe aumentaram vertiginosamente. O tempo e a energia gastos nessas outras responsabilidades reduzem a soma total disponível para as funções de gerência administrativa. Fundamentalmente, por força das circunstâncias, o número dos principais órgãos de linha é demasiado grande. Nessas condições pareceria que se deve depositar maior confiança não só na adequada organização dos principais departamentos de linha, como também na organização do estado-maior destinado a auxiliar o próprio Presidente.

TIPOS BÁSICOS DE DELEGAÇÃO

Ao considerar a espécie de organização necessária para auxiliar o Presidente na execução de suas principais funções de gerência administrativa, é crucial buscar compreender os diversos tipos de delegações administrativas de autoridade e responsabilidade (31). As relações entre o Presidente e seus assistentes da Casa Branca são as mais imediatas, informais e pessoais. Ao atribuir responsabilidades a esses assistentes, o Presidente em geral espera obter antes conselhos do que ação administrativa (32). Um segundo tipo de delegação foi feito à Junta de Planejamento de Recursos Nacionais, um dos órgãos puramente consultivos no que toca à relação entre o Presidente e seus departamentos executivos. Um terceiro tipo de delegação de autoridade é feito ao Bureau de Orçamento. Essa autoridade pode ser chamada de "estado-maior", porque é de natureza supervisora e coordenadora em relação a todos os departamentos e funções administrativas do ramo executivo. Embora não se exija que os chefes de departamentos façam chegar os seus relatórios ao Presidente por intermédio do Diretor do Orçamento, as suas propostas orçamentárias e programas legislativos e estatísticos devem ser apresentados primeiramente ao Diretor do Orçamento. Em caso de desacordo com o Diretor do

(31) A palavra "delegações" é empregada aqui amplamente, a fim de incluir o ato de confiar o cumprimento de deveres a subordinados, sob supervisão do executivo.

(32) Harry Hopkins tem atuado em ambas as qualidades, mas, quando no exercício de ação administrativa, foi-lhe atribuída responsabilidade de linha, como, por exemplo, Administrador de Empréstimos e Arrendamentos ou Administrador da WPA.

Orçamento, um chefe de departamento pode apelar para o Presidente; na prática, isso significa que um chefe de departamento sómente se entenderia com o Presidente no tocante aos tipos mais importantes de decisões. Um quarto tipo básico de delegação é a que o Presidente faz aos seus chefes de departamento para a execução de programas especiais, tipo este que é o único geralmente reconhecido pelos estudiosos da administração (33). Essas autoridades e responsabilidades se distinguem das que possui o Bureau do Orçamento pelo fato de serem de supervisão e coordenação apenas com respeito a um determinado departamento ou repartição. Um quinto tipo de delegação surgiu das complexidades da administração de guerra, isto é, a delegação formal de autoridades e responsabilidades por um departamento a outro, sem depender, necessariamente, da aprovação do Presidente (34). Uma vez que diversos órgãos federais possuem responsabilidades sobre certos aspectos do mesmo problema, tal como alimentação ou potencial humano, essas delegações se fizeram à guisa de ajustamentos em favor da estrutura orgânica existente.

FUNÇÕES DO ÓRGÃO DE ESTADO-MAIOR ADMINISTRATIVO

Para auxiliar o Presidente em sua tarefa de suprema gerência administrativa, propõe-se, neste artigo, a criação de um órgão de estado-maior, algo semelhante ao que foi descrito por URWICK

(33) Evidentemente, na administração federal de hoje em dia, muitas delegações de autoridade dos ministérios e algumas do Bureau do Orçamento, como no caso da lei de elevação de vencimentos, são feitas diretamente pelo Congresso. Não obstante, pela Constituição, os ministérios são responsáveis, tanto perante o Presidente como perante o Congresso, no exercício de suas autoridades.

(34) Por exemplo, o Diretor da Estabilização Econômica, por portaria de 30 de novembro de 1942, delegou ao Secretário da Agricultura, com aprovação do Presidente, a autoridade para determinar quando deveriam ser congelados os salários agrícolas. Do mesmo modo, a Comissão do Potencial Humano de Guerra, pela Instrução XVII, de 23 de janeiro de 1945, delegou ao Secretário da Agricultura a responsabilidade pelo recrutamento, enquadramento e utilização do pessoal agrícola. O Secretário da Agricultura, de acordo com a autoridade que lhe conferiu a Ordem Executiva n.º 9.280, delegou ao Secretário do Interior, pela Instrução n.º 2, Emenda 1, de 16 de março de 1943, ampla autoridade com respeito à pesca.

e GAUS, mas organizado de modo diferente, quanto a certos aspectos, de cada uma das teorias desses autores, e mais estreitamente aproximado, na prática, do tipo do Bureau do Orçamento. As funções básicas do órgão de estado-maior constituem, todas elas, aspectos delegáveis das funções do chefe executivo. Não incluem, entretanto, todas as funções executivas. São funções que poderiam ser desempenhadas pelo próprio chefe executivo, caso fosse menor a organização pela qual é responsável. Sugere-se que o órgão de estado-maior assuma as seguintes responsabilidades, que incluem alguma assistência substancial a todos os deveres executivos, exceto os de planejamento e provimento de pessoal.

