FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MODELO GERENCIAL NA ÁREA DO BEM-ESTAR SOCIAL EM SÃO PAULO

MONOGRAFIA APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIA CECILIA PIMENTEL BORTOLETTO

RIO DE JANEIRO

1989

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MODELO GERENCIAL NA ÁREA DO BEM-ESTAR SOCIAL EM SÃO PAULO

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR

MARIA CECILIA PIMENTEL BORTOLETTO

E

APROVADA EM 19 DE ABRIL DE 1989

PELA COMISSÃO JULGADORA

PROF. JOSÉ EDUARDO COELHO MESSEDER
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROF. PAULO REIS VIEIRA
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROF. PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

198907 624
T/EBAP B739r
1000052142

1968 - 1988

Vinte anos são passados.

Ao longo dessas duas décadas muito aprendi, muito vivi...

...Do início do estágio na SEBES, no programa de auto-construção do Parque Santo Antônio, ao concurso para a efetivação como Assistente Social.

...Do Projeto NUCOP, com as primeiras chefias em Santo Amaro e no Ipiranga, à Gerência da Unidade Integrada da Lapa;

...Então veio a COBES... de Chefe de Unidade Regional de Mão de Obra em Pinheiros, a Supervisora Regional de Vila Prudente e daí, já FABES, para as salas de aula da Escola Brasileira de Administração Pública, a EBAP;

...Dos créditos concluídos ao exame de qualificação (Projeto de Monografia de Mestrado), ainda uma experiência gerencial - Supervisora Regional de Itaquera, e desta feita éramos SUBES...

Acertos, erros, tentativas, experiências... vez por outra frustradas, em sua maioria gratificantes;

E agora somos novamente SEBES...

Tudo isso se projeta aqui.

Do convívio diário com o mais humilde serviçal, aos funcionários administrativos, técnicos de base, diretores

de Departamentos ao mais ilustre dos titulares da Instituição, devo aquilo que hoje sou. De todos recebí apoio, amizade, confiança e incentivos.

A todos pois, que fizeram os meus caminhos ao longo desses vinte anos, em especial ao Prof. José Eduardo Coelho Messeder, orientador desta monografia, com gratidão, dedico os frutos do meu trabalho.

São Paulo, novembro de 1988

RESUMO

O presente trabalho aborda a problemática de Recursos Humanos na Administração Pública Municipal, especificamente na área do Bem-Estar Social em São Paulo.

Através de pesquisa bibliográfica e de campo, a autora busca traçar o modelo gerencial predominante no período de 1977 a 1982, considerado marco na descentralização dos serviços da Coordenadoria do Bem-Estar Social, através da criação das SURS-Supervisões Regionais de Serviço Social.

Compõe-se a monografia de cinco capítulos a saber:

O primeiro capítulo trata, através da literatura, do indispensável embasamento teórico, destacando conceitos da teoria administrativa no que diz respeito a Modelos de Organização, Modelo Gerencial, e Modelo de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos.

Foram escolhidos como principais fontes de consulta autores que em suas obras dão ênfase à adequação das necessidades da Organização às dos indivíduos, entre eles Edgar Schein que preconiza um equilíbrio entre o desenvolvimento organizacional e o desenvolvimento humano e profissional. Esse equilíbrio exige que a Instituição tenha uma Política de Recursos Humanos definida que leve em consideração o desenvolvimento, a educação, a participação e as aspirações dos elementos que a compõe.

O segundo capítulo descreve a evolução organizacional do Bem-Estar Social no Município de São Paulo, a partir da instalação da Comissão de Assistência Social-CASMU- até a criação da 2a. Secretaria de Bem-Estar Social. Analisa, ainda, os atos administrativos pertinentes a estes órgãos, em particular a Coordenadoria, com seus objetivos, competências, programas e atividades.

O capítulo terceiro aborda a problemática dos Recursos Humanos no Bem-Estar Social, durante o período da descentralização técnico-administrativa evidenciando a inexistência de um sistema de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos que respondesse aos anseios profissionais dos técnicos e garantisse aos gerentes das unidades descentralizadas, meios para desenvolverem seu potencial.

O quarto capítulo, com base nos depoimentos prestados na pesquisa de campo, analisa as características do modelo gerencial nas unidades descentralizadas do Bem-Estar Social. Este capítulo foi subdividido em tópicos,tais como: pré-requisitos para o exercício dos cargos gerenciais, natureza do processo decisório, motivações pessoais, formas de participação e dificuldades encontradas no exercício da gerência.

Finalmente o quinto capítulo apresenta as conclusões visando delinear o modelo predominante no período estudado e dá subsidios para a formulação de uma Política de Recursos Humanos na Administração Pública Municipal.

ABSTRACT

The present work approaches the problematic of Human Resources in the Municipal Public Administration, specificcly in the area of Social Welfare in São Paulo.

Through bibliographical and field research the author tries to outline the managerial model predominantly in the period from 1977 to 1982, which is looked upon as the landmark of descentralization of the services of the Coordenadoria do Bem-Estar Social, through the creation of the SURS-Supervisões Regionais de Serviço Social.

The monography is divided into 5 chapters. The first chapter focuses, recurring to pertinent litterature, the indispensable theoretical basement. Emphasis is given to concepts of administrative theory regarding Models of Organization, Managerial Model and Planning and Development of Human Resources Model.

The main sources of consultation are authors who emphasize the needs of organizational adequation to the needs of individuals. Among them, Edgard Schein preconizes a balance between organizational development and human and professional development. Such balance demands the definition of a Human Resources policy on the part of the organization, which takes into consideration development an education as well as the aspirations of the elements that compose it.

The second chapter describes the organizational

evolution of Social Welfare in the Municipality of São Paulo, from the criation of the Comissão de Assistência Social do Município -CASMU-, to the criation of the Second Social Welfare Secretary.

It also analizes the administratives acts pertinent to these organizations, particularly the Coordenadoria, its competencies, goals, programs and activities.

Chapter 3 approaches the problematic of Human Resources in Social Welfare, along the period of the technical administrative descentralization, making evident the inexistence of a system of Human Resources planning and development that would give response to the technitians professional yearnings and would warrant to the managers of the descentralized areas the means to develop their potentialities,so that they might obtain a more satisfactory degree of personal achievement.

The fourth chapter, based on the testimonies obtainded during the field research, analyses the characteristics of the management model in the descentralized units of Social Welfare.

The chapter was subdivided into topics according to the subjects approached during the interviews, such as: pre-requirements for the exertion of the managerial function, the nature of the decision making process, personal motivations, ways of participation, difficulties found when exerting management.

At last, the fifth chapter presents the conclusions , aiming at drawing the predominant managerial outline during the period that is being studied. It also provides subsidies to the formulation of a Human Resouces policy in the Municipal Public Administration.

SUMÁRIO

Introdução..... 013

Relevância do tema..... 014

Objetivos..... 016

Metodologia..... 017

Capítulo 1 - Referencial Teórico..... 021

1.1. Modelo de Organização..... 021

1.2. Modelo Gerencial..... 025

1.3. Modelo de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos..... 030

Capítulo 2 - A evolução organizacional do Bem-Estar Social no Município de São Paulo..... 050

2.1. Comissão de Assistência Social do Município - CASMU..... 051

2.2. Divisão de Serviço Social DSS..... 052

2.3. Secretaria Municipal do Bem-Estar Social SEBES..... 055

2.4. Coordenadoria do Bem-Estar Social - COBES..... 063

2.4.1. Supervisão Regional de Serviço Social - SURS..... 068

2.5. Últimas Tranformações:..... 072

- FABES 1982-1985

- SUBES 1986-1987

- SEBES 1987...

Capítulo 3 - A problemática de Recursos Humanos no Bem-Estar Social..... 075

Capítulo 4 - Características do Modelo Gerencial no Bem-Estar Social..... 087

4.1. Critérios de escolha para os cargos de chefia..... 091

4.2. Pré-requisitos para o exercício de cargo gerencial..... 092

4.3. Adequação de cargos e funções..... 095

4.4. Natureza do processo decisório..... 098

4.5. Coordenação de trabalho das equipes. 100

4.6. Formas de participação..... 103

4.7. Aspectos motivacionais..... 104

4.8. Processo de comunicação..... 106

4.9. Controle e avaliação..... 108

4.10. Dificuldades encontradas no exercício da gerência..... 110

Capítulo 5 - Conclusão..... 115

Bibliografia..... 128

Anexos..... 138

RELAÇÃO DOS ANEXOS

1. Quadro no. 1 - Os Órgãos do Bem-Estar Social no Município de São Paulo

2. Mapa da Cidade de São Paulo com a divisão das Administrações Regionais

3. Relação de Leis e Decretos Municipais e de Documentos internos consultados

4. Instrumental da Pesquisa de Campo

INTRODUÇÃO

O tema escolhido para este trabalho: "Recursos Humanos na Administração Pública Municipal: Modelo Gerencial na Área do Bem-Estar Social em São Paulo" está intimamente vinculado à minha própria experiência profissional, ao longo de vinte anos de Serviço Público voltado para o Bem-Estar Social, no Município de São Paulo.

Tendo exercido cargos de Direção e Gerenciamento de programas descentralizados, por alguns anos, em várias circunstâncias e sob as diversas configurações da Instituição (1), pude constatar as deficiências ou carências apresentadas, seja por parte da própria Organização, seja pelas características pessoais de seus gerentes.

Este estudo tem o objetivo básico de permitir uma reflexão sobre a prática profissional, buscando um posicionamento técnico-administrativo capaz de responder às necessidades e aos anseios detectados e de levar à maior eficácia organizacional.

Espero que a identificação dos pontos mais polêmicos e significativos, bem como a apresentação da visão humanista de conceituados autores sobre o Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos possam contribuir para o estabelecimento de diretrizes na formulação de uma política de

---

(1) A propósito das várias denominações da Instituição, ver Quadro no. 1, anexo no. 1, p. 139

Recursos Humanos na Administração Pública Municipal, preocupada com critérios de escolha e de treinamento de pessoal qualificado para assumir funções gerenciais.

Relevância do Tema

O assunto aqui estudado, Modelo Gerencial na Área do Bem-Estar Social da Prefeitura de São Paulo, abrange o período entre 1977 a 1982, a partir da criação das SURS - Supervisões Regionais de Serviço Social, ou seja, as unidades descentralizadas da Coordenadoria do Bem-Estar Social - COBES.

Em 1966, a lei que criou a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social (2) definiu-a como "o órgão responsável pelas atividades da Prefeitura no campo da Assistência Social, competindo-lhe elaborar e executar programas de desenvolvimento social da comunidade, especialmente de amparo ao menor e assistência a grupos especiais de necessitados, diretamente ou em convênio com outras entidades públicas ou privadas".

A partir de 1977 foi a Secretaria transformada em Coordenadoria, passando a contar com Unidades Operacionais descentralizadas (3), as SURS, cujo gerenciamento será enfocado no presente trabalho.

O período escolhido corresponde à trajetória da COBES na gestão do Prefeito Olavo Egydio Setúbal. Considero o

---

(2) Lei Municipal 6.882 de 18 de junho de 1966
(3) Ver mapa da Cidade de S.Paulo com a divisão das Administrações Regionais em anexo no. 2, p.140.

ano de 1977 como início formal do processo de descentralização embora houvessem ocorrido, em períodos anteriores, algumas experiências isoladas de ação regionalizada na Capital de São Paulo, na área do Bem-Estar Social. A descentralização (4) da COBES, implicando na criação de novos cargos de chefia e abrangendo toda a estrutura, leva-me a considerar esse período como o mais significativo para se empreender um estudo sobre o modelo gerencial da Instituição, nos últimos anos.

Proponho-me, basicamente, a descrever e compreender a problemática das chefias ditas "de base", ou seja, dos escalões intermediários da hierarquia. Ao nível da base, da gerência da unidade de prestação de serviços, encontram-se os pontos-chave das formas de participação, estilos de liderança e padrões desejáveis de motivação para a garantia do bom desempenho gerencial, que leva à consecução dos objetivos da organização e à auto-realização das pessoas que nela trabalham.

Com a atuação descentralizada e relativa autonomia, vinculada a um órgão central normativo, viam-se os pro-

---

(4) BARROS, Ednaldo D. em sua monografia "Administração de pessoal nas Autarquias Federais-Necessidade de um modelo racionalizador, RJ.FGV,EBAP, 1976, define à p.35: "Descentralização é uma palavra qua especificamente designa um fenômeno técnico-administrativo, correspondente à problemática própria da Ciência da Administração... Ocorre descentralização administrativa quando tarefas e funções próprias da Administração Central são delegadas... para o descongestionamento de funções. O Poder Administrativo Central, ao descentralizar serviços, delegando-os, estabelece os limites da hierarquia, da tutela e controle administrativo."

fissionais dos diversos setores às voltas com as prementes questões gerenciais, tanto técnicas quanto administrativas, colocando para mim, graves indagações:

- Com toda a instabilidade político-estrutural, onde fica a política de Recursos Humanos? O que acontece, de fato, na prática profissional dos gerentes? Como garantir a eficiência e a eficácia do desempenho, mantendo os níveis de participação e de motivação dos elementos-chave do processo?

- Quem se preocupa em qualificar ou treinar os gerentes operacionais, as chefias de base responsáveis pela execução dos programas nas áreas descentralizadas, e, consequentemente, pela obtenção dos resultados esperados?

Objetivos

Para responder a essas indagações busco como:

Objetivo geral: Formular um diagnóstico que permita conhecer o modelo gerencial predominante na Área do Bem-Estar Social da Prefeitura Municipal de São Paulo no período compreendido entre 1977 e 1982.

Objetivos específicos:

a. conhecer os critérios de recrutamento e seleção dos gerentes;

b. identificar se a pré-qualificação (formação profissional,

experiência e treinamento) teve, na percepção dos gerentes, influência no seu desempenho;

c. identificar os fatores motivacionais que levaram os gerentes a assumirem e a permanecerem em seus cargos;

d. verificar os estilos gerenciais predominantes nas relações entre os gerentes e os níveis superiores e inferiores da hierarquia;

e. finalmente, conhecer os instrumentos de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos que existiam na COBES.

Como decorrência de minhas observações, vivências e estudo, levanto como hipótese deste trabalho: "a inadequação ou mesmo a inexistência de uma Política de Recursos Humanos para o nível gerencial, capaz de atender aos anseios profissionais e garantir a consecução dos objetivos organizacionais".

Duas consequências advêm, de imediato, dessa hipótese: a necessidade de conhecer o que o Serviço Público considera como Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos para a área do Bem-Estar Social e o levantamento necessário das características e vivências das chefias nessa mesma área.

Metodologia

Para atender a esses dois aspectos, a metodologia adotada inclui uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa de campo. Minha pesquisa teórica baseou-se na moderna concei-

tuação de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos.

Como obras básicas adotei as citadas na Bibliografia, que possibilitaram uma visão humanista da Administração, o que me interessa de modo especial, além do fato de já haver analisado anteriormente o seu conteúdo. As demais obras constantes da bibliografia geral apresentada ao final do trabalho, foram tomadas como material de recorrência. Das obras consideradas como básicas foram extraídos os conceitos-chave, as idéias mestras que norteiam minha análise do desempenho gerencial.Das obras arroladas como de recorrência foram extraídos arrazoados que completaram o raciocínio ou reforçam idéias já explanadas.

Num segundo passo estudei a legislação municipal(5) (Leis, Decretos, Portarias e Regulamentos, bem como relatórios e estudos internos) pertinente ao Bem-Estar Social. Foi dada ênfase aos aspectos relativos a Recursos Humanos, de maneira a se obter uma visão, não só da estrutura organizacional e das normas e procedimentos vigentes, mas das diretrizes e "políticas" subjacentes.

A pesquisa de campo constitui-se de entrevistas semi-estruturadas com 36 gerentes (6) que representam 30% do universo. Baseou-se em depoimentos prestados oralmente pelas chefias e relatados a partir dos tópicos selecionados,

---

(5) Ver anexo no. 3: Relação das Leis e Decretos Municipais e de Documentos internos consultados, p.141.

(6) Define-se como Gerentes, para fins deste trabalho, os técnicos que exercem cargos em comissão de Chefes de Unidade , Supervisores de área e Supervisores Regionais nas Unidades Descentralizadas do Sistema.

dispensando portanto uma tabulação científica, a qual não interessa aos objetivos propostos que visam mostrar as características gerenciais predominantes.

As entrevistas (7) foram realizadas com gerentes com mais de cinco anos em exercício de cargos, e que ocuparam alguma chefia no período estudado.

A escolha dos entrevistados foi orientada para aqueles elementos que, a meu ver, tinham melhores condições de contribuir para os objetivos do estudo proposto. Essa escolha recaiu fundamentalmente sobre integrantes do corpo técnico, considerada a exigência do nível universitário para o exercício de cargos de chefia e sobre profissionais de diversas formações, dada a relevância do caráter interdisciplinar dos quadros que compõem os vários segmentos voltados tanto para serviços-fins quanto para atividades-meio.

Selecionei igualmente gerentes que participaram dos períodos críticos atravessados pela Instituição, caracterizados por maior ou menor abertura política ou de quebra ou rupturas por mudanças na Administração Superior.

Os principais temas abordados foram relativos à maneira como o gerente foi escolhido para aquela função; suas motivações para aceitar o cargo e nele permanecer; suas qualificações anteriores; as dificuldades/facilidades encontradas na prática de competências; existência de estímulos e incentivos na carreira; necessidades de treinamento e desenvolvimento

---

(7)Ver Roteiro da Entrevista em anexo no. 4, p.150.

profissional; suas percepções sobre as questões gerenciais, estilos de liderança, trato com os subordinados e forma de participação nas equipes de trabalho.

CAPÍTULO 1 - REFERENCIAL TEÓRICO

O universo conceitual que embasa a vida profissional compõe-se de paradigmas ou "modelos". A concepção de modelos é comumente idenfificada como "imagem" ou representação mental que o ser racional faz de uma dada realidade, sua maneira peculiar de enfocar o mundo que o rodeia.

Essa imagem ou modelo é inegavelmente eivada de fatores éticos e valorativos. Faz-se necessário, pois, ao longo da vida, aprender a decodificar as mensagens, os valores que o modelo oferece em cada circunstância, sobretudo no campo profissional, no âmbito da organização formal, onde cada qual se insere.

É este o enfoque que será tratado aqui, tendo como premissa básica que a matéria-prima mais digna e consequentemente mais difícil de ser trabalhada é o ser humano, a pessoa, com tudo o que traz em si de universal e de uno, de simples e de complexo, de finito e de transcedente.

1.1.Modelo de Organização

Em seu estudo sobre o modelo das organizações, Schein explicita as dimensões básicas de uma organização (1):

1. "A dimensão hierárquica, que reflete níveis de autoridade

---

(1) SCHEIN Edgard H. Psicologia Organizacional - Ed. Prentice Hall do Brasil Ltda. RJ 1982. cp. 2. Problemas Humanos na Organização. p. 14.

relativos, de uma forma semelhante ao do organograma (piramidal);

2. A dimensão funcional que reflete os diferentes tipos de trabalhos a serem executados, mostrados como diferentes setores interrelacionados;

3. A dimensão de inclusão ou centralidade que indica o grau de proximidade ou afastamento de uma determinada pessoa em relação ao núcleo central da organização."

Na visão de Mattos (2) são quatro essas dimensões a saber: "a) dimensão técnica, que engloba o conhecimento específico, ou seja, o processo básico da organização; b) dimensão administrativa que recai sobre o desempenho gerencial, as habilidades para planejar, organizar, dirigir, controlar e avaliar os atos administrativos, a "prática" diária da organização; c) dimensão psicossocial, relacionada aos aspectos como clima psicológico, cultura e valores predominantes nos indivíduos e grupos da organização; e finalmente d) dimensão política, entendida como visão estratégica e relações de poder".

Simon (3) define a organização como "um complexo sistema de comunicações e interrelações existentes num grupamento humano."

Toda organização espera que os membros nela

---

(2) MATTOS Rui de A. Democracia e Gerência nas Oranizações. Ed. livre - FUNCEP - Brasilia 1988. p 2 - 3.

(3) SIMON, Herbert Comportamento Administrativo. F.G.V., Rio 1979, Introdução p. XIV.

engajados realizem satisfatoriamente suas tarefas porque lhes concede incentivos e recompensas enquanto que os participantes oferecem suas atividades e trabalho na expectativa de obterem certas satisfações individuais. Os membros estão dispostos a cooperar desde que suas atividades dentro da organização contribuam diretamente para a consecução de seus próprios objetivos pessoais.

Simon (4) compara a organização ao corpo humano: "Por anatomia da organização entende-se a distribuição e localização das funções decisórias. Sua fisiologia consiste nos processos pelos quais a organização influencia as decisões de cada um dos seus membros, fornecendo-lhes as premissas para essas decisões".

Pode-se, pois, afirmar que a organização é um complexo sistema de decisões, onde os indivíduos participam conscientemente, escolhendo as alternativas mais ou menos racionais.

Em minha concepção na organização manifestam-se três tipos de atividades essenciais, a saber:

a) o alcance dos objetivos.
b) a manutenção do sistema interno.
c) a adaptação ao ambiente externo.

A organização se constitui em um instrumento

---

(4) SIMON, Herbert, op. cit. p. 231.

técnico para a mobilização das energias humanas ali concentradas visando metas estabelecidas.

Os valores sociais podem ser definidos como concepções desejáveis que se salientam dentro de determinados agrupamentos humanos. Essas concepções são geralmente expressas em termos de objetivos e padrões de ação.

As organizações podem ser classificadas quanto a seus fins em algumas categorias que constituem as orientações valorativas sobre as quais se fundamenta o seu elemento institucional:

As organizações econômicas orientam-se no sentido dos ganhos, isto é, para relações do tipo custo/benefícios: as organizações sociais orientam-se para a prestação de serviços a grupos específicos e à coletividade; as organizações políticas ocupam-se do poder, ou seja, a capacidade de determinar o modo de ser e a especificação das necessidades humanas na sociedade e sua forma de atendimento, e finalmente as organizações ideacionais orientam-se no sentido da verdade, das representações do mundo.

Identificam-se algumas bases gerais da consistência dos valores:

a) os valores sociais tendem a ser instáveis quando são indefinidos. Deve haver vinculação entre a concepção de valores gerais e o conjunto de normas em vigor na organização;

b) os valores sociais tendem a ser precários quando a posição dos funcionários não for totalmente legitimada ou a população não os incorporar.

A busca da legitimidade constitui fator ponderante para o estabelecimento e a aceitação dos valores na sociedade. Trata-se de assentar o valor em sólida base social. A organização se encontra, pois, em um ambiente que é estruturado e composto de valores, forças e espaços: econômicos, sociais, políticos e de idéias. As organizações se distribuem no interior de cada um desses espaços ou em sua fronteira.

