

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**Estilo de Gestão na Elaboração de Política de Assistência Social:
A Visão do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (RS)**

ADALBERTO DE OLIVEIRA BRANDÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

**Orientadores: Prof. Dr. Luis Roque Klering
Prof.^a Dr.^a Marília Costa Morosini**

PORTO ALEGRE, JANEIRO DE 1999

Há uma idade em que se ensina o que se sabe; mas vem em seguida outra, em que se ensina o que não se sabe: isso se chama pesquisar. Vem talvez agora a idade de uma outra experiência, a de desaprender, de deixar trabalhar o remanejamento imprevisível que o esquecimento impõe à sedimentação dos saberes, das culturas, das crenças que atravessamos. Essa experiência tem, creio eu, um nome ilustre e fora de moda, que ousarei tomar aqui sem complexo, na própria encruzilhada de sua etimologia: sapientia: nenhum poder, um pouco de saber, um pouco de sabedoria e o máximo de sabor possível.

Roland Barthes

A

José e Jacira,

Andréa,

Fabíola,

Virginia,

Flávia Sofia,

Adalberto Júnior,

Gabriela,

Ana Paula e

Yasmin Hanna.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, vontade suprema do universo, por mais um patamar em minha expansão pessoal.

Cada pessoa representa muitas, de certa forma. Sempre tem um grupo do qual fazemos parte. Agradeço ao grupo que acompanha meu caminhar. Meus amigos que se fizeram presentes em todos os momentos necessários. E foram tantos os momentos. A todos, meu muito obrigado.

A meu pai José Maria Pereira Brandão, meu maior exemplo de ética, seriedade, trabalho e competência administrativa, meu eterno obrigado.

À minha mãe Jacira de Oliveira Brandão, educadora firme e terna. Referência constante de determinação e amor, muito obrigado.

A meus irmãos: Amintas, Alcir Tadeu, Vera Lúcia, Carmem Lúcia, José Maria Júnior, Eurídice, Washington. Luzes que nunca deixam o caminho escurecer, muito obrigado.

Agradeço a meus sogros José e Maura pelo apoio constante nesses dois anos de trabalho intenso.

Agradeço aos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre, sem os quais esse trabalho não poderia ter sido efetivado. Pela disposição e apoio, muitíssimo obrigado.

Um agradecimento especial a Luis Roque Klering e Marília Costa Morosini, orientadores desse trabalho, pelo apoio e compromisso. Pelas horas de explicações, reflexões e orientações. Pela disposição semanal incansável, muitíssimo obrigado.

À CAPES pelo apoio financeiro.

À UNIVALE – Universidade Vale do Rio Doce, na pessoa do Reitor Hermírio Gomes da Silva.

Às professoras Zenólia de Almeida e Sílvia Coelho Perim, pelo apoio e incentivo.

À amiga Heloisa Furbino, pelo companheirismo incentivador.

A todos os amigos da terceira turma de mestrado em administração, opção curricular administração pública.

À Andréa, pelo incentivo em fazer o curso de pós-graduação. Companheira incansável de 24 horas diárias. Por todas as opiniões, paciência, apoio, incentivo. Durante dois anos viveu e sofreu cada momento e vibrou a cada vitória. Meu muito obrigado.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| Lista de siglas | 8 |
| Lista de tabelas | 9 |
| Lista de quadros | 10 |
| Lista de figuras | 11 |
| Lista de gráficos | 12 |
| RESUMO..... | 13 |
| ABSTRACT | 14 |
| INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 1 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA | 20 |
| 1.1 - Situação Problemática..... | 20 |
| 1.1.1 - Hierarquia das Leis e os Conselhos de Assistência Social | 23 |
| 1.1.2 - A questão da constitucionalidade e da hierarquia das leis | 24 |
| 1.2 - Objetivos..... | 29 |
| 1.2.1 - Geral | 29 |
| 1.2.2 - Específicos | 29 |
| 2 - REVISÃO DE LITERATURA | 30 |
| 2.1 - Cidadania..... | 30 |
| 2.2 - Assistência Social..... | 33 |
| 2.2.1 - Evolução da idéia de ajuda aos pobres no mundo ocidental: um breve histórico | 33 |
| 2.2.2 - Concepção atual de assistência social no Brasil | 36 |
| 2.3 - Participação Social..... | 37 |
| 2.4 - Participação sob enfoque da administração | 38 |
| 2.5 - Processo decisório na política de assistência social..... | 39 |
| 2.6 - Conselhos municipais de assistência social, Fayol e a escola neoclássica..... | 41 |
| 2.7 - Visão comparativa de organizações | 46 |
| 2.7.1 - Características dos sistemas de administração | 49 |
| 2.7.1.1 - Sistema de administração autoritário-forte | 49 |
| 2.7.1.2 - Sistema de administração autoritário-benévolo | 52 |
| 2.7.1.3 - Sistema de administração participativo-consultivo | 55 |
| 2.7.1.4 - Sistema de administração participativo-grupal | 59 |
| 2.7.2 - A orientação sistêmica de Rensis Likert | 62 |
| 3 - METODOLOGIA | 65 |
| 3.1 - Método | 65 |
| 3.2 - Coleta de dados..... | 67 |
| 3.2.1 - Avaliação de estilo de gestão em conselhos municipais de assistência social: o instrumento de coleta de dados | 68 |
| 3.2.1.1 - As variáveis causais, intermediárias e finais: | 78 |
| 3.3 - População / amostra | 80 |
| 3.4 - Análise dos dados..... | 81 |
| 3.5 - Modelo de análise..... | 82 |
| 4 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA | 86 |
| 4.1 - Descrição da coleta de dados | 86 |
| 4.2 - Processamento dos dados..... | 87 |
| 4.3 - Descrição da população: o perfil sócio-técnico dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre | 88 |
| 4.4 - Descrição e análise dos resultados da pesquisa..... | 93 |
| 4.4.1 - Estilo de gestão do CMAS/POA quanto às variáveis em geral | 94 |
| 4.4.2 - Estilo de gestão do CMAS/POA segundo as variáveis causais | 102 |

| | |
|---|-----|
| 4.4.3 - Estilo de gestão Do CMAS/POA quanto às dimensões | 106 |
| 4.4.4 - Conclusões | 107 |
| 5 - CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES | 111 |
| 5.1 - Considerações iniciais | 111 |
| 5.2 - O estilo de gestão do CMAS/POA | 111 |
| 5.3 - Sugestões ao CMAS/POA considerando as variáveis causais | 115 |
| 5.4 - Sugestões ao CMAS/POA apresentadas pelos conselheiros municipais de assistência social..... | 119 |
| 5.5 - Direcionamento para outras pesquisas | 121 |
| 5.6 - Considerações finais | 122 |
| 6. - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 126 |
| ANEXOS | 130 |

Lista de siglas

| | |
|-----------|--|
| AS | Assistência Social |
| CD | Controle de Desempenho |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CMAS | Conselho Municipal de Assistência Social |
| CMAS/POA | Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre |
| CRAS | Comissão Regional de Assistência Social |
| CMAS(s) | Conselhos Municipais de Assistência Social |
| CEAS (RS) | Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul |
| CE (RS) | Constituição Estadual do Rio Grande do Sul |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| COS | Charities Organisations Society |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| FESC | Fundação de Educação Social e Comunitária |
| FNAS | Fundo Nacional de Assistência Social |
| FMAS | Fundo Municipal de Assistência Social |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDT | Metas de Desempenho e Treinamento |
| NFM | Natureza das Forças Motivacionais |
| NPC | Natureza do Processo de Comunicação |
| NPCont. | Natureza do Processo de Controle |
| NPD | Natureza do Processo Decisório |
| NPII | Natureza do Processo de Influência e Interação |
| NSMD | Natureza do Sistema de Metas e Diretrizes |
| PEAS/RS | Política Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul |
| PLU | Processos de Liderança Utilizados |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| SI | Sistema de Informação |

Lista de tabelas

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Representação no CMAS de Porto Alegre/RS/1998 | 88 |
| Tabela 2 – Faixa etária dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre/RS/1998 | 89 |
| Tabela 3 – Gênero dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre/RS/1998 | 89 |
| Tabela 4 – Renda familiar em salários mínimos dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre/RS/1998 | 90 |
| Tabela 5 – Escolaridade dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre/1998 | 90 |
| Tabela 6 – Atividade profissional dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre/1998 | 91 |
| Tabela 7 – Estilo de gestão do conselho municipal de assistência social de Porto Alegre/RS/1998 | 95 |
| Tabela 8 – Estilo de gestão do conselho municipal de assistência social de Porto Alegre/RS/1998 quanto às variáveis causais | 103 |
| Tabela 9 – Estilo de gestão do CMAS/POA/RS quanto às dimensões | 106 |
| Tabela 10 – Variáveis que necessitam de melhorias no CMAS/POA | 116 |

Lista de quadros

| | |
|--|-----|
| Quadro 01 – Processos de liderança utilizados | 72 |
| Quadro 02 – Natureza das forças motivacionais | 73 |
| Quadro 03 – Natureza do processo de comunicação | 74 |
| Quadro 04 – Natureza do processo de influência e interação | 75 |
| Quadro 05 – Natureza do processo decisório | 76 |
| Quadro 06 – Natureza do sistema de metas e de diretrizes | 76 |
| Quadro 07 – Natureza dos processos de controle | 77 |
| Quadro 08 – Metas de desempenho e treinamento | 77 |
| Quadro 09 – Características de desempenho | 78 |
| Quadro 10 – Eventos na área da assistência social que os conselheiros participaram | 92 |
| Quadro 11 – intervalo para visualização de estilo de gestão de CMAS | 93 |
| Quadro 12 – sugestões de modificações no CMAS/POA/RS feitas pelos conselheiros municipais de assistência social de porto Alegre | 120 |

Lista de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Seqüência simplificada de ocorrências em uma empresa organizada e afetadas pelo uso dos sistemas 1 e 2 ou 4 | 79 |
| Figura 2 – Modelo analítico de pesquisa | 84 |

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Estilo de gestão do CMAS/POA/RS

108

RESUMO

Esta pesquisa avalia o estilo de gestão do CMAS/POA na elaboração da política de assistência social do município, na visão dos seus próprios integrantes (conselheiros). Baseia-se no modelo de análise de estilo de gestão estruturado por Rensis Likert, aplicado às condições e contexto de um conselho de assistência social.