Planejamento — O órgão de estado-maior deve tomar a iniciativa de providenciar para que os planos de órgãos consultivos, tais como a Junta de Planejamento de Recursos Nacionais, se concretizem nas decisões do Presidente relativas aos programas correntes dos departamentos de linha, na forma pela qual se acham expressos, por exemplo, nos seus orçamentos vigentes.

Tal ação implica em que o chefe do órgão de estado-maior será, efetivamente, o principal funcionário de *staff* do Presidente, na gerência administrativa e nas relações de autoridade e responsabilidade entre o Presidente e os departamentos de linha. Numa empreza tão vasta como o ramo executivo do governo federal, é muito difícil organizar o *staff* consultivo com respeito ao *staff* de administração geral, de maneira a que o *staff* consultivo possa ser de máximo uso direto para os órgãos de linha. A Ordem Executiva n.º 8.455, de 1940, propôs uma solução a esse problema, digna de merecer desenvolvimento ulterior: que os pareceres da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais fôssem minuciosamente transmitidos aos analistas de orçamento do Bureau do Orçamento, assim como o são para o Presidente. Dêsse modo, há maior certeza de que os pareceres, sendo satisfatórios do ponto de vista prático, possam ser adotados nas operações de linha dos departamentos executivos (35). Mais recentemente, com a

(35) Ao considerar a tarefa de "gerência de planejamento", o Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa examinou em termos amplos a função de planejamento. A Junta de Recursos Nacionais, através de várias comissões, devia auxiliar e coordenar as atividades de planejamento das repartições federais e dos governos es-

extinção da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, a Ordem Executiva n.º 9.384 fez com que a coordenação do planejamento prévio de obras públicas ficasse sob a responsabilidade do Bureau do Orçamento (36).

Provimento de pessoal — O órgão de estado-maior não se preocupará com o recrutamento e administração de pessoal, tarefas essas que competem ao órgão central de pessoal, nem tampouco com a nomeação dos auxiliares imediatos da Casa Branca, que deve continuar a ser feita pelo próprio Presidente. Entretanto, poderá interferir no provimento de pessoal, decidindo divergências entre diretrizes de pessoal e diretrizes de programa, que não podem ser ajustadas como as que ordinariamente surgem entre o órgão central de pessoal e os departamentos de linha. Tal solução já foi quase atingida atualmente, através das estreitas relações de trabalho existentes entre o agente de ligação, especializado em administração de pessoal, e o diretor do Bureau do Orçamento, ambos os quais se acham agora integrados no Gabinete Executivo do Presidente.

Organização — Possuindo consideráveis e minuciosos conhecimentos acerca da estrutura orgânica e do funcionamento de todos os órgãos federais, o órgão de estado-maior deve efetuar um contínuo exame dos “detalhes de organização” e

taduais e locais, devendo-se entender, ao que parece, que em cada nível a repartição de planejamento exerceia sua influência sobre os departamentos de linha do governo. Não se deu muita atenção à maneira específica pela qual os pareceres daquele órgão seriam postos em prática na gerência administrativa federal, a não ser através do próprio Presidente. Por outro lado, o relatório não fez nenhuma recomendação no sentido de que o Bureau do Orçamento administre as atividades de orçamento dos departamentos federais ou de qualquer governo estadual ou local. Cibia-lhe tomar decisões sobre os orçamentos departamentais conforme instruções baixadas pela Ordem Executiva n.º 3.578, expedida de acordo com a Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921. Se bem que não seja a única repartição que proporcione, em matéria de gerência administrativa, um canal administrativo dos departamentos para o Presidente, é talvez a principal, considerando-se o grau de inclusividade do orçamento quanto a seus objetivos.

(36) Com tôda a probabilidade, todavia, a atividade de planejamento propriamente dito não será executada como o era pela Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, devido ao mandato congressional, se não por outra razão.

recomendar ao Presidente as principais reformas. Tal exame inclui a verificação mais ou menos pormenorizada de planos financeiros, de programas de trabalho e da marcha da execução. O órgão de estado-maior deve estar em condições de fazer recomendações ao Presidente sobre assuntos que envolvam delegações de autoridade e responsabilidade aos principais órgãos de linha. As delegações formais ou suas modificações, entretanto, devem sempre ser feitas diretamente do Presidente ao chefe de departamento. Mediante o exame contínuo das atividades dos órgãos federais, a repartição de estado-maior deverá também estar apta a recomendar modificações detalhadas da organização e dos processos de trabalho, dos mesmos. A maioria desses ajustamentos será elaborada diretamente entre o órgão de estado-maior e os órgãos executivos. Como em outros assuntos, entretanto, se houver divergência de opinião, os órgãos executivos poderão apelar diretamente para o Presidente.

Direção — Uma perfeita compreensão do modo pelo qual a repartição de estado-maior pode auxiliar o Presidente em sua função executiva de direção depende, principalmente, de um reconhecimento de dois tipos fundamentalmente diferentes de delegação, ao longo das linhas de autoridade e responsabilidade entre o Presidente e os departamentos executivos: 1) delegação pelo Presidente aos departamentos e órgãos independentes para a execução de programas pelos quais cada um é responsável; e 2) delegações de autoridade a um órgão geral de staff, sob imediata supervisão do Presidente, destinado a auxiliá-lo no desempenho de suas funções executivas de gerência administrativa. O primeiro tipo de delegação, mas não o segundo, é geralmente admitido e aceito por funcionários e estudiosos de administração. O segundo tipo de delegação só é necessário em organizações muito amplas. A repartição de estado-maior torna-se um nível de autoridade e responsabilidade entre o chefe do Executivo e seus auxiliares de linha, para um grande volume de transações administrativas, mas não para todas. Para certas transações, tais como as que se relacionam com o orçamento, os órgãos executivos poderão, todos êles, se entender com a repartição de estado-maior.

A seguinte lista, algo semelhante à de GAUS, descreve as etapas a serem tomadas por um órgão

de estado-maior para auxiliar um chefe executivo em sua tarefa de direção (37).

1. Baseando-se num extensivo exame dos fatos e na coordenação das propostas oriundas dos departamentos de linha, apresenta diretrizes alternativas para que o chefe executivo tome sua decisão.

2. Aceita as diretrizes aprovadas pelo chefe executivo como normas para qualquer ação que êle (o órgão geral de *staff*) possa tomar com referência aos departamentos de linha.

3. Decide, em nome do chefe executivo, sobre particularidades que se enquadrem nas diretivas gerais, que ficam, porém, sujeitas à apelação, ao chefe executivo, por parte dos diretores dos departamentos de linha. As delegações de autoridade aos funcionários executivos geralmente se fazem com aprovação do chefe executivo em certos assuntos importantes que não podem ser tratados por êle pessoalmente, levando-se em conta todos os fatôres. Frequentemente, as circunstâncias exigem o exercício das "funções executivas", como, por exemplo, a coordenação entre dois departamentos de linha ou entre um departamento de linha e um órgão de serviço auxiliar, quando, ao mesmo tempo, fôr impossível ao chefe executivo tomar deliberações. A repartição de estado-maior tomará muitas dessas deliberações sem consultar o chefe executivo; ou, possivelmente, depois de classificados os fatos, as deliberações alternativas serão a êle submetidas para escolha final.

4. Informa os departamentos de linha acerca das diretrizes aprovadas e promulgadas pelo chefe executivo.

Tanto na sugestão de uma diretriz quanto na sua aplicação aos órgãos de linha, compete à repartição de estado-maior obter a colaboração dos principais diretores de órgãos executivos. Em organizações amplas, as diretivas gerais muitas vezes emergem ou surgem concomitantemente do conhecimento das consequências de sua aplicação detalhada às diversas unidades existentes na organização. Com efeito, sempre que as diretivas gerais são aplicadas sem que haja consulta prévia aos principais diretores de órgãos executivos, são freqüentes as dificuldades que resultam.

Coordenação — O Presidente talvez espere obter a máxima assistência de sua repartição de estado-maior, na maioria das decisões particularizadas necessárias para conseguir a coordenação

dos programas e organizações federais. A eliminação da duplicidade dos objetivos de programa e a anulação de conflitos na administração federal constituem uma tarefa complexa, que requer um processo inclusivo, tal como o do orçamento, por meio do qual possam ser examinados todos os programas e organizações federais. A repartição de estado-maior não iria substituir o Gabinete, mas suplementá-lo, assim como outros processos de conferência usados pelo Presidente para obter uma coordenação pessoal de sua política geral.

Contrôle — O contrôle adequado da administração dos programas federais deveria ser exercido pelo órgão geral de *staff* e exigiria para isso um quadro de pessoal de bom tamanho e um processo inclusivo de análise. O contrôle deveria basear-se no exame de relatórios financeiros periódicos e sistemáticos e de relatórios sobre a marcha geral dos trabalhos, suplementados por meio de inspeções locais. Tanto os relatórios financeiros como os de andamento de serviço deveriam relacionar-se com algum plano previamente aprovado. Como no caso da coordenação, o orçamento nacional fornece o plano e o processo de análise. A repartição de estado-maior fará o exame dos relatórios financeiros e de andamento de serviço, com relação ao plano de orçamento, e indicará, aos departamentos de linha, os ajustamentos a fazer de acordo com a orientação do Presidente. Em assunto de grande importância ou em que não haja sido possível estabelecer-se acordo entre a repartição de estado-maior e o diretor de departamento, a decisão final caberá, naturalmente, ao Presidente.

Revisão de leis — Na revisão da legislação proposta e dependente de aprovação final, a repartição de estado-maior tomará a maioria das decisões em nome do Presidente. O programa ou orçamento presidencial envolve um certo número de diretrizes aprovadas por êle pessoalmente. Cada proposta legislativa pode ser apreciada à luz da política do Presidente e, muitas vezes, podem ser tomadas decisões sem que sua ação pessoal se torna necessária.

CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA UMA EFICIENTE REPARTIÇÃO DE ESTADO-MAIOR

O que primeiro se exige da repartição de estado-maior é um conhecimento perfeito da organiza-

(37) Essas funções de estado-maior incluiriam as funções dos assistentes de administração geral de GAUS: a) transmissão das decisões do Presidente aos departamentos; b) observação de sua aplicação; c) verificação dos resultados. Além disso, entretanto, haveria um chefe de estado-maior, na pessoa do diretor da repartição de estado-maior, para coordenar todo o trabalho.

ção dos departamentos e órgãos executivos, bem como dos programas pelos quais êstes são responsáveis. Tal conhecimento não é completo num órgão central de serviço auxiliar, como a Comissão do Serviço Civil, em virtude de seu principal interesse pelo próprio serviço auxiliar, nem num órgão central de planejamento, como a antiga Junta de Planejamento de Recursos Nacionais, por causa de sua ênfase nos objetivos de longo alcance, antes que nas atividades dos órgãos federais.

É imperioso que o diretor da repartição de estado-maior estabeleça relações estreitas com o Presidente. Não sendo assim, pode ocorrer um dualismo de comando, o Presidente comunicando uma diretriz diretamente aos chefes de departamentos, e o diretor da repartição de estado-maior transmitindo outra diretriz a êsses mesmos chefes.

Uma vez que as funções da repartição de estado-maior do executivo federal exigem, de preferência, uma grande organização, torna-se necessário que haja uma forte coordenação interna. De outra maneira, os membros do órgão de estado-maior adotarão seus processos individuais ao exercerem suas funções.

É indispensável que tal órgão se preocupe em resguardar a responsabilidade direta dos ministérios perante o Presidente e em manter relações harmônicas com os mesmos. Um órgão de estado-maior jamais deve tomar decisões iniciais abaixo do nível de delegação de autoridade, quanto à execução de um programa específico. É preciso que êle reconheça que o chefe do ministério ou repartição é responsável pelo exercício das principais funções executivas dentro de seu departamento, de acordo com autorizações básicas concedidas pelo Congresso, com delegações de autoridade feitas pelo Presidente, e com as amplas diretrizes do Presidente. Se, depois da revisão de leis e projetos de organização, fôr descoberta a existência de rendimento inadequado ou práticas indesejáveis nos ministérios, o Presidente deverá ser informado a êsse respeito. Pode acontecer que seja necessário ao órgão de estado-maior expedir instruções mais minuciosas. Seria conveniente que tal órgão, sempre que possível, procurasse insinuar, e não impor, melhores métodos de organização e novas práticas nas repartições federais, através de serviços consultivos e sugestões de caráter informativo. Afinal de contas, o estabelecimento de relações cooperativas com os

departamentos executivos asseguraria os melhores resultados para a gerência administrativa.

Uma vez que os principais funcionários do órgão de estado-maior irão suportar o peso das relações quotidianas com os ministérios, é importante que êles se esforcem por seguir um adequado código de conduta. Por exemplo, devem esforçar-se para serem objetivos em sua crítica aos programas, e devem evitar atitudes arrogantes ou autoritárias. A posição dos principais funcionários do órgão de estado-maior em relação aos funcionários de linha tende a ser difícil e exige considerável tacto e diplomacia.

Os chefes de ministérios e repartições, "por outro lado, têm igual responsabilidade de cooperação em relação ao órgão de estado-maior. Devem reconhecer que suas funções executivas acham-se subordinadas às do Presidente e que as delegações de autoridade não dão ensejo a libertar-se da coordenação com outros aspectos do amplo programa governamental, ou mesmo da supervisão e controle por parte do Presidente ou de seu órgão de estado-maior.

Não nos propomos aqui a estudar as relações do órgão de estado-maior administrativo com o Congresso. É inútil dizer, entretanto, que tal órgão seria um fator extremamente importante nas relações do Presidente com o Congresso, como, de fato, o é o Bureau do Orçamento.

RESUMO E CONCLUSÕES

O Bureau do Orçamento como órgão de estado-maior — O Bureau do Orçamento surge hoje indisputavelmente como o órgão de estado-maior administrativo do Presidente (38). A razão desse desenvolvimento é evidente, pois o orçamento nacional fornece o processo mais inclusivo de que dispõe o Presidente para o exercício de suas funções executivas. Através do orçamento, um órgão de estado-maior pode examinar para o Presidente

(38) WILLOUGHBY (*Principles of Public Administration*), WHITE (*Trends in Public Administration*), WOODY (*The Growth of the Federal Government*) e WALKER (*Public Administration*) fizeram observações sobre o papel do Bureau do Orçamento em "administração geral"; êsses autores, porém, deram mais ênfase aos "serviços auxiliares" do que ao trabalho de estado-maior administrativo, e dedicaram particular atenção à centralização das compras.

tôdas as fases da gerência administrativa. A grande falha das teorias de *staff* em relação a grandes organizações tem sido a omissão de um processo inclusivo, por meio do qual o estado-maior possa auxiliar o chefe executivo na função de supervisionar o trabalho de seus funcionários de linha. Ainda não tem sido geralmente reconhecido que o orçamento é capaz de proporcionar tal processo, porque na Administração federal o orçamento tem sido freqüentemente encarado num sentido mais restrito, como um serviço auxiliar, que fornece fundos às repartições, sob autorização adequada e sob processos de salvaguarda, semelhantemente aos serviços de pessoal, de material e de obras, e não como um amplo instrumento de gerência administrativa interessado no planejamento, na organização, na coordenação e no controle do trabalho dos funcionários de linha.

Pela Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, o Bureau do Orçamento foi indicado como única repartição central responsável pelo orçamento nacional. Uma análise cuidadosa de tôdas as suas funções revela que, embora no início de suas atividades houvesse consagrado maior atenção à supervisão dos serviços auxiliares dos departamentos federais, ultimamente ele se aproximou mais do tipo de repartição de estado-maior exposto neste artigo do que qualquer outra repartição central de *staff* (39). Hoje, o Bureau do Orçamento possui uma grande Divisão de Gerência Administrativa para auxiliar o Presidente em assuntos de organização. Sua Divisão de Estimativas examina cuidadosamente os planos e orçamentos propostos por tôdas as repartições federais e nos quais se refletem os programas e organizações das mesmas. Através de sua experiência de mais de vinte anos, acumulou um acervo de minuciosas informações administrativas que podem ser utilizadas para auxiliar o Presidente na direção, na coordenação e no controle da administração federal através do orçamento. Além disso, possui uma Divisão de Referência Legislativa que assume as responsabilidades de estado-maior relativamente às decisões a serem tomadas quanto à legislação proposta e pendente

de solução e sobre a qual os ministérios devem remeter informações ao Congresso. Ao diretor do Bureau do Orçamento cabe a responsabilidade de coordenar suas atividades.

Já que tentamos aqui descrever os elementos essenciais de uma adequada repartição de estado-maior para auxiliar o Presidente, faremos agora algumas ligeiras observações sobre os poucos pontos em que o Bureau do Orçamento se afasta da conceituação apresentada por nós. Em primeiro lugar, o Diretor do Orçamento não é reconhecido como o chefe do estado-maior, isto é, como chefe do *staff* de gerência administrativa.

O Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa considerou as repartições centrais de planejamento, de pessoal e de orçamento como braços iguais do Presidente no exercício da função de gerência administrativa. Atos que se seguiram à Lei de Reorganização de 1939 consubstanciaram esse ponto de vista. O resultado óbvio, em relação à teoria do estado-maior aqui proposta, é que o próprio Presidente é quem deve coordenar as atividades das três mencionadas repartições. O Diretor do Orçamento não pode, ele próprio, dirigir a integração do trabalho da repartição central de planejamento com os objetivos mais imediatos dos departamentos de linha. Nem pode ele coordenar e harmonizar as finalidades da administração de pessoal com a execução dos programas pelos departamentos de linha. Não obstante, o orçamento é um instrumento muito poderoso do Presidente, para dirigir seus chefes de departamentos, e foi desse fato que resultou a influência do Diretor do Orçamento. Por conseguinte, embora não haja reconhecimento formal disso, os três principais ramos de gerência administrativa estão sendo coordenados sob a liderança do Diretor do Orçamento. Ademais, tendo em vista os fortes temores do Congresso em relação a um "Presidente auxiliar", talvez seja melhor que o Diretor do Orçamento não seja reconhecido como chefe do estado-maior da gerência administrativa federal. São decorridos apenas cerca de cinco anos, desde que o Bureau do Orçamento foi transferido do Departamento do Tesouro para o Gabinete Executivo do Presidente. Sua subordinação àquele Departamento fôr determinada pelo Congresso, devido à aversão desse pela idéia de um "Presidente auxiliar".

(39) Para um estudo mais minucioso dessa evolução, ver N. M. PEARSON, "The Budget Bureau: From Routine Business to General Staff", 3 *Public Administration Review* 126-49, Spring 1943.

Desde que a eficiência final do Bureau do Orçamento, na qualidade de repartição de estado-maior, depende do uso que faça do orçamento como instrumento de gerência administrativa, quaisquer deficiências do instrumento diminuem a eficiência da repartição. Talvez a deficiência mais seria do instrumento esteja no sistema de distribuição e de reserva. Só recentemente o orçamento vem-se transformando num plano corrente de operações do governo federal. Por ora, contudo, ele se interessa de modo demasiadamente exclusivo pelos aspectos financeiros do plano, em detrimento do programa de trabalho. Talvez a causa básica da fraqueza da atual fase da elaboração orçamentária federal resida nas dotações feitas diretamente pelo Congresso. Uma outra deficiência estreitamente ligada à anterior consiste na falta de relatórios sistemáticos periódicos sobre a marcha da execução dos objetivos delineados no orçamento. Em consequência, esse aspecto do controle exercido pelo Bureau do Orçamento talvez não seja tão forte como deveria ser.

Algumas pessoas podem afirmar que a ausência de posições de suficiente prestígio e influência para tratar eficientemente com os chefes de departamentos, constitua uma grave deficiência do Bureau do Orçamento na atividade de assistir o Presidente em matéria de organização, direção e coordenação. Por outro lado, o Diretor HAROLD SMITH sustenta que o Bureau do Orçamento não decide sobre diretrizes gerais, mas apenas executa as que são determinadas pelo Presidente e pelo Congresso (40). É verdade que muitas questões de gerência administrativa conduzem à zona da alta política. Mas também é lícito conjecturar que, se o assunto for realmente de alta política e houver uma diferença de opinião entre o chefe de departamento (ministro) e o Diretor do Orçamento, com toda a probabilidade merecerá a atenção pessoal e a decisão do Presidente. De um modo geral, todavia, podemos dizer que, em

bora o Bureau do Orçamento possa não ter sido destinado a ser uma repartição de alta política, a tremenda pressão de outras tarefas sobre o Presidente provavelmente compõe a mencionada repartição a tomar decisões algo importantes em matéria de diretrizes gerais.

Outras repartições de estado-maior propostas
— Outras formas de assistência de estado-maior ao Presidente, além da que lhe é prestada pela repartição supervisora do orçamento nacional, têm sido propostas por vários tratadistas de administração. GAUS, por exemplo, em 1936, mostrou que o secretário executivo do Conselho Executivo, e do órgão que lhe sucedeu, o Conselho Nacional de Emergência, desempenhava uma função de estado-maior administrativo. Todavia, o Conselho Nacional de Emergência se compunha de um número de membros demasiado grande para torná-lo um grupo de trabalho eficiente, e o Gabinete do Secretário Executivo não possuía controle sobre o minucioso e essencial processo necessário a lhe proporcionar suficiente influência na gerência administrativa.

Como solução para organizar o gabinete do Presidente, GAUS propôs seis assistentes de administração geral para coordenarem, respectivamente: o planejamento dos recursos naturais; a defesa; os transportes; o crédito, a moeda e as finanças; e o bem-estar social. Um desses assistentes exerceria a função de secretário-geral do Gabinete. Essa idéia se aproxima algum tanto da que se encontra nas recomendações do Comitê Presidencial sobre Gerência Administrativa, relativamente aos assistentes do staff da Casa Branca.

Tanto um como outro desses grupos de assistentes de estado-maior parecem destinados a agir sólamente no terreno da alta política, já que nenhum processo básico os habilitava a participar nas decisões quotidianas do Gabinete Executivo do Presidente referentes à gerência administrativa dos departamentos. Além disso, em ambos os casos, caberia ao Presidente, pessoalmente, coordenar as atividades do grupo.

Poder-se-ia acrescentar uma palavra a respeito da menor eficiência, como órgãos de estado-maior, de outras repartições de staff e auxiliares, comparativamente ao Bureau do Orçamento. Uma repartição de planejamento, como a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, é pura-

(40) HAROLD D. SMITH, "The Role of the Bureau of the Budget in Federal Administration", conferência pro-nunciada numa reunião conjunta da Associação Americana de Ciência Política e da Sociedade Americana de Administração Pública, em 28 de dezembro de 1939, pág. 4 (A referida conferência foi transcrita pela *Revista do Serviço Público*, n.º de maio de 1942, págs. 49-55, em tradução de PAULO LOPES CORRÊA).

mente consultiva. Os serviços auxiliares, tais como os de pessoal e os de contabilidade, operam sómente com respeito a seus processos particulares, isto é, são antes especializados do que gerais em seus efeitos sobre os departamentos executivos. De nenhum deles se pode dizer que constitua a espinha dorsal da gerência administrativa, como ocorre com o orçamento. Uma possível fonte de confusão pode residir no fato de que, como serviço auxiliar, o orçamento constitui também uma especialidade, ao passo que, como instrumento de gerência administrativa, é geral. É bastante interessante que, na administração federal, os aspectos de serviço auxiliar do orçamento estejam a cargo do Departamento do Tesouro e da Contadoria Geral. Por outro lado, não existe dúvida em reconhecer-se que o Bureau do Orçamento exerce um controle mais geral sobre os programas departamentais. Talvez o fato mais significativo em favor do controle de estado-maior exercido pelo Bureau do Orçamento ou outro órgão similar, de preferência a outras possíveis repartições, seja o controle sobre os fundos públicos. A importância desse controle é evidente, mas freqüentemente ela é descurada quando se procura a coordenação no ápice da administração federal.

O estado-maior e os princípios de administração — O conceito de estado-maior, no sentido de incluir assistência ao Presidente nas atividades de comando, coordenação e controle, não viola certos princípios de administração já aceitos e concorrentes ao exercício da responsabilidade executiva (41). Pelo contrário, a aplicação desse conceito de estado-maior faria com que vários dos princípios mais essenciais prevalecessem em grau maior do que ocorre presentemente. Por exemplo, se a repartição de estado-maior age nas linhas de autoridade e responsabilidade que vão do Presidente aos departamentos de linha, pode surgir a acusação de que o resultado inevitável será o dualismo de comando. Entretanto, o conceito de estado-maior implica tanto uma estreita relação

(41) O termo "princípio" é empregado aqui de acordo com a definição de L. D. WHITE: "uma hipótese ou proposição, tão suficientemente provada pela observação e/ou pela experiência, que pode ser inteligentemente usada como guia de ação ou como meio de compreensão" ("The Meaning of Principles in Public Administration", in GAUS, WHITE e DIMOCK, *op. cit.*, pág. 18).

de trabalho entre o chefe do *staff* e o Presidente quanto um alto grau de coordenação dentro da própria repartição de estado-maior. Ademais, esse conceito estabelece uma nítida distinção entre as delegações feitas à repartição de estado-maior, para fins de coordenação e supervisão geral, e as delegações feitas a um departamento de linha para fins de execução de um determinado programa. Do mesmo modo, pode surgir a acusação de que o orçamento, como autoridade funcionalizada no topo, também acarretará dualismo de comando. Todavia, o trabalho orçamentário, utilizado como instrumento de gerência administrativa, torna-se mais uma função administrativa geral do que uma função especializada. Os aspectos de serviço auxiliar do trabalho orçamentário federal, no topo da administração, são desempenhados principalmente pelo Departamento do Tesouro.

Nem o Presidente e nem qualquer outro chefe executivo podem permitir-se a formação, junto a si, de um congestionamento da administração, com o intuito de salvaguardar a unidade de comando. O princípio da delegação de autoridade aos departamentos de linha deve ser seguido, a fim de assegurar a oportuna execução dos programas. Contudo, uma ampla delegação feita pelo Presidente não deve ser interpretada como uma carta de concessão de independência ao departamento. A autoridade delegada envolve, em igual proporção, uma responsabilidade perante o Presidente. Contudo, se o Presidente não fôr auxiliado, dificilmente se poderá esperar que ele torne responsáveis os departamentos de linha. A repartição de estado-maior exerce supervisão sobre as delegações de autoridade, de maneira a que o Presidente possa estar certo de que os programas estão sendo convenientemente cumpridos.

O princípio da unidade de comando não pode ser plenamente realizado na prática se os tradicionais conceitos de estado-maior, como órgão puramente consultivo, forem aplicados quando, ao mesmo tempo, houver delegações de autoridade mais extensas do que nunca aos funcionários de linha. O Presidente e outros altos funcionários federais vêm-se hoje presos entre as exigências da prática e os pontos de vista predominantes a respeito dos deveres que cabem aos funcionários de estado-maior. Para facilitar as decisões e o comando, delegam ampla autoridade a seus principais funcionários de linha. Depois de feita essa

delegação, sentem-se impotentes para dirigir ou controlar pormenoradamente o desempenho de seus subordinados, pois notam que poderiam assim "interferir" nas delegações que acabavam de fazer. Sentem a necessidade de assistência, dentro de suas repartições imediatas, para auxiliá-los nas decisões e assegurar-lhes que a autoridade delegada está sendo convenientemente exercida; todavia, os pontos de vista tradicionais indicam que essas organizações de estado-maior, como êles as concebem, devem ser puramente consultivas e não devem cuidar de operações de linha. O fato de várias repartições de estado-maior participarem realmente em operações de linha é significativo e talvez demonstre as conclusões de MACMAHON e MILLET, de que, no governo federal pelo menos, a prática tende a preceder a teoria (42).

O princípio do alcance do controle indica que o executivo só pode dirigir e só pode tratar com um número limitado de pessoas de sua organização. O limite varia marcadamente de acordo com a capacidade individual dos executivos e com a natureza das empresas que dirigem. Mas ninguém negará que, por maior que seja a capacidade do Presidente, são excessivos os contatos diretos que êle tem de manter com altos funcionários. Se o número de repartições principais fôsse consideravelmente reduzido e se o número de altos funcionários diretamente subordinados a êle fôsse limitado, êle deveria ter ainda maior segurança quanto ao desempenho, por causa das maiores concentrações de poder em cada um do pequeno número de departamentos. Contudo, quer sejam as repartições federais numerosas ou consolidadas, o órgão de estado-maior, através do orçamento nacional, pode fazer muito no sentido de coordená-las tôdas na gerência administrativa (43).

(42) *Op. cit.*, págs. 116-51.

(43) FARQUHAR julga que a assistência de estado-maior constitui a resposta à distensão que um número crescente de departamentos de linha exerce no alcance do controle do chefe executivo. "Dizer que um chefe executivo não deve ter mais de três, seis, oito ou outro qualquer número fixo de subordinados imediatos, é não perceber absolutamente a significação da moderna organização de estado-maior". ("The Modern Business Staff", 4 *Journal of the Society for the Advancement of Management* 65, maio de 1939).

É possível sustentar-se que a coordenação pode ser assegurada por meio de comissões interdepartamentais ou simplesmente por meio de entendimentos entre os departamentos interessados num assunto particular afeto a mais de um deles.

Tais conferências ou entendimentos interdepartamentais, entretanto, nem sempre conseguem a coordenação ou resolvem divergências, porque as partes interessadas possuem igual autoridade. Por conseguinte, deve haver recurso a uma autoridade administrativa superior, como o Presidente. Tendo-se em vista o número atual de repartições federais, não é possível que tais recursos sejam, de maneira diligente, tratados pessoalmente pelo Presidente. A repartição de estado-maior, sob imediata supervisão do chefe executivo, teria o "manto de autoridade" necessário para resolver as divergências de modo objetivo e de acordo com as diretrizes do Presidente.

Talvez o ponto mais importante a ser lembrado seja que o diretor da repartição de estado-maior deve trabalhar contínua e estreitamente com o Presidente. Como salientou FAYOL, embora "a constituição e os métodos de trabalho do staff possam variar consideravelmente... os únicos pontos essenciais são que o staff esteja à inteira disposição do administrador e que, com sua assistência, êste fique habilitado a cumprir os deveres de administração". Observa êle que "o staff exige mais atenção, julgamento, experiência e discreção da parte do administrador do que qualquer outro setor da organização" (44). Poderíamos concluir, portanto, que, embora a repartição de estado-maior deva atuar nas linhas de autoridade que vão do Presidente aos departamentos, o diretor do principal órgão de estado-maior jamais deve agir independentemente do Presidente e deve sempre coordenar as atividades de sua repartição para que a unidade de comando seja resguardada na realização de melhor gerência administrativa por todo o governo federal.

(44) *Op. cit.*, pág. 54. FAYOL finaliza seu estudo com a observação de que o staff "se presta facilmente ao abuso e é capaz de ser objeto de atenção crítica; eis porque, talvez, não é utilizado na sua mais plena extensão possível".