A concepção prática encara a organização como uma ordenação de espaços físicos e consciência, que com seus movimentos produzem resultados e levam à consecução de seus objetivos através dos processos interativos e permitem a seus membros obterem a satisfação de suas necessidades pessoais e consequentemente possibilita sua realização e crescimento como ser humano.

1.2. Modelo Gerencial

A moderna teoria define a gerência como a função administrativa que visa a direção das pessoas engajadas numa organização.

A gerência pode ser abordada à luz de vários modelos e muitos autores já a estudaram sob os mais variados enfoques. É o modelo gerencial que norteia as chefias nas relações com os subordinados. O modelo gerencial se delineia a

partir da concepção de homem (não filosófica, mas sócio-administrativa) que o gerente forma ou elabora dentro de si. Que tipo de "matéria-prima" é essa com a qual vai lidar...

Para referendar a presente análise, destaco, a seguir, alguns modelos gerenciais.

Dentre os modelos gerenciais tradicionais Schein (5) classifica:

a) **Homem econômico-racional:**

Corresponderia na teoria clássica ao homem operacional. Esse homem é sempre movido por suas necessidades primárias (fisiológicas e de segurança). Para ele, o incentivo financeiro é o móvel preponderante da ação e fatalmente seus objetivos pessoais se opõem aos da organização.

O homem econômico-racional ou como o chama Guerreiro Ramos (6) "homem operacional" tem sido considerado um recurso organizacional a ser maximizado em termos de produto físico-mensurável".

Para lidar bem com esse modelo são exigidos da Gerência uma atitude rígida e autoritária, treinamentos voltados cada vez mais para a eficiência no desempenho de tarefas e um completo conhecimento de aspectos referentes aos valores ou aos direitos pessoais intrínsicos dos seus subordinados.

---

(5) SCHEIN, Edgard. A Psicologia na Organização - Liv Clássica Editora Lisboa, 1968, cap. 4, p.107.

(6) GUERREIRO Ramos, Alberto. Modelos de Homem e Teoria Administrativa in RAP. FGV-Rio vol 18(2) abril junho 84 - p.5.

b) **Homem Social:**

Em oposição ao primeiro modelo, Schein destaca, "que, a partir da experiência de HAWTHORNE (1932) ficou demonstrado que em determinados tipos de trabalho a necessidade de aceitação e de amizade por parte dos companheiros passa a ser tão importante ou ainda mais do que os incentivos econômicos oferecidos pela direção". (7)

Ainda no dizer de Guerreiro Ramos "em comparação com os operacionalistas, os humanistas tinham uma visão mais sofisticada da natureza da motivação do homem... e perceberam o papel desempenhado no processo de produção pelos valores, sentimentos e atitudes". (8)

O próprio Guerreiro Ramos atribui a esse modelo de homem social de Schein, o adjetivo "reativo", pois responde aos apelos das forças sociais do seu grupo, na medida em que esses apelos vêm em direção aos seus interesses.

Schein ressalta, nesse item, o estilo gerencial como aquele que se preocupa com o comportamento dos subordinados em termos de respeito à aceitação, aos sentimentos e às aspirações do indivíduo e da equipe, bem como ao reconhecimento da própria identidade.

A ação do gerente evolui do caráter controlador para, no mais das vezes, adquirir um cunho de moderador ou intermediário, revelando respeito e empatia.

---

(7) SCHEIN, Edgard. Op cit. p.123.
(8) GUERREIRO RAMOS, Alberto. Op cit. p.5

Schein explicita "Se a gerência for capaz de descobrir as aspirações de seus membros, conseguirá ter empregados moralmente interessados na organização formal e nos seus objetivos (9).

c) **Homem auto-realizador**

Este modelo faz referência à importância dos estudos de Mayo, no que diz respeito às aspirações de todo homem, em fazer pleno uso de suas aptidões e capacidades. A auto realização é a mola-mestra que impulsiona os indivíduos na busca de suas metas existenciais. Nesse nível, desaparece o homem simplesmente reativo para dar lugar ao **proativo** que busca a realização do seu eu, uno e indivisível, através do processo produtivo onde se engaja. Sabe e pode provar que é um **ser capaz.** Reflete em seu comportamento a autonomia da maturidade individual e profissional e adota atitudes de flexibilidade e de independência. Revela-se apto a integrar seus próprios objetivos aos da organização.

O dirigente nesse modelo passa a ser o agente da delegação e descentralização, pois certamente a organização adotará um estilo de distribuição mais equitativa do poder.

---

(9) SCHEIN Edgard. Op cit. p.127

Modelo Contemporâneo: Homem complexo x Homem parentético(10)

Ao abordar a imagem do homem complexo, Schein classifica-o como a "individualidade complexa dentro de si mesma, mas divergente de seus próprios companheiros nesse tipo de complexidade".

Creio ser válida a tentativa de compor, num só modelo, esse homem descrito por Schein com o homem "parentético", tal como visualiza Guerreiro Ramos (11): "não pode ser enquadrado como aqueles indivíduos que se comportam de acordo com os modelos reativo e operacional. Possui uma consciência crítica altamente desenvolvida das premissas de valor presentes no dia a dia".

Vai mais longe o pensamento de Guerreiro Ramos, quando nos define essa atitude crítica como aquela que permite ao indivíduo alçar-se além do imediatismo dos fatos e questionar a crença no mundo comum, através do pensamento conceitual, vale dizer da liberdade.

O homem parentético é o mesmo ser complexo citado por Schein, pois trazendo em si a simultaneidade do reflexo

---

(10) Guerreiro Ramos explicita: o adjetivo parentético é derivado da noção de HUSSERL de "em suspenso" e "parênteses"... a atitude crítica suspende ou coloca entre parênteses a crença no mundo comum, permitindo ao indivíduo alcançar um nível de pensamento conceitual e portanto de liberdade". (Op. cit. p.7/8)

(11) idem p.7

das novas circunstâncias das sociedades mais avançadas a elas se contrapõe racionalmente, através do exercício de sua visão crítica.

À medida em que os gerentes assumem a complexidade e a multiplicidade no dinamismo das suas organizações para acompanhar o rítmo acelerado do desenvolvimento contemporâneo devem estar atentos e revisarem constantemente os seus padrões comportamentais, a fim de se tornarem sensíveis para captarem e lidarem com as contradições decorrentes da evolução e dos processos emergentes nas relações interpessoais.

1.3.Modelo de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos

O sistema de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos, na visão de Schein (12) é o que "envolva tanto o planejamento organizacional quanto o individual, além de uma série de atividades de combinação e compatibilização destinadas a facilitar a satisfação de necessidades".

Em sua obra, Schein salienta a importância de uma perfeita adequação entre capacidade gerencial em realizar os objetivos da organização e a constante busca do equilíbrio entre o desenvolvimento humano e profissional e o desenvolvimento organizacional.

---

(12) SCHEIN, Edgard H. "Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos: fatores de eficácia nas organizações in Desenvolvimento de Executivos no. 26, 1978

Esse equilíbrio exige que a organização tenha definida uma política de Recursos Humanos de forma a comtemplar questões como o desenvolvimento, a educação, a participação e também crie instrumentos de incentivos adequados às aspirações dos indivíduos situados no seu momento de vida, nas várias etapas de sua carreira.

Schein traça, no quadro a seguir, um modelo de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos que embasará a análise desenvolvida nesta monografia.

MODELO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS

	NECESSIDADES DA ORGANIZAÇÃO	PROCESSOS DE COMPATIBILIZAÇÃO	NECESSIDADES INDIVIDUAIS
		Iniciado e Administrado pela Organização	
1º Conjunto	Planejamento de Recursos Humanos Planejamento Empresarial Estratégico Planejamento de atribuições e papéis Planejamento da Força de Trabalho e Inventário dos Recursos Humanos	Análise de atribuições Recrutamento e Seleção Iniciação, ambientação social e treinamento introdutório Estruturação e distribuição de atribuições	Escolha da Carreira ou tipo de trabalho
2º Conjunto	Planejamento do Crescimento e Desenvolvimento Planos do inventário e desenvolvimento Acompanhamento e avaliação das atividades de desenvolvimento	Supervisão e Orientação Avaliação do desempenho estimativa do potencial Recompensas Promoções e outras modificações de atribuições Oportunidade de treinamento e desenvolvimento Aconselhamento de carreira, planejamento conjunto da carreira e acompanhamento.	Primeiras questões relativas à carreira: identificação da área de contribuição, aprendizagem de como adaptar-se à organização e tornar-se produtivo: descobrimento de um futuro viável e como fazer carreira.
3º Conjunto	Planejamento do equilíbrio dos RH e desengajamento Planejamento de Substituições e Recomposição dos Recursos Humanos	Continuação da educação e retreinamento Reestruturação, enriquecimento e rotação de atribuições Padrões alternativos de trabalho e recompensas Planejamento e aconselhamento relativo à aponsentadoria Atualização do inventário de recursos humanos Programas de treinamento de substitutos Sistema de informação sobre oportunidades de emprego Novas análises de atribuições e papeis Novo ciclo de recrutamento.	Questões à metade da carreira: identificar sua "ancoragem" e com base nela construir a própria carreira: especialização versus generalização. Questões de fim de carreira: transformar-se em assessor; utilizar a sabedoria e a experiência: não criar obstáculos a aposentar-se. Novos Recursos Humanos de dentro e de fora da organização.

(13) A numeração dos conjuntos não consta do original. Foi colocada pela autora visando facilitar a análise proposta.

Analisando o modelo proposto por Schein, nota-se que, face às necessidades da organização e às necessidades individuais, é relevante a existência de procedimentos denominados pelo autor "Processos de Compatibilização", dos quais o dirigente lança mão para obter o equilíbrio imprescindível à consecução dos objetivos propostos.

Tendo em vista a escassez de bibliografia específica sobre Recursos Humanos na Administração Pública Municipal, e num esforço de compreender até onde se podem aplicar ao Serviço Público os "modelos" da Administração Privada, teço a seguir, algumas considerações a respeito do quadro proposto por Schein, agrupando os ítens, em conjuntos, para facilitar a sua análise.

No primeiro conjunto destacam-se, como básicos, os processos de escolha, socialização e treinamento de Recursos Humanos.

A seguir, um segundo conjunto permite situar aspectos importantes da personalidade humana (estimativa de potencial) na prática gerencial, tais como: liderança, fatores motivacionais e participação.

Finalizando, abordarei no terceiro conjunto o reordenamento do sistema onde se evidencia novo ciclo de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos.

1.3.1. Primeiro Conjunto

A moderna teoria de Recursos Humanos na visão de Toledo (14) define como funções de um setor de Recursos Humanos as atividades de "atração (recrutamento e seleção) treinamento e desenvolvimento de pessoal de um grupo de trabalho".

Para Schein (15), "o principal problema humano de qualquer organização é o modo como se fará o recrutamento dos funcionários, como selecioná-los, treiná-los e destiná-los a funções para que se obtenha o rendimento mais eficaz".

A grande questão que se coloca ao responsável por Recursos Humanos na organização, no dizer de Schein é a seguinte: "Como podem ser desenvolvidas as políticas organizacionais, as práticas sociais que permitam casar razoavelmente as necessidades humanas com as exigências da organização?"(16)

Uma estratégia preconizada pela psicologia de pessoal é a de selecionar a pessoa adequada a determinada tarefa sob a premissa de que "a tarefa é considerada uma constante, enquanto o ser humano é considerado uma variável". O que vale dizer, a pessoa é sempre passível de uma seleção e de um treinamento.

---

(14) TOLEDO, Flávio, Administração de Pessoal, Desenvolvimento de Recursos Humanos SP. Atlas, 6a.ed. 1981 p.22.
(15) SCHEIN, Edgard H. Psicologia Organizacional, Prentice-Hall do Brasil - 3a. ed. -1982 p.16/17.
(16) Idem pg. 17.

Outra abordagem preconiza a reordenação da tarefa e do ambiente físico desta para que se ajuste às limitações e capacidade do ser humano. "A pessoa é considerada uma constante e a tarefa uma variável", portanto, o planejamento da tarefa pode ser dimensionado e direcionado para permitir que qualquer pessoa possa executá-la.

Schein defende a possibilidade de ambas as perspectivas ou seja, "a do indivíduo que procura utilizar a organização para o atendimento de suas necessidades e a perspectiva do empresário que se vale dos Recursos Humanos da melhor forma que atenda as necessidades da organização".

Lembra ainda Schein (17) a variável tempo, pois as necessidades, tanto dos indivíduos como das organizações, tendem a se alterar com o passar do tempo e as variações trazidas pela experiência alerta para o risco do imobilismo". Soluções elaboradas em um dado contexto podem já não ser válidas em outras circunstâncias pois "as interações indivíduos-organização encontram-se em constante e dinâmica mudança".

Schein se refere ao treinamento como o "ensino das habilidades técnicas necessárias a execução da função", enquanto a socialização diz respeito ao "processo de ensinar a um novo funcionário como ele deve relacionar-se na organização, quais as principais normas e regras de conduta e como conduzir-se em relação às demais pessoas da organização(18)".

---

(17) SCHEIN, Edgard - op. cit. p. 17
(18) SCHEIN, idem p.17

Para Mattos (19) é relevante "reconhecer que o aprimoramento do desempenho do indivíduo em sua função não pode ser encarado como um fim em si mesmo, mas como fato a ser considerado no desenvolvimento das relações de trabalho entre funcionários e grupos. Assim, os programas de Desenvolvimento de Recursos Humanos deverão ampliar o seu espectro de ação para o desempenho funcional, o desempenho interfuncional, grupal e inter-grupal, que constituem outros níveis de manifestação do processo de trabalho".

Mattos define o treinamento interfuncional como o que objetiva os aspectos complementares nas relações de trabalho, o conteúdo das tarefas e dos papéis de cada membro da equipe.

Por treinamento grupal ou setorial, preconiza o desenvolvimento da eficiência das equipes otimizando o relacionamento, definindo responsabilidades e estabelecendo padrões de controle no desempenho grupal. Já os treinamentos intergrupais voltam-se para as relações entre setores afins, na busca da homogeneização, dirimindo duplicidades, desencontros e conflitos.

Amaral, citando Mucchelli (20), destaca "a existência de certas peculiaridades em razão das quais a motivação e os interesses dos adultos pela aprendizagem estão basicamen-

---

(19) MATTOS, Rui de A.. Desenvolvimento de Recursos Humanos e Mudança Organizacional. LTC. ANFUP 1985 p.8

(20) AMARAL, Augusta E E H Barbosa do - "Uma experiência pedagógica em construção na formação de pessoal" in Cadernos FUNDAP no. 17 ano 7. SP. abril 87 p.34 a 43.

te centrados em sua relação com experiências concretas e na superação de situações-problemas. Suas expectativas estão, portanto, fortemente voltadas para a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos, assim como para o imediatismo de sua aplicação.

Os trabalhos teóricos sobre o adulto enfatizam também, a necessidade de sua adaptação a um mundo caracterizado pelo rápido desenvolvimento tecnológico, através de qualificação contínua, como condição para melhor responder às exigências do meio-ambiente e melhor participar do processo produtivo, seja como mão-de-obra, seja como beneficiário dos bens de consumo produzidos pela sociedade".

Cabe lembrar que, no Serviço Público, a grande motivação são a carreira, (os concursos de acesso com as mudanças de níveis salariais pelas promoções) e os cargos em comissão para os quais as pessoas são designadas, em confiança ou por seus conhecimentos e experiências.

Para o nível gerencial é importante ressaltar o aspecto da pré-qualificação, pois a designação de alguém não preparado vai sobrecarregar a instituição que deverá arcar com o ônus de um treinamento em serviço em detrimento da qualidade do desempenho.

O conhecimento prévio das habilidades ou créditos do futuro gerente permitirá à administração superior alocá-lo adequadamente de forma a desenvolver seu potencial, levando-o a um desempenho a níveis compatíveis com sua auto-

realização.

Neste primeiro conjunto, dentre os processos de compatibilização preconizados por Schein, abordo a atribuição de funções, transpondo-a aqui, ao nível gerencial como a delegação de poderes.

Delegação se configura como o mecanismo utilizado para que o trabalho seja executado com eficiência, sem abalar o princípio da unidade de comando, pois a autoridade do superior é conferida aos subalternos ao nível da execução das tarefas.

Na teoria clássica encontra-se a paridade entre a autoridade e a responsabilidade. Schein (21) lembra que a "autoridade é legítima quando há consenso entre os membros de uma organização ou de uma sociedade quanto à base sobre a qual se assentam a regra e a lei, ou ao sistema pelo qual uma pessoa pode ser levada à posição de autoridade. Em outras palavras, uma lei só será obedecida se houver consenso quanto ao método pelo qual as leis são feitas... É o consentimento com o sistema total que permite aos subordinados tolerar ou receber ordens mesmo de um mau chefe ocasional".

A moderna teoria gerencial coloca como relevante a distinção entre a responsabilidade objetiva (perante os outros) e a responsabilidade subjetiva (perante si mesmo).

"Assim como influência , a responsabilidade

---

(21) SCHEIN, Edgard H. Psicologia Organizacional p. 17.

flui em dois sentidos: se, por um lado, o subordinado é responsável perante seu superior imediato pelo desempenho das tarefas que lhe são cometidas, por outro lado responsabilidades do superior perante o subordinado já foram identificadas na literatura, especialmente aquelas que dizem respeito à função de apoiar os subordinados no exercício da responsabilidade que lhes é conferida. Asssim sendo, o superior não é simplesmente responsável **pelos** subordinados mas também **perante** os subordinados. "(grifos no original)". (22)

Schein salienta que "a decisão emerge da interação" pois o gerente encontra-se cada vez mais na posição de "responsável pela decisão" ou "gerente do processo", valendo-se do mesmo como forma de chegar à decisão, à resposta correta aflorada da interação das contribuições dos demais componentes da equipe. Torna-se, pois, o gerente, detentor de qualidades e habilidades, tais como:

a) selecionar e treinar subordinados;

b) estruturar e conduzir grupos e reuniões de todo gênero;

c) administrar toda sorte de conflitos entre indivíduos ou grupos poderosos;

d) exercer influência e negociar a partir de posições de menor força;

e) integrar os esforços de especialistas nas técnicas mais diversas." (23)

---

(22) CAMPOS, Anna Maria M. "Repartindo tarefas e responsabilidades nas organizações: alguns dilemas enfrentados pela Gerência "in Cadernos EBAP no. 14. p.16.

(23) SCHEIN Edgard H. Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos: fatores de eficácia nas organizações in Desenvolvimento de Executivos no. 26, 1978. p.9

1.3.2. Segundo Conjunto

Os processos de compatibilização descritos por Schein permitem destacar neste segundo conjunto, a abordagem de ítens relativos a "potencial", isto é, fatores de personalidade, estilos de comportamento que se manifestam ao longo de uma carreira.

Para a análise proposta nesta monografia, destaco pontos como liderança, fatores motivacionais e participação, englobados por Schein em sua obra (24) como fatores de "estratégia gerencial":

a) "os dirigentes não devem limitar sua atenção ao trabalho a ser executado, mas dispensar maior atenção às necessidades das pessoas que trabalham para eles;

b) preocupar-se com o bem-estar psicológico dos subordinados, especialmente com seus sentimentos, em relação à aceitação e ao sentimento de participação e identidade em vez de preocupar-se com dirigir e controlar os subordinados;

c) aceitar como uma realidade os grupos que se formam no trabalho e pensar mais em incentivos aos grupos do que em incentivos individuais;

d) a função do dirigente passa a ser também a de agir como intermediário entre os empregados e a gerência de nível mais alto, ouvindo e tentando compreender as necessidades e

---

(24) SCHEIN, Edgard. Psicologia Organizacional. RJ. Prentice Hall do Brasil, 3a. edição, 1982 p.50

sentimentos dos subordinados, mostrando consideração e simpatia por esses sentimentos e necessidades e apoiando, em escalões mais elevados, as reivindicações dos subordinados".

Schein afirma (25) "em vez de ser aquele que dá trabalho, que motiva e controla, o dirigente torna-se aquele que facilita o trabalho e apoia com simpatia o empregado".

Liderança :

Corroborando esse pensamento de Schein, Bergamini (26) assim se expressa: "Verifica-se com frequência que a atuação do lider não está única e exclusivamente voltada para aspectos internos ao grupo. A ele são também atribuídas todas as atividades de adaptação do grupo ao meio ambiente. Cabe-lhe ter a sensibilidade de perceber e diagnosticar as variáveis ambientais para que possa estar habilitado a imprimir diferentes orientações ao futuro destino do grupo". Para Bergamini, é tarefa básica do líder ser capaz de coordenar o desempenho de cada um de seus liderados possibilitando que a atividade do grupo, no qual se insere, seja beneficiada e desenvolvida de forma harmoniosa. O fator liderança adquire destaque cada vez maior dentro das organizações. Indivíduos e grupos que as compõem, tanto na Empresa Privada como na Administração Pública, precisam ver seus esforços coordenados por um dirigente que os compreenda e os conduza.

---

(25) SCHEIN, idem p.50
(26) BERGAMINI Cecilia W. "Psicologia Aplicada à Administração de Empresas. p.98

No dizer de Campos "Líder não é o que se autojulga líder ou o que simplesmente é denominado ou indicado líder. Líder é o que efetivamente influencia e se impõe, o que de fato simboliza princípios e idéias, o que ao mesmo tempo "exprime" e "imprime". Exprime porque simboliza e imprime porque orienta". (27)

Uma vez mais retomo Schein (28) quando explicita: "para que o líder desempenhe qualquer função de liderança mais necessária numa determinada situação, esse mesmo líder, acima de tudo, deve aumentar sua capacidade de fazer o diagnóstico da situação e adotar uma atitude pessoal flexível".

Motivação:

Ao se referir à necessidade da organização ter um plano de crescimento e desenvolvimento atuantes, englobando a avaliação de atividades, Schein destaca a sua teoria do "Desafio Ótimo", entendido como "um conjunto de atribuições, nem demasiado fáceis, nem excessivamente difíceis do ponto de vista da organização, nem que possam parecer ao empregado despidas de significação ou carregadas de risco. As atribuições fáceis ou insignificantes demais deverão desmotivar o empregado e se forem demasiado difíceis ou envolverem altos riscos, poderão provocar ansiedades, frustrações ou ódio, em prejuízo do desempenho a nível ótimo".

---

(27) CAMPOS, Wagner E. "Chefia sua técnica, seus problemas RJ.F.G.V., 1982. 11a. ed. Prefácio p. XII.

(28) SCHEIN, Edgard H. "Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos: fatores de eficácia nas organizações" in Desenvolvimento de Executivos no. 26, 1978. p.20.

Tais conceitos podem ser relacionados com os encontrados em outros autores que se ocuparam especificamente dos mecanismos da motivação.

Autores tradicionais como Maslow e Herzberg (29) classificam as necessidades humanas segundo um escalonamento: as básicas, (fisiológicas e de segurança) e de auto-realização (aceitação, estima e realização) ou ainda em fatores de higiene (deficiência) e motivacionais propriamente ditos (de crescimento).

Na linguagem de Moscovici (30), as necessidades básicas corresponderiam a motivos de deficiência em contraposição a outros tipos de motivos que representam necessidades de crescimento.

Conceitua a referida autora as necessidades de deficiência como aquelas constituídas pelas carências do indivíduo, que precisam ser supridas de fora, como a conservação da saúde, prevenção de doenças, etc.

As necessidades básicas contituem condições prévias para as necessidades de crescimento que "passam a ser vistas não apenas como satisfação contínua e gradativa das necessidades básicas, mas também sob forma da motivação específica para o próprio desenvolvimento, tal como : tendência à criatividade, capacidade e talentos especiais,

---

(29) CHIAVENATO, Idalberto, Administração de Recursos Humanos, SP. Editora Atlas S/A. 2a. ed. 3 vol.p.94. 1986
(30) MOSCOVICI, Fela. Novas Perspectivas de Motivação - EBAP mimeo s/d. 11 pags.

potencialidades".

Participação:

A participação consiste no processo que possibilita ao indivíduo perceber-se como integrante de um determinado grupo, sentir-se aceito e reconhecido como tal, e identificar-se com os objetivos comuns de seu grupo ou organizações e em decorrência crescer e afirmar-se como ser humano capaz, engajado e consciente.

Em artigo sobre a participação, Motta retrata as principais características desse processo: (31)

a) "democratização das relações sociais, ocasionando um novo relacionamento social ou uma nova concepção nas relações superior-subordinado;

b) desenvolvimento da consciência de classe entre trabalhadores, levando à agregação mais acentuada de interesses, na busca de uma maior participação na determinação dos destinos da organização, na reestruturação das relações de trabalho;

c) aumento do nível educacional, determinando novas aspirações profissionais. Este fato reforça o grau de independência do indivíduo e aguça sua capacidade crítica, gera novos dese-

---

(31) MOTTA, Paulo Roberto de M. "A proposta da participação na teoria gerencial. A participação indireta". Revista de Administração Pública. vol.15 (3) Jul-set/81.

jos, e desenvolve a consciência sobre o meio em que vive e atua, gerando novas demandas sobre as organizações;

d) complexidade da moderna organização do trabalho levando à revisão das formas institucionais da organização econômica;

e) velocidade das mudanças ambientais, ocasionando a desatualização mais rápida das estruturas estabelecidas, os processos decisórios e o impacto dessas decisões no ambiente em que a organização opera;

f) intensidade da comunicação, levando a informação a grupos marginalizados, permitindo condições de participação e expressão de direitos alcançados por outros grupos".

A participação é pois essencialmente um meio e não um fim; nasce da consciência de se ter que resolver um conflito previamente definido, mesmo que de diferentes formas.

A participação constitui uma forma dinâmica de restaurar o equilíbrio de poder e de caminhar para a solução de conflitos reais. Nesse sentido, a participação aos poucos altera relações de poder porque a sua aplicação muda as dimensões e a capacidade de escolha coletiva.

O conceito de participação tem origem no estudo de dois fatores relacionados ao ambiente organizacional: o conflito e a cooperação.

Como destaca Motta (32), "certas características

---

(32) MOTTA, Paulo Roberto M. op. cit.

individuais, como tendências à passividade, dependência ou conformismo tendem a ser ressaltadas pela organização formal e podem gerar a ausência de autonomia ou de controle sobre a própria atividade. Podem resultar daí as frustrações e hostilidades dos indivíduos, em oposição aos valores ou objetivos da organização, no todo, ou em parte".

Cada pessoa, ao ingressar na organização, o faz através de um acordo contratual de caráter econômico e psicológico, em que um nível de expectativas, em constante mutação, tem que obter respostas adequadas.

É relevante salientar que o confronto social subjacente às formações sociais constitue atualmente o cerne da questão entre a supressão do conflito ou a possibilidade de sua antecipação e controle.

O processo participativo é reconhecidamente o meio mais eficaz para a antecipação do conflito e para o estímulo à cooperação, não importando a origem do problema. A participação constitui o instrumento gerencial que melhor proporciona o diagnóstico do conflito e o encaminhamento de sua solução.

A participação, sendo pois um processo que envolve a repartição do poder, a clareza de objetivos, os aspectos motivacionais e o sistema das informações e comunicações, possibilita uma ação conjugada, tornando esse mesmo processo a forma legítima da influência dos indivíduos nas decisões que podem afetar seu destino.

1.3.3. Terceiro Conjunto

Destaca-se neste terceiro conjunto o reordenamento dos Recursos Humanos, partindo sempre da avaliação do desempenho que permite verificar em que medida se deu a adequação dos indivíduos às tarefas que exerceu em determinado período.

Ao gerente, a par da avaliação sistemática do desempenho de seus subordinados, cabe a auto-avaliação (não só de sua atuação como de seus sentimentos e percepções).

Segundo Bergamini (33) "Todos nós de forma empírica ou sistemática estamos sempre avaliando a nós mesmos e aos outros. Este é um fato incontestável. Assim avaliamos nossos próprios estados interiores, aqueles que dizem respeito à maior ou menor adequação e conforto psicológico, tais como os que vão desde a ansiedade até a alegria.

Avaliamos também a nós mesmos diante das circunstâncias do mundo exterior no que diz respeito à adequação de nossas respostas aos estímulos que sofremos.

Não deixamos também de avaliar nossos interlocutores, as pessoas com as quais convivemos em circunstâncias de trbalho ou fora delas, achando-as justas ou injustas, capazes ou incapazes, fracassadas ou vencedoras, líderes ou liderados.

Nossa necessidade de avaliar os outros está constantemente se manifestando".

---

(33) BERGAMINI, Cecília W. Avaliação do Desempenho Humano na Empresa p. 15. Prefácio

Após a avaliação, reinicia-se o processo de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos, com nova análise de atribuições e papéis, reciclagem do pessoal e ou substituição nos quadros com novos programas de treinamento.

Ressalta-se igualmente a necessidade de um correto sistema de informações sobre novas oportunidades para os indivíduos, dentro ou fora da organização.

Concluindo, pode-se afirmar que um sistema moderno e integrado de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos contempla a compatibilização das necessidades e anseios dos indivíduos no que diz respeito ao crescimento e ao desenvolvimento pessoal e de carreira.

Schein (34), em sua obra, destaca os elementos de um eficaz sistema de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos, a saber:

- "A organização deve contar com os elementos de um planejamento global;

- dispor de um adequado processo de formação de seus quadros de pessoal, planos de carreira, etc.;

- deve ainda estar voltada para o planejamento e orientação do crescimento e educação continuada, ocupando-se com o processo de desenvolvimento de seus membros;

---

(34) SCHEIN, Edgard H. Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos fatores de eficácia nas organizações... p.14

– e, finalmente, deve contar com meios que tratem a perda da eficácia, a estagnação, o obsoletismo, a aposentadoria e os demais indicadores da necessidade de uma reorientação em sua política de Recursos Humanos".

Preconiza-se pois uma Administração de Recursos Humanos voltada para os objetivos da organização, sem violentar ou minimizar os valores básicos do ser humano.

CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO ORGANIZACIONAL DO BEM-ESTAR SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A explosão demográfica verificada na cidade de São Paulo, a partir das décadas de 30/40, estava a exigir da Municipalidade providências no sentido de se criar um órgão que pudesse responder à grande demanda por serviços e equipamentos sociais, tais como provisão de habitação, creches e centros sociais, programas comunitários, cursos rápidos de mão-de-obra, etc.

A estrutura formal da Prefeitura Municipal de São Paulo, até a década de 40, contava com as seguintes Secretarias:

- Negócios Internos e Jurídicos
- Finanças
- Obras
- Higiene e Saúde
- Educação e Cultura
- Abastecimento

Os problemas ditos "sociais" estavam afetos às Secretarias de Higiene e Saúde e de Educação e Cultura. Tal situação gerou, nos anos 50, a necessidade da criação de um órgão destinado ao atendimento da clientela carente.(1)

---

(1) Definiu-se como clientela do Bem-Estar Social, famílias de renda de 0 a 3 salários mínimos, marginalizadas do mercado de trabalho, moradoras em habitações sub-normais (cortiços, favelas, casas precárias da periferia) geralmente analfabetas e migrantes.

O Bem-Estar Social foi objeto da atuação sistematizada na esfera municipal, a partir da criação de uma Comissão de Assistência Social.

2.1. Comissão de Assistência Social do Município - CASMU

Decreto Municipal 1.289 de 7 de março de 1951

Criada pelo Prefeito Armando de Arruda Pereira, vinculada ao seu Gabinete, possuía caráter provisório, devendo subsistir apenas enquanto tramitasse na Câmara Municipal um projeto de Lei, criando um Departamento ou Divisão de Serviço Social.

Desde sua instalação em 1951 a CASMU sofreu alterações até sua absorção pela Divisão de Serviço Social em 1955. Vale destacar o pioneirismo em sua ação, de início meramente assistencial tendo seus quadros recrutados entre funcionários municipais, sem nenhuma preocupação com a formação profissional mais adequada aos seus propósitos.

A partir de 1953 houve a designação de três técnicos para dirigir a Comissão nas funções de Presidente, Procurador e Coordenador de Obras, e foram concedidas bolsas de estudos a servidores municipais para cursarem a Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que apoiava e supervisionava esses alunos "servidores", através de sua diretoria e corpo docente.

Foi nesta fase que, em convênio firmado com entidades como a Confederação das Famílias Cristãs e o

apoio da JUC - Juventude Universitária Católica, tiveram início os trabalhos junto às principais favelas de São Paulo.

Competia à CASMU: "promover as medidas necessárias a que exerça a imprescindível vigilância nas favelas e tenham os que nela moram toda a assistência do Poder Público" (Portaria 76 de 17/10/53).

Em 1953, foi encaminhada ao então Prefeito Armando de Arruda Pereira, pela Diretora da Escola de Serviço Social da PUC-SP, Assistente Social Helena Iracy Junqueira, a minuta de um anteprojeto solicitando a criação de um Departamento Municipal de Serviço Social que deveria funcionar junto à Secretaria de Educação e Cultura da Prefeitura Municipal de São Paulo e do Serviço Estadual de Assistência Social. (Projeto de Lei 76/53)

2.2. Divisão de Serviço Social - D.S.S. - 1955-1966

Criada junto ao Gabinete do Prefeito com a finalidade de "Atender ao Bem-Estar Social dos desajustados ou necessitados, descobrindo os atores sociais que possam estar influindo no comportamento dos indivíduos identificando sua extensão e aparelhando-se para prestar ao público os serviços capazes de integrá-lo harmonicamente na Comunidade".

Segundo a Lei que a criou, eram competências (2) da Divisão de Serviço Social:

1. "Estudar os problemas e recursos sociais do Município.

2. Coordenar a ação da Prefeitura Municipal de São Paulo no sentido de criar, desenvolver e articular os recursos municipais nesse setor.

3. Promover e ampliar o aproveitamento de recursos sociais do município.

4. Preparar convênios com outros órgãos públicos e contratos com entidades particulares "ad referendum" da Câmara Municipal.

5. Elaborar planos para a distribuição das subvenções municipais a instituições particulares de Assistência Social.

6. Criar, organizar e executar atividades de assistência social e amparo à família, aos menores e aos grupos especiais de necessitados".

Entre suas atribuições encontram-se: "pesquisar, articular e coordenar problemas e fatos sociais, harmonizar funções, informando e estabelecendo comunicações para bem ser-

---

(2) Tanto nos textos das Leis e Decretos Municipais, como ao longo do presente trabalho "Competência e atribuição" são empregadas indistintamente. Sirvo-me aqui do texto de PLÁCIDO E SILVA Vocabulário Jurídico, RJ Forense 2a. ed. 1967, vol.1, p.190: "Atribuição-atribuições: tem a significação de prerrogativa, privilégio, competência. Representa: A) soma de poderes outorgados ou conferidos à pessoa para que validamente pratique certos e determinados atos. B) Competência conferida à pessoa investida na função de cargo público dentro da qual, criada a sua alçada possa exercer as suas atividades".

vir à Comunidade, ser o instrumento intermediário do Governo, que promova as condições ambientais favoráveis ao desenvolvimento do homem; manter o Governo Municipal informado e capacitado a promover essas condições, por ser o órgão que está em contato direto com os problemas sociais, entidades sociais públicas ou particulares e com o público".

A Divisão de Serviço Social estava assim estruturada:(3)

1. Chefia de Divisão
   com auxiliar de gabinete, assistente técnico, assistente administrativo e serviços de expediente e contabilidade.

2. Secção de Assistência Social, compreendendo:
   a) Serviço de Assistência Geral
   b) Serviço de Família e Menores

3. Seção de Defesa Social, englobando
   a) Serviço de Obras Sociais
   b) Serviço de Habitação Popular

Contava ainda a Divisão de Serviço Social - DSS- com um Conselho Técnico Consultivo - CTC - composto dos seguintes membros: (4)

- Chefe da Divisão de Serviço Social
- 1 Procurador do Departamento Jurídico da Prefeitura
- 1 Médico da Secretaria de Higiene

---

(3) Art. 4o. da Lei Municipal 4637 de 12 de abril de 1955
(4) Lei Municipal 4637 de 12 de abril de 1955

- 2 membros de livre escolha do Prefeito (com destacada atuação na área assistencial em órgãos públicos ou privados).
- 4 representantes de instituições particulares idôneas voltadas a Obras Sociais, igualmente escolhidos pelo Prefeito, a quem competia também a designação do Presidente do Conselho.

Foi o trabalho desenvolvido por essa Divisão de Serviço Social que deu origem à criação da primeira (5) Secretaria do Bem-Estar Social em 1966.

2.3. Secretaria Municipal do Bem-Estar Social - SEBES - 1966-1977

A 18 de maio de 1966, o Prefeito José Vicente de Faria Lima, criou pela Lei 6882, a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social - SEBES - integrando-a num grande projeto de expansão da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de São Paulo.

São igualmente desta época (6) as Secretarias:

- de Serviços Municipais.
- de Turismo e Fomento, hoje Esporte e Turismo.
- O Conselho Municipal de Cultura - hoje Secretaria.
- O Departamento Municipal da Administração Pública, hoje Secretaria de Administração.

---

(5) Digo primeira Secretaria com relação a uma segunda, recriada 21 anos mais tarde, em 27 de julho de 1987, pelo Prefeito Jânio Quadros, através do Decreto 24.269, após três sucessivas transformações porque passou o órgão, a saber: COBES, de 1977 a 1982, FABES de 1982 a 1985 e SUBES, de 1986 a 1987. (Ver quadro no. 1, fls.139)
(6) Lei Municipal 6882 de 11 de maio de 1966.

- A Coordenadoria das Administrações Regionais, com as 7 primeiras Administrações Regionais - hoje Secretaria e 32 ARs.
- A Companhia Municipal de Habitação - COHAB -, e a Companhia de Gás do Município - COMGÁS.

O art. 4o. da Lei de criação da SEBES (7) define a Secretaria do Bem-Estar Social como "o órgão responsável pelas atividades da Prefeitura no campo da Assistência Social, competindo-lhe executar programas de desenvolvimento social de comunidade especialmente de amparo ao menor e assistência a grupos especiais de necessitados diretamente ou em convênio com outras entidades públicas ou privadas".

A estrutura original da SEBES revelou-se bastante precária:

Compunha-se do Gabinete do Secretário, de uma Assistência Técnica com os Serviços de Pessoal e Expediente e apenas uma Divisão de Serviço Social, à qual se alocaram, na prática, as tarefas de nova Secretaria, além da orientação normativa e do controle técnico dos Assistentes Sociais lotados nas Unidades de Desenvolvimento Comunitário das Administrações Regionais recém criadas.

Destaco ainda, que contava a SEBES com um Serviço de Habitação Popular - SHP - vinculado diretamente ao Gabinete do Secretário, com atribuição de atuar junto à população favelada, no qual em setembro de 1968, cursando o 2o. ano da

---

(7) id. ibidem

Faculdade de Serviço Social, iniciei em caráter de voluntariado a minha carreira profissional (8) no campo do Bem-Estar Social.

Compunha-se o Serviço de Habitação Popular de uma Chefia e de vinte técnicos (Assistentes Sociais, sociólogo, engenheiros) e administrativos.

O Serviço de Habitação Popular realizava a remoção de favelas situadas em áreas públicas, consideradas prioritárias para obras de grande envergadura ,como viadutos, avenidas ou a construção de hospitais ou outros equipamentos de interesse da coletividade.

Na gestão de Paulo Salim Maluf foi outorgada à SEBES, uma nova estrutura, pela Lei 7457 de 28.04.70.

Desta feita, compunha-se a Secretaria do Bem-Estar Social de dois grandes Departamentos, a saber:

- Departamento de Habitação e Trabalho - HABI, com Divisão de Habitação - HABI 1 e Divisão de Mão-de-Obra - HABI 2.

- Departamento de Integração Social - INTE , com Divisão de Promoção Comunitária - INTE 1 e Divisão de Reintegração Social - INTE 2.

Contava igualmente com:

- Assessoria Coordenadora de Planejamento Setorial cuja sigla

---

(8) Como profissional, integro o quadro de Assistentes Sociais da Prefitura Municipal de São Paulo, desde 06.12.71, tendo sido aprovada em concurso público para a carreira, efetuado em agosto daquele ano.

era SEBES-PLAN órgão normativo subordinado diretamente ao Gabinete do Secretário, responsável por todo o planejamento das ações da Secretaria, além dos serviços administrativos (pessoal, expediente, contabilidade, almoxarifado, etc.).

As competências de SEBES são assim descritas (9):

I- "Estudar, planejar, supervisionar, pesquisar, proceder o levantamento e programar atividades relacionadas com o Bem-Estar Social.

II- Executar e desenvolver programação própria ou mediante convênio com entidades públicas e privadas, com todos os subsetores das funções que lhe são específicas.

III- Assessorar e apoiar a iniciativa particular incrementando a criação e ampliação de recursos sociais e a coordenação dos existentes.

IV- Promover a capacitação do munícipe, objetivando integrá-lo no processo de mudança do contexto metropolitano.

V- Promover o aumento de oportunidade de participação ativa da população na vida da cidade.

O Departamento de Integração Social, contava com o Programa Centros Infantis, que originou o Programa de Creches desenvolvido diretamente e em convênio com Entidades Sociais, Religiosas, Cívicas ou Filantrópicas.

---

(9) Lei Municipal 7457 de 28 de abril de 1970

— O atendimento ao Menor Trabalhador de Rua que evoluiu para o projeto OSEM — Orientação Sócio-Educativa ao Menor.

— O Projeto APPS — Atendimento à População com Problemas de Subsistência; em convênio com as Entidades Sociais,

— O Programa de Dinamização de Recursos Sociais — DRES, compreendendo:

a) manutenção do Cadastro Geral de Recursos Sociais do Município de São Paulo.

b) estudo e proposta de distribuição de subvenção e auxílios municipais,

c) emissão de parecer técnico quanto ao mérito social das referidas entidades.

Buscava igualmente promover a capacitação organizacional de novas entidades, fornecendo orientação jurídico-administrativa para sua estrutura formal bem como assistência técnica para um melhor desempenho na prestação de serviços à comunidade.

Em seu artigo 15, a Lei 7457 de 28.04.70 que reestruturou a SEBES, dispunha que "o executivo definirá, em decreto a organização interna e as atribuições específicas dos órgãos que compõem a Secretaria do Bem-Estar Social".

Em sua dissertação de mestrado (10), Teixeira ressalta: "Esse artigo nunca foi cumprido, ou seja, a organização da SEBES não foi regulamentada pelo Executivo. Assim, as mudanças foram ocorrendo face às necessidades do momento".

A partir de 1972, por força de Ordens Internas e Instruções de Serviço a SEBES passou a operar com uma estrutura oficiosa. As Divisões e Secções passaram a denominar-se Programas, Projetos, Unidades Operacionais, Coordenações etc... Foram mantidas as denominações formais de cargos em comissão, sendo seus titulares alocados nos diversos níveis de Coordenações ou Diretores de Projetos ou Programas específicos.

Em junho de 1975, os programas de habitação passaram para a COHAB, ficando somente a atividade "Atendimento a Emergências (11) que passou a fazer parte dos programas de INTE.

O Departamento de Habitação e Trabalho recebeu nova denominação com a incorporação do MOBRAL (12) passando a

---

(10) TEIXEIRA, Maria Ap. Cristina, "Subsídios a uma análise histórica do Setor de Desenvolvimento de Comunidade no Órgão Público Municipal de Bem-Estar Social da Prefeitura de São Paulo". Dissertação de Mestrado - PUCSP, 1983, p.181

(11) Por Emergência entende-se o atendimento prestado à população vítima de enchentes, desabamentos ou incêndios em cortiços, favelas ou casas precárias da periferia ou outra ocorrência de calamidade pública.

(12) O Decreto Municipal 9012 de 26.09.70 criou a Comissão Municipal do Mobral ficando o cargo de Secretário Executivo reservado ao titular de SEBES que assumiu os programas de Alfabetização Funcional e Educação Integrada (Lei Federal 5379/67) no Município de São Paulo. A expressão Educação Integrada compreende o ensino de forma suscinta (compacta em 4 semestres) das matérias do antigo curso Primário - 1a. a 4a. séries do 1o. grau do Ensino Básico.

Departamento de Trabalho e Educação Integrada - TRAB (Decreto 12.020 de 06.06.75).

Nessa ocasião já estavam em funcionamento 4 Unidades Operacionais descentralizadas (SE, SA, LA e IP) da Divisão de Mão-de-Obra - informalmente denominada "Programa Trabalho" - empenhadas no atendimento a clientela para Cursos Rápidos de Mão-de-Obra e para obtenção de Colocação e Orientação Profissional (Projetos FORMO e COP.), implantados no início da década de 70.

Minha primeira experiência gerencial foi à frente de duas dessas quatro Unidades Operacionais, a de Santo Amaro, de agosto de 1972 a abril de 1974, e a do Ipiranga, de abril de 1974 a janeiro de 1976.

Com a incorporação do Mobral ao Departamento, a Diretoria de TRAB, através da I.S. no. 4/76 criou uma unidade operacional - piloto - em Vila Prudente - integrando os programas de Mão-de-Obra (FORMO e COP) anteriormente na UO Ipiranga) ao Mobral e a uma atividade emanada da antiga Divisão de Habitação - a Provisão de Documentos - PRODOC.

Ainda no correr de 1976 as demais Unidades Operacionais (SE, SA E LA) passaram a atuar de forma integrada, subordinadas administrativamente ao Gabinete do Diretor do Departamento e tecnicamente aos Coordenadores dos repectivos programas.

Criou-se igualmente, nesta fase, uma equipe de

Programação, Controle e Avaliação junto à Diretoria do Departamento.

Até então não havia nenhuma preocupação em se implantar um serviço ou setor de Recursos Humanos a nível de Departamento ou mesmo do Gabinete do Secretário.

O recrutamento de pessoal era aleatório e da exclusiva alçada do Gabinete do Secretário, em alguns casos eram ouvidos os Diretores de Departamento.

Para a alocação de estagiários (basicamente de Serviço Social e Engenharia) bem como o recrutamento de Monitores para as salas de aula do Mobral, eram ouvidos os Diretores de Unidades Operacionais quanto à conveniência ou a existência de vagas.

Teixeira em sua dissertação (13) observa:..."a SEBES não fugiu das distorcões que vêm marcando a Prefeitura do Município de São Paulo como um todo no que se refere à política de pessoal. A partir de 1967 seu quadro foi se avolumando..."

Em 1967 contava a SEBES com 19 Assistentes Sociais. Com a realização de concurso público em 1968 ampliou esse número para 29. Em 1971, um segundo concurso abriu mais 130 vagas. Em 1972, o quadro geral ultrapassava 500 servidores, atingindo em 1974 a cifra de 2.375 (incluindo os monitores do Mobral).

---

(13) Teixeira, op. cit. p. 198

Em 1977, à época de sua extinção, o quadro de servidores era o seguinte: 20 no Gabinete do Secretário, 66 em SEBES/PLAN, 467 no Departamento de Integração Social e 602 no Departamento de Trabalho e Educação Integrada, (excluídos os monitores do Mobral) no total de 1155 funcionários".

Conclui Teixeira (14), em sua análise: "O maior aumento do quadro de servidores ocorreu em 1971 e 1972, quando foram contratados técnicos de diversas formações profissionais para trabalhos de campo, bem como especialistas em assessoria técnica aos programas. Houve uma avalanche de cargos em comissão, o que de certa forma levou a SEBES a apresentar uma situação singular face às demais Secretarias Municipais".

2.4.Coordenadoria do Bem-Estar Social - COBES - 1977-1982

Em 1977, ao iniciar-se o 2o. ano do mandato do Prefeito Olavo Egydio Setúbal, sofreu a Prefeitura do Município de São Paulo um profundo processo de modernização administrativa.

Criada em 1971 - (Decreto 9551 de 05.07.71), a Comissão de Reforma da Administração Municipal - CRAM - elaborou propostas alterando substancialmente a máquina burocrática do Município. Entre as mais polêmicas situam-se a extinção das Secretarias do Abastecimento e a do Bem-Estar Social.

---

(14) Teixeira, op. cit. p. 194

O Decreto 14.315 de 04 de fevereiro de 1977 traça os seguintes considerandos:

"Considerando a necessidade de regionalizar as funções de natureza local, através, sobretudo das Administrações Regionais, mantidos centralizados a unidade normativa, a programação, a supervisão técnica e o controle do desempenho;

Considerando a necessidade de eliminar superposição ou paralelismo de atividades entre a Secretaria do Bem-Estar Social e as Unidades de Desenvolvimento Comunitário das ARs, conjugando-as e bem definindo as atribuições dos órgãos respectivos; e finalmente,

Considerando a necessidade de aumentar a participação das comunidades locais nos serviços de Bem-Estar Social. E a seguir decreta o rebaixamento da Secretaria.

-...Art. 3o. - A Secretaria do Bem-Estar Social- SEBES - passa a denominar-se Coordenadoria do Bem-Estar Social - COBES, que será dirigida pelo respectivo coordenador, continuando com suas atuais atribuições, patrimônio próprio, e autonomia financeira passando a integrar a Secretaria das Administrações Regionais - SAR.

O art. 4o. subordina as Unidades de Desenvolvimento Comunitário das Administrações Regionais à recém criada COBES, mantidas as suas atuais atribuições. (15)

---

(15) Teixeira, em sua já citada dissertação, aborda em profundidade a atuação das Unidades de Desenvolvimento Comunitário. Ocupavam-se essas Unidades do trabalho comunitário primordialmente do assessoramento as Associações Amigos de Bairro e demais movimentos sociais urbanos.

Quanto ao art. 5o. remetia ao Conselho de Reforma Administrativa ,- CRAM - a SAR e a COBES, a responsabilidade de apresentar ao Prefeito as medidas complementares necessárias à estrutura definitiva da COBES.

COBES recebeu sua nova estrutura através do Decreto Municipal no. 14.539 de 13.05.77.

Extintos os Departamentos de Integração Social e de Trabalho e Educação Integrada seus programas passam a ser assumidos pelas recém criadas SURS: Supervisão Regional de Serviço Social. Estavam previstas 17, número correpondente ao das Administrações Regionais, à época (16). Inicialmente foram implantadas 4 nas Administrações Regionais de Campo Limpo - SURS CL; Freguesia do Ó - SURS FÓ; de São Miguel-Ermelindo Matarazzo - SURS ME e de Vila Prudente - SURS VP., devendo as 13 restantes ser implantadas paulatinamente.

A escolha das 4 primeiras deveu-se ao fato de já existirem instalações e equipamentos dos antigos Departamentos nessa áreas. A definição das seguintes dependia da escolha dos locais adequados bem como de remanejamento de pessoal. Previa-se a implantação de uma SURS por mês até meados de 1978.

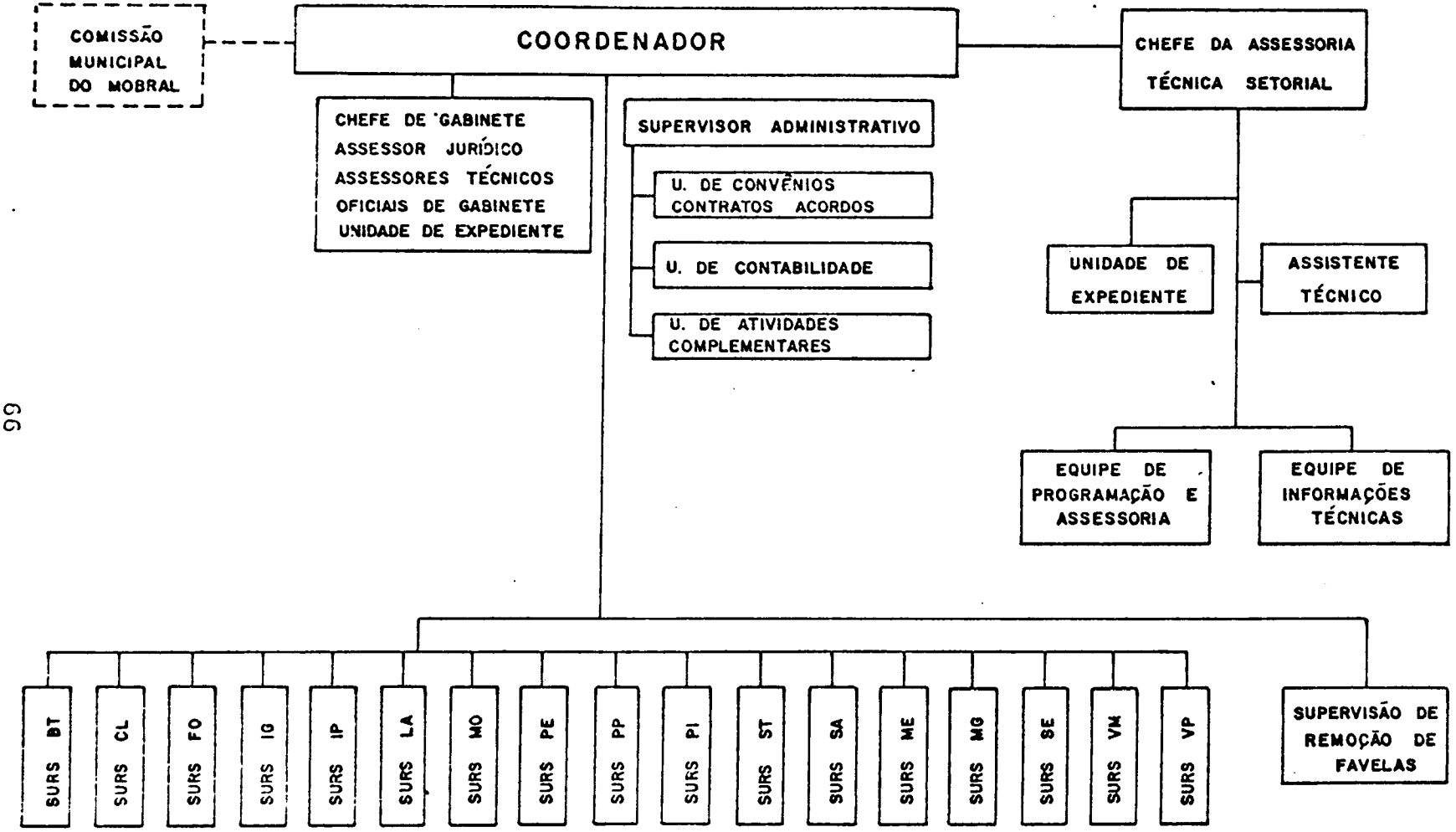
Com algumas alterações posteriores (17) ficou sendo a seguinte a estrutura da COBES com suas 17 SURS:

---

(16) Ver mapa das Regionais anexo no. 2, p.140

(17) O Prefeito Reynaldo de Barros, pelo Decreto 16.032 de 13.07.79, altera a subordinação de COBES, desvinculando-a da SAR para subordiná-la diretamente ao seu Gabinete. Foi o primeiro passo em direção a recriação da Secretaria, o que ocorreu com Salim Curiati, a 17 de junho de 1982.

COORDENADORIA DO BEM - ESTAR SOCIAL



O Decreto Municipal 15.902 de 29 de maio de 1979 detalha as finalidades e competências de COBES, a saber:

"Art. 1o. - A Coordenadoria do Bem-Estar Social - COBES, da Secretaria das Administrações Regionais, responsável pelo Setor de Bem-Estar Social tem por finalidade:

I- Prestar ao Munícipe carente, serviços que contribuam para sua integração mais satisfatória na vida econômica e Social da cidade;

II- Criar incentivos, mecanismos e sistemas que viabilizem a atuação da comunidade na sua auto-promoção e na sua participação nas atividades de Administração Municipal;

III- Contribuir, no campo que lhe é peculiar, para a tomada de decisões e implementação de políticas relacionadas à problemática social do Município.

Art. 2o. - À Coordenadoria do Bem-Estar Social, no cumprimento de suas finalidades compete:

I - Planejar, organizar, dirigir, controlar e coordenar as atividades de seus órgãos no campo do Bem-Estar Social.

II - Elaborar o orçamento do Órgão.

III- Gerenciar os elementos econômicos, patrimoniais e contábeis necessários ao desenvolvimento da ação:

IV - Decidir sobre a distribuição interna dos recursos humanos, materiais e financeiros;

V - Assegurar a integração das atividades do Órgão com os diferentes setores da Administração Municipal.

VI- Celebrar convênios com entidades públicas e privadas, na área de sua competência;

VII- Controlar serviços necessários ao desenvolvimento das programações;

VIII- Elaborar proposta de concessão de auxílios e subvenções a entidades particulares de assistência social;

IX - Opinar quanto ao mérito social, em casos de doação de bens, declaração de utilidade pública e outros benefícios a serem concedidos a pessoas físicas ou jurídicas;

X - Normatizar e sistematizar a concessão de subsídios e financiamentos para atendimento habitacional, à população moradora em habitação subnormal".

2.4.1. Supervisão Regional de Serviço Social - SURS

O art. 12 do Decreto 15.902 de 29.05.77 expressa que "em cada região administrativa haverá uma Supervisão Regional de Serviço Social (18) que desenvolverá suas atividades integradamente com os diferentes setores da Administração Municipal. Já o art. 13 dá as competências da SURS a saber:

I - Propor as prioridades para a programação regional;

---

(18) Pelo Decreto Municipal 22.859 de 02.10.1986 a SURS passou a denominar-se Delegacia Regional de Serviço Social - DRESSO.

II - Programar e operar, a nível regional, as atividades de Bem-Estar Social, de acordo com a Programação Básica e normas emanadas dos órgãos centrais, atendendo às características da área;

III- Subsidiar a elaboração de programação básica;

IV - Executar, de acordo com a programação básica e integradas a nível regional, atividades relativas à:

a) Assistência à Família e ao Menor

b) Assistência à Mão-de-Obra;

c) Alfabetização Funcional e Educação Integrada;

d) Desenvolvimento Comunitário;

e) Assistência Técnica a Entidades Sociais;

f) Atendimento à população em situações de emergência e calamidade pública;

g) Atendimento a populações moradoras em habitação subnormal;

h) Informação e orientação social ao Munícipe;

i) Intensificação do fluxo de participação da população na ação municipal.

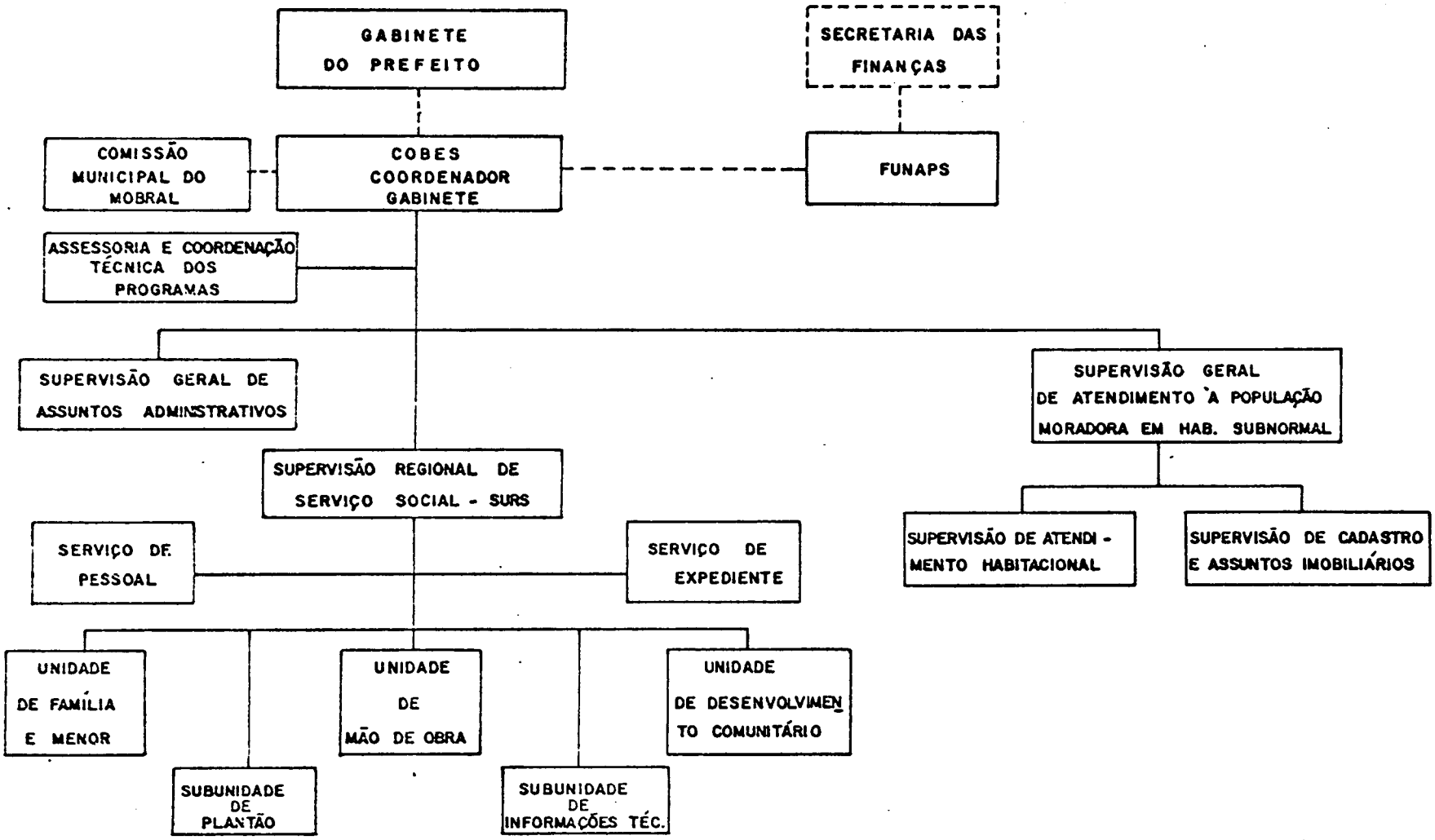
V - Prestar colaboração à Administração Regional nos assuntos ligados ao Bem-Estar Social;

VI - Captar e tratar informações relativas a características da área, da população, bem como registrar, tratar e avaliar informações sobre a atuação desenvolvida;

VII- Manter atualizado o cadastro de entidades sociais sediadas na área.

O organograma a seguir detalha a estrutura interna das SURS:

COORDENADORIA DO BEM - ESTAR SOCIAL
SUPERVISÃO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL



2.5. Últimas Transformações: FABES 1982-1985

SUBES 1985-1987

SEBES 1987...

A Coordenadoria do Bem-Estar Social foi transformada em Secretaria por ato do Prefeito Antônio Salim Curiati em 17 de junho de 1982, com a denominação de Família e Bem-Estar Social porque se pretendia incluir nas suas atividades os programas de Planejamento Familiar existentes nos órgãos do Governo do Estado.

Esse período foi marcado por uma forte reação dos técnicos da Secretaria a essa nova diretriz, agravado pela nomeação de um Coronel do Exército como Secretário da FABES em detrimento de técnicos com formação mais voltada para os aspectos "sociais".

Teve a seguir a FABES um período de relativa tranquilidade na gestão Mário Covas com a nomeação de uma Assistente Social de carreira para o cargo de Secretária.

Subsistiu a FABES até 15 de janeiro de 1986, quando o Prefeito Jânio Quadros, extinguindo-a por decreto (para criar a Secretaria de Defesa Social) anexou os programas do Bem-Estar Social à Secretaria da Educação sob a configuração de Superintendência - SUBES.

A 27 de julho de 1987, Jânio Quadros cria novamente a SEBES, sem conceder-lhe no entanto, até o momento (outubro de 1988) estrutura própria.

Concluíndo o presente capítulo, destaco como pontos importantes:

- A criação da Secretaria do Bem-Estar Social, a partir da Divisão de Serviço Social marcou à época, a conquista do espaço próprio e de "status" face aos demais órgãos municipais.

- A transformação em Coordenadoria representou uma estratégia política para englobar no órgão do Bem-Estar as Unidades de Desenvolvimento Comunitário - UDC - pertencentes às Administrações Regionais, que já contavam com profissionais de Serviço Social e atividades comunitárias redundando em duplicidade de alguns serviços desenvolvidos também pela SEBES, através das Unidades descentralizadas dos Departamentos (TRAB e INTE).

- Houve nesta transformação a intenção de agilizar os serviços fins e incrementar os programas comunitários, o que julgo não ter sido, à época, devidamente incorporado pelos técnicos da COBES, mais presos aos aspectos político-administrativos com a consequente perda do "status", do que aos aspectos estratégicos que a medida envolvia.

No que se refere à descentralização, cabe salientar que foi um passo importante para favorecer o atendimento às regiões periféricas da cidade, mais carentes, embora no caso da COBES, o que se verificou foi uma "desconcentração" de funções e tarefas havendo apenas relativa autonomia por parte das SURS que não chegaram a constituir unidades orça-

mentárias.

— A criação das SURS possibilitou a experiência da atuação descentralizada em contato mais direto com a população alvo dos programas, permitindo a diversificação nas formas de gerenciamento e de desempenho técnico.

CAPÍTULO 3 - A PROBLEMÁTICA DE RECURSOS HUMANOS NO BEM-ESTAR SOCIAL

A evolução histórica do órgão do Bem-Estar Social no Município de São Paulo, traçada no capítulo anterior, leva à constatação de que as alterações legais sofridas, a par da substituição frequente e às vezes inusitada dos seus titulares, em decorrência de fatos políticos mais amplos, permitem inferir que a implantação das unidades descentralizadas (SURS) ocorreu em meio a um processo de desorganização interna e de generalizada insatisfação dos elementos que integravam os seus quadros.

De todas as fases por que passou a Instituição, a da Coordenadoria, foi sem dúvida, a mais tumultuada.

Para um curto período de existência, 5 anos e 4 meses, (de sua criação em 4 de fevereiro de 1977 à sua extinção em 17 de junho de 1982) teve a Coordenadoria do Bem-Estar Social cinco titulares. Foram eles:

- Luiz Felipe Soares Batista (04.02.77 a 12.05.78)
- Maria Vitória Corrêa da Fonseca (12.05.78 a 06.09.79)
- Teresinha Fran (06.09.79 a 07.11.80)
- Orlando C. Arnaud (07.11 a 07.12.80)
- Wílson Quintela Filho (07.12.80 a 17.06.82)

Tal fato revela a instabilidade administrativa predominante à época, com os inevitáveis reflexos na política interna da organização e no desempenho profissional de seus

técnicos(1).

No que se refere ao preparo gerencial para as novas funções na estrutura descentralizada, não houve, por parte da Administração Superior nenhuma preocupação em qualificar pessoal a nível de chefia ou gerência.

As designações dos novos supervisores ocorreram ao sabor dos interesses políticos e das negociações a partir da força dos grupos envolvidos, no caso os Departamentos em processo de extinção e as Unidades de Desenvolvimento Comunitário (UDC) em processo de subordinação à COBES. Dos 17 cargos de Supervisor Regional de Serviço Social, 7 ficaram com técnicos de UDC, 4 com o Departamento de Trabalho e Educação Integrada e 4 com o Departamento de Integração Social.

Analisando a longa relação de competências do órgão, pode-se observar que a expressão "gerenciar" aparece pela primeira vez, relativa a "elementos econômicos patrimoniais e contábeis" mas não a recursos humanos - (item VII do artigo 2o. do Decreto 14.539 de 13 de maio de 1977, que dispõe sobre a Estrutura e funcionamento da Coordenadoria). O ítem VIII, logo a seguir, explicita "decidir sobre a distribuição interna dos recursos humanos, materiais e financeiros".

---

(1) A título de depoimento , transcrevo um trecho de Regina Maria Ignarra em sua dissertação, a propósito do clima da época:..."a COBES também propiciava o estudo, a discussão técnica, a participação na formação de planos e programas. Depois, tudo isso passava pelo crivo da falta de recursos, do interesse da administração superior e sobrava uma prática bem pequena, muito sem importância" in "História da Vida de um Grupo. Análise micro-política num Órgão Público" - Dissertação de Mestrado em Psicologia Social - PUC - SP 1985 - p.62

Não se verifica, até então, nenhuma preocupação estratégica, por parte do legislador, em qualificar Recursos Humanos e menos ainda em formular diretrizes de uma política de Recursos Humanos a nível gerencial.

Dois anos após, em um novo Decreto sobre a Estrutura da COBES nota-se entre as competências da Assessoria e Coordenação Técnica de Programas - ACTP - (órgão que assumiu as funções do extinto SEBES-PLAN): "Promover a integração e o aperfeiçoamento dos Recursos Humanos e Coordenar estágios (ítem XIII do artigo 9o. do Decreto 15.902 de 29.05.79).

Na prática, essas atribuições se concretizaram na fase que antecedeu à implantação das primeiras SURS (de fevereiro a junho de 1977) através da criação de um Grupo-Tarefa encarregado de elaborar um modelo básico para a estrutura e funcionamento das Supervisões Regionais a serem instaladas.

Esse grupo tratou igualmente da redistribuição de pessoal a ser alocado nas novas unidades e elaborou uma proposta de teinamento técnico destinado às equipes de trabalho de cada uma das supervisões em vias de implantação na primeira fase, a saber: Vila Prudente, São Miguel, Freguesia do Ó e Campo Limpo (art. 11 do Decreto 14.539 de 13.05.77).

A partir da formação desse Grupo Tarefa deu-se a institucionalização de um setor de treinamento, junto a ACTP.

Através de depoimento de técnicos integrantes

desse grupo, foi possível reconstituir a história de "Recursos Humanos" na COBES.

Entre 1977 e 1978, enquanto se processavam as implantações paulatinas das demais SURS (até julho/78), a COBES, através dos técnicos do setor de Treinamento, atuava em convênio com o CIEE - Centro de Integração Escola-Empresa, para a seleção, admissão e treinamento de estagiários para as diversas categorias profissionais das equipes multidisciplinares das novas SURS.

Em 1979, na gestão Maria Vitória C. Fonseca, procedeu o setor a um grande levantamento de necessidades de treinamento (2), cujos resultados confirmaram a grande demanda por treinamento gerencial. Mas esse treinamento não pôde ser desenvolvido, por toda uma série de bloqueios administrativos, desde a falta de verba para a contratação de assessoria externa até as mudanças de titulares que ocorreram no período; incluindo-se a percepção de um forte sentimento de resistência por parte dos Supervisores Regionais recém-investidos no cargo.

O setor de treinamento limitou-se, à época, a organizar treinamentos técnico-administrativos a nível médio (para encarregados de setores administrativos abordando procedimentos "cartoriais", normas processuais e rotinas diversas).

Nesse período, um dos técnicos do setor de Trei-

---

(2) São Paulo (cidade) Coordenadoria do Bem-Estar Social. Levantamento de necessidades de Treinamento - 1979 - p.5

namento da COBES foi designado para dirigir o setor de Treinamento no Departamento de Desenvolvimento de Pessoal da Secretaria Municipal de Administração - SMA (3) onde compôs uma equipe inter-secretarial para estudar a problemática gerencial como um todo na administração do Serviço Público.

Como resultado desse trabalho, conhece-se apenas a aprovação de um Decreto Municipal determinando que todos os técnicos da Secretaria de Higiene e Saúde designados para um cargo de chefia recebessem um treinamento gerencial, como pré-condição para a posse.

Na Coordenadoria do Bem-Estar Social, com a expansão da rede de creches em 1979/80, o setor passou a desenvolver a seleção e o treinamento de candidatos ao cargo de Diretor de creche (de livre provimento) enquanto à SURS cabia a tarefa do recrutamento, sob a orientação dessa equipe central.

Em 1980, sob a Coordenação de Terezinha Fran, criou-se novo Grupo de Trabalho para estabelecer, a partir de uma análise crítica da realidade, novas diretrizes e nova ótica de atuação para a Instituição.

Os documentos "Política de Atuação e Estrutura

---

(3) Secretaria Municipal de Administração - SMA - é o órgão de onde emanam todas as diretrizes e normas gerais administrativas referentes ao quadro geral de pessoal da Prefeitura do Município de São Paulo. A Secretaria Municipal de Administração - SMA realiza os concursos de ingresso no funcionalismo, homologa as admissões, bem como as nomeações e posse dos cargos em comissão para todas as demais secretarias.

de COBES" e "Estratégia de Implantação da Política de Atuação de COBES" são o resultado desse trabalho.

Delineiam os citados documentos as atribuições do setor de Recursos Humanos:

"Tem a Assessoria e Coordenação Técnica de Programas - ACTP (oficiosamente denominada Núcleo Técnico Central - NTC) a atribuição de ... promover a seleção e desenvolvimento dos Recursos Humanos de COBES".

Quanto à Supervisão Geral de Administração - SGA - compete: "Manter Sistema e Controle Administrativo de Pessoal do Órgão" e "propor treinamento de Recursos Humanos na área da Administração e participar de sua execução quando necessário" e ainda: "realizar em conjunto com os órgãos de planejamento internos e externos de COBES estudos e projetos que envolvam dimensionamento de Recursos Humanos, materiais e financeiros".

Finalmente, segundo esses mesmos citados documentos (4), competia à SURS: "Propor treinamento de pessoal a nível regional e participar de sua execução quando necessário".

O documento Política de Atuação e Estrutura de COBES

---

(4) São Paulo (cidade) Coordenadoria do Bem-Estar Social. Política de Atuação e Estrutura de COBES - 1979 - 31 ps. e São Paulo (cidade) Coordenadoria do Bem-Estar Social. Estratégia de Implantação da Política de Atuação de COBES-1980 - 25 ps. Estes documentos contêm as conclusões do GT instituído por Terezinha Fram para rever as diretrizes de COBES.

em sua página 29 destaca:

"A operacionalização da COBES, dentro da sistemática proposta pelo Grupo de Trabalho, coloca em primeiro plano uma política de Recursos Humanos dentro do órgão no sentido de:

- desenvolvimento de pessoal dentro dos novos parâmetros de ação;
- adequação do desempenho dos técnicos à nova dinâmica do trabalho;
- redistribuição e ampliação do quadro técnico em função das características de cada área regional e das necessidades advindas da nova estrutura organizacional.
- criação de estímulos ao pessoal alocado em áreas mais periféricas, que apresentam dificuldades de transporte e acesso, áreas essas que, em geral, têm problemas sociais mais agudos exigindo maior empenho na ação;
- criação de estímulos ao trabalho noturno e em fins de semana;
- revisão da política de gratificação, dedicação exclusiva, pró-labore e descentralização dos cargos em comissão.

O documento Estratégia de Implantação da Política de Atuação de COBES - 1980 define a equipe de Recursos Humanos do Núcleo Técnico Central-NTC - como a encarregada de "promover a Seleção e o Desenvolvimento dos Recursos Humanos da COBES".

Compunha-se, à época, a referida equipe de uma

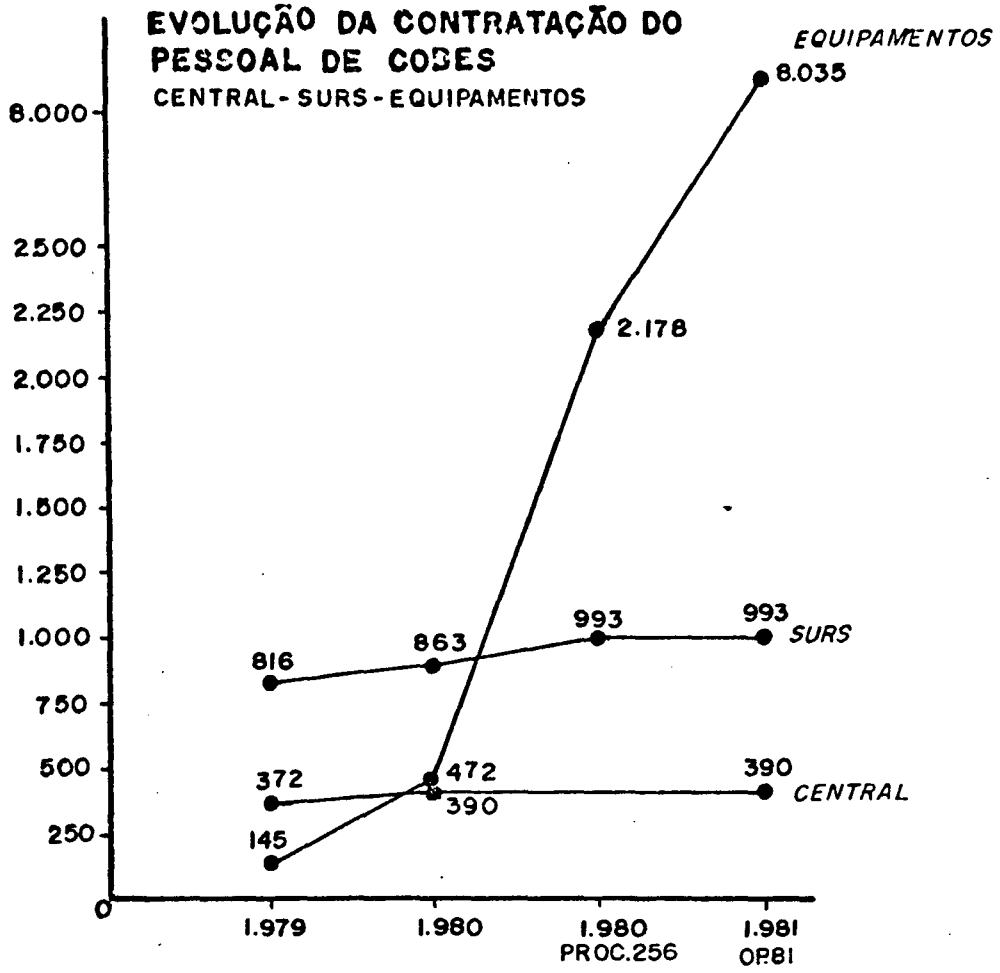
chefia, uma sub-chefia e apenas quatro técnicos, com as seguintes competências:

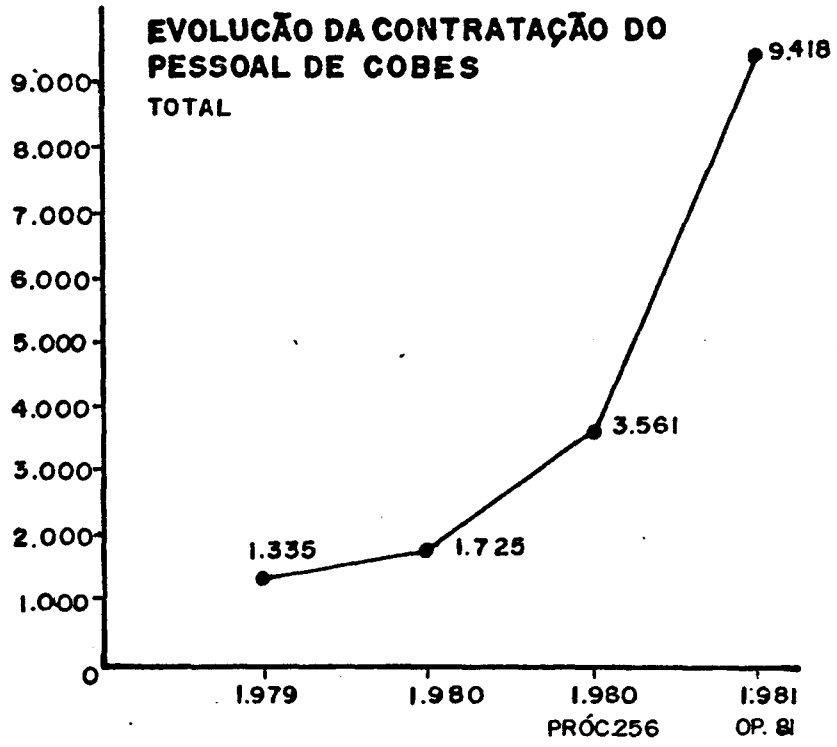
- definição e implantação de uma política global de pessoal;
- seleção, contratação e remanejamento de funcionários;
- elaboração, execução e avaliação de projetos de formação de Recursos Humanos.

Os gráficos, a seguir, revelam o alto índice de expansão dos quadros de pessoal da COBES, o que a meu ver representava uma sobrecarga das bases sem o consequente respaldo no Setor de Recursos Humanos, despreocupado com o preparo gerencial visando somente um eventual treinamento da comunidade - "...a atual política de Recursos Humanos também envolve a atuação junto a grupos formais e informais da comunidade, visando o treinamento de grupos e pessoas que trabalham ou venham a trabalhar em programas afins ou complementares aos da COBES, dando prioridade àqueles provenientes das camadas populares, com vistas à elevação do nível de renda da população carente" (5).

---

(5) Relatório de Atividades - COBES - 1979-1980 - SP 1980 p.30.


EVOLUÇÃO DA CONTRATAÇÃO DO PESSOAL DE COBES
CENTRAL - SURS - EQUIPAMENTOS
EQUIPAMENTOS
8.035
2.178
SURS
816
863
993
993
CENTRAL
372
472
390
390
145
8.000
2.500
2.250
2.000
1.750
1.500
1.250
1.000
750
500
250
0
1.979
1.980
1.980 PROC.256
1.981 OP.81


EVOLUÇÃO DA CONTRATAÇÃO DO PESSOAL DE COBES
TOTAL
9.418
3.561
1.725
1.335
9.000
8.000
7.000
6.000
5.000
4.000
3.000
2.000
1.000
0
1.979
1.980
1.980 PRÓC.256
1.981 OP. 81

Com sua ampliação, em 1981, o setor de Recursos Humanos passa a contar com os seguintes serviços:

- Suprimento, Recrutamento e Seleção;
- Aplicação - Análise e descrição de cargos Planejamento e Alocação de Recursos Humanos, Avaliação de Desempenho, Plano de Carreira.
- Desenvolvimento - Treinamento e Estágio.
- Manutenção - Remuneração, Benefícios, Higiene e Segurança do Trabalho.
- Controle, Manutenção do Sistema de informação sobre movimentação do pessoal. (6)

Com relação ao nível gerencial, propunha o Documento "Estratégia de Implantação da Política de Atuação da COBES", eleições para os cargos de chefia em todos os níveis, Assessoria Técnica e Representantes de Base, explicitando que "a redefinição da política de atuação do órgão implica na instauração de um processo de escolha ampla para chefia, assessores e representantes de base (colegiado), com vistas a eleger os elementos técnicos e administrativos capazes de encaminhar a nível institucional o novo projeto político".

A propósito do processo eleitoral para os cargos de chefia, transcrevo abaixo os requisitos exigidos dos concorrentes, propostos pelas bases das SURS em 1980, ocasião em que se deram as primeiras eleições, tal como os relacionou

---

(6) Note-se que a par de não ter sido previsto nesta estrutura um Setor de Desenvolvimento Gerencial, a maioria desses serviços não chegou a ser implantada.

Ignarra em sua dissertação (7).

- visão global da problemática social
- experiência anterior de trabalho com população
- exercício de atitudes políticas de maneira crítica
- compromisso com as equipes de trabalho e não com os escalões superiores
- capacidade de delegar funções e poderes
- capacidade de acompanhar o trabalho, dar e receber
- capacidade administrativa, articulando setores da SURS.
- capacidade técnica
- capacidade de decisão
- disponibilidade e flexibilidade
- abertura, sensibilidade
- componentes com a população
- disponibilidade (não só de tempo)
- liderança
- captação de informações
- bom relacionamento
- capacidade de criar condições de diálogo
- ser amigo, respeitoso
- saber perder
- capacidade de criar clima favorável de trabalho
- estar comprometido com os critérios acima.

Apesar de toda a abertura política oferecida pela Coordenadoria e com os elementos formais disponíveis,

---

(7) Ignarra, Regina Maria, Op. cit. p. 112

pode-se questionar:

- Por que não foi possível desencadear-se um processo de Desenvolvimento Gerencial?
- Por que não responder aos anseios das chefias de base das Unidades descentralizadas - SURS - no que diz respeito ao desenvolvimento de seu potencial e assim obter um nível de desempenho gerencial compatível com os objetivos da Instituição?
- Por que não desenvolver estratégias para o atendimento das necessidades de auto-realização e assim aumentar o nível de satisfação das chefias?

No próximo capítulo, através dos dados colhidos em pesquisa de campo, busco responder a essas indagações e outras relativas ao gerenciamento das SURS, com vistas a traçar o perfil gerencial predominante nessa época.

CAPÍTULO 4 - CARACTERÍSTICAS DO MODELO GERENCIAL NO BEM-ESTAR SOCIAL

Os dados que subsidiam a análise do modelo gerencial, neste capítulo, foram obtidos através de entrevistas com gerentes das dezessete unidades operacionais descentralizadas, ou seja as Supervisões Regionais de Serviço Social - SURS.

Os gerentes entrevistados ocupavam diferentes cargos na hierarquia do órgão, a saber:

- Supervisor Regional de Serviço Social - referência DA-12 (1) responsável técnica e administrativamente pela SURS;

- Chefe de Unidade Regional de Família e Menor - referência DA-10, tendo a seu cargo os programas de Creches Diretas e Conveniadas, os Núcleos de OSEM-Orientação Sócio-Educativa ao Menor de 7 a 14 anos, e a orientação a Entidades Sociais; atuando com equipe multidisciplinar para o acompanhamento e supervisão técnico-administrativa.

- Chefe de Unidade Regional de Mão de Obra - referência DA-10, compreendendo os Programas de Formação de Mão-de-Obra e Núcleos de Trabalho (hoje Assistência à Mão-de-Obra) e as atividades do Mobral (hoje Educação de Adultos). Compõe-se a equipe de Assistentes Sociais, Pedagogos e Monitores res-

---

(1) A sigla DA corresponde à tabela especial de Direção e Assessoramento, sendo o grau mais elevado o DA-15, cargo de Secretário Municipal.

ponsáveis pela programação, implantação, execução e supervisão dos cursos;

- Chefe de Unidade Regional de Desenvolvimento Comunitário - referência DA-10, abrangendo a formação de Sociedades Amigos de Bairro, Associação de Moradores em Favelas, Movimentos de Lutas pró-Creches, etc.

- Chefe de Sub-Unidade Regional de Assistência Pública, referência DA-9, tendo a seu cargo as atividades de atendimento direto à população carente - através de Plantão de Referência, atendimento as situações de emergência e a concessão de auxilios e/ou subvenções oficiais.

- Chefe de Sub-Unidade Regional de Informações Técnicas referência DA-9, encarregado de manter atualizados o cadastro das entidades sociais e recursos comunitários de sua área regional, bem como a circulação de informações a níveis interno e externo.

- O provimento destes cargos é previsto em lei como em comissão pelo Prefeito, dentre titulares de carreira de Assistentes Sociais nos diversos níveis que a compõem (I a IV). (2).

Numa fase subsequente, a Unidade Regional de Desenvolvimento Comunitário foi transformada em Unidade Regional de Atendimento Habitacional (o que vigorou até 1986 quando por ocasião da extinsão da FABES e transformação em Superintendência, passou a integrar a Secretaria da Habitação).

---

(2) Decreto Municipal 15.902 de 24 de maio de 1979.

Criou-se posteriormente, na estrutura oficiosa paralela, uma Unidade Regional de Programação, com a atribuição de compatibilizar os programas das equipes de trabalho e de assessorar diretamente o Supervisor. (Esse cargo era ocupado em geral, por técnicos contratados com vencimentos equivalentes aos da referência DA-11, assessores técnicos ou supervisores de área).

Havia também oficiosamente uma Unidade de Apoio Administrativo - referência DA-9, abrangendo serviços de Expediente, Pessoal, Manutenção, Almoxarifado e Serviços Diversos (controle de viaturas, zeladoria, etc.).

Foram igualmente entrevistados Diretores de Creche, referência DA-9, cargos em Comissão, de livre provimento pelo Prefeito, dentre titulares de nível universitário, preferencialmente nas áreas ditas "sociais" (Pedagogia, Psicologia, Serviço Social, etc.)

A pesquisa de campo abrangeu uma amostra de 30% do universo de 120 gerentes assim distribuídos:

Referência Cargo	Universo	Amostra 30%
DA-12 Supervisor	17	5
DA-10 Chefe Unidade	51	16
DA-9 Chefe de Sub-Unid.	34	10
DA-9 Diretor de Creche	18	5
TOTAL	120	36

Para maior clareza e por uma questão didática, os dados das entrevistas (3) foram agrupados em ítens estanques compondo os subtítulos deste capítulo.

Os aspectos gerenciais abordados nas entrevistas compreendem:

4.1. Critérios de escolha para os cargos de chefia.

4.2. Pré-requisitos para o exercício de cargo gerencial.

4.3. Adequação de cargos e funções.

4.4. Natureza do processo decisório.

4.5. Coordenação do trabalho das equipes.

4.6. Formas de participação.

4.7. Aspectos motivacionais.

4.8. Processo de comunicação.

4.9. Controle e avaliação

4.10. Dificuldades encontradas no exercício da gerência.

(3) Ver Roteiro de Entrevista em anexo no. 4 p.150

4.1. Critérios de escolha para os cargos de chefia:

A grande maioria - 70% - dos gerentes entrevistados foi designada para o cargo pelo Coordenador da COBES. Em alguns casos, as chefias de unidade foram designadas, ouvido o superior imediato, no caso o Supervisor Regional.

Alguns gerentes que ocupam cargo há mais tempo ou que exerceram chefia em mais de uma regional (30%), declararam ter passado pelo processo eleitoral (entre 1980 e 1982).

As eleições para cargo de chefia, preconizadas e instituídas a partir de 1980, propiciaram a esses gerentes, o que eles próprios classificam de "legitimação da autoridade", perante seus subordinados.

Observa-se, no entanto, que mesmo sob esse "manto" de legitimação de baixo para cima, encontraram alguma dificuldade em exercer a chefia, sobretudo pelo despreparo administrativo gerencial e pela falta de treinamento, ou ainda por problemas políticos caracterizados por inabilidade e despreparo político do próprio gerente ou ausência de "sintonia" e de apoio da cúpula em momentos por vezes conturbados. Ocorrências como remanejamento de pessoal, preenchimento de vagas através de novas contratações, ou conflitos, na comunidade, provocados por invasões de terras ou necessidade de deslocar favelados em áreas com risco de vida por inundações ou desabamentos foram alguns dos problemas citados como causadores de maior pressão e que exigiam consequentemente maior apoio dos

superiores.

Dentre os depoimentos dos gerentes que foram designados para o cargo pelo Coordenador da COBES, encontram-se afirmações de que as dificuldades enfrentadas, às vezes, se reportavam menos a não aceitação de seu nome e mais ao fato de ter ocorrido uma substituição considerada "intempestiva" pelas bases e não totalmente absorvida, ou mesmo "traumática" e que exigiu desses gerentes um período de adaptação ao "clima" interno da SURS e um demorado processo de conquista do próprio espaço obtido em muitos casos por uma atitude profissional firme e competente, sobretudo na defesa dos interesses da base frente à Cúpula.

Indagados sobre os motivos que os levaram a assumir o cargo, alguns entrevistados referiram-se aos aspectos da carreira, pois a designação, embora "em comissão", e, passível de exoneração a qualquer tempo, representa sempre uma forma de reconhecimento público do trabalho desenvolvido e se constitui em símbolo de "status" mais elevado frente aos colegas.

4.2. Pré-requisitos para o exercício de cargo gerencial:

A forma como os gerentes aprenderam a desempenhar suas funções refere-se basicamente a um aprendizado na prática. Não se mencionou treinamento dado pela Instituição. Alguns entrevistados citaram cursos ou leituras específicas como fonte complementar de aperfeiçoamento profissional.

Além da inexistência de qualquer programação de treinamento destinado ao preparo para as funções gerenciais, a COBES não mantinha um sistema de reciclagem ou realimentação técnica.

Os entrevistados, na sua totalidade, mencionaram reuniões de equipe, entre gerentes do mesmo nível, supervisores regionais, ou com assessores técnicos dos Programas, como a forma pela qual realimentam tecnicamente seu trabalho.

Alguns recorriam ainda a cursos ou seminários ou buscavam o seu aprimoramento através de leitura, além da sistematização na troca de experiências.

Esta situação geral também é comum às chefias administrativas. A grande maioria - 90% - explicita não ter recebido nenhum tipo de treinamento formal para o desempenho de suas funções.

O aprendizado do exercício gerencial para todo o grupo de entrevistados se deu através da própria prática do trabalho, somando-se as discussões em equipe, consultas a elementos mais experientes, bem como consultas a documentação e normas técnicas dos Programas.

É dada ênfase à troca de experiências com os colegas de trabalho, com relevância às experiências em cargos similares, já adquiridas em outras circunstâncias.

Do grupo total de gerentes entrevistados, verificou-se que apenas os diretores de creche foram treinados

para o desempenho de suas funções. No entanto, esse treinamento formal não chegou a atingir, a grande maioria dos diretores, restringindo-se tão somente a uma pequena parcela (30% da categoria).

É interessante observar que, para um número significativo(90%), a própria prática do trabalho se constitui na fonte exclusiva de preparo para o exercício das funções gerenciais.

A totalidade das chefias explicita a inexistência de uma realimentação técnica formal do trabalho, pela ausência de canais institucionais claramente definidos com a responsabilidade de garantir o desempenho gerencial a níveis ótimos. Assim sendo, essa realimentação se efetiva através das próprias estratégias metodológicas: reuniões de equipes, contatos com assessores dos programas e encontros inter-regionais.

Destacam-se, ainda, como fonte de aprimoramento, leituras, participação em debates e trocas de experiências. Um dos gerentes citou a consulta eventual a especialistas fora do órgão (trata-se de elemento vinculado à vida acadêmica enquanto professor universitário).

As chefias do Mobral apontam uma ação realimentada pela avaliação constante e contínua em função da própria natureza do programa (avaliação e reprogramação semestral dos cursos).

Os demais gerentes questionam a informalidade e

insuficiência do processo de realimentação técnica do órgão.

Tal fato acarreta o despreparo para o exercício da função, dificuldades de coordenação, insegurança e falta de objetividade para tomada de decisões e delegação de poderes, bem como desestímulo e por vezes conflitos com superiores ou com a própria base.

4.3. Adequação de cargos e funções:

Não existe homogeneidade de funções e de remuneração entre os chefes que ocupam posições iguais e detêm, em tese, o mesmo grau de responsabilidade e autoridade.

Algumas Regionais mantinham chefias sem os cargos correspondentes; é o caso de 15 chefes que eram remunerados como técnicos de base, e de outros que estavam em cargos de padrão inferior ou superior ao previsto para as funções que assumem.

De um total de 36 chefes apenas 70% encontravam-se em situação regular (correspondência do cargo à função); 30% estavam abaixo.

Existiam algumas chefias que eram ocupadas por pessoal contratado (não concursado) em referência inferior o que concorreu para acentuar ainda mais a não correspondência entre cargo e função e o desnível salarial existente.

Há também casos de funcionários que detinham

função de chefia e não a exerciam.

Constatou-se, portanto, a inexistência de uma política de pessoal que assegurasse cargos e padrões de vencimentos iguais para os que desempenhavam a mesma função e ocupavam a mesma posição na estrutura do órgão.

As tarefas ou atividades descritas pelos chefes como sendo de sua responsabilidade foram as seguintes:

1. Funções coordenadoras da equipe (coordenar as atividades dos técnicos; acompanhar e avaliar o plano de trabalho da equipe; programar atividades em conjunto com a equipe; distribuir atividades aos elementos da equipe; supervisionar as atividades desenvolvidas).

2. Funções integrativas no âmbito da equipe (manter a unidade de atuação; favorecer o entrosamento da equipe; garantir a participação de todos os técnicos nas decisões a serem tomadas).

3. Funções integrativas no âmbito da Unidade de Trabalho (regional) - participar da programação das várias equipes, participar da elaboração do Plano de Trabalho da Regional; participar do gerenciamento da Regional como um todo; garantir o fluxo de informações entre as equipes.

4. Funções relativas a aspectos administrativos (controle de admissão e demissão de funcionários; controle de horários, faltas e cronograma de trabalho da equipe; responder pela parte administrativa de processos de convênios, aditamen-

tos, solicitações diversas, etc.).

5. Funções de atuação direta - execução (atendimento a grupos da comunidade, entidades, etc.), estabelecer contatos com entidades solicitantes de convênios ou programas; auxiliar algumas frentes de trabalho no desenvolvimento da programação.

6. Funções de controle de qualidade do trabalho.

7. Funções de supervisão, formação e avaliação de pessoal.

8. Funções de informação da equipe (manter a equipe informada).

9. Funções de representação externa à Regional.

Nem todas as chefias apontavam as mesmas atribuições; a função de coordenação da equipe de trabalho foi destacada por todos os gerentes, embora essa coordenação seja entendida de forma diferenciada pelas chefias, de acordo com as áreas programáticas sob sua responsabilidade.

Note-se que uma atenção relativamente pequena era dada ao controle de qualidade e à informação. Também foi restrito o desempenho das chefias no que se refere à representação externa, formação de pessoal e integração da equipe.

Pelo exposto acima, pode-se afirmar que a visão que os gerentes têm do seu papel é quase individual, não havendo uma posição de conjunto quanto às responsabilidades e funções comuns. Daí se depreende a inexistência, na Instituição, de uma definição clara das responsabilidades e funções

inerentes ao papel de gerente, que dificulta o seu desempenho e o controle de sua atuação.

4.4. Natureza do processo decisório:

O grau de autoridade dos gerentes é indicado pelo seu maior ou menor poder de decisão e o processo adotado reflete estilos pessoais de gerenciamento.

O que se depreende da análise dos depoimentos é que, a exemplo do que ocorre quanto a funções desempenhadas, não existe uma visão comum quanto ao poder de decisão dessas chefias.

A maioria - 85% - afirma decidir sobre questões de ordem técnico-administrativa, no limite das funções que exercem. Como estas não são igualmente assumidas pelo conjunto dos gerentes, o âmbito de decisão, e portanto, seu espaço de autoridade também não é claramente expresso.

Relativamente aos assuntos sobre os quais o gerente pode decidir, as respostas são vagas e genéricas. Existe mais uma preocupação em discorrer sobre a forma como são tomadas as decisões do que propriamente informar sobre o que decidem.

Alguns entrevistados declaram ser restrito seu poder decisório, enquanto outros afirmam decidir "sobre todos os assuntos relativos à sua unidade de trabalho" ou sobre a programação a ser cumprida pelas equipes, aprovação de convê-

nios e normas administrativas internas.

As decisões tomadas pelos gerentes pautam-se, em geral, em normas, objetivos, diretrizes e programação da unidade de trabalho ou em dados de realidade, somados à experiência profissional e ao "bom senso". Salvo as questões de urgência, todas as decisões surgiam após discussão com as equipes de trabalho.

Esse procedimento é comum a todos os entrevistados e muitos deles afirmam que as decisões eram tomadas em conjunto, seja com o grupo de chefias subalterno, seja com a equipe à qual o assunto esteja afeto. Apenas dois gerentes expressaram claramente que tomaram as decisões ao final do processo de reflexão conjunta ou, ainda, pautando-se em pareceres dos assistentes técnico, administrativo e jurídico. Para a maioria das chefias, não existiu clareza quanto à sua autoridade para decidir.

No caso das creches, 20% das chefias afirmaram que se a decisão é própria, só o é no momento final, pois o assunto já foi objeto de discussões coletivas. Outros insistiram em que não decidiam nada sozinhos. Uma minoria afirmou que cabe exclusivamente a eles decidir sobre questões relativas à organização e coordenação do trabalho, bem como à metodologia a ser empregada e à supervisão.

Para alguns diretores de creche, a decisão se limita a "tapar buracos" ou "apagar incêndios" ..."eu apenas decido como resolver problemas emergenciais sem poder pensar

em soluções definitivas" ou ainda em outro depoimento ... "tenho que decidir tudo o que diz respeito à mera sobrevivência...".

Entre os instrumentos de delegação citam-se a divisão e atribuição de tarefas, como forma de garantir a consecução dos objetivos propostos.

O conjunto de chefias considerou, de um modo geral, que os trabalhos estão bem divididos, contudo, reconhece-se que algumas chefias têm uma carga maior de trabalho ou de responsabilidade, devido à diversidade e volume de atividades de suas equipes.

Um dos entrevistados ressalvou que "o trabalho não é bem assumido" apontando como causa dessa distorção o fato de algumas chefias não terem clareza quanto ao seu próprio papel e nem tampouco quanto aos objetivos de sua equipe de trabalho.

4.5. Coordenação de trabalho das equipes:

Neste tópico constatou-se, através das entrevistas realizadas, que o conjunto das gerências tem presente a coordenação de equipe de trabalho como uma de suas tarefas prioritárias.

No tocante às chefias de base, ressalta-se sua posição coordenadora, principalmente no sentido de articular o trabalho desenvolvido por equipe multidisciplinar, numa situação de desempenho de tarefas bastante diversificadas e em

BIBLIOTECA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

expansão.

Isto implica numa constante redistribuição de atividades e na preocupação com o acompanhamento técnico dos planos de trabalho e com a consecução dos objetivos propostos. Coordenar a equipe é entendida como função relativa ao planejamento, execução e avaliação de todas as atividades desenvolvidas pela equipe.

No caso da chefia de Assistência Pública, seus responsáveis descreveram a coordenação como o acompanhamento e distribuição das atividades aos elementos da equipe ressaltando a coordenação de Emergência. (4).

A forma como se dá a divisão de trabalho entre os componentes de uma equipe interfere diretamente no produto alcançado. No entanto, na COBES essa forma era determinada, muitas vezes, mais pela quantidade e qualidade do quadro de pessoal disponível ou ainda, pela inexistência de critérios básicos para divisão de tarefas, do que, propriamente, pela capacidade de gerenciamento das chefias, conforme se depreende da análise de seus depoimentos. O que se observa de um modo geral, é que não existiam critérios que orientassem essa divisão de trabalho, nem ao nível de cada SURS, nem ao nível das equipes que respondiam pelo mesmo cronograma, nas diferentes áreas regionais.

---

(4) A atividade Emergência caracteriza-se pelo trabalho em sistema de escala de plantões ininterruptos (noites e fins de semana), abrangendo todos os técnicos de uma SURS sob a coordenação da sub-unidade de Assistência Pública.

A distribuição de tarefas variava de acordo com a organização interna da unidade de trabalho e se pautava nos mais variados critérios.

As chefias de MOBRAL e Mão-de-Obra baseavam-se no planejamento da fase do trabalho, levando em conta a disponibilidade, habilidade e interesse do técnico frente ao tipo de tarefa a ser desenvolvida: os cursos são divididos por região, ou ainda, a quantidade de cursos é dimensionada por formação profissional dos técnicos.

Entre as chefias de Menor, grande parte distribuiu as tarefas de acordo com a formação profissional dos técnicos frente à natureza, às exigências e às responsabilidades de trabalho a ser realizado. Outras decidiam em reunião, ou ainda, efetuavam a distribuição de tarefas por equipes em áreas geográficas.

Em geral, as chefias coordenavam as tarefas de acordo com a distribuição em prioridades de atuação procurando compatibilizar os Recursos Humanos disponíveis. Os gerentes em sua totalidade adotavam como forma de efetuar a coordenação técnica e administrativa da Unidade e das equipes de trabalho a prática de reuniões gerais, bem como despachos individuais e acompanhamento direto com visitas ao trabalho em área.

A função integrativa no âmbito da formação da equipe foi explicitada tanto pelos gerentes na SURS quanto pelos diretores de creche, como sendo instrumento para favorecer o entrosamento entre os integrantes da equipe, com troca

de informação, retro-alimentação (feed back) e constante discussão de técnicas e métodos de trabalho desenvolvidos.

4.6. Formas de participação:

Alguns entrevistados (25%) abordaram o tema a partir da constatação da existência de problemas de relacionamento entre funcionários e das dificuldades sentidas em lidar adequadamente com a questão do conflito nas relações sociais e nas situações profissionais.

De uma forma geral, declararam os gerentes que se empenharam em obter mais participação de suas bases nas decisões, que afetavam o coletivo da equipe.

Pode-se observar, no depoimento dos gerentes, que nos casos em que a chefia foi escolhida para o cargo em processo eleitoral (30%), contou-se com maior interesse das bases em participar das decisões.

No entanto, como se verificou que todas as decisões eram tomadas após discussões com as equipes de trabalho, salvo as de urgência, os gerentes participavam em todos os aspectos da área regional.

Os Supervisores declararam participar de reuniões onde se encontravam três ou quatro regionais, constituindo-se uma zona geográfica delimitada por vizinhança.

Além da transmissão de instruções ou diretrizes,

oriundas das equipes centrais normativas, de natureza técnica, eram veiculadas informações gerais, trocas de experiências e ainda tomadas deliberações quanto à metodologia de ação, rotinas de trabalho, etc..

O aspecto questionado quanto à participação das chefias era o financeiro, pois as verbas centralizadas e alocadas por programas nas 17 regionais, vinculavam a aplicação de recursos ao órgão central normativo e não às áreas.

4.7 Aspectos motivacionais:

Neste ítem, 80% das entrevistas revelam que a aceitação de um cargo de chefia em qualquer nível, se dá, com a expectativa e melhoria de **status** e de remuneração.

Com relação aos incentivos, estímulos ou satisfação no trabalho, os depoimentos apontam que um pequeno número (20%) de entrevistados se sentia motivado a uma melhoria no desempenho à busca de um crescimento profissional pelo apoio da equipe ou de superiores e, eventualmente, pela realização de um trabalho comunitário com alguma repercussão nas faixas de clientela.

Para outros, no entanto, esse tipo de atividade não se revelou sempre gratificante uma vez que representa o trabalho como uma faixa marginalizada da sociedade para a qual a melhoria da qualidade de vida se dá muito lentamente.

As chefias constataram, por parte de suas bases,

que um fator de motivação foi a segurança trazida pela efetivação e consequente ascensão na carreira, a par do reconhecimento de seus esforços por parte dos respectivos superiores.

Com relação a fatores que interferem no desempenho, destacou-se a questão dos níveis salariais, considerados baixos, e aquém dos valores do mercado de trabalho.

Foram igualmente lembrados fatores negativos como o excesso de trabalho nas áreas e as pressões externas, sofridas em algumas circunstâncias, implicando inclusive em ativismo ou restrição das oportunidades de preparo para o desempenho da função.

É interessante notar que problemas dessa natureza foram sentidos em sua maioria pelas gerência técnicas, o que não foi compartilhado pelos chefes das Unidades de Apoio Adminstrativo.

Foram citados igualmente como desmotivadores fatores tais como qualidade das instalações das SURS, uma vez que a maioria delas opera em casas residenciais alugadas e não devidamente adaptadas; salas mal equipadas e até congestionadas, ruído externo excessivo, falta de equipamento adequado, etc., bem como as grandes distâncias entre a sede de trabalho e o local de residência dos funcionários.

4.8. Processo de comunicação:

Os gerentes entrevistados, em sua totalidade, receberam as informações necessárias ao seu trabalho, através de reuniões de supervisores com o Coordenador e ao nível interno da SURS através das reuniões com as equipes de trabalho. Alguns entrevistados citaram ainda como fontes de informação as entidades sociais, a população e as equipes centrais normativas.

Os entrevistados foram unânimes quanto à escassez das informações recebidas, justificando-a sob diferentes aspectos, ou simplesmente considerando-as insuficientes para o desenvolvimento do trabalho.

Alguns (40%) se ressentiram da falta de um fluxo rotineiro de informação sistematizada, seja para uma permanente atualização, seja para subsidiar o trabalho com base em uma análise mais profunda e global da realidade social.

Também foi salientada a falta de informações sobre as experiências de outras unidades, sobre normas e procedimentos administrativos; enfim, notou-se a ausência de um fluxo organizado de informações para subsidiar o trabalho das áreas.

Informações de ordem geral, ou seja, aquelas referentes à conjuntura política, econômica e social eram veiculadas de várias formas, desde simples boletins internos informativos, documentos oficiais do órgão, murais, até as

assembléias gerais de funcionários.

A existência desses meios de divulgação em todas as SURS parece indicar a preocupação sentida quanto à estreita relação entre o trabalho desenvolvido pelo órgão e o contexto social mais amplo.

É interessante observar, no entanto, como as várias chefias de uma área regional percebiam de forma diferenciada, o processo de veiculação de informações, ora reduzindo a fonte à pessoa do Supervisor Regional, ora ampliando as outras fontes internas e ou externas à própria unidade de trabalho, de acordo com a natureza do programa desenvolvido.

Assim, encontramos as seguintes fontes alternativas:

- reuniões de equipe e inter-SURS;
- assembléias gerais;
- documentos oficiais e normativos do órgão;
- lideranças e outros recursos da área regional.

A questão da informação adquire relevância para os Diretores de Creche.

Foi ressaltada a importância da informação recebida por escrito (às vezes com atraso) seguindo-se a que é passada pelos técnicos da equipe Menor da SURS.

Destacaram os diretores de creche, o não recebimento do Diário Oficial, bem como, certa morosidade nesse

processo informativo, ocasionando um relativo isolamento das creches, dificultando por vezes a adoção de soluções mais rápidas para problemas técnico-administrativos.

4.9. Controle e avaliação:

O controle e a avaliação das atividades desenvolvidas em cada unidade se efetiva a partir do plano de trabalho elaborado anualmente com base na avaliação realizada no início de cada exercício.

Com relação ao seu próprio trabalho, 30% dos supervisores mencionam um efetivo acompanhamento, controle e avaliação por parte de sua própria unidade e a nível central, pela assessoria dos programas.

Alguns entrevistados (20%) se referiram à inexistência de um acompanhamento formal e sistemático de seu trabalho por parte da instância hierarquicamente superior.

A opinião geral dos supervisores regionais está sintetizada no seguinte depoimento: "O trabalho do supervisor é acompanhado, controlado e avaliado pela própria SURS, através das reuniões gerais, ou da unidade de Programação. É falho o acompanhamento pelas equipes normativas do órgão. Poucas vezes, o trabalho foi avaliado pelo Coordenador da COBES".

Uma minoria, 20% dos gerentes basearam-se, também, para avaliação da qualidade do seu desempenho, na reação

dos públicos externos, ou seja: Movimentos Populares, Entidades representativas da região, Entidades conveniadas e população com a qual atua diretamente.

Algumas chefias mencionaram ainda a apresentação de relatórios periódicos como instrumentos de acompanhamento, além de despachos assistemáticos com os respectivos Supervisores.

É interessante observar que, para 40% das Chefias inexistem parâmetros ou padrões para avaliação do produto de seu trabalho. Assim sendo, este se dá com base na opinião dos supervisionados, da população atendida, bem como através de resultados mensuráveis. Algumas chefias de Mobral, Assistência Pública e Informações Técnicas são as únicas que indicam o Plano de Trabalho, como parâmetro de avaliação.

Embora o órgão mantenha um sistema geral de planejamento, controle e avaliação dos trabalhos executados pelas suas várias unidades, os gerentes registraram sua preocupação no sentido de garantir esse sistema em sua área regional.

Um dos supervisores afirmou que não utilizava o Plano de Trabalho, pois "há uma grande distância entre o que se planeja e o que se executa".

Na prática, o Plano de Trabalho tem sido utilizado como parâmetro para controle e avaliação dos trabalhos frente aos objetivos e metas nele consagrados, o que, de certa

forma, orienta a coordenação da ação e o processo decisório. Contudo, não existe clareza para os supervisores e para as chefias, de que o Plano de Trabalho, na medida em que se fundamenta nas políticas gerais do órgão e em suas diretrizes, constitui-se em importante quadro referencial para tomada de decisão. É provável que isto decorra da indefinição do seu espaço decisório no órgão.

A maioria dos entrevistados (90%) referiram-se ainda, à necessidade de descentralizar o Orçamento Programa pela unidades, como condição básica para que sejam viabilizadas as diretrizes adotadas pelo órgão.

4.10. Dificuldades encontradas no exercício da gerência

Dos supervisores entrevistados, 70% declararam não ter encontrado dificuldades de ordem pessoal, no seu desempenho. As limitações dessa natureza que foram mencionadas, dizem respeito mais à falta de treinamento e de condições objetivas no órgão para desempenhar suas funções, do que propriamente a características pessoais que se constituam em problemas no trabalho.

Expressivo número de gerentes de base, chefias (técnicas e administrativas) - 80% - ressaltaram as dificuldades relacionadas ao desempenho da função, seja por incompreensão do próprio papel, seja pelo desconhecimento das atividades afetas à sua coordenação. Por outro lado, e contrariamente à posição dos Supervisores, esse grupo de chefias expli-

citou algumas dificuldades de ordem pessoal, mencionando:

- problemas de relacionamento entre funcionários;
- excesso de trabalho, implicando inclusive na restrição de oportunidades de preparo para o desempenho da função, e;
- longas distâncias entre residência e local de trabalho.

Ao nível da unidade de trabalho, ou seja, da SURS, os Supervisores apontaram dificuldades relativas à:

- administração de recursos humanos, incluindo: falta de pessoal; lentidão das respostas das diversas equipes; despreparo das chefias; dificuldade de garantir um clima harmônico, disciplinar; falta de treinamento técnico e administrativo dos funcionários;

- estrutura e organização do órgão em geral, considerada como centralizada ou inadequada por alguns e indefinida por outros; difícil veiculação de informações;

- infra-estrutura administrativa: prédio (sede da unidade regional) inadequado (em geral antigas residência alugadas pela Prefeitura); viaturas em número insuficiente; desorganização administrativa e, em relação às creches, problemas de falta de pessoal, relacionamento humano e dificuldade na manutenção.

As colocações feitas tanto pelos Supervisores, quanto pelas demais chefias deixaram transparecer a distância que existe entre o órgão central e a realidade regional, sobretudo no que se refere à falta de previsão de recursos

humanos, materiais e financeiros necessários ao volume de trabalho.

O que se observa é que o órgão não dispunha de infra-estrutura administrativa para assumir a expansão dos seus programas, sobretudo na área que atende o menor. Ao lado dessas dificuldades, "a total dependência financeira do Gabinete do Coordenador que dificulta o atendimento de problemas específicos da área regional", ou problemas de relacionamento entre os funcionários e ainda o desinteresse pelo trabalho, por parte de muitos deles, são questões que afligiam os Supervisores no seu dia a dia. Acrescente-se, ainda, a falta de treinamento de pessoal como outro fator que vinha comprometendo o desempenho das Regionais. Essas dificuldades, em seu conjunto, afetavam diretamente as programações desenvolvidas, pois, o acompanhamento destas é prejudicado.

Além desses aspectos, os supervisores ressentiram-se da falta de uma programação geral do órgão, bem como de uma normatização técnica e administrativa.

O que se depreende, da análise dos depoimentos, é que as unidades de trabalho do órgão não parecem constituir parte de um todo, dada a desarticulação e o distanciamento entre elas.

Esses problemas são notados na relação entre a SURS e suas creches, na relação entre as 17 Regionais e destas com a Central normativa.

Queixam-se as chefias de que as equipes de assessoria do Gabinete não cumpriam o seu papel de normatização, garantia de unidade de trabalho e definição da política do órgão em conjunto com as SURS.

Relativamente ao público externo, são vários os problemas, mas muitos decorrem da "falta de uma política global do Município", apontada por um dos servidores. A visão setorizada da realidade social vem impedindo uma ação inter-secretarial e impossibilitando um tratamento global às questões sociais do Município. Por outro lado, faltam canais efetivos de participação. Além disso, a maioria das reivindicações da população tem pouca possibilidade de ser atendida e, mesmo, de ser encaminhada pelas SURS. Esse problema é aumentado pelo despreparo dos funcionários para assumir um trabalho com a população.

Ainda foram apontadas dificuldades em termos gerais:

- falta de uma metodologia de trabalho comum assumida pelo conjunto do órgão;
- diferentes visões de mundo e dificuldade de correlação teoria-prática (a formação teórico-acadêmica não prepara para a vivência da realidade);
- inadequação de cargos e salários;
- injunções políticas determinando em grande parte as decisões técnicas;
- problemas decorrentes do atendimento a situações

emergenciais (enchentes, desabamentos, incêndios) que extrapolam a competência do órgão;

- inexistência de **padrões gerais** e de **indicadores** de controle e avaliação do trabalho técnico para aferição do produto alcançado.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

Dentro da Análise Teórica do Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos desenvolvida no primeiro capítulo desta monografia, cabe distinguir algumas características apontadas pelos autores selecionados, nos quais o trabalho se apoiou:

a) para que uma organização exista como tal, pressupõe-se a dimensão hierárquica (níveis de autoridade), a dimensão funcional (diferentes tipos de trabalho a serem executados), a dimensão de centralidade (grau de proximidade em relação ao núcleo central) e a dimensão política (relações de poder).

b) as organizações sociais orientam-se para a prestação de serviços a grupos específicos e à coletividade.

c) o modelo gerencial se delineia a partir da concepção que o gerente tem do ser humano:

- homem econômico-racional (recurso organizacional a ser maximizado em termos de produto físico-mensurável).

- homem social (reativo, pois responde aos apelos das forças sociais do seu grupo).

- homem auto-realizador (proativo, que busca a realização do seu eu através do processo produtivo onde se engaja, pode provar que é um ser capaz).

d) modelo de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos, que supõe:

- necessidade da definição de atribuições de funções;
- recrutamento, seleção e treinamento dos funcionários;
- fatores de estratégia gerencial (liderança, componentes motivacionais e participação);
- supervisão e orientação;
- avaliação do desempenho, estimativa do potencial;
- planejamento conjunto de carreira;
- reordenamento dos recursos humanos partindo da avaliação do desempenho, o que equivale a restabelecer o ciclo: nova análise de atribuições, retreinamento, substituição de determinados elementos no cargo, aposentadoria.

Conclui-se pela relevância do estabelecimento de um sistema de Recursos Humanos dentro da Organização, de modo a se atingir os objetivos propostos, levando em conta sempre o ser humano e suas necessidades.

Esses aspectos permitiram uma visão do modelo de gerenciamento existente no Bem-Estar Social da Prefeitura do Município de São Paulo no período estudado; dessa análise, ressalto algumas conclusões que referendam a hipótese adotada como base para o trabalho, ou seja, a necessidade da elaboração de um Modelo Gerencial para a área do Bem-Estar Social em

São Paulo".

A conclusão da análise da legislação do órgão evidencia a despreocupação com aspectos de Desenvolvimento de Recursos Humanos, especialmente na área gerencial.

Para a Prefeitura Municipal de São Paulo, o período estudado caracterizou-se por reformas administrativas abrangentes; no entanto, a Coordenadoria, criada nessa época, representava um retrocesso no Bem-Estar Social, pois a Instituição passava a ser vinculada a uma outra Secretaria de caráter mais físico-administrativo do que social, perdendo, desta forma, a sua autonomia com relação ao estabelecimento de prioridades no planejamento e execução dos programas voltados para as populações carentes.

O modelo gerencial que emerge da análise tem uma concepção do homem social reativo, porquanto os depoimentos revelam que os gerentes tinham insegurança em tomar decisões, só o fazendo mediante várias consultas às próprias equipes.

Evidenciou-se ainda a ausência de auto-realização justificada pelos entrevistados como consequência do contexto político adverso e as dificuldades de relacionamento com outros órgãos municipais como reflexo da falta de diretrizes ou política global da Prefeitura voltadas para o "social".

Ressalta-se que nem sempre os objetivos das pessoas coincidem com os objetivos organizacionais - o que foi manifestado nas entrevistas pelos gerentes e que, aliado a um

desconhecimento da legislação da Coordenadoria e do seu Plano de Trabalho, confirma o conflito de interesses.

Na verdade, o Plano de Trabalho continha metas a serem atingidas em função de uma verba a ser dotada pelo órgão. Tal plano não cogitava do desenvolvimento de Recursos Humanos, nem tampouco as metas eram planejadas em função dos recursos disponíveis (ou necessários) quer fossem humanos, materiais ou financeiros. Com raríssimas exceções, o Plano de Trabalho não foi apontado, pelos entrevistados como norteador das atividades e a avaliação feita pelos mesmos não o considerava como parâmetro.

A visão que se tinha dos Recursos Humanos era de alocá-los pelos diferentes programas em número igual para todas as áreas, sem atentar para as características pessoais ou preparo adequado.

A grande maioria dos gerentes foi designada para o cargo pela instância superior. Por outro lado, as chefias eleitas pelos funcionários o foram por critérios de ordem mais "emocional" que racional e assim, isso deveria desmotivá-los de uma crescente competência profissional, uma vez que lhes bastava terem sido "simpáticos" a seus pares.

Outro aspecto que chama a atenção é a inexistência de homogeneidade de funções e de remuneração entre os que ocupavam posições idênticas, ocorrendo assim inúmeros desvios.

Dada a inexistência de um treinamento inicial

para o exercício da função, o preparo ou a reciclagem era feito na própria prática diária ou através de cursos e leituras específicas. As chefias recorriam ainda, para esse fim, a reuniões de equipe, contatos com a instância central e encontros inter-Regionais para troca de experiências.

Esse despreparo das chefias foi apontado como uma das grandes dificuldades no desempenho das funções.

Não existe um consenso quanto ao verdadeiro poder de decisão das chefias; há, também, um generalizado desconhecimento das próprias atribuições por parte dos gerentes.

Quanto ao processo de tomada de decisões, a maioria absoluta das chefias se refere a decisões em conjunto com as equipes, através de reuniões ou assembléias gerais; confirmando os depoimentos dos Supervisores, os diretores de creche afirmaram que nada decidiam sozinhos. Os entrevistados discorrem mais sobre "a forma" do que propriamente sobre "o que" decidem.

Optando pelo processo que em administração se denomina participativo, os gerentes manifestam exagero nesse procedimento ao ponto de retardar decisões urgentes, no aguardo de uma reunião de equipe, para deliberar.

A coordenação era vista com relação à área restrita de atuação da equipe, sem articulação com as demais equipes normativas, tanto assim que descrevem a função de

coordenação como "acompanhamento e distribuição de atividades aos chefes da equipe", quando a teoria preconiza que uma das funções do dirigente é a de ser intermediário entre os funcionários e as equipes de nível mais alto, levando a estes escalões as reivindicações dos subordinados.

A própria divisão de tarefas evidencia que as metas são estipuladas muito mais em função dos Recursos Humanos disponíveis da área geográfica a ser abrangida do que face à demanda ou à previsão orçamentária.

A preocupação com a integração da equipe e a retro-alimentação aparecem nos depoimentos, confirmando o que preconiza a teoria de Schein.

Quanto à participação, como já citado, o estilo gerencial manifestado é o participativo, no entanto, ainda assim, se declara a existência de problemas de relacionamento entre os membros da equipe, dificuldade de se garantir um clima harmônico, disciplinar, bem como desinteresse pelo trabalho por parte de alguns funcionários. Num órgão de prestação de serviços, seria essencial a participação da Comunidade, o que não se verificava na COBES, pela ausência de canais efetivos de representatividade.

Com relação à motivação , Schein destaca o que denomina de "Desafio Ótimo", entendido como atribuições capazes de levar o empregado a se envolver com os objetivos da Instituição, manifestando um bom desempenho.

No entanto, no caso da COBES, o que os entrevistados declararam é um excesso de trabalho que impede a busca do aperfeiçoamento individual e consequente melhoria de qualidade da ação além de pressões externas sofridas em algumas circunstâncias.

Na área do Bem-Estar Social, como já foi citado, a legislação previa o preenchimento dos cargos das chefias das SURS, dentre titulares da carreira de Assistentes Sociais, embora houvesse distorções com a designação de elementos contratados com vencimentos equivalentes aos dos cargos em comissão. A existência de um segundo emprego é comum entre os profissionais qualificados, ocorrendo cada vez mais a evasão dos elementos mais capazes. Ressalta-se igualmente que:

a) há numerosos cargos para o mesmo salário, o que vale dizer que são criados mecanismos paralelos de maneira a permitir que elementos não concursados não pertencentes aos quadros e carreiras institucionalizadas, venham a desempenhar funções e perceber salários equivalentes aos dos cargos de direção, cujo provimento seja privativo de titulares das carreiras,

b) as próprias carreiras não se constituem em incentivos, uma vez que o aumento salarial decorrente de uma promoção para o nível superior é irrisório,

c) o sistema de promoção é deficiente, pois o peso de tempo de serviço, mesmo na promoção por mérito, é significativo, o que ocasiona, na prática, promoções por antiguidade e torna

a avaliação do mérito uma questão secundária,

d) verifica-se uma grande defasagem salarial em relação ao mercado de trabalho, ocasionando a evasão dos melhores elementos,

e) existe má distribuição de pessoal, gerando escassez em determinadas áreas mais distantes e de difícil acesso e acúmulo de pessoal nas áreas mais centrais,

f) as oportunidades de evolução profissional são escassas; não são frequentes nem regulares os cursos de aperfeiçoamento e a qualificação pré-existente não é levada em consideração para efeito de carreira.

Um dos motivos mais fortes para a aceitação dos cargos gerenciais, nesse período, foi o "status" propiciado.

Outro aspecto importante para o bom funcionamento da Instituição é o sistema de veiculação de informações, o qual coloca os gerentes em condições de se integrarem num todo maior e lhes fornece elementos para tomada de decisões. Simon chega a definir a organização como um complexo sistema de comunicações e interrelações a exemplo da fisiologia do corpo humano.

Na COBES não se verificou a existência de um sistema de informação limitando-se os recursos de intercâmbio a reuniões em todos os níveis e eventuais boletins internos, quadros, murais informativos, etc..

Tal deficiência acarretava um distanciamento e desarticulação entre as unidades de trabalho da Instituição, dificuldades estas apontadas por muitos entrevistados.

Atribuo a esta falha de veiculação de informações o desconhecimento do Plano de Trabalho geral da COBES, bem como da legislação municipal.

Outro aspecto abordado por Schein diz respeito ao controle e avaliação indispensáveis para o reordenamento do sistema de Planejamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos.

Em seu texto, é destacada a importância da avaliação de desempenho que revela a adequação ou não dos funcionários às tarefas exercidas. Tal avaliação possibilita um ajuste dos quadros ou uma reciclagem dos seus integrantes.

Os depoimentos mostram que, na COBES, a avaliação se voltava para os aspectos quantitativos do trabalho executado, sendo os gerentes avaliados por suas equipes de base, em reuniões gerais, subjetivamente, com critérios mais emocionais do que técnicos.

Cumpre destacar ainda que, no Funcionalismo Municipal, as avaliações para efeito de promoção nas carreiras se dão à base do Tempo de Serviço, visto o peso crescente do mesmo a cada grau, face à atribuição de nota por mérito, o que propiciou, muitas vezes, a atribuição desse mesmo mérito por critérios de apadrinhamento.

Outro tipo de avaliação utilizado consiste nos

depoimentos espontâneos dos públicos externos (clientela das SURS, entidades conveniadas, Sociedades Amigos de Bairro, lideranças políticas da área regional), não havendo nenhuma sistematização.

Verifica-se, do exposto, a inexistência de um sistema de controle e avaliação que possibilite a consecução dos objetivos na teoria do Planejamento e Desenvolvimento dos Recursos Humanos.

SUBSÍDIOS PARA DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS E DE MODELO GERENCIAL PARA O BEM-ESTAR SOCIAL

Baseada na teoria explicitada, e como resposta às carências evidenciadas nas questões da pesquisa de campo e nas minhas próprias observações, teço algumas considerações com vistas a subsidiar as diretrizes de uma política de Recursos Humanos e de Modelo Gerencial para o Bem-Estar Social.

Há premência em se enfrentar o problema dos Recursos Humanos de forma abrangente, que permita mudanças fundamentais:

- A primeira medida para tanto seria a de estabelecer uma abordagem de Recursos Humanos que propiciasse um enfoque conceitual mais amplo, que oferecesse, aos gerentes, condições de melhoria de seu universo conceitual, levando-os a serem treinados menos em aprender como fazer, do que em aprender a olhar com novos olhos, em apreender as modernas

tecnologias escapando aos velhos chavões da problemática, que não atingem o âmago da questão. Importa sair de uma visão micro-ambiente para uma visão macro-social.

- A segunda ordem de medidas seriam as mudanças na legislação de maneira a que o ingresso do Serviço Público só se desse mediante concursos que seriam abertos após estudos sobre as reais necessidades de ampliação de quadros e reposição de pessoal nas vagas existentes. Extinguir a forma de ingresso por contratação, em cargos equivalentes ao das carreiras (providos por concursos) seria uma postura realmente saneadora.

  Se houvesse possibilidade de redução dos quadros com a real adequação funcionário X tarefa, haveria oportunidade para melhores salários e, consequentemente, a auto-valorização profissional.

É imperioso um projeto de reavaliação das carreiras, criando-se diferenças significativas em termos salariais, entre cada nível, de forma a motivar o funcionário a evoluir na carreira.

Isto supõe um adequado sistema de controle e avaliação de desempenho que permita a promoção a partir do mérito constatado e não apenas por tempo de serviço, estabelecendo-se critérios objetivos de avaliação de produtividade de acordo com as peculiaridades de cada categoria profissional.

Criar condições no Sistema de Recursos Humanos que permitam o interrelacionamento entre os órgãos municipais,

possibilitando o remanejamento de profissionais com capacidade ociosa.

Finalmente, preconiza-se o estabelecimento de um programa de cursos de aperfeiçoamento profissional que não ficasse restrito ao próprio universo, mas que propiciasse condições de intercâmbio, a nível gerencial, subsidiando as diretrizes de uma política de Recursos Humanos moderna e atuante.

Tal programa poderia contar ainda com um cadastro qualitativo de Recursos Humanos que permitisse o conhecimento dos servidores mais aptos para o exercício dos cargos de direção e assessoramento, que, em geral, são preenchidos por elementos não pertencentes aos quadros funcionais. No mais das vezes, essas designações ocorrem em detrimento do pessoal qualificado já existente no corpo da Instituição.

A implantação de tal cadastro serviria para subsidiar a escolha ou designação, por parte da instância superior, de pessoas capacitadas, não obstante a opção da livre escolha de elementos estranhos aos quadros, visto o caráter de confiabilidade dos cargos em comissão de livre provimento pelo Prefeito e seus Secretários Municipais, bem como da necessidade de especialistas.

Dentro da lógica interna que norteou esta monografia, as conclusões apresentadas são colocadas como abertura para novas investigações, representando uma contribuição questionadora ao processo de Planejamento e Desenvolvimento de

Recursos Humanos no Serviço Público Municipal, especificamente na área do Bem-Estar Social.

BIBLIOGRAFIA

A) BÁSICA:

1. BERGAMINI, Cecília W. **Avaliação do desempenho humano na empresa**, 3.ed. São Paulo, Atlas, 1977.

2. _____, **Desenvolvimento de Recursos Humanos: uma estratégia de desenvolvimento organizacional.** São Paulo, Atlas, 1980

3. _____, **Motivação**, São Paulo, Atlas, 1986.

4. _____, Objetivos motivacionais e estilos de comportamentos. **Revista de Administração Pública, 7** (4) out-dez, 1973 p. 71 96

5. _____, **Psicologia aplicada à administração de empresas.** 3.ed. São Paulo, Atlas, 1985.

6. GUERREIRO RAMOS, A. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de Administração Pública, 18** (2) abr-jun 1984.

7. MATTOS, Ruy de A. A função gerencial e o desenvolvimento de recursos humanos . **Revista de Administração Pública. 14**(3):19-26, jul-set;1980.

8. _____, **Desenvolvimento de recursos humanos e mudança organizacional**, - Brasília, ANFUP/LTC, 1985

9. _____, **Gerência e democracia nas organizações**, Brasília, FUNCEP, 1988.

10. _____, O desenvolvimento de recusos humanos na administração pública; do modelo tecnocrático ao modelo democrático **Revista da Administração Pública. 16** (3) jul-set,1982.

11. MESSEDER, José Eduardo C. **Recursos humanos e transformação social: Onde se encontram os desafios?** Rio de Janeiro, 1988. Mimeo.

12. MOSCOVICI, Fela. Competência interpessoal no desenvolvimento de gerentes **Revista de Administração de Empresas; 21**(2) abr-jun, 1987.

13. _____, Novas perspectivas de motivação. Rio de Janeiro - EBAP, s.d. Mimeo.

14. MOTTA, Paulo Roberto M. Doutrinas de inovação em administração pública: a questão dos valores. **Inovação na Administração Pública.** Rio de Janeiro, FGV, 1974.

15. _____, A Proposta da participação na teoria gerencial: a participação indireta. **Revista de Adminis-**

tração Pública 15(3), jul-set, 1981.

16. _____, Participação na gerência: uma perspectiva comparada. **Revista de Administração Pública 15** (4) set-dez/1981.

17. SCHEIN, Edgard. **"Planejamento e desenvolvimento de recursos humanos fatores de eficácia nas organizações. Desenvolvimento de executivos**, 26, 1978.

18. _____, **Psicologia organizacional.** 3.ed. São Paulo, Prentice Hall do Brasil, 1982.

19. SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo.** 3. ed., Rio de Janeiro, FGV , 1979.

20. TOLEDO, Flavio de. **Administração de pessoal, desenvolvimento de recursos humanos.** 6.ed. São Paulo, Atlas, 1981.

21. _____, **Recursos humanos no Brasil, mudanças, crises e perspectivas.** Sã Paulo, Atlas, 1981.

B) GERAL

1. AMARAL, Augusta E.H.B. Uma experiência pedagógica em construção na formação de pessoal **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, (17): 34-43, abr, 1987

2. ARGYRIS, Crhis. **Personalidade e organização.** Rio de Janeiro, Editora Rennes, 1957.

3. BALCÃO, Yolanda Ferreira & CORDEIRO, Laerte Leite. **O comportamento humano na empresa.** Rio de Janeiro, FGV, 1975.

4. BATISTA, Margarida Maria Costa & MEIRELLES, José Carlos Estratégias e metodologias de apoio ao desenvolvimento pessoal, profissional e funcional. **Revista de Administração Pública 16** (2): 13-28, abr.-jun.1984.

5. BARROS, Ednaldo D. Administração de pessoal nas autarquias federais: **necessidade de um modelo racionalizador.** Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1976. (Monografia de Mestrado).

6. BRAATZ Rudi, "A validade da gerência participativa na cultura latina, **Revista de Administração Pública 7** (4): 71-96, out-dez, 1973.

7. CAMPOS, Anna Maria M., Em busca de novos caminhos para a teoria da organização, **Revista de Administração Pública 15** (1), jan-mar 1981, p. 104-123,

8. _____, Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento, **Revista de Administração Pública 14** (3): 27-45, jul-set, 1980.

9. _____, Pesquisa, relevância social, cooperação e abertura de aprendizagem, **Cardenos EBAP, no. 28**, out,1983.

10. _____, Repartindo tarefas e responsabilidades nas organizações: alguns dilemas enfrentados pelas gerências" **Cadernos EBAP, no. 14.**

11. CAMPOS, Anna Maria & VIEIRA, Paulo Reis, Em busca de uma metodologia de pesquisa relevante para a Administração Pública **Revista de Administração Pública 14** (3): 101-110, jul-set, 1980.

12. CAMPOS, Wagner Estelita, **Chefia, sua técnica, seus problemas**, 11.ed. Rio de Janeiro, FGV, 1982.

13. CARVALHO, Maria do Socorro Vieira de. de Treinamento administradores públicos na AL com especial preferência ao caso brasileiro. **Revista de Administração Pública 13**, ed. extra, 1981.

14. CAVALCANTI, Bianor Scelza. Formação de administrador público, alternativa em debates. **Revista de Administração Pública 15** (3), jul.-set. 1981.

15. CAVALCANTI, J.M. dos Santos Araujo. Considerações sobre a dinâmica das chefias executivas, **Revista do Servidor Público 3** (1): 56-64, jul, 1942.

16. CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de recursos humanos**, 2a. ed. São Paulo, Atlas, 1980. 3v.

17. CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**, Brasília, Editora UNB, 1981.

18. CUNHA, Eurico Carvalho da. "Desenvolvimento organizacional no contexto brasileiro". **Revista de Administração Pública 13** (2): 85-100, abr-jun, 1979.

19. DAVIES, Ivor K. **A organização do treinamento**, São Paulo, McGraw Hill, 1978.

20. DRUCKER, Peter. **Administração, tarefas, responsabilidades, prática.** São Paulo, Pioneira, 1977

21. ———. **O Gerente eficaz.** Rio de Janeiro, Zahar, 1977.

22. ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas.** São Paulo, Pioneira, 1967.

23. _____. **Organizações modernas.** São Paulo, Pioneira 1967.

24. FLIPPO, Edwin B.. **Princípios de administração de pessoal.** São Paulo, Atlas, 1979. 2 v.

25. FROTA NETO, Antonio. **Um estudo sobre motivação nas teorias das organizações.** Fortaleza, NFC, 1983.

26. HERSEY, Paul & BLANCHARD, Kenneth, H. **Psicologia para administradores de empresas.** 2. ed. São Paulo, EPU 1977.

27. HERKETH, José Luiz. Construção de um instrumento para a avaliação de estilos gerenciais **Revista de Administração de Empresas, 20** (1): 27-33, jan-mar, 1980.

28. HESKETH, José Luiz e CARNEIRO, Walnice. Determinantes psicológicas do comportamento gerencial. **Revista de Administração Pública 14**(2) 19-23, abr-jun, 1980.

29. HESKETH, José Luiz e SHERWOOD, John. Desenvolvimento Organizacional uma estratégia educacional para mudança planejada. **Executivo, 8**(29): 24-25, jan-abr, 1982.

30. IGNARRA, Regina Maria, **História da vida de um grupo. análise micro-política num órgão público.** São Paulo, PUC, 1985. (Dissertação de Mestrado em Psicologia

Social)

31. HESKETH, José Luiz. Motivação e clima organizacional. **Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada,** Rio de Janeiro, **29**(3): 83-97, jul-set, 1977.

32. KATZ, Daniel e KAHN, Robert. **Psicologia social das organizações.** São Paulo, Atlas, 1970.

33. KLEES, Stevan J.. O desenvolvimento em ciências sociais e a tomada de decisões no setor público. **Revista de Administração Pública 15** (2), abr-jun, 1981.

34. LIKERT, Rensis. **Novos padrões de administrção.** São Paulo, Pioneira, 1979.

35. _____, **Organização humana.** São Paulo, Atlas, s.d.

36. LOBOS, Julio. **A Administração de recursos humanos.** São Paulo, Atlas, 1979. 2v.

37. _____. Teorias sobre motivação no trabalho. **Revista de Administração Pública. 15** (2): 17-25, mar, 1975.

38. LOPES, Tomás V.M. **Motivação no trabalho.** Rio de Janeiro, FGV, 1980.

39. SELZNICK, P. **A liderança na administração - uma inter-**

pretação sociológica, FGV, 1971.

40. SILVA FILHO, Gustavo P. de Mudanças organizacionais no serviço público: uma breve discussão **Revista de Administração Pública, 15** (4): 66-75, out-dez, 1981.

41. SOUZA, Carlos Cesar da Silva. Afinal a administração de recursos humanos é uma função realmente estratégica?. **Revista de Administração Pública, 13** (3): 69-83, jul-set. 1979.

42. SOUZA, Edelza Lanzer Pereira de. **Clima e Cultura Organizacionais: como se manifestam e como se manejam.** São Paulo, Edgar Blucher, 1978.

43. _____. Clima e motivação em empresa estatal. **Revista de Administração Pública. 22** (1): 4-18, jan-mar, 1982.

44. _____. Motivação, cultura e clima em órgãos públicos. **Revista de Administração Pública. 15**(4): 89-98, out-dez, 1981.

45. TEIXEIRA, Ma. Aparecida C. **Subsídios a uma análise histórica do setor de desenvolvimento da comunidade no Órgão Público Municipal do Bem-Estar Social da Prefeitura de SãoPaulo.** São Paulo, PUC, 1983. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social)

46. WERTHER JR. William e DAVIS, Keith. **Administração de pessoal e recursos humanos.** São Paulo, McGraw Hill, 1983.

47. ZACCARELLI, Sergio B.. A Hierarquização de decisões e sua operacionalização. **Revista de Administração.** São Paulo, **18.** (1), jan/mar, 1983.
no. 1, jan-mar/1983, S.Paulo, FEA/USP.

ANEXOS

1. Quadro no.1: Os órgãos do Bem-Estar Social no Município de São Paulo

2. Mapa da cidade de São Paulo com a divisão das Administrações Regionais

3. Relação de Leis e Decretos Municipais e de Documentos internos consultados

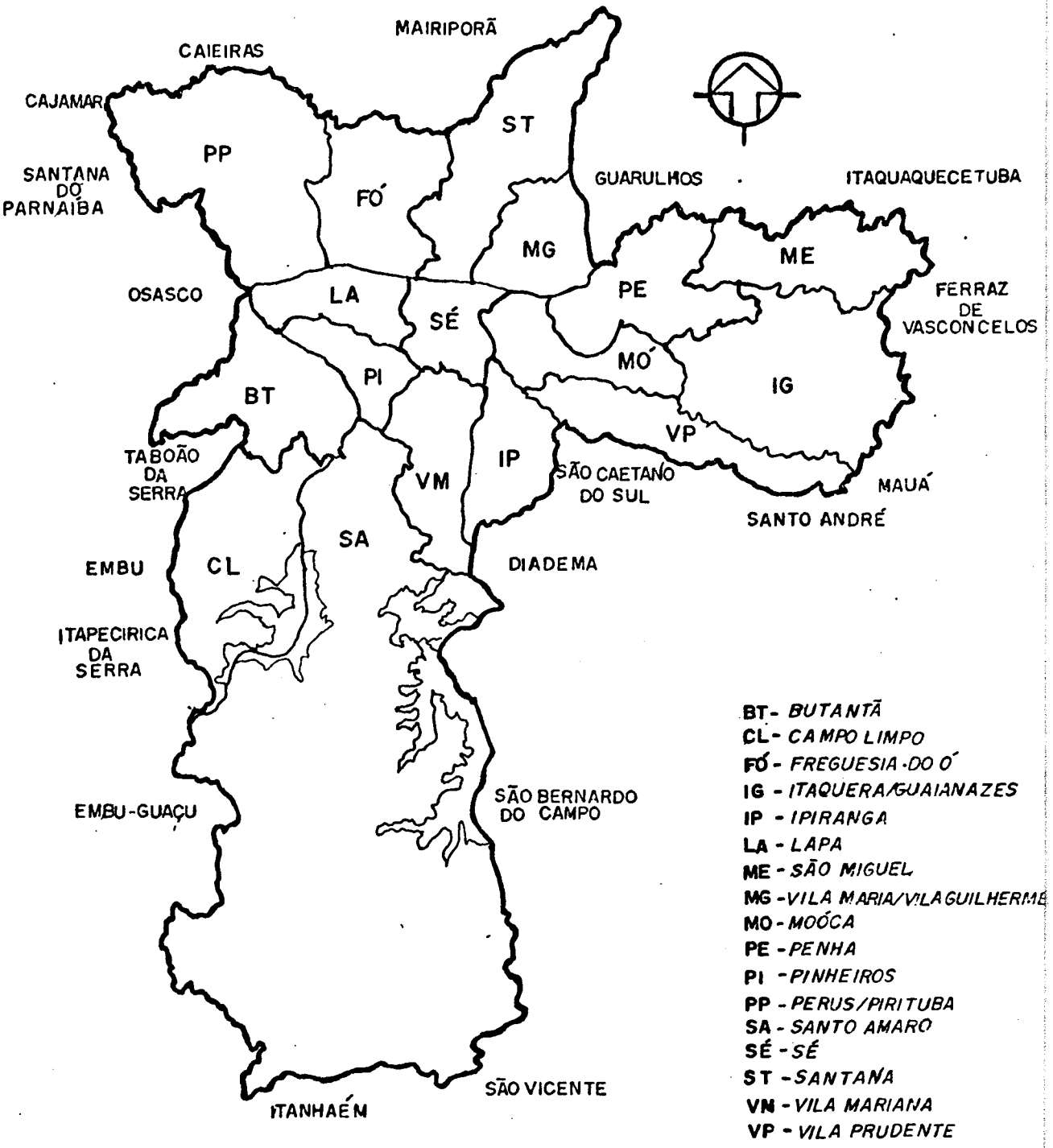
4. Instrumental da Pesquisa de Campo

QUADRO Nº 1 - ANEXO Nº 1

O BEM-ESTAR SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PREFEITOS	PERÍODO	DENOMINAÇÃO DO ÓRGÃO	LEGISLAÇÃO PERTINENTE
. ARMANDO ARRUDA PEREIRA de 1951/1953 . JÂNIO QUADROS de 1953/1954 . WILLIAM SALEM - 1955	07.03.1951 a 12.04.1955	Comissão de Assistência Social do Município de São Paulo CASMU ligada ao Gab. Prefeito	Decreto nº 1.289 de 07.03.1951 Alterada pelos Decretos nºs.: 1.319 de 04.04.1951 e 2.001 de 19.11.1952
. JUVENAL LINO DE MATTOS de 1955/1956 . WLADMIR TOLEDO PIZA - 1956 . ADHEMAR DE BARROS de 1957/1961 . FRANCISCO PRESTE MAIA de 04/1961 a 04/1965 . JOSÉ VICENTE F. LIMA de 1965 a 1969	12.04.1955 a 18.05.1966	Divisão de Serviço Social DSS - ligada ao Gab. Prefeito	Lei 4.637 de 12.04.1955 Alterada pela Lei nº 5.668 de 18.12.1959
. PAULO SALIM MALUF de 04/1969 a 04/1971 . JOSÉ CARLOS F. FERRAZ de 04/1971 a 04/1973 . MIGUEL COLASSOANO de 04/1973 a 04/1975 . OLAVO E. SETÚBAL de 04/1975 a 06/1979	18.05.1966 a 13.05.1977	Secretaria Municipal de Bem-Estar Social - SEBES	Lei 6882 de 18.05.1966 Reestruturada pela Lei nº 7.457 de 28.04.1970
. REINALDO E. BARROS de 06/1979 a 06/1982 . ANTONIO SALIM CURIATI de 06/1982 a 04/1983	13.06.1977 a 16.06.1982	Coordenadoria de Bem-Estar Social COBES - ligada ao Gab. Prefeito	Decreto nº 14315 de 04.02.1977 Decreto nº 14539 de 15.05.1977 Decreto nº 15902 de 29.05.1979
. ALTINO LIMA de 04/1983 a 05/1983 . MARIO COVAS de 05/1983 a 12/1985	16.06.1982 a 31.12.1985	Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social - FABES	Decreto nº 18029 de 17.06.1982
. JÂNIO QUADROS de 01/1986 a 12/1988	03.01.1986 a 26.06.1987	Superintendência do Bem-Estar Social ligada à Secretaria de Educação - SUBES	Decreto nº 21841 de 03.01.1986 Decreto nº 21862 de 15.01.1986
	27.07.1987 a ...	Secretaria Municipal do Bem-Estar Social	Decreto nº 24269 de 27.07.1987

MUNÍCIPIO DE SÃO PAULO
LIMITES ADMINISTRATIVOS



A N E X O 3

A - RELAÇÃO DE LEIS E DECRETOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO PESQUISADOS

1. Decreto 1.289 de 7 de março de 1951. Institui a Comissão de Assistência Social do Município - CASMU.

2. Decreto 1.319 de 4 de abril de 1951.
   Revoga o Decreto 1,289 de 7.3.51, instituindo e regulamentando a Comissão de Assistência Social do Município.

3. Decreto 2.001 de 19 de novembro de 1952.
   Revoga o decreto 1.319 de 4.4.51, institui a Comissão de Assistência Social do Município e dá outras providências.

4. Lei 4.4.52 de 29 de janeiro de 1954.
   Dispõe sobre a reestruturação geral do funcionalismo municipal e dá outras providências.

5. Lei 4.637 de 12 de abril de 1955.
   Cria a Divisão de Serviço Social e dá outras providências.

6. Lei 5.668 de 18 de dezembro de 1959.

Dá nova redação ao artigo 3o. da Lei 4.637 de 22.4.55 estabelecendo normas para celebração de convênios com entidades particulares e dá outras providências.

7. Decreto 6.236 de 13 de outubro de 1965.

Institui as Administrações Regionais e dá outras providências.

8. Lei 6.862 de 18 de maio de 1966.

Dispõe sobre a organização parcial da estrutura administrativa da Prefeitura (cria SEBES).

9. Decreto 7.586 de 25 de julho de 1968.

Dispõe sobre a estrutura das Administrações Regionais e dá outras providências.

10. Lei 7.191 de 27 de setembro de 1968.

Dispõe sobre a Coordenação das Administrações Regionais e dá outras providências.

11. Lei 7.457 de 28 de abril de 1970.

Dispõe sobre a estrutura da Secretaria de Bem-Estar Social e dá outras providências.

12. Decreto 9.012 de 26 de setembro de 1970.

Constitui a Comissão Municipal do Mobral do Município da Capital e dá outras providências.

13. Lei 7.726 de 4 de maio de 1972

Dispõe sobre a criação de cargos na Secretaria de Bem-Estar Social.

14. Lei 7.858 de 1o. de março de 1973.

Dispõe sobre a reorganização da estrutura da Coordenação das Administrações Regionais e dá outras providências.

15. Lei 8.183 de 20 de dezembro de 1974.

Dispõe sobre as diretrizes e a estrutura dos Quadros de Pessoal da Prefeitura e dá outras providências.

16. Decreto 12.020 de 6 de junho de 1975

Altera competência e denominação do Departamento de Habitação e Trabalho e dá outras providências.

17. Lei 8.376 de 30 de março de 1976

Discrimina os cargos de provimento por acesso, nos termos das disposições do Cap. 3 da lei 8.181 de 20.12.74 e dá outras providências.

18. Decreto 13.152 de 25 de junho de 1976

Regulamenta o acesso dentro do quadro geral de pessoal em conformidade com as disposições do Cap. 3 da lei 8.183 de 20.12.74

19. Lei 8.513 de 3 de janeiro de 1977.

Dispõe sobre a reorganização da estrutura da Coordenação

das Administrações Regionais e dá outras providências.

20. Decreto 14.315 de 4 de fevereirode 1977.
Reorganiza parcialmente a estrutura administrativa da Prefeitura e dá outras providências (extingue SEBES - cria COBES) - cria SAR.

21. Decreto 14.539 de 13 de maio de 1977.
Dispõe sobre a estrutura e funcionamento da Coordenadoria do Bem-Estar Social e dá outras providências (art. 8o. cria SURS).

22. Decreto 15.902 de 29 de maio de 1979.
Dispõe sobre estrutura e funcionamento da Coordenadoria de Bem-Estar Social e dá outras providências.

23. Decreto 15.932 de 12 de junho de 1979.
Altera dispositivos do decreto 15.902 de 29.5.79.

24. Decreto 16.032 de 13 de julho de 1979.
Transfere a Coordenadoria de Bem-Estar Social - COBES - para o Gabinete do Prefeito.

25. Decreto 16.062 de 13 de agosto de 1979.
Dispõe sobre delegação de competência ao Secretário Chefe de Gabinete.

26. Decreto 16.063 de 13 de agosto de 1979.
Dispõe sobre delegação de competência ao Coordenador do Bem-Estar Social.

27. Decreto 16.095 de 6 de setembro de 1979.
Dispõe sobre alteração da subordinação da Coordenadoria do Bem-Estar Social - COBES - e dá outras providências (direta/ao Prefeito).

28. Lei 8.989 de 29 de outubro de 1979.
Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo e dá outras providências.

29. Lei 9.170 de 4 de setembro de 1980.
Organiza e institui as carreiras de nível universitário que especifica e dá outras providências.

30. Decreto 15.619 de 29 de outubro de 1981.
Dispõe sobre concessão de afastamento nos termos do art. 46 da Lei 8.989 de 29.10.79 e dá outras providências.

31. Decreto 17.784 de 15 de janeiro de 1982.
Estabelece siglas de uso obrigatório para as Supervisões Regionais de Serviço Social da Coordenadoria de Bem-Estar Social - COBES.

32. Decreto 18.029 de 17 de junho de 1982.
Cria a Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social

- FABES - e dá outras providências.

33. Decreto 18.108 de 2 de agosto de 1982.
Dispõe sobre a integração dos cargos da carreira de Assistente Social nos termos do art. 9o. da lei 9.170 de 4.12.80.

34. Decreto 18.806 de 18 de maio de 1983.
Dispõe sobre as promoções por antiguidade e merecimento e dá outras providências.

35. Lei 9.671 de 29 de dezembro de 1983
Dispõe sobre a incorporação do adicional devido pela sujeição ao Regime de Dedicação Exclusiva - RDPE.

36. Decreto 21.841 de 3 de janeiro de 1986.
Dispõe sobre alteração de denominação da Secretaria da Família e Bem-Estar Social (cria SEMDES).

37. Decreto 21.862 de 15 de janeiro de 1986.
Reorganiza a estrutura da atual Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências (cria SUBES).

38. Decreto 22.859 de 2 de outubro de 1986.
Dispõe sobre alteração de denominação de unidades da Secretaria Municipal de Educação e do Bem-Estar Social e

dá outras providências.

39. Decreto 24.269 de 27 de julho de 1987.
Cria a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social - SEBES e dá outras providências.

40. Lei 10.430 de 29 de fevereiro de 1988.
Dispõe sobre a reorganização dos Quadros de Pessoal da Prefeitura e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e dá outras providências.

B. RELAÇÃO DE DOCUMENTOS INTERNOS CONSULTADOS

1. SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município. Serviço de classificação de Cargos e níveis de vencimentos: **"Planos de classificação de cargos para a Prefeitura do Município de São Paulo"**. 1955.

2. SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município de São Paulo. **Programa de atualização para Chefias: treinamento.** SP, s/data.

3. SÃO PAULO(cidade) Secretaria do Bem-Estar Social,Departamento de Integração Social. **Exposição de motivos visando fundamentar proposta de nivelamento salarial.** SP, s/data.

4. SÃO PAULO (cidade) Secretaria do Bem-Estar Social. **Descrição de cargos e funções em SEBES.** SP, 1975 (apost.).

5. SÃO PAULO (cidade) Departamento de Administração do Município. **Manual de Avaliação de Desempenho do Pessoal: promoção por merecimento.** SP, 1976.

6. SÃO PAULO (cidade) Secretaria do Bem-Estar Social. **Conclusões e propostas em vista de uma política em relação a Recursos Humanos.** SP, s/data. (apost.).

7. SÃO PAULO (cidade) Secretaria de Serviços Internos . Departamento de Desenvolvimento de Pessoal. **Desenvolvimento de Recursos Humanos na Administração Pública.** Semana de estudos. SP, 1978.

8. SÃO PAULO (cidade) Coordenadoria de Bem-Estar Social. **Levantamento de Necessidades de Treinamento.** SP, 1979, (apost.).

9. SÃO PAULO (cidade) Coordenadoria do Bem-Estar Social. **Política de Atuação e Estrutura da COBES**, SP, 1979, (apost.).

10. SÃO PAULO (cidade) Coordenadoria de Bem-Estar Social. **Estratégia de Implantação da Política de Atuação da COBES**- 1980 (apost.).

11. SÃO PAULO (cidade) Coordenadoria do Bem-Estar Social. **Relatório de Atividades 1979-1980.** São Paulo, 1980.

12. SÃO PAULO (cidade) Secretaria Municipal de Administração. **Sistema Desconcentrado de Desenvolvimento do Pessoal da PMSP.** SIDEPE. SP, 1981.

A N E X O 4

São Paulo,

Prezado Colega

O presente instrumental destina-se a pesquisa de campo sobre "O desempenho gerencial na área do Bem-Estar Social", para uma monografia de Mestrado em Administração Pública.

O período estudado - 1977 a 1982 - corresponde à existência da COBES, com a implantação das 17 SURS (hoje DRESSO).

As entrevistas não serão identificadas.

As respostas ao roteiro para entrevista serão analisadas globalmente, ou seja, não se trata de uma avaliação individual do entrevistado, mas da apresentação do conjunto de respostas obtidas ítem por ítem, de maneira a permitir uma visão global de cada tema abordado.

Agradecendo sua valiosa colaboração dispondo-se a prestar seu depoimento.

Atenciosamente,

ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Como foi escolhido(a) para o cargo que ocupava no período estudado? O que o(a) levou a aceitá-lo? Como foi recebido(a) pelos seus subordinados?

2. Você se considerava apto(a) para assumí-lo, tanto do ponto de vista administrativo quanto político? Como se preparou para desempenhá-lo? Recebeu algum treinamento específico para o exercício do cargo? Qual? Contou com alguma reciclagem ou realimentação técnica no exercício do cargo? Em que circunstâncias?

3. Quando de sua nomeação foram-lhe explicitadas as funções que desempenharia e os tipos de atribuições a seu encargo? A sua designação (ou nomeação) e seu salário correspondiam aos do padrão do cargo ocupado?

4. Você recebia delegação de poderes da instância superior? Qual o âmbito de seu poder de decisão? (área técnica, financeira, administrativa, remanejamento de pessoal, etc.). Que atividades eram delegadas? A quem?

5. Como se davam o entrosamento, a articulação e a coordenação das Unidades de Trabalho subordinadas a você? Como se dava o entrosamento entre as chefias do mesmo nível?

6. Havia participação das bases nas decisões tomadas? Em que áreas ou assuntos? Como se dava essa participação?

7. Como você se sentia em relação a incentivos ou estímulos no desempenho de seu cargo? O que havia e o que faltava? Qual era a sua principal motivação para permanecer no cargo?

8. Você percebia satisfação e empenho de seus subordinados no trabalho? O que mais os motivava? Por quê?

9. Como era o Sistema de informações dentro de sua Unidade de Trabalho e com as instâncias superiores? Você considerava satisfatório ou deficiente? Por quê?

10. Como se davam o acompanhamento e a avaliação dos elementos subordinados a você?

11. Quais as maiores dificuldades sentidas no exercício do seu cargo? O que era feito para superá-las?

FUNCEP

Certificado

Certificamos que a Comissão Julgadora do VII Concurso de Monografias sobre Serviço Público concedeu o prêmio de MELHOR TRABALHO, 1º lugar, à monografia "RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MODELO GERENCIAL NA ÁREA DO BEM-ESTAR SOCIAL EM SÃO PAULO" de autoria da Professora MARIA CECÍLIA PIMENTEL BORTOLETTO.

Brasília, DF, 07 de dezembro de 19 88.

Paulo Cesar Catalani
Presidente

Fundação Centro de Formação do Servidor Público