Todos os 35 conselheiros municipais responderam a um questionário de levantamento de dados quantitativos, utilizando uma escala *tipo Likert*, com respostas no intervalo de 1 a 4, correspondendo aos estilos de gestão: autoritário-forte, autoritário-benévolo, participativo-consultivo e participativo-grupal. As questões abrangem aspectos relativos às dimensões ou temas: processos de liderança utilizados, natureza das forças motivacionais, do processo de comunicação, do processo de influência e interação, do processo decisório, do sistema de metas e diretrizes, do processo de controle e metas de desempenho e treinamento.

Os resultados evidenciam que o estilo de gestão do CMAS/POA é o participativo-consultivo. A análise das variáveis causais permite sugerir diversas ações para tornar o estilo de gestão participativo grupal.

ABSTRACT

This research evaluates the management style in the elaboration of policies for social assistance according to members of the Municipal Council of Social Assistance (CMAS) in Porto Alegre, RS, Brazil. The study is based on the analysis model of management style structured by Rensis Likert applied to the conditions and context of a social assistance council.

All the 35 municipal advisors answered to a questionnaire with quantitative data, following a Likert scale with answers within an interval from 1 to 4. The management styles are *authoritarian-strong*, *authoritarian-benevolent*, *participating-advisory* and *participating-team*. The questions cover aspects referring to the dimensions or themes: *leadership processes*, *nature of the motivational forces*, *communication process*, *influence* and *interaction process*, *decision making process*, *goals and guidelines system*, *control process* and *performance and training goals*.

The results show that the management style of CMAS/POA is participating-advisory. The analysis of the causal variables may lead to the suggestion of several actions to turn the management style into *-participating-team* one.

INTRODUÇÃO

Este texto apresenta a memória de um processo de investigação científica sobre o estilo de gestão na elaboração de política de assistência social: a visão do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre/RS, bem como a análise e a interpretação dos resultados obtidos com o auxílio de dois *softwares* estatísticos (Pointer e SPSS- Software Statistical Package for the Social Sciences).

O pioneirismo deste estudo reside no fato de que, ao se desvelar o estilo de gestão de conselhos municipais de assistência social, torna-se possível entender os dados implícitos, as variáveis e/ou indicadores que o configuram, assim proporcionando a possibilidade de modificações em sua estrutura para melhorá-lo. Fato ainda não estudado, que o torna oportuno como primeira reflexão, servindo de referencial para posteriores pesquisas nesse campo.

A busca dessa clareza afigura-se especialmente adequada ao momento político da administração das políticas públicas, em que apresenta como principais diretrizes a descentralização e participação da sociedade por meios de instâncias colegiadas de caráter deliberativo e fiscalizador. Convém, pois, que as decisões sobre essas políticas sejam efetivamente baseadas na participação.

Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir para que exista um referencial confiável, construindo-o a partir da análise de uma realidade.

Utiliza-se questionário de administração indireta com escala de Rensis Likert aos 35 (trinta e cinco) conselheiros municipais de assistência social titulares de Porto Alegre, confeccionado a partir da teoria de Rensis Likert, sociólogo, pesquisador do Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Michigan.

A cientificidade e significância do modelo de análise é assegurada por sucessivas validações e confirmações do referido autor apresentadas em suas obras: *Novos Padrões de Administração* (McGraw-Hill, 1961), *A Organização Humana* (McGraw-Hill, 1967) e *Administração de Conflitos* (McGraw-Hill, 1976).

Revisando temas pertinentes a esse estudo, verifica-se a questão da hierarquia das leis e os conselhos de assistência social. A questão da constitucionalidade e da hierarquia das leis explicita a importância aos municípios em acatarem o direcionamento maior da Carta Magna quanto ao caráter participativo e deliberativo dos conselhos municipais. E somente tendo o caráter deliberativo, os conselhos podem formular a política de assistência social. Caso contrário, serão meros expectadores nesse processo. Subsidiar-se, para isso, na Constituição Federal, na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, em José Afonso Silva, Miguel Reale e Hely Lopes Meireles. A cidadania é apresentada à luz de Roberto Da Matta e Pedro Demo. A assistência social é revista de uma maneira histórica e atual, baseada nos trabalhos de Balbina Ottoni Vieira, Aldaíza Sposati e Constituição Federal; a participação social é buscada nas idéias de McGregor e Rensis Likert. O tema do processo decisório baseia-se em Herbert Simon, Peter Drucker e Charles E. Lindblom. Estilo de Gestão, baseia-se totalmente nos trabalhos de Rensis Likert. A metodologia de pesquisa é principalmente referendada em Raymond Quivy e Luc Van Campenhout.

O questionário elaborado é capaz de diagnosticar o estilo de gestão em conselhos municipais de assistência social; foi construído juntamente com o professor Dr. Luis Roque Klering; com pequenos ajustes, pode ser utilizado em outros conselhos. Essa ferramenta é baseada principalmente no apêndice II do livro *A Organização Humana* de Rensis Likert.

A partir desse autor, considera-se sua concepção de estilos de gestão, a saber: autoritário-forte, autoritário-benévolo e participativo-consultivo e participativo-grupal, explicitados no item 2.6.

Para definir o estilo de gestão, verificam-se as diversas variáveis e/ou indicadores, divididos em causais (que representam a estrutura da organização e podem ser modificadas pela diretoria ou organização), as intermediárias (que apresentam a *saúde* da organização) e as finais ou de resultados (a produtividade), em nove dimensões:

- Processos de liderança utilizados;
- Natureza das forças motivacionais;
- Natureza do processo de comunicação;
- Natureza do processo de influência e interação;
- Natureza do processo decisório;
- Natureza do sistema de metas e diretrizes;
- Natureza do processo de controle;
- Metas de desempenho e treinamento; e
- Características de desempenho.

No capítulo 1, apresenta-se a definição do problema, contextualizando-o acerca da hierarquia e da constitucionalidade das leis e os conselhos de assistência social, objetivando levantar os implicadores legais de se desrespeitar o caráter deliberativo dos conselhos municipais de assistência social e os reflexos na participação da sociedade na elaboração dessa política. Apresentam-se, ainda, os objetivos da investigação.

No capítulo 2, descreve-se, de maneira breve, a evolução da idéia da ajuda aos pobres no mundo ocidental e a concepção atual de assistência social no Brasil. Reflete-se sobre a cidadania e a participação social, processo decisório na política de assistência social, os conselhos municipais de assistência social, Fayol e a escola neoclássica. Apresentam-se, exaustivamente, as características dos sistemas de administração e a orientação sistêmica de Rensis Likert. Todos esses temas compõem a revisão da literatura.

O capítulo 3 detalha o método da pesquisa realizada, especialmente a estrutura do questionário usado para levantamento dos dados, as variáveis causais, intermediárias e finais, a população pesquisada, o modelo de análise dos resultados e o modelo metodológico baseado em Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (1998).

No capítulo 4, descrevem-se os resultados obtidos pelas diversas questões (variáveis e/ou indicadores), pelas dimensões e destacam-se os resultados das variáveis causais, obtendo-se, desta forma, o estilo de gestão do conselho estudado. A partir de estatística descritiva, implementam-se gráficos, tabelas e quadros.

No capítulo 5, é feita uma revisão geral dos resultados mais significativos da pesquisa, sugerindo-se modificações na estrutura do CMAS/POA, a partir dos resultados das variáveis causais e da percepção dos conselheiros municipais de assistência social. Apresentam-se as características do estilo de gestão do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, sugestões de melhorias e o direcionamento para outras pesquisas, bem como considerações finais.

Nessa investigação, constata-se que o conteúdo da aprendizagem desse processo é bem mais amplo do que o relatado. Pois,

No momento em que se sistematiza e verbaliza o resultado de uma investigação aprofundada sobre um tema tratado de forma original, é imperioso distinguir e selecionar o que é relevante para o pesquisador ao que é necessário e importante para a comunidade científica em geral. Isso significa que boa parte da experiência que ora se conclui tem uma dimensão

individual muito mais ampla e complexa do que se possa transmitir.
(KLERING, 1994, p. 23)

Espera-se que esse trabalho possa contribuir para o desenvolvimento da gestão de conselhos de assistência social

1 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1.1- Situação Problemática

Atualmente vive-se um período importante da história do País, no qual começam a ser reconhecidos direitos sociais anteriormente negados e a erguer-se instituições democráticas que possam garantir o seu cumprimento. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e pela primeira vez na história, a assistência social foi reconhecida como direito social, componente da seguridade social, portanto de responsabilidade dos poderes públicos (art. 194), devendo ser organizada com base na descentralização político - administrativa e na participação da população (art. 204). Essa transformação da assistência social em direito passou a ganhar corpo através da promulgação de legislações específicas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069, de 13 de junho de 1990); a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993) e a Lei n.º 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso.

Todas essas Leis incluem a descentralização e a participação popular entre as diretrizes da política de atendimento, estabelecendo a criação de conselhos e fundos estaduais e municipais para concretizá-las.

A LOAS, a exemplo de outras leis relativas à seguridade social, tem como princípios e diretrizes: a universalização dos direitos sociais, a igualdade no acesso aos serviços; a

descentralização político - administrativa, com comando único em cada esfera de governo e a participação da população na formulação da política e no controle das ações.

Para assegurar a participação e o controle social, a LOAS prevê a criação de conselhos paritários no nível da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além da criação de fundos especiais nos níveis de governo. Esses Conselhos têm competências instituídas em Lei (Art. 18 - LOAS) que, pelo princípio da hierarquia das leis, deverão ser seguidas pelas demais esferas de Governo, como:

- *aprovar a Política Nacional de Assistência Social;*
- *normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;*
- *fixar normas para a concessão de registro e certificados de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;*
- *conceder atestado de registro e certificados de entidades de fins filantrópicos na forma do regulamento a ser fixado, observando o art. 9º da mesma;*
- *zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;*
- *apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;*
- *aprovar critérios de transferências de recursos para o Estado e Municípios e Distrito Federal considerando para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;*
- *acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;*
- *estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS;*

entre outras.

Esses mecanismos trazem modificações profundas no funcionamento do Poder Público e em sua relação com a sociedade, pois a existência dos conselhos paritários institucionaliza a participação social na formulação das políticas de Assistência Social.

Ao mesmo tempo que se assegura o direito da população intervir nas decisões que a afetam, obriga-se as autoridades do Executivo e do Legislativo a dividirem responsabilidades com a primeira. Ambos os aspectos são novos e exigem um processo de aprendizado, tanto das organizações sociais como das autoridades públicas.

—

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 - trouxe importantes novidades para a administração pública, entre as quais destaca-se, aqui, a descentralização administrativa das Políticas de Assistência Social com o caráter participativo da sociedade civil. Mas descentralização administrativa e a participação popular são novidades que ainda assustam e estão fora de alcance ou cogitação na grande maioria dos municípios brasileiros.

O Brasil possui 5.506 municípios, cuja maioria tem menos de 20.000 habitantes. E ainda é importante lembrar que muitos são diminutos, com população de menos de 1.000 habitantes, muitas vezes dispersas na zona rural, com dificuldades de transporte e comunicação, com realidades totalmente diferentes dos grandes centros, o que acarreta dificuldades até mesmo para compor os conselhos previstos constitucionalmente.

A LOAS, em seu artigo 16, determina que os conselhos municipais devem ser instâncias deliberativas das políticas municipais de assistência social. Detalhe legal que deve ser considerado pelo gestor municipal sob pena de ser considerado como ilegal qualquer ação social que não respeite as determinações de seu conselho municipal de assistência social - CMAS.

Por outro lado, a Legislação Federal dá atribuições aos CMAS(s) que requerem dos mesmos capacidade técnica apurada para poder exercer de maneira satisfatória o designado em Lei.

A participação da população é fator fundamental na otimização da administração pública. Parte-se do princípio de que os atores sociais, que convivem com os problemas mais diretamente no cotidiano, é quem podem esclarecer as reais necessidades da população. Princípio indiscutível, mas qual a competência técnica nessas decisões? CARDOSO (1985) esclarece que é necessário conhecimento das conseqüências a curto, médio e longo prazo das deliberações tomadas. Esse é um debate polêmico na atualidade e é fator de antagonismos

entre os conselhos, administradores municipais e legisladores que se auto-avaliam como sendo prejudicados com as deliberações dos primeiros.

Diante das dificuldades expostas, surge mais uma reflexão: qual o estilo de gestão nos conselhos de Assistência Social? Como é possível melhorar o desempenho de conselhos de assistência social a partir da análise de seu estilo de gestão?

Assim, este trabalho verifica o estilo de gestão do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, na visão dos próprios conselheiros, levantando-se, ainda, os limites e as possibilidades desse processo como referência aos interessados no tema, para que se possa ampliar a discussão e otimizar a participação popular nessa política.

1.1.1 - Hierarquia das Leis e os Conselhos de Assistência Social

Fazer uma análise das competências dos conselhos estaduais e municipais de assistência social é de fundamental importância, tendo em vista os frequentes debates ocorridos em torno do caráter deliberativo dos mesmos.

Alguns municípios e Estados vêm implantando os respectivos conselhos, sem observarem este detalhe, o que acarreta em prejuízo ao caráter participativo dos mesmos.

Assim, faz-se um comparativo da Lei de criação do Conselho Estadual de Assistência Social no Estado do Rio Grande do Sul –CEAS (RS) - com as atribuições do Conselho Nacional da Assistência Social, para ter-se clareza sobre essa polêmica atribuição.

Em especial, focalizam-se os aspectos deliberativos e/ou consultivos dos referidos conselhos, visto serem estes os mais polêmicos e os que estão causando maiores discussões entre os conselheiros estaduais e municipais da assistência social com os representantes do governo e com os próprios gestores estaduais e municipais.

47

A questão pertinente é tratada na Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, em seu Art. 204, incisos I e II, nos quais se estruturam as ações governamentais na área da assistência social, pelas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal; coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais bem como às entidades beneficentes e de assistência social. Tudo com a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

No dia 07 de dezembro de 1993, foi sancionada a Lei N.º 8.742, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dando outras providências. Esta Lei de caráter complementar, regulamenta a execução dos referidos artigos da Constituição Federal, e no caput de seu artigo 16 versa:

Art. 16 - As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:
I - o Conselho Nacional de Assistência Social,
II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social,
III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal,
IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

O que aparenta ser indiscutível torna-se controverso quando se depara com a Lei de criação do CEAS (RS), Lei N.º 10.716, de 16 de janeiro de 1996, em seu artigo 2º, que determina as competências do referido Conselho, dando-lhe apenas o caráter apreciativo, conforme pode ser visto no item 1.12, a seguir.

1.1.2 - A questão da constitucionalidade e da hierarquia das leis

Para SILVA (1994, p. 39), Constituição é conceituada como *um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos e os limites de sua ação*. Tem por objeto estabelecer a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos, o

modo de aquisição do poder e a forma de seu exercício, estabelecer limites de sua atuação, assegurar os direitos e garantias dos indivíduos, fixar o regime político e disciplinar os fins sócio-econômicos do Estado, bem como os fundamentos dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Quanto à rigidez constitucional, essa é consequência da maior dificuldade em ser modificada do que as demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez constitucional emana o princípio da *supremacia da Constituição*. Isto quer dizer que a mesma encontra-se localizada no patamar mais alto do sistema jurídico do País. É a Lei suprema do Estado, onde se acham as normas fundamentais.

A Constituição Federal brasileira é rígida, assim, é a Lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. O governo federal, os governos estaduais, os municipais e o Distrito Federal não são soberanos, visto que são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas constitucionais.

Todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas caso se conformarem com as normas da Constituição Federal (SILVA, 1994). Essa premissa estabelece que as situações jurídicas devem obedecer a uma hierarquia submetida à Constituição Federal, entendimento comum em todas as doutrinas vigentes.

Assim, encontram-se em SILVA (1994) dois tipos de inconstitucionalidade: a inconstitucionalidade por ação e a inconstitucionalidade por omissão. Essa conformidade com os princípios constitucionais não fica satisfeita somente com a atuação positiva com relação à constituição, pois a omissão à aplicação de normas da Constituição determina conduta inconstitucional. Como MELLO (1969) apresenta, o regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.

MEIRELLES (1990) lembra que a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei.

REALE (1983) acrescenta que, para ser válida, a Lei precisa preencher três requisitos básicos: legitimidade do órgão; competência *ratione materiae* e legitimidade do procedimento.

A Lei Federal n.º 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre sua organização e, em seu art. 16, determina como instâncias *deliberativas* do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil: o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Mais adiante, em seu artigo 18, apresenta as competências do Conselho Nacional de Assistência Social, das quais se destacam os parágrafos I, VIII e IX:

Art. 18 - Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:

*I - **aprovar** a Política Nacional de Assistência Social,*

*VIII - **apreciar e aprovar** a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social,*

*IX - **aprovar** critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

Analisando as competências do Conselho Nacional da Assistência Social, percebe-se que elas correspondem ao caráter deliberativo, pois, ao socorrer no Vocabulário Prático de Tecnologia Jurídica e de Brocados Latinos, encontra-se o significado para o substantivo feminino DELIBERAÇÃO, qual seja: *Diz-se da declaração de vontade que **determina** a realização de um ato, após exame ou consulta e discussão da matéria ou do caso que deve ser resolvido;* ou seja, o Conselho Nacional de Assistência Social tem o poder de determinar quanto ao tema analisado. Ainda mais: a Constituição Federal, em seu artigo 204, inciso II, reza que a participação da população deverá ocorrer por meio de organizações representativas, para a *formulação* das políticas e do controle das ações em todos os níveis, que se organizam em conselhos, que possuem o poder de *formular* as políticas de assistência social. Reportando novamente ao dicionário mencionado, encontra-se o verbo transitivo FORMULAR, que

significa: *pôr em forma, redigir segundo as fórmulas. Reduzir à fórmula.* E o substantivo FÓRMULA: *diz-se do modo de dar estrutura adequada ao ato jurídico, judicial ou processual, para que subsista validamente; diz-se também do modo invariável segundo o qual devem ser redigidos e feitos todos os atos da mesma natureza, do preceito estabelecido para regular qualquer ato.*

Desta maneira, se vê que a LOAS encontra-se coerente, tanto em seu conteúdo próprio, quanto justaposta com a Constituição Federal.

Porém, quando é focalizado o conteúdo da Lei n.º 10.716, do Estado do Rio Grande do Sul – RS, de 16 de janeiro de 1996, que cria o Conselho Estadual de Assistência Social, depara-se com algumas contradições. Enquanto a LOAS, art. 18, inciso I, reza que é competência do Conselho Nacional de Assistência Social *aprovar* a PNAS, a Lei Estadual em questão, em seu artigo 2º, inciso I, nos coloca como competência do CEAS/RS *apreciar* a Política Estadual de Assistência Social. E ainda, naquela, no mesmo artigo, inciso VIII, *apreciar e aprovar* a proposta orçamentária da AS a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da PNAS., enquanto nesta, encontramos no mesmo artigo, Inciso IV, *apreciar*, a proposta orçamentária da AS a ser encaminhada pelo órgão de Administração Pública Estadual responsável pela coordenação da PEAS/RS.

Constata-se, portanto, que a Lei de criação do CEAS (RS) (Lei n.º 10.716/96) encontra-se dissonante da Lei Federal 8.742/93, que complementa os artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Desta forma, já em seu bojo afronta ostensivamente a Lei Federal supracitada e, indubitavelmente, não satisfaz os princípios estatuídos na Lei maior, o que, sem sombra de dúvidas, a torna com vícios de constitucionalidade vertical.

Quanto à Constituição Estadual do Rio Grande do Sul – CE (RS) (Art. 190), encontra-se uma referência à Segurança Social, que é garantida por um conjunto de ações do Estado,

dos municípios e da sociedade, destinadas a tornar efetivos os direitos ao trabalho, à educação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à saúde, à habitação e à assistência social, assegurados ao indivíduo pela CF (88). Já em seu parágrafo primeiro, explicita que será estimulada e valorizada a participação da população, através de organizações representativas, na integração e controle da execução das ações mencionadas no caput do referido artigo.

Percebe-se que a CE (RS) não se refere em momento algum ao caráter deliberativo ou consultivo do CEAS (RS), apenas acenando com a participação da população através de organizações representativas na integração e controle das políticas sociais.

E agora, quando se atinge o patamar, que se considera superior, no qual a questão da assistência social é reconhecida legalmente como política pública, quando a população menos favorecida, mais diretamente interessada em sua efetivação com qualidade, tem voz ativa através dos conselhos de assistência social, podendo decidir, formular, determinar, fiscalizar, deliberar; quando a população positivamente é sujeito de sua história, encontram-se quadros como os apresentados.

A descrição acima expõe, portanto, um caso de inconstitucionalidade, de um desrespeito aos princípios norteadores da Lei Maior, onde não é levado em consideração o espírito do legislador, mormente quando se busca subterfúgios, numa possível *Vacatio Legis*, para se deturpar o verdadeiro espírito que edificou a LOAS.

Na Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre – CMAS/POA, Lei Complementar n.º 352, que dispõe sobre a política de assistência social no município e dá outras providências, de agosto de 1995, a situação de inconstitucionalidade, acima descrita, não é encontrada. Este conselho é deliberativo, fiscalizador, etc., ou seja, plenamente consonante com a Lei Maior e com a de criação da assistência social.

Nesse contexto, surge a questão: dentro dos conselhos de assistência social (participativos, paritários, deliberativo) existe ambiente e estrutura adequados para uma

participação plena dos conselheiros em suas decisões? Ou ainda, qual o estilo de gestão que se encontra em tais conselhos, autoritário ou participativo. Se participativo, ocorre consultivamente ou de maneira grupal? O estudo empreendido busca responder a esta questão.

1.2 - Objetivos

1.2.1 - Geral

Avaliar o estilo de gestão do conselho municipal de assistência social na elaboração da política de assistência social de Porto Alegre - RS.

1.2.2 - Específicos

- Caracterizar o perfil sócio-técnico dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre (RS), segundo as variáveis: idade, sexo, procedência institucional, atividade profissional, renda familiar, escolaridade e cursos, seminários, encontros e conferências de que tenha participado, objetivando levantar as características principais desses atores envolvidos na tomada de decisão da política em foco;
- Avaliar as características, limites e possibilidades de atuação do CMAS/POA, tendo em vista as dimensões: processos de liderança utilizados; natureza das forças motivacionais; natureza do processo de comunicação; natureza do processo de influência e interação; natureza do processo decisório; natureza do sistema de metas e diretrizes; natureza do processo de controle; metas de desempenho e treinamento e características do desempenho;
- Testar a teoria de Rensis Likert;
- Gerar um instrumento de avaliação de gestão para conselhos municipais de assistência social; e
- Sugerir melhorias na atuação do CMAS/POA, tendo em vista os resultados obtidos nas diversas dimensões.

2 - REVISÃO DE LITERATURA

O texto a seguir trata de conceituar temas pertinentes à pesquisa que se propõe. À luz da teoria de Da MATTA(1987), DEMO (1996), LIKERT (1971 e 1975) e SIMON (1965), procura-se construir o estilo de gestão do CMAS/POA. Desta forma, apresentam-se aqui os conceitos de cidadania, assistência social, participação social, processo decisório, sistemas de administração e municipalização da assistência social. Todos eles dizem respeito ao funcionamento do CMAS/POA.

Tais conceitos são necessários para a determinação do estilo de gestão do conselho, uma vez que o problema que se apresenta nesta proposta deve-se à influência desse estilo na efetividade das decisões do CMAS.

2.1 - Cidadania

Cidadania é um termo que traz diversas interpretações: num momento é apresentada como uma expressão de igualdade de todos; em outro, é vinculado à possibilidade de tomar decisões políticas, os eleitores; ainda encontra-se como que expressando a vinculação dos homens a determinado Estado; também está associado à idéia de consumo e, por fim, a como as pessoas exercem uma ocupação definida legalmente e/ou reconhecida socialmente.

Afinal, quem é cidadão? - é aquele que está vinculado a um Estado (não confundir com nacionalidade) e possui os direitos e deveres previstos dentro de um contexto de

igualdade de todos. Daí que os indivíduos, que têm cerceados esses direitos, serem considerados subcidadãos, que seriam os despossuídos, os que estão abaixo do nível da pobreza ou, ainda, os pertencentes ao *quarto mundo* (MBIKUSITA-LEWANIKA, 1998). Isso efetivamente, não deixando espaço ao processo da *cidadania relacional* trabalhada por DAMATTA (1987).

Porém é concreto que não se alcançou essa cidadania. Então por onde caminhar para se chegar a esse patamar superior de realidade?

Afinal, o existir dos homens tem qual finalidade? Quando se analisam justificativas de empresários, antes de efetuarem demissões em massa, encontra-se um elemento preocupante por ser onipresente no capitalismo e ao mesmo tempo indefinido: o lucro. Esse, cria vida e torna-se mais importante que qualquer ser humano, sendo desculpa para a exclusão de centenas de cidadãos do mercado de trabalho.

A acumulação de riquezas traz necessariamente a miséria para a maioria e esse processo é tão antigo que se confunde com a história da humanidade, sem querer o determinismo da factualidade. O ponto de saturação já foi amplamente pesquisado pelos economistas e não é objetivo nesse momento. Esse quadro deixou de herança para a atual geração brasileira um número estimado de 32 milhões de miseráveis ou subcidadãos, destituídos de direitos (primeiramente) e, conseqüentemente, de deveres: afinal, a cabeça pensa onde os pés pisam, então imagina-se qual a visão de mundo de uma geração sem direito algum, que se encontra facilmente nos grandes centros.

CASTRO (1977) afirmou que metade da população do mundo não come, a outra metade não dorme, com medo da que não come. As classes abastadas passam a temer os filhos dos miseráveis dada a sua periculosidade, pois as atitudes desses expressam: se não nos entregam nossos direitos (nossa cidadania) nos apegamos da maneira que nos aprouver. Não se quer aqui restringir e correr o risco de ser reducionista em relação às causas da violência

urbana, mas é incontestável que entre suas principais motivações estão: a miséria, a não cidadania, a condição de *subcidadania*.

Mas esse é um processo dinâmico, como a história, e concomitante, com outros fatores: a democracia representativa, a democracia participativa e os atributos essenciais ao Estado.

A representatividade na democracia está em crise? As decisões nas Câmaras Legislativas e no Executivo, em todas as esferas de governo, são baseadas em demandas populares ou em interesses partidários?

Os conselhos municipais, nesse aspecto, são a mais recente proposta de garantia à cidadania, uma vez que permite à sociedade civil participar das decisões de políticas públicas que influenciam diretamente a sociedade. E cidadania é justamente uma inserção concreta, verdadeira, fundamentada, do sujeito no mundo. É o próprio direito de participar da construção do mundo.

DEMO (1996, p. 67) apresenta os objetivos da participação: a ***autopromoção***, entendida como *característica de uma política social centrada nos próprios interessados, que passam a autogerir ou pelo menos a co-gerir a satisfação de suas necessidades* (p. 67); a ***realização da cidadania*** que é definida como sendo *a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos*(op. cit 70); a ***implementação de regras democráticas de jogo***, pelas quais se aprende a eleger, deseleger, estabelecer rodízio no poder, exigir prestação de contas, desburocratizar, forçar os governantes a servirem a comunidade; ***controle do poder***, que é o fenômeno básico da democracia; ***controle da burocracia***, uma sociedade organizada e participativa não aceita os vícios da burocracia, visto ter a consciência de que ela é mantida com o trabalho e produção da sociedade; ***negociação***, pela qual se procura negociar os conflitos e divergências, significa aceitar o outro como parceiro do jogo político, não como objeto de negócio ou exploração; e a ***consolidação da cultura democrática*** que, ao lado do controle do

poder, talvez seja o objetivo mais essencial da participação, que é a cristalização da democracia como traço mais marcante de uma sociedade.

2.2 - Assistência Social

2.2.1 - Evolução da idéia de ajuda aos pobres no mundo ocidental: um breve histórico

O ato de ajudar o próximo, corrigir ou prevenir os males sociais, levar os homens a construir seu próprio bem-estar, existe desde o aparecimento dos seres humanos. Com um ou outro nome, podemos seguir-lhe a evolução no decorrer dos séculos.

Na antigüidade, a pobreza era o estado daqueles que não contavam com meios de subsistência, por velhice, doença ou porque não tinham como sustentar-se, como as viúvas, as crianças órfãs ou abandonadas. Nesse período, a assistência aos necessitados era de responsabilidade da família, clã ou tribo; nas sociedades místicas, todos os fatos da sociedade tem caráter divino, sendo os sofrimentos encarados como castigos dos deuses; portanto, aos homens não cabia intervir. Somente aos sacerdotes, como representantes da divindade, pertencia o encargo de curar os males físicos e sociais.

A Bíblia apresenta algumas regras quanto ao auxílio aos pobres: Êxodo (21 e 23-3), normas contra o roubo, a sedução, a calúnia e a magia; no Levítico (13 e 14), cuidados com os leprosos; (19, 33 - 36) deveres para com os viajantes; Deuteronômio (15, 17, 18), regras para ajudar os pobres e escravos; (22, 1 - 14), para prática da caridade (15, 7 - 18) e a recomendação de deixar aos pobres o resíduo das colheitas. Naquele momento, a caridade se revestia de um caráter totalmente utilitário, pois quem não as observasse seria castigado por Deus.

A era da cristandade modificou o conceito de caridade, pois todos os homens, de qualquer nacionalidade ou raça, eram irmãos e o mérito de ajudar era pertinente, uma vez que os pobres representavam a própria imagem do Salvador. Nos séculos XIII e XIV,

surgiram congregações religiosas especialmente dedicadas à assistência social, prestando auxílios materiais, visitação domiciliar e assistência hospitalar. Na época, a função dos governos limitava-se à defesa do território e à manutenção da ordem interna.

Somente com a secularização, a pobreza deixa de ser vista como uma provação, mas como um fenômeno social normal, conseqüente das condições sociais. Durante um longo período, houve uma discriminação entre os que deveriam ou não ser ajudados, perdurando até o começo do século XX.

Com ROSSEAU, surge a filantropia, a caridade separada muitas vezes da idéia religiosa, considerando o auxílio ao outro como dever de solidariedade natural.

Com VIVÉS (apud VIEIRA, 1989, p.36), podemos considerar o seu trabalho *De Subvencione Pauperum* (Da Assistência aos Pobres) como o primeiro tratado de Serviço Social, pois sua doutrina nos apresenta os seguintes pontos:

o socorro aos pobres deve ser baseado na justiça; dar a cada um aquilo de que precisa para reajustar-se; não deve ser esmola esporádica, mas um auxílio para resolver definitivamente a situação, a melhor maneira de ajudar ao pobre consiste em treiná-lo e lhe dar os instrumentos para poder trabalhar e, portanto, sustentar-se, a assistência deve estender-se a todas as categorias de pobreza, devem ser organizadas, entre os trabalhadores, medidas de previdência, em caso de doença, desemprego e velhice, impõe-se a instituição de medidas contra a mendicância profissional e os mendigos devem ser devolvidos às suas cidades de origem, com a assistência necessária à viagem, torna-se necessária a cooperação entre as várias associações de caridade, coleta e centralização de fundos, unificação de direção e divisão do trabalho.

Seu trabalho foi duramente criticado na época. As ordens mendicantes protestaram contra as providências sobre mendicidade. O clero o acusou de Luterano, pois atribuía papel importante ao Estado na administração da assistência.

São Vicente de Paulo (apud VIEIRA, p. 37) procurou sistematizar a distribuição dos socorros e organizar a reabilitação dos pedintes. Seu trabalho mais conhecido é a instituição das Damas de Caridade e das Filhas de Caridade, as quais visitavam os doentes nos hospitais e os pobres em suas casas. Porém, os preconceitos da época, relativos às ocupações da mulher

de sociedade, criavam dificuldades à obra. Por isso, pensou: como podiam, as damas, ensinar cuidados caseiros às mulheres pobres, uma vez que possuíam numerosos serviçais? Assim, teve a idéia de recrutar e formar moças camponesas, que fizessem o *serviço aos pobres*. Foi o primeiro passo para a profissionalização do atendimento social.

No século XVI, o Estado começou a se interessar pelo bem-estar do povo; os governos se inseriram nas questões sociais, obrigados pelas circunstâncias, porém com uma atitude repressiva e assistencialista. Assim, em 1522, a municipalidade de Nuremberg instituiu o *Pão dos Pobres*, e a municipalidade de Lyon, na França, organiza a *Aumône Générale*, em 1534.

A Legislação que alcançou maior repercussão foi a *Poor's Law*, promulgada em 1601 pela Rainha Elizabeth I, da Inglaterra, pela qual cada município devia tomar conta de seus pobres. Pretendia-se assim restringir as andanças dos mendigos profissionais pela Grã-Bretanha. Sua influência se faz até hoje nos sistemas de assistência inglês e norte-americanos, nos quais, para que alguém tenha o direito de usufruir de determinados benefícios, é necessário residir um certo tempo na comunidade. Percebe-se também que esta é uma tendência de alguns programas municipais de assistência social brasileiros. O século XIX apresentou a peculiaridade da industrialização e a conseqüente redução do artesanato, modificando o cenário econômico e familiar. Surge uma nova classe social: os assalariados, que não percebiam o suficiente para a manutenção de suas necessidades básicas.

Em 1833, Frederico Ozanan (apud VIEIRA, 1989), francês, liderou a reunião de um grupo de estudantes católicos para praticar a caridade, tendo como patrono São Vicente de Paulo. A novidade consistia em ser uma sociedade de rapazes e homens de qualquer classe ou profissão. Os princípios destas Sociedades Vicentinas podem ser assim resumidos: cada caso seria objeto de um estudo, cujo resultado conservar-se-ia por escrito; o estudo do caso caberia a uma comissão, que determinaria as providências a serem tomadas; os socorros não seriam temporários, mas suficientes para que a família ou o indivíduo se reajustassem; o assistido

deveria ser agente de seu próprio reajustamento, devendo ser interessados nesta obra os parentes e amigos. Solicitar a cooperação de obras diversas; o pessoal deveria ser treinado por palestras e leituras. As instituições deveriam trocar as listas de assistidos entre si, para constituírem um fichário central e, assim, evitar a exploração e a duplicação de assistências; organizando um catálogo de obras sociais, a fim de eliminar as instituições paralelas.

Em 1852, Van Der Heydt (apud VIEIRA, 1989), alemão, instaurou em Elberfeld um escritório central e dividiu a cidade em vários distritos, designando, para cada um, um supervisor, ajudado por vários voluntários. Deu-se certa autonomia para aos visitantes sociais para a solução dos casos.

Em 1869, surgiu em Londres a *Charities Organisation Society* – COS - e em 1877 nos Estados Unidos, com a finalidade de coordenar os trabalhos das obras particulares e resolver rapidamente e com economia, os casos. As COS utilizavam pessoal remunerado, em geral alunos das escolas de ciências sociais.

Aos poucos verificou-se a necessidade de um treinamento, tanto do investigador remunerado quanto dos voluntários, o que resultou, no ano seguinte, na implementação do primeiro curso de Serviço Social, na Universidade de Columbia, em Nova York.

O século termina com a divulgação, em 1891, pelo Papa Leão XII, da *Rerum Novarum*, documento da mais alta importância para os trabalhos sociais em particular.

2.2.2 - Concepção atual de assistência social no Brasil

De acordo com o dicionário de ciências sociais (1987, p. 89-90), a assistência social é entendida na atualidade como:

um conjunto de medidas através dos quais o Estado procura atender a certas necessidades das pessoas que normalmente não dispõem de meios para fazer frente a elas, ainda que em nível mínimo. (...) Embora basicamente a cargo do Estado, exerce-se também através de variadas entidades com fins filantrópicos, aí incluídas sociedades civis ou religiosas, fundações assistenciais e outros grupos comunitários.

Em seu artigo 203, a CF/88 apresenta a assistência social como política pública de caráter não contributiva, sendo prestada a quem dela necessitar, tendo por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a Lei.

No artigo 204, prevê a realização da assistência social com recursos do orçamento da seguridade social, reportando-se ao estatuído no art. 195, e determina as diretrizes a serem seguidas. Ou seja, descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais, bem como entidades beneficentes e de assistência social; *participação popular*, por meios de organizações *representativas*, na *formulação* das políticas e no *controle das ações* em todos os níveis.

Para regulamentar os artigos acima expostos, foi sancionada a Lei n.º 8.742 de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Essa Lei em seu artigo primeiro define a assistência social como:

Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.

2.3 - Participação Social

A participação social na formulação da política de assistência social é um dos processos mais importantes para o resgate da cidadania, porém depende da solução de uma série de problemas complexos ao longo do desenvolvimento de um aprendizado constante que

não será breve nem fácil. O principal é que a participação social deve coexistir com outros mecanismos de democracia representativa já existentes.

SPOSATI & FALCÃO (1990) apresentam como complicadores da municipalização a presença de mecanismos deslocadores da realização de serviços federais e estaduais em nível local; o fato das políticas públicas de assistência social se comportarem ainda como não-política, pois ainda se administram favores. O sentido de direito não é atribuído à assistência, visto que ele é obstruído pelo uso político, clientelista e discriminatório dos serviços da AS, que ainda se confunde com bem-estar; e a atuação concorrencial das três esferas de governo sem clareza mínima de atribuição específica de cada uma delas.

2.4 - Participação sob enfoque da administração

Uma pergunta poderia ser feita quanto à participação social na administração: por que a participação? MCGREGOR (1971) formulou a teoria X e a teoria Y de administração; refere que a última incentiva a descentralização e delegação, liberando as pessoas do excessivo controle que ocorre em organizações tradicionais. A participação e administração consultiva encorajam as pessoas a dirigirem suas energias criativas para os objetivos da organização.

Com LIKERT (1971, p.169) encontramos os seus quatro sistemas de administração: o sistema 1 - o *autoritário-explorador*, o sistema 2 - o *autoritário-paternalista*, o sistema 3 - o *consultivo* e o sistema 4 - de *participação por grupos*. Em relação ao último, aponta:

um sistema democrático por excelência é baseado no trabalho em equipe (...) As informações fluem livremente em ambos os sentidos e as relações interpessoais se baseiam em mútua confiança. É o sistema ideal e que consiste em um ambiente de completa confiança, no qual os subordinados se sentem livres para agir, as atitudes são positivas, as idéias construtivas, havendo participação e envolvimento grupal, de modo que as pessoas sintam responsabilidade em todos os níveis da organização.

Portanto, o melhor sistema para se administrar, como coloca o autor, é quando os indivíduos se tornam mais livres com atitudes mais positivas. Ou ainda,

quanto mais próximo do sistema 4 estiver situado o estilo de administração, tanto maior será

22

a probabilidade de haver alta produtividade, boas relações no trabalho e elevada rentabilidade. Também, quanto mais uma organização se aproxima do sistema I tanto maior será a probabilidade de ser ineficiente e de se deparar com repetidas crises financeiras” (Op. Cit., p.170)

Entende-se que é essencial para que a participação seja efetiva, que sejam superadas as necessidades fisiológicas e de segurança, dentro da hierarquia das necessidades de Maslow.

2.5 - Processo decisório na política de assistência social

O homem toma decisões em seu cotidiano desde que acorda de manhã até o momento em que volta à cama para descansar. Essas decisões vão da mais corriqueira até a mais complexa. O que é uma decisão? DRUCKER (1975, p. 517) coloca que *uma decisão é um julgamento. É uma escolha entre o quase certo e o provavelmente errado*, ou seja, concretamente não se tem certeza que o que foi decidido é o mais eficaz, pois em geral as decisões são tomadas mais baseadas em opiniões, do que em fatos.

Para o autor, a decisão eficaz é aquela baseada em fatos, que são determinados por critérios de relevância, especialmente sobre a mensuração correta.

Outro fator preponderante à decisão eficaz para DRUCKER (1975, p.519) é a existência da discordância, visto que decisões do tipo que o executivo tem de tomar não são bem tomadas se forem por aclamação. Só podem ser bem tomadas se baseadas numa confrontação de pontos conflitantes, num diálogo franco entre diferentes opiniões (...).

A CF/88, em seu art. 204, determina que todas as ações governamentais na área da assistência social deverão ser realizadas respeitando as diretrizes da descentralização político-administrativa e a participação popular.

A LOAS, em seu art. 16, determina que as instâncias deliberativas do sistema de assistência social tenham o caráter permanente e seja paritário entre o governo e a sociedade civil, devendo isso ocorrer em qualquer nível de governo: no Conselho Nacional de

Assistência Social, nos Conselhos Estaduais de Assistência Social, no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e nos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Com essas disposições legais, os conselhos de assistência social passam a deliberar sobre as políticas de assistência social e a se responsabilizarem pela tomada de decisões, mas pergunta-se: como essas decisões são tomadas? são efetivas?

SIMON (1965) propõe um modelo de decisão dividido em três fases:

1ª) *Inteligência ou investigação* - nesta fase é feito o processamento dos dados em busca de variáveis que possam identificar os problemas e oportunidades, a serem colocadas em evidência;

2ª) *Desenho ou concepção* - nesta fase são elaborados, desenvolvidos e analisados os possíveis cursos de ação, baseando-se nas potencialidades de aplicação;

3ª) *Escolha* - aqui acontece a seleção de alternativas ou cursos de ação entre as disponíveis.

É interessante salientar a importância do feedback constante entre as fases constituintes do modelo.

KENDALLI & KENDALLI (apud FREITAS et al, 1997) identificam várias dificuldades que o tomador de decisão enfrenta no momento da tomada de decisão, as relacionando com as três fases do modelo de Simon. Na fase de inteligência, os autores apontam as dificuldades de identificar, definir e categorizar o problema; na fase de desenho ou concepção, as dificuldades de gerar alternativas, de quantificar ou descrevê-las e de estabelecer critérios de desempenho; e na fase de escolha, as dificuldades de identificar o método de seleção, de organizar e apresentar as informações e de selecionar alternativas.

Para resolver essas dificuldades é que se torna necessário um sistema de informação (SI) como apoio à tomada de decisão. Não que se pretenda defender a tese de que o SI vá

substituir os conselheiros pois *o computador nos sobrepassa na capacidade de manejar complexidades formalizáveis, mas é incapaz de interpretação hermenêutica, compreensão e produção de sentido, comunicação crítica e reconstrução inovadora, consenso político* (DEMO, 1997, p.270).

Pode-se considerar com segurança a implantação de SI no processo decisório da assistência social à sua eficácia, desde que não se perca de vista a colocação de WINOGRAD/FLORES (apud, DEMO, 1997, p. 269):

o processo decisório pode, certamente, ser secundado por técnicas decisórias heurísticas, tanto mais úteis, quanto mais respeitarem a complexidade histórica do fenômeno, mas no fundo é uma competência humana, essencialmente política, não uma técnica. Dificilmente a racionalização é mais importante que o compromisso.

Em Porto Alegre, o CMAS tem as competências de deliberar, fixar diretrizes, normatizar ações, regular prestação de serviços, regular critérios de funcionamento, aprovar programas, fiscalizar entidades, decidir sobre transferência de recursos, entre outras, na área da assistência social. Cada atribuição do CMAS exige uma certa quantidade de decisões.

Então, para cada tomada de decisão, o CMAS deve considerar as três fases do modelo de tomada de decisão de SIMON (1965): inteligência ou investigação, desenho ou concepção e escolha. A maior dificuldade nesse processo é a dificuldade de processar novas informações (review). O CMAS organiza-se para tomar decisões sistematizadas, porém a realidade é dinâmica, cotidiana, enquanto as decisões para o planejamento da assistência social são pelo menos anuais. Desta forma, é que o feedback no menor espaço de tempo entre as fases de escolha e de inteligência torna-se fator de superação ou aproximação do processo decisório do CMAS com a dinâmica do cotidiano, na questão da assistência social.

2.6 - Conselhos municipais de assistência social, Fayol e a escola neoclássica

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a política de assistência social tem como instâncias, de deliberação colegiada e captação de recursos, os Conselhos de

Assistência Social e os Fundos de Assistência Social , respectivamente.

Os CMAS(s) são as instâncias colegiadas de caráter permanente com poder normativo, deliberativo e controlador das políticas locais de assistência social. Possuem, em suas composições, representantes da sociedade civil e representantes do governo. Aqueles, eleitos; e estes, indicados pela instância de origem.

Em Porto Alegre, o CMAS apresenta a seguinte estrutura:

- a) Diretoria Executiva, que é composta por um presidente, dois vice-presidentes e dois secretários;
- b) Colegiado, constituído pelos 45 membros titulares do CMAS, com caráter deliberativo;
- c) CRAS (Comissões Regionais de Assistência Social), que são instâncias de caráter consultivo, contando com a participação de órgãos públicos, entidades de assistência social, de entidades de representação de usuários e moradores da região;
- d) Comissões temáticas ou grupos de trabalho;
- e) Secretaria executiva, constituída por servidores do órgão responsável pela coordenação da assistência social em nível local.

Segundo FAYOL (1950) as empresas apresentam seis funções básicas: a função técnica, relacionada com a produção de bens e serviços; a função comercial, relacionada com a compra, venda e permutação; a função financeira, relacionada com a procura e gerência de capitais; a função de segurança, com a proteção de bens e de pessoas; as funções contábeis, com os inventários, registros, balanços, custos, estatísticas; e a função administrativa, que se relaciona com a integração de cúpula das outras cinco funções.

FAYOL (1950) esclarece que nenhuma das cinco funções precedentes tem o encargo de formular o programa de ação geral da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar os esforços e de harmonizar os atos, pois são objetivos da função designada habitualmente

pelo nome de administração.

Define o ato de administrar como sendo: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. (*op. cit.*, p.10).

Prever é antecipar o futuro e planejar o programa de ação.

Organizar é estabelecer o duplo organismo, material e social da empresa.

Comandar é conduzir e orientar o pessoal.

Coordenar é aliar, unir, harmonizar todos os atos e esforços coletivos.

Controlar é averiguar que tudo aconteça, ajustado com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

Nessa perspectiva, o CMAS/POA tem como função principal a administrativa.

No ato de prever, fixa as *diretrizes a serem observadas na elaboração do plano municipal de assistência social para o município de Porto Alegre, conforme deliberação da conferência municipal de assistência social* (inciso II, Art. 8º, Lei complementar n.º 352/95, Porto Alegre).

No ato de organizar, convoca a cada dois anos ou extraordinariamente por maioria absoluta de seus membros a conferência municipal de assistência social, com o objetivo de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento (inciso XV, Art. 8º) define *sobre a transferência de recursos financeiros às entidades não-governamentais de assistência social* (inciso XIII, Art.8º).

No ato de comandar, normatiza as ações e regulariza a *prestação de serviços de natureza pública e privada de assistência social* (inciso III, Art. 8º), fixa normas e efetua *o registro de entidades governamentais de assistência social* (inciso V, Art. 8º).

No ato de coordenar, articula-se *com as instâncias deliberativas e administrativas do município, tendo em vista a organicidade da política de assistência social com as demais políticas setoriais para a integração das ações* (inciso XI, Art. 8º).

No ato de controlar, fiscaliza *as entidades e organizações de assistência social* (inciso VII, Art. 8º)

A descentralização dos conselhos de assistência social do nível local ou municipal traz uma série de vantagens e desvantagens, conforme a escola neoclássica de administração.

Quanto às vantagens, destaca-se que as pessoas que vivem determinados problemas são as mais indicadas para resolvê-los, ou seja, a política de assistência social descentralizada para os governos estaduais e municipais facilita a localização das conexões internas e externas de determinados problemas sociais, pois são avaliados e discutidos com a própria população que os vivencia, sendo apresentadas soluções mais próximas da realidade. Neste sentido, DALE (1955, p. 107) coloca que *a descentralização administrativa corta os atrasos nas decisões causadas pelas consultas à matriz ou outros superiores, ficando as pessoas mais próximas dos problemas.*

A qualidade da decisão deliberada em nível local torna-se consideravelmente melhor à medida que a grandeza e a complexidade reduzem. Os municípios no Brasil possuem características peculiares, não podendo ser enquadrados em nível de política de assistência social dos grandes centros urbanos. Assim, considera-se oportuno o papel desempenhado pelas conferências municipais de assistência social que norteiam as diretrizes das políticas locais de AS.

Quanto aos recursos, os órgãos administrativos centrais não podem, por si mesmos, assegurar o cumprimento das tarefas administrativas de todo o País. Com a descentralização, a instância local pode alocar recursos necessários para a implantação e/ou acompanhamento de determinados serviços, que de acordo com DALE (1955) *requer uma estrutura organizacional bem definida* e a autonomia dos municípios em tomar suas próprias decisões.

Por outro lado, a descentralização proporciona uma falta de uniformidade das decisões, porque cada município delibera acerca de suas necessidades locais.

A ausência de profissionais na maioria dos municípios ocasiona ruptura na implantação e acompanhamento da política de AS, o que não ocorre nos municípios maiores que possuem *staffs* em abundância.

Um aspecto, que não pode deixar de ser caracterizado, se refere às *comissões*, abordadas no âmbito da Escola Neoclássica e que está diretamente associado ao CMAS/POA. As comissões apresentam-se com deveres e autoridades especificamente delegados, que tem existência duradoura (KOONTZ e O'DONNELL, 1964) quando apresentados formalmente.

As comissões também, apresentam vantagens no processo de tomada de decisão, porque abarcam diversas opiniões acerca de um determinado tema. Em contrapartida, o processo decisório pode se tornar longo devido às divergências dos pontos de vista. *Muitas vezes, uma comissão se torna indecisa, pois o tempo exigido para uma deliberação é gasto em aspectos variados e o pontos de vista divergentes dos diversos participantes* (CHIAVENATO, 1993, p. 312).

Outra questão abordada pela Escola Neoclássica e que ocorre nos CMAS(s), em foco, é a departamentalização, que é o desenho ou *layout* físico de uma organização. Também pode ser entendida como sendo um meio para se obter *homogeneidade em tarefas de um órgão* (CHIAVENATO, 1993, p. 328).

A departamentalização pode-se dar através da divisão por funções ou objetivos, por processo, por clientela, e por área geográfica e outras formas mais.

Os CMAS(s) tendem a departamentalizar-se por clientelas, uma vez que criam partes que cuidam de clientelas, na forma de objetivos, como a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, ao idoso. Isto é, os CMAS(s) possuem comissões específicas para desenvolver determinadas temáticas ligadas à política de AS.

As comissões temáticas ou grupos de trabalho procuram agregar informações e realizar estudos, objetivando subsidiar o processo de tomada de decisão e são identificadas

como comissões de política, comissão eleitoral, comissão de financiamento, comissão da infância e adolescência, etc.

2.7 - Visão comparativa de organizações

Rensis Likert, em seus trabalhos *Novos Padrões de Administração* (1971) e *A Organização Humana* (1975) apresenta o perfil das características organizacionais, que passa a ser considerado como norteador de análise deste trabalho.

Nas características organizacionais e de desempenho de diversos sistemas de administração, segundo uma análise comparativa, consideram-se as seguintes dimensões:

- Processos de liderança utilizados;
- Natureza das forças motivacionais;
- Natureza do processo de comunicação;
- Natureza do processo de influência e interação;
- Natureza do processo decisório;
- Natureza dos sistemas de metas e diretrizes;
- Natureza do processo de controle;
- Metas de desempenho e treinamento;
- Características do desempenho.

Na *dimensão processo de liderança utilizados*, consideram-se os seguintes aspectos: o nível de confiança mútua existente entre os superiores e subordinados; se os superiores apresentam relacionamento de apoio aos subordinados; até que ponto o comportamento dos superiores propicia aos subordinados discutirem coisas relevantes sobre as suas tarefas com seu superior imediato; e se, quando o superior resolve solucionar problemas de serviço, procura captar as sugestões dos subordinados e fazer uso construtivo delas.

Na dimensão natureza das forças motivacionais, consideram-se os aspectos: razões subjacentes a que se recorre para estimular a motivação; as maneiras como são expostas essas razões; os tipos de atitudes desenvolvidas pelos funcionários em relação à organização e suas metas; a extensão em que as forças motivacionais são conflitantes ou se revigoram mutuamente; o volume de responsabilidade sentida por cada membro da organização no sentido de fazê-la alcançar as metas que estabeleceu; as atitudes para com outros membros da organização; e o estado de espírito derivado dessas atitudes.

Na dimensão natureza do processo de comunicação, consideram-se: o volume de interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos da organização; direção do fluxo de informação.

Quanto à comunicação de cima para baixo, na organização considera-se onde é iniciada; se os superiores dividem de bom grado as informações com os subordinados e em que extensão as comunicações são aceitas pelos subordinados.

Quanto à comunicação de baixo para cima na organização, verifica-se: a adequação da comunicação via canais de linha; o sentimento de responsabilidade dos subordinados na iniciativa de comunicações; existência de forças produtoras de informação precisa ou distorcida; a precisão da comunicação de baixo para cima através dos canais de linha; o grau de necessidade de um sistema suplementar de comunicação de baixo para cima; a adequação e precisão da comunicação lateral; a proximidade psicológica entre o superior e subordinados, isto é, até que ponto o superior mantém amizade com os seus subordinados; se o superior conhece e compreende os problemas enfrentados pelos subordinados; e a precisão das percepções mútuas entre superiores e subordinados.

Na dimensão natureza do processo de influência e interação, verificam-se: o volume e a natureza da interação; a existência de cooperação no trabalho de equipe; se os subordinados

podem influenciar nas metas, métodos e a atividade de seus setores de trabalho, este, na opinião dos subordinados e dos superiores.

O volume de influência efetiva que os superiores podem exercer sobre as metas, atividade e métodos de seus setores; e a extensão em que existe estrutura adequada ao fluxo de informação de uma para outra parte da organização, permitindo, desta forma que se exerça influência.

Na dimensão *natureza do processo decisório*, consideram-se: em que nível hierárquico da organização são formalmente tomadas as decisões; até que ponto são apropriadas e precisas as informações disponíveis para a tomada de decisões no lugar em que as decisões são tomadas; até que ponto os responsáveis pelas decisões estão a par dos problemas, especialmente daqueles de escalões inferiores da organização; e a extensão em que é utilizado conhecimento técnico e profissional na tomada de decisões.

No tocante às decisões a serem tomadas no melhor escalão da organização, destacam-se: se o referido escalão tem disponível as informações mais apropriadas e precisas que interessam às decisões; as conseqüências motivacionais, ou seja, se porventura o processo de tomada de decisão ajuda a criar as motivações necessárias nas pessoas encarregadas de tomar as decisões; se os subordinados participam das decisões relacionadas ao serviço que executam; se a tomada de decisão é baseada no padrão homem a homem ou grupal; e se encoraja ou desencoraja o trabalho de equipe.

Quanto à dimensão *natureza do sistema de metas e diretrizes*, consideram-se: a maneira habitual de estabelecer as metas e diretrizes; em que extensão os diversos escalões hierárquicos tendem a esforçar-se por altas metas de desempenho; e se existem forças capazes de aceitar, resistir ou rejeitar metas.

Na dimensão *natureza dos processos de controle*, consideram-se: em que escalão hierárquico da organização existe interesse e preocupação em relação ao processo de controle;

se são corretas e precisas as mensurações e as informações usadas para orientar e exercer a função de controle; em que extensão existem forças na organização para distorcer e deturpar essas informações; em que extensão as funções de revisão e controle são concentradas; em que extensão existe uma organização informal presente, apoiando ou se opondo às metas da organização formal; e se os dados de controle (por exemplo, a contabilidade, os níveis de produtividade, os custos, etc.) são usados para autogoverno e para a resolução grupal de problemas ou são usados pelos superiores de uma maneira punitiva e fiscalizadora..

Na dimensão *metas de desempenho e treinamento*, apreciam-se: o nível das metas de desempenho que os superiores buscam alcançar para a organização; se o subordinado recebe o treinamento desejado; e como são os recursos providos aos funcionários para o treinamento dos subordinados.

Na dimensão *características de desempenho*, consideram-se: a produtividade; a faltas e giros de pessoal; perda e desperdícios de material; e controle e inspeção de qualidade.

2.7.1 - Características dos sistemas de administração

De acordo com os Sistemas de Administração de Likert (1971), pode-se classificar as organizações como autoritário ou participativo, sendo que no primeiro encontram-se os sistemas autoritário-forte e autoritário-benévolo; e no segundo, participativo-consultivo e participativo-grupal. Dessa forma, adota-se essa classificação como norteadora do presente trabalho para a análise da questão de pesquisa.

2.7.1.1 - Sistema de administração autoritário-forte

Esse sistema apresenta as seguintes características:

- Na dimensão *processos de liderança utilizados*: os superiores não têm confiança nos subordinados; por sua vez os subordinados não têm confiança nos superiores; não se

encontra absolutamente nenhum relacionamento de apoio dos superiores aos subordinados; os subordinados não se sentem à vontade para discutirem ou debater algo com seu superior imediato; os superiores raramente ouvem as idéias, sugestões ou opiniões de seus subordinados.

- Na dimensão *natureza das forças motivacionais*: as razões a que se recorre para estimular a motivação são: a segurança física; segurança econômica e eventual alcance de melhor status; essas razões são expostas através do medo, ameaças, castigos e recompensas ocasionais; as atitudes dos funcionários são hostis e contrárias às metas da organização; há profundo conflito nas forças motivacionais, o que reduz substancialmente o comportamento de apoio às metas da organização; os altos escalões da organização sentem muita responsabilidade, os escalões mais baixos sentem menos, os não - graduados sentem pouca responsabilidade em fazer a organização alcançar as metas estabelecidas e muitas vezes estes últimos sabotam as metas da organização; ocorrem atitudes subservientes para com os superiores, associadas com hostilidade para com os pares e desprezo pelos subordinados, ou seja, desconfiança generalizada; existe sentimento de frustração em relação à organização, insatisfação com os demais membros, com a supervisão e com as próprias realizações.
- Na dimensão *natureza do processo de comunicação*: ocorre pouquíssima interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos da organização; direção do fluxo da informação é de cima para baixo; a comunicação é sempre iniciada na cúpula da organização; os superiores proporcionam um mínimo de informações aos subordinados; a comunicação de cima para baixo é encarada com grande desconfiança; a comunicação de baixo para cima pelos canais de linha é pouquíssima, sem nenhum sentimento de responsabilidade dos subordinados; existem poderosas forças atuando dentro da organização para deturpar as informações e enganar os superiores; as informações através da linha, de baixo para cima, tendem a ser imprecisas; há necessidade de suplementar a

informação de baixo para cima mediante um sistema secreto, sistema de sugestões ou dispositivos semelhantes; comunicação lateral precária por causa da competição entre pares e hostilidade; distância psicológica entre os superiores e subordinados; muitos erros na percepção psicológica entre superiores e subordinados.

- Na dimensão natureza do processo de influência e interação: ocorre pouca interação e sempre com receio e desconfiança; nenhuma cooperação no trabalho de equipe; os subordinados não podem influir nas metas, métodos e atividades de seus setores respectivos de trabalho; os superiores exercem moderada influência nas metas, métodos e atividades de seus setores; existência de fluxo de informação de uma para outra parte da organização somente ocorre de cima para baixo.
- Na dimensão natureza do processo decisório: a maioria das decisões são tomadas na cúpula da organização; as informações disponíveis para tomada de decisões no lugar em que são tomadas são parciais e imprecisas; os responsáveis pelas decisões muitas vezes não estão a par ou conhecem pouco os problemas da firma, sobretudo em relação aos que dizem respeito aos níveis hierárquicos inferiores; o conhecimento técnico e profissional só é utilizado na tomada de decisão quando encontrados nos escalões superiores; as decisões são habitualmente tomadas em escalões apreciavelmente mais altos do que aqueles onde existem as informações mais apropriadas e precisas; a tomada de decisão pouco ou nada contribui na motivação para implementar a decisão; via-de-regra proporciona motivação desfavorável; os subordinados nunca participam das decisões relacionadas aos serviços que executam; a tomada de decisão é baseada no padrão homem-a-homem e desencoraja o trabalho de equipe.
- Na dimensão natureza do sistema de metas e diretrizes: as ordens e os comunicados são simplesmente expedidos sem maiores comentários; as metas de alto desempenho são

almejadas pelos altos níveis, mas os subordinados oferecem resistência a esse projeto; as metas são aceitas ostensivamente, mas encontram forte resistência encoberta.

- Na dimensão *natureza dos processos de controle*: o desempenho das funções de controle é interesse somente da cúpula da organização; há existência de forças poderosas que distorcem e deturpam as informações para exercer a função de controle; em consequência, as informações são habitualmente incompletas e muitas vezes inexatas; as funções de revisão e controle são concentradas na administração de cúpula; existe organização informal opondo-se às metas da organização formal.
- Na dimensão *metas de desempenho e treinamento*: o nível das metas de desempenho que a diretoria busca alcançar para a organização são considerados normal e razoável; os subordinados não recebem treinamento desejado; os recursos fornecidos para o treinamento dos subordinados são escassos.
- Na dimensão *características do desempenho*: a produtividade é medíocre; faltas e giro de pessoas tendem a ser altos quando as pessoas têm liberdade de movimento; a perda e desperdício de retalhos são relativamente altos, exceto quando cuidadosamente vigiados; e controle e inspeção de qualidade são necessários à administração.

2.7.1.2 - Sistema de administração autoritário-benévolo

No sistema *autoritário-benévolo*, encontram-se as seguintes características:

- Na dimensão *processos de liderança utilizados*: há uma espécie de confiança condescendente dos superiores aos subordinados e vice-versa; os superiores apresentam relacionamento de apoio apenas de forma condescendente e em determinadas situações; não é difícil para os subordinados discutirem coisas referentes a suas tarefas com seus

superiores imediatos; os superiores geralmente ouvem as sugestões dos subordinados quando da resolução de problemas de serviço.

- Na dimensão *natureza das forças motivacionais*: as forças motivacionais são econômicas e ocasionalmente do ego (por exemplo: o desejo de status); os motivos à participação são recompensas e algum castigo real ou potencial; as atitudes são às vezes hostis, às vezes favoráveis às metas da organização e propícias à conduta necessária para as alcançar; as forças motivacionais são muitas vezes conflitantes e ocasionalmente poderão revigorar-se mutuamente ao menos em parte; a gerência sente responsabilidade, os não graduados tendem a sentir relativamente pouca responsabilidade pela realização das metas da organização; as atitudes na organização são subservientes às vontades dos superiores, que ocorrem por status e resultam em freqüentes hostilidades para com os pares; ocorre um misto de frustração e de moderada satisfação pelo fato de se pertencer à organização, em relação aos supervisores e às próprias realizações.
- Na dimensão *natureza do processo de comunicação*: ocorre pouca interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos da organização; a direção do fluxo de informação é principalmente de cima para baixo; a informação é iniciada quase sempre na cúpula da organização; os superiores só fornecem aos subordinados as informações que julgam necessárias; as comunicações são encaradas com desconfiança, outras vezes não; a comunicação para cima via organização de linha é limitada; o sentimento de responsabilidade dos subordinados pela iniciativa de comunicações é relativamente pequeno, de regra a informação é “filtrada”, só acontecendo quando solicitada; existem forças ocasionais atuando para deturpar e muitas forças para obter comunicação honesta; as informações solicitadas pelo chefe fluem bem, as demais são limitadas e cautelosamente fornecidas; a comunicação para cima muitas vezes é suplementada por um sistema de sugestões ou dispositivos semelhantes; a comunicação lateral é precária por causa de competição entre pares; pode haver relativa aproximação psicológica entre os chefes e

subordinados no caso de ser uma questão de conveniência; as percepções mútuas dos superiores e subordinados apresentam muitas vezes erros em alguns pontos.

- Na dimensão *natureza do processo de influência interação*: existe pouca interação e geralmente com alguma condescendência por parte dos superiores, medo e cautela por parte dos subordinados; pouca cooperação no trabalho em equipe; os subordinados poucas vezes podem exercer influência sobre as metas, atividades e métodos de suas unidades e departamentos; os superiores têm dificuldades para exercerem influência nas metas, atividades e métodos de seus setores; existe estrutura adequada ao fluxo de informação quase exclusivamente de cima para baixo.
- Na dimensão *natureza do processo decisório*: as diretrizes principais emanam do topo da administração, mas muitas decisões são tomadas na estrutura dos níveis inferiores; a informação quase sempre é pouco precisa para o processo decisório; os responsáveis pelas decisões estão a par de alguns problemas, ignorando outros; são utilizados conhecimentos técnicos e profissional se disponíveis nos níveis médio e superior; as decisões muitas vezes são tomadas em escalões mais elevados do que o nível dos detentores da informação mais apropriadas e precisas; a tomada de decisão contribui com motivação relativamente reduzida; a tomada de decisão suscita alguma motivação para implementar as decisões; os subordinados às vezes são consultados sobre decisões de serviços que executam; o processo decisório funciona quase totalmente de homem-a-homem, não estimulando o trabalho em equipe.
- Na dimensão *natureza do sistema de metas e diretrizes*: as ordens e comunicados são secamente emitidos, mas às vezes há oportunidade de comentá-los e discutí-los; as altas metas impostas pela cúpula encontram resistência parcial de parte dos subordinados; as metas são aceitas ostensