

Fortalecendo a Gerência dos Programas Federais

William R. Divine, do U.S. Bureau
of the Budget

(In *Public Administration Review* — N.º 2 — 1951)

Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS

DURANTE um período de emergência nacional, quando se torna imperiosa a utilização máxima dos nossos recursos nacionais, assume importância crucial a execução eficiente dos programas federais. Em sua última mensagem ao Congresso, o Presidente apontou para o oportuno progresso que se vem observando na organização e gerência do ramo executivo do governo federal. Pode-se demonstrar que o ímpeto para tais aperfeiçoamentos provém em parte dos trabalhos da Comissão de Organização do Ramo Executivo do Governo, mas o maior impulso foi engendrado dentro dos próprios departamentos e órgãos, como resultado de um incessante interesse pelo aperfeiçoamento da gerência, interesse que há longos anos se vem sedimentando. Os aperfeiçoamentos que presentemente se processam na gerência do ramo executivo são a consequência lógica de uma série de longos esforços.

A atual campanha em prol do aperfeiçoamento da gerência por todo o vasto âmbito governamental, oficialmente conhecida como o *Programa de Gerência do Presidente*, tem por finalidade aumentar a eficiência e a economia dos programas federais. Tal objetivo é alcançado mediante amplos esforços: 1.º) para aperfeiçoar a organização em todo o campo governamental; 2.º) para aperfeiçoar processos ou atividades comuns a todos os órgãos; e 3.º) para fortalecer a gerência dos programas federais.

Importantes medidas foram tomadas, nestes últimos dois anos, no sentido de aperfeiçoar a estrutura orgânica do governo e definir claramente as responsabilidades (1). Linhas de demarcação também foram estabelecidas nos processos ou atividades que são comuns a todas as repartições, tais como as de orçamento, contabilidade, pessoal, e de gerência do patrimônio (2).

(1) U.S. Bureau of the Budget, *Progress in Improving Federal Administration* — December, 1, 1950, pp. 1-12; 41-84. HERBERT EMMERICH, *Essays on Federal Reorganization* (University of Alabama Press, 1950).

(2) T. JACK GARY, Lindsley Noble, and Alfred Golzè, "Improvements in Federal Accounting", 10 *Public Administration Review* 270-80 (Autumn, 1950). U.S. Bureau of the Budget, op. cit. pp. 14-32.

Tais aperfeiçoamentos na estrutura orgânica de todo o governo e nos processos comuns repercutem diretamente sobre a qualidade da gerência dos departamentos e repartições. O seu resultado líquido é colocar os administradores federais em melhor posição para executar a eficiente tarefa de conduzir os programas pelos quais são responsáveis. O presente artigo trata do terceiro aspecto do Programa de Gerência do Presidente — o fortalecimento da gerência dos programas federais no âmbito dos departamentos e órgãos.

O PROGRAMA DE GERÊNCIA DO PRESIDENTE

O atual programa para fortalecer as práticas e operações de gerência burocrática foi instituído pelo Decreto Executivo n.º 10.072, de 29 de julho de 1949. Tal decreto determina que os chefes de repartição dêem especial atenção à eficácia dos programas e à economia das atividades pelas quais são responsáveis e façam revisões sistemáticas nos programas e atividades, a fim de identificar oportunidades para aperfeiçoamento. Os chefes de repartição são obrigados a escalonar cronologicamente medidas que aperfeiçoem o funcionamento, bem como a apresentar ao Bureau do Orçamento relatórios sobre o progresso e os resultados obtidos. O Bureau do Orçamento, por sua vez, é encarregado de rever os planos e as realizações administrativas e de ajudar as repartições na elaboração de programas eficientes. O Bureau do Orçamento é também incumbido de tomar providências adequadas no sentido de solucionar os problemas interadministrativos de gerência, de promover o intercâmbio de informações administrativas, e de manter o Presidente sempre bem informado a respeito do progresso e dos resultados dos esforços de aperfeiçoamento dos métodos de gerência administrativa. Além disso, a Lei de Classificação de 1949 determina que os chefes de repartição façam revisões periódicas no tocante à eficiência dos programas a seu cargo. Esta lei também estabelece um novo tipo de sistema de incentivos, cuja finalidade é a de proporcionar prêmios em dinheiro a servidores e chefes que fizeram notáveis contri-

buições à eficiência e economia do serviço público (3).

Instruções específicas aos chefes de departamentos e repartições acham-se compendiadas numa circular expedida pelo Bureau do Orçamento (4), a qual descreve as responsabilidades dos chefes de departamentos e repartições no tocante ao aperfeiçoamento da gerência, fixa a orientação geral para o desempenho dessas responsabilidades, e descreve as relações das repartições com o Bureau do Orçamento. De acôrdo com estas instruções, cada repartição apresenta um relatório anual, de caráter especial, sôbre as principais medidas tomadas durante o ano anterior e as principais áreas de aperfeiçoamento potencial selecionadas para ênfase durante o ano corrente. O Bureau do Orçamento leva em conta êsses relatórios quando revê as necessidades financeiras de cada repartição (5). Os aspectos importantes dos programas relativos às repartições são debatidos com os respectivos diretorés durante o período da discussão orçamentária comum e em outras ocasiões.

Um "Comité" Consultivo sôbre Gerência auxilia o Presidente no planejamento e direção do programa. Êsse "comité", composto de líderes experientes tanto de dentro quanto de fora do serviço público federal, se reúne regularmente para rever os progressos alcançados e recomendar medidas ulteriores ao Presidente. O "comité" é presidido por Thomas A. Morgan, presidente da junta e presidente da Sperry Corporation (6). O "comité" empreendeu, inicialmente, uma revisão dos serviços de pessoal dos chamados órgãos centrais de administração — o Bureau do Orçamento, a Comissão do Serviço Civil e a Administração dos Serviços Gerais. O "Comité" realizou, subsequentemente, uma série de reuniões com vários chefes de departamento e repartição a fim de rever o andamento dos seus programas de aperfeiçoamento de gerência. Nos meses recentes, foca-

lizou-se a atenção nos problemas de organização para a mobilização da defesa.

O Congresso votou uma verba especial para o aperfeiçoamento da gerência, utilizável a critério do Presidente, para os estudos destinados à execução das recomendações da Comissão Hoover e para fomentar e introduzir melhoramentos nas atividades burocráticas (7). Êsses estudos foram efetuados principalmente por equipes de técnicos ou mediante contratos com firmas particulares de técnica gerencial. Com essa verba foi possível às repartições federais empreender estudos especiais que não puderam ser empreendidos com os recursos normalmente disponíveis. Exemplos de projetos financeiros por essa verba incluem estudos de gerência sôbre a administração mais econômica dos territórios insulares do Pacífico transferidos para o contrôle civil, um estudo tendente à reorganização do Departamento de Educação, um inquérito de engenharia industrial a respeito de um arsenal da Guarda da Costa, e um inquérito sôbre a gerência do Serviço de Índios.

Dentro da estrutura acima delineada, está sendo executado um programa geral para assegurar o aperfeiçoamento da gerência no ramo executivo (8). Em face dos antigos esforços de longo alcance no sentido de se conseguir o aperfeiçoamento da máquina burocrática, o programa de gerência parece constituir mera repetição da mesma avelhantada fórmula, porém com um novo e brilhante invólucro. Mas algo substancial foi acrescentado. Em primeiro lugar, a liderança presidencial proporcionou uma nova ênfase e um padrão mais sistemático para aperfeiçoar a gerência do ramo executivo. Em segundo lugar, a atual tentativa de solução do problema do aperfeiçoamento da gerência no governo federal indica ulteriores desenvolvimento e modificação de doutrinas e conceitos previamente adotados.

ÊNFASE NA RESPONSABILIDADE EXECUTIVA

O conceito básico do programa de gerência é o de que o Presidente e os seus auxiliares executivos devem assumir a principal responsabilidade para aperfeiçoar a gerência do ramo executivo. Isto está de acôrdo com a doutrina tradicional que afirma serem o Presidente e os seus auxiliares responsáveis perante o Congresso e o público pela sua administração. Em consequência disso, o Presidente vem emprestando pessoalmente, desde o início, a sua atenção e liderança ao programa de gerência. Ao anunciar, pela primeira vez, ao seu Gabinete o projeto de decreto executivo, em subsequentes reuniões do seu Gabinete em

(3) The Classification Act of 1949 — Title X, Public Law 429, 81st Cong., 1st sess.

(4) U.S. Bureau of the Budget, "Instructions for Agency Management Improvement Plan", Circular n.º A-8 (January 31, 1950).

(5) U.S. Bureau of the Budget, "Instructions for the Preparation and Submission of Annual Budget Estimates", sec. 87, Circular n.º A-11 (June 30, 1950).

(6) Outros membros são: Lawrence A. Appley, presidente da Associação Americana de Gerência; Vincent Burke, representante do Diretor-Geral dos Correios; Oscar Chapman, secretário do Departamento do Interior; Gordon Clapp, presidente da Tennessee Valley Authority; Herbert Emmerich, diretor da Câmara de Compensação de Administração Pública; James R. Killian, Jr., presidente do Instituto de Tecnologia de Massachusetts; Edward Mason, decano da Harvard Graduate School of Public Administration; Otto Nelson, vice-presidente da Companhia de Seguros de Vida de New York; Frank Pace, Jr., Secretário do Exército; James Palmer, presidente da Marshall Field & Co.; Marcellus Sheild, ex-secretário da Comissão de Verbas da Câmara dos Deputados; James E. Webb, Subsecretário de Estado; F. J. Lawton, diretor do Bureau of the Budget, comparece, como consultor, às sessões do "Comité".

(7) Supplemental Appropriation Act, 1950, Public 358, 81st Congress, 1st sess.

(8) O programa de um dos Departamentos é descrito no artigo de William W. Parsons "Installing Management Improvement in the United States Treasury Department", 10 *Public Administration Review* 176-81 (Summer, 1950).

mensagens ao Congresso, em reuniões com o seu "Comité" Consultivo de Gerência, e em conferências individuais com os chefes de repartições, o papel pessoal do Presidente tem sido bastante visível. Por sugestão do Presidente, cada chefe de departamento designou um de seus principais auxiliares como responsável para assegurar que um programa eficiente de aperfeiçoamento das atividades seja levado a efeito em toda a extensão do nível departamental.

Analogamente, no nível burocrático das repartições, e em cada nível inferior da estrutura administrativa, os funcionários executivos ("line officials") são responsáveis pela iniciativa do aperfeiçoamento da execução.

Embora a responsabilidade dos funcionários executivos para aperfeiçoar a gerência tenha sido aceita desde o início do movimento em prol da racionalização administrativa, a ênfase recente é digna de nota. Antigamente, a maioria dos progressos alcançados na administração pública se resumiu no estabelecimento ou fortalecimento das chamadas "facilidades de estado-maior", cuja tarefa consistia mais em analisar, aconselhar, e assessorar do que assumir a responsabilidade pela execução. As realizações pioneiras do Bureau de Pesquisa Municipal de New York e das subsequentes entidades de pesquisa nas cidades, distritos territoriais ("counties") e Estados enquadraram-se nesse tipo (9). De modo análogo, no nível federal, as notáveis contribuições do "Comité" de Economia e Eficiência do Presidente Taft (10) e do "Comité" de Gerência Administrativa (11) do Presidente Franklin D. Roosevelt abriram caminho para melhores serviços de pessoal no governo federal. Embora o "Comité" de Gerência Administrativa endossasse fortemente a idéia de um comando executivo unificado, a área de seu principal interesse é indicada pelo fato de que quatro dos seis capítulos do relatório principal tratam das funções de estado-maior. Um deslocamento de ênfase, refletindo o progresso que se alcançou com o fortalecimento das funções de estado-maior, é indicado pelo fato de que somente três dentre um total de dezenove relatórios da Comissão Hoover tratam principalmente das funções de estado-maior. A nota dominante da Comissão Hoover vibrou na primeira página do primeiro relatório: "O Presidente, e abaixo dele os seus principais auxiliares, os chefes de departamentos, devem ser considerados como responsáveis pela conduta do

ramo executivo" (12). Essa redobrada ênfase na missão operacional do chefe executivo constitui a pedra angular do atual programa de gerência.

Retrospectivamente falando, tal mudança de ênfase parece refletir modificações na ambiência em que se processou o aperfeiçoamento da gerência, e não diferenças doutrinárias. Em 1930, quando o relatório Brownlow foi escrito, o âmbito das atividades do governo e a natureza técnica dos serviços governamentais haviam chegado a um ponto em que houve necessidade imperiosa de ministrar conselhos técnicos aos chefes executivos sobre como organizar e gerir os programas federais numa situação complexa. Um dos importantes resultados do relatório Brownlow foi o estímulo ao desenvolvimento de órgãos de estado-maior incumbidos de realizar pesquisas sobre planejamento e gerência administrativa nos departamentos e repartições federais. Entidades desse tipo surgiram para suprir a carência de informações adequadas, análise e conselho técnico sobre problemas de gerência de que se ressentiam os supervisores (13). Embora não haja estatísticas disponíveis sobre tal fato, o crescimento dessas entidades nas duas décadas passadas foi normal. A maior parte do êxito obtido no aperfeiçoamento da gerência durante o último decênio tem sido atribuído a essas entidades de estudos sobre organização e gerência, quer existam como entidades isoladas, quer como parte de organizações de pessoal, orçamento, ou de outros órgãos de administração geral.

À medida que essas entidades de estudos sobre organização e gerência se consolidam melhor, há o perigo de elas monopolizarem o aperfeiçoamento da gerência. Como tal domínio só pode ser alcançado à custa do chefe executivo responsável, a resultante difusão de autoridade conduz a um conflito inevitável. Exemplos isolados de tentativas infrutíferas para estabelecer entidades de estudos sobre gerência eficiente parecem revelar um persistente esforço de aspirações monopolísticas. Reciprocamente, algumas das mais bem sucedidas entidades de estado-maior foram aquelas que tiveram o cuidado de não formalizar as suas funções à custa de funcionários executivos responsáveis. Já foi dito que a expressão "entidades de pesquisa sobre gerência" (*management research units*) foi escolhida pela Comissão Hoover a fim de acentuar a natureza consultiva de tais entidades.

Uma entidade de estado-maior cujo propósito confesso é o de aperfeiçoar a gerência de outrem,

(9) Donald C. Stone, "Administrative Self Improvement", in F. Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (Prentice Hall, 1946, pp. 448-52. Norman W. Gill, *Municipal Research Bureaus* (American Council on Public Affairs, 1944).

(10) U.S. President's Commission on Economy and Efficiency, *Circulars* (Government Printing Office, 1913).

(11) U.S. President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Government Printing Office 1937).

(12) U.S. Commission on Organization of the Executive, *General Management of the Executive Branch* (Government Printing Office, 1949).

(13) Bernard L. Gladieux, "Administrative Planning in the Federal Government", in Cathryn Seckler-Hudson (ed.), *Processes of Organization and Management* (Public Affairs Press, 1948), p. 171. A experiência britânica é descrita por J. R. Simpson, "Organization and Methods", in *Establishment Work in Local Authorities* (Institute of Public Administration, pp. 161-75).

proporciona um alvo nitidamente demarcado para aqueles que se opõem a quaisquer modificações dentro de uma organização. À medida que a luz do reconhecimento se fôr refletindo com maior brilho, tornar-se-á mais rigoroso o exame dos resultados por parte dos níveis hierárquicos superiores e por parte do Congresso.

Embora um aperfeiçoamento regular na gerência deva resultar em economia ou melhores serviços para o contribuinte, a maioria dos aperfeiçoamentos básicos, tais como objetivos mais claros ou decisões mais satisfatórias, são extremamente difíceis de documentar. Onde os critérios dos resultados são em termos de dólares e centavos, surge, ainda, um dilema. Se a entidade de estado-maior não revela economias de dólares, a sua ineficácia aparente torna vulnerável o seu próprio orçamento. Por outro lado, se a entidade tem o orgulho de mostrar, abertamente, as economias específicas que decorrem do seu trabalho, nem os antigos clientes, nem os futuros, se acharão propensos a demonstrar grande entusiasmo pelos compromissos de retribuição.

Espera-se que a ênfase dada pelo atual programa de gerência à responsabilidade dos chefes executivos, no sentido de aperfeiçoar o setor administrativo, fará aumentar, mais do que diminuir, a eficiência das entidades consultivas de organização e gerência. Tolhidos pela premência das obrigações diárias, os chefes executivos devem inevitavelmente voltar-se para os seus assistentes consultivos (*de estado-maior*). Sempre que as responsabilidades dos chefes executivos para com o programa de aperfeiçoamento estiverem sendo dobradas, as entidades de estado-maior estarão numa posição excelente para demonstrar o valor dos seus serviços. A perpétua queixa por parte das entidades consultivas sobre os problemas de gerência (*Management staff units*) de que não são compreendidas, apreciadas, ou utilizadas, parece que será liquidada, com maior probabilidade, mediante o fortalecimento das responsabilidades do chefe executivo, do que mediante o das responsabilidades de seus assistentes consultivos.

Grande parte do importante trabalho de pioneirismo na administração pública se tem processado nos setores de orçamento, contabilidade, compras, e administração de pessoal. Não têm faltado críticos que apontem, em termos um tanto ásperos, para essa tradicional prioridade dos serviços de estado-maior (*de administração geral*) ao movimento em prol da administração pública, sugerindo que igual vigor deve ser aplicado aos 90 por cento dos homens, recursos financeiros e materiais, consagrados aos programas e às atividades substantivas (*de administração específica*) — por exemplo: segurança do vôo, conservação do solo, estabilidade de emprêgo, saúde pública e fomento da produção mineral. A concentração do movimento de administração pública nos serviços de administração geral, se deve, em parte, ao seu papel básico como fatores de controle administrativo, e, em parte, ao fato de que, como processos

comuns a tôdas as organizações, sempre foram mais prontamente acessíveis à análise. Dois índices dessa preferência pelos serviços de estado-maior são: a) a ênfase nesses serviços dada pelos programas do ensino universitário de administração pública; b) a tendência manifestada pelos que recebem tal treinamento em se dedicarem às carreiras caracterizadas por serviços ou atividades do tipo "estado-maior".

O atual programa de gerência imprimiu uma renovada ênfase nos problemas substantivos (*de administração específica*). A importância que se atribuiu à responsabilidade executiva tem sido, em parte, responsável por êsse resultado. Além disso, os esforços de aperfeiçoamento da gerência caminham para resultados cada vez mais proveitosos. À medida que os principais problemas de administração específica se forem enquadrando nos seus verdadeiros objetivos, podemos ter maior certeza de que as campanhas de aperfeiçoamento da gerência terão o seu potencial máximo na economia e no melhoramento geral dos serviços.

A ênfase em problemas específicos tem exercido, também, um impacto na obtenção de técnicas ou métodos especializados de gerência. Desenvolvimentos recentes nas técnicas de análise do trabalho e de controle aumentaram bastante o equipamento do técnico de gerência (14). À medida que o equipamento de trabalho do analista de gerência se foi tornando, assim, mais completo, tornou-se possível deslocar a atenção do aperfeiçoamento das ferramentas para o aperfeiçoamento do produto final. A ênfase principal se deslocou do desenvolvimento de técnicas para a aplicação destas últimas. Esta projeção mais forte sobre a aplicação está ajustando o foco, onde é necessário, para garantir que a solução se faça em termos do resultado final — programas e trabalhos aperfeiçoados.

APERFEIÇOAMENTO SISTEMÁTICO DA GERÊNCIA

Um segundo tema do Programa de Gerência do Presidente se baseia na proposição de que o aperfeiçoamento da gerência deve ser executado sistematicamente — que o processo total de aperfeiçoar programas e atividades será mais eficaz se ficar sujeito a um planejamento e revisão sistemáticos.

(14) Por exemplo, vide as publicações sobre gerência editadas pelo U.S. Bureau of the Budget: *Production Planning and Control in Office Operations; Simplifying Procedures through Forms Control; A Work Measurement System; Process Charting; e Work Simplification as Exemplified by the Work Simplification Program of the U.S. Bureau of the Budget* (Public Administrative Service, Publication N.º 91, 1945). A aplicação industrial destas técnicas foi tratada no artigo de Ewing W. Reilly e Richard F. Neuschel, "Administrative Management Kno-How", 10 *Public Administration Review* 291-96 (1950); e de J.M. Juran, "Tools for Better Management in Government", 6 *Public Administration Review* 79-81 (1946).

Revisões sistemáticas são, em consequência, um aspecto básico do programa. Destinam-se a satisfazer três objetivos. Primeiro, proporcionam aos chefes de repartição um meio para determinar quão efetiva e economicamente estão sendo conduzidos os seus programas. Exigem um penetrante reexame dos objetivos da repartição, como um todo, das finalidades de seus programas, bem como de cada parte da organização, a fim de certificar se os objetivos estão claramente definidos para orientação dos trabalhos, se estão coerentes com a intenção do Congresso e o programa do Presidente, e se estão adequados às circunstâncias atuais. A verificação da eficiência também envolve a verificação do andamento do programa, que somente adquire significação em termos de objetivos de programa específico. Além dessas verificações, as revisões sistemáticas envolvem a investigação da eficiência e economia dos trabalhos, inclusive um juízo crítico acêrca da organização, dos processos, métodos e política de pessoal em cada nível. Neste exame da eficiência, a ênfase principal recai nas questões básicas do *que* está sendo planejado e se aquêles planos estão sendo executados, de preferência a *como* estão sendo levados a efeito. Isto não implica em sacrifício da ênfase na eficiência e economia; pelo contrário, implica em assegurar que os exames são realizados na perspectiva adequada — evitando-se, por exemplo, o dispêndio de energia em acepilhar ou brunir um processo que, mais tarde, se descobre como sendo desnecessário ou mal-aplicado.

Em segundo lugar, as revisões sistemáticas são necessárias para organizar o trabalho de aperfeiçoamento. O processo de investigar a eficiência identifica oportunidades para aperfeiçoamento de programas e atividades. Organizar as atividades próprias do aperfeiçoamento se torna, então, uma questão de determinar a prioridade entre as oportunidades para o aperfeiçoamento, de estabelecer horários, atribuir responsabilidade e designar o pessoal para entrar em ação. O simples fato de basear tal atividade nos resultados fornecidos pelas revisões sistemáticas constitui medida de garantia para que importantes problemas sejam periódicamente trazidos à baila para estudo. Além disso, a natureza constante das revisões proporciona excelentes possibilidades para a descoberta de focos de perturbação, com a devida antecedência, ou pelo menos nas suas primeiras etapas (15). As principais oportunidades para o aperfeiçoamento, identificadas através de revisão sistemática, fornece uma base para que os chefes de repartição possam informar quais as áreas de aperfeiçoamento escolhidas devem merecer a prioridade de atenção. Sempre que tais informes representem propostas de ação e sejam analisados como parte

do processo para determinar as necessidades financeiras de um órgão, costumam servir de base para o contróle administrativo permanente. Em última análise, representam, em geral, uma identificação ordenada dos principais problemas e um roteiro de ação terapêutica, ambos os quais estão sujeitos à revisão nos escalões superiores. Neste sentido, representam claramente um programa para atacar os principais problemas de gerência do ramo executivo.

Um terceiro objetivo das revisões sistemáticas da eficiência é o de identificar o desempenho excepcional de funcionários ou de unidades de organização para fins de recompensa. No intuito de proporcionar maior participação e maior incentivo do funcionário no programa de aperfeiçoamento da gerência, o Congresso aprovou leis que estabelecem um novo tipo de prêmio de incentivo para o govêrno federal (16). A idéia básica dessa legislação é a de proporcionar recompensas financeiras aos supervisores e servidores que façam contribuições excepcionais à eficiência e à economia no desempenho normal de suas atribuições. O mecanismo destinado a pôr em prática este novo tipo de prêmios ainda não pôde avaliar devidamente os resultados, por ter sido criado há pouco tempo. A experiência deverá demonstrar até que ponto tais recompensas poderão criar um clima dentro do qual as idéias para o aperfeiçoamento da conduta dos negócios governamentais possam germinar e crescer. Os departamentos e órgãos usam grande variedade de técnicas para fazer as revisões sistemáticas. O objetivo em cada caso é o de garantir o uso periódico ou constante das técnicas mais apropriadas à repartição e a cada segmento ou nível da repartição. Muito embora a maioria das repartições se utilize de quase tôdas as técnicas existentes, é variável a ênfase que costumam colocar nas diferentes técnicas. O tipo da repartição, a localização geográfica, o pessoal, a natureza e a adequação dos processos de revisão existentes são fatores que condicionam a seleção.

Muitas repartições, por exemplo, depositam plena confiança na elaboração periódica de programas de trabalho e de estimativas orçamentárias, a fim de proporcionar uma única oportunidade regular e formal para avaliar a eficiência e o custo do funcionamento administrativo. Outros órgãos fazem as suas revisões sistemáticas mediante os procedimentos usuais de supervisão e inspeção *in-loco*. Determinada repartição dá mais importância ao uso de relatórios sucintos que contêm as principais indicações do progresso realizado para atingir os objetivos do seu programa e a eficiência do seu funcionamento. Outra repartição costuma dar ênfase aos processos normais de reuniões de pessoal, conferências especiais e fiscali-

(15) Este aspecto preventivo constituiu um fator importante no desenvolvimento da técnica de fiscalização contábil das atividades burocráticas no setor dos seguros de vida. Vide o artigo de Frank L. Rowland, "Home Office Departmental Audits", *Proceedings da Life Office Management Association*, 1931, pp. 13-24.

(16) Vide nota n.º 3 e também as "Instructions for the Administration of Incentive Awards", Supplement N. 1 to Circular N. A-8 (February 28, 1950).

zação do trabalho. Muitos órgãos organizaram equipes de pessoal para fazerem inspeções periódicas de acordo com um plano definido. Outras repartições contrataram consultores técnicos ou firmas particulares especializadas em assuntos de gerência, a fim de fazerem a apreciação dos seus programas e do seu funcionamento. Diversos órgãos formaram comissões para conduzir investigações especiais a respeito do seu funcionamento; tais comissões, usualmente compostas tanto de chefes executivos como de funcionários, tiveram a vantagem de conseguir a participação de todos os elementos da organização. Certa repartição contratou uma firma especializada em gerência para elaborar um projeto de sistema de revisão e crítica. Este projeto foi financiado pela verba especial para o aperfeiçoamento da gerência com o pensamento de que as técnicas de revisão assim identificadas seriam úteis a muitos órgãos governamentais.

A fim de proporcionar uma base adequada para debates, os sistemas de revisão a serem usados por cada órgão foram descritos em documentos, em abril de 1951. A documentação subsequente consistirá em preparar relatórios anuais sobre os principais progressos alcançados no desenvolvimento ou aperfeiçoamento do sistema de revisão, e sobre as principais áreas de aperfeiçoamento potencial escolhidas para estudo no ano vindouro.

Para ter valor duradouro, as revisões sistemáticas devem constituir um apanhado completo do sistema de gerência da repartição — os meios pelos quais os seus dirigentes planejam, executam, controlam e avaliam os programas e as atividades pelas quais são responsáveis. Portanto, a solução básica tem consistido em usar o sistema existente, modificado ou desenvolvido quando for necessário, e em evitar a justaposição de quaisquer técnicas especiais de gerência aos métodos e processos já existentes. Ou, para falar de outro modo, o objetivo tem consistido não só em construir um mecanismo de gerência que, durante o seu funcionamento normal, vá revelando semi-automaticamente as necessidades ou oportunidades para aperfeiçoamento, como também em promover o planejamento dos trabalhos de aperfeiçoamento da gerência.

As características de um sistema eficaz de gerência burocrática variarão de acordo com os requisitos dos tipos específicos dos programas, espécies de funcionamento e níveis de organização. Os chefes de departamentos ou repartições e os diretores burocráticos estão interessados nas diretrizes gerais, na direção e revisão de programas, na apreciação do progresso alcançado e nas medidas gerais de eficiência e economia. Os funcionários subordinados querem necessariamente concentrar-se mais na mensuração detalhada do progresso e da eficiência, bem como nos métodos de trabalho.

A despeito das diferenças de ênfase, o principal objetivo é sempre o de encarar como um todo o problema da gerência, considerando todas as peças que devem ser ajuntadas e assegurando que a ênfase recaia nos resultados finais do conjunto.

Um dos problemas mais importantes do aperfeiçoamento da gerência é o de providenciar para que as idéias conducentes à melhoria dos serviços ou redução das despesas possam ser utilizadas por outras organizações de acordo com uma base sistemática. O potencial de um novo método ou técnica pode ser multiplicado, se puder ser posto à disposição de outros órgãos capazes de utilizá-lo. Afirma-se que o segredo da produção industrial norte-americana não é apenas uma questão de gênio inventivo, mas também de atitude mental que está sempre curiosa e sôfrega para aprender pelo exemplo alheio. As associações de classe e as agremiações profissionais, que tão largamente contribuem para esse prático intercâmbio, florescem melhor na atmosfera livre de uma sociedade democrática. No setor da administração pública, as organizações dos governos estaduais e municipais fizeram contribuições notáveis ao intercâmbio sistemático de idéias práticas (17). No intuito de satisfazer os requisitos de intercâmbio de idéias dentro de suas organizações, diversos órgãos federais publicam boletins noticiosos não oficiais (18). Outros meios de intercâmbio que estão sendo usados incluem o patrocínio de grupos de debates (*mesas-redondas*) e a manutenção de arquivos de referência sobre projetos de aperfeiçoamento que estão sendo elaborados ou completados, e de listas de pessoas com experiência especializada num determinado tipo de problema. O Bureau do Orçamento começou recentemente a editar *Management Notes (Informes sobre Gerência)*, "meio não oficial de ajudar os órgãos federais a tomarem conhecimento dos processos que outras repartições encontraram para aperfeiçoar o funcionamento, reduzir despesas, ou solucionar problemas comuns de gerência."

Esta rede de intercâmbio técnico está sendo construída dentro do arcabouço de um programa de aperfeiçoamento da gerência em todo o setor governamental, rede essa que está dando ênfase à utilização de todos os métodos de intercâmbio na solução de problemas específicos, de maior urgência ou prioridade. Demonstrativa desse ponto de vista é a tendência crescente para orga-

(17) A extensão desta atividade ao campo internacional pode ser apreciada no trabalho do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e do seu "Comité" de Práticas Administrativas.

(18) Por exemplo, M. I. P. — *Notes da Federal Security Agency*; o *Industrial Management Bulletin* do Bureau de Aeronáutica, do Departamento da Marinha; o *Management Improvements Bulletin* da Administração de Produção e Escoamento de Safras, do Departamento de Agricultura; e o *Comptroller News* do Departamento da Força Aérea.

nizar grupos para o intercâmbio de idéias em torno de assuntos de interesse geral, tais como, hospitalares, científicos e de administração internacional, e não em termos de técnicas particulares, como, por exemplo, mensuração do trabalho, publicidade e treinamento.

CONCLUSÃO

E' demasiado cedo para apreciar os resultados do atual programa de aperfeiçoamento da gerência no ramo executivo. Há, entretanto, indícios encorajadores na amplitude governamental do programa e na ênfase sobre a responsabilidade dos chefes executivos em prestar atenção sistemática

ao aperfeiçoamento das atividades específicas. O objetivo e a orientação do programa parecem estar em harmonia com as tentativas prévias de aperfeiçoamento, com um élan que somente tem sido possível porque aquêles esforços prévios foram realizados. Há sinais encorajadores — tal como a ênfase atual sobre a conservação do potencial humano — de que os principais problemas de gerência do ramo executivo estão merecendo prioridade de atenção, mas o sucesso final do programa de tamanha amplitude governamental dependerá de sua capacidade para provar que êle é algo mais do que simples campanha transitória e para fazer progressos constantes no que diz respeito ao aperfeiçoamento da gerência dos órgãos federais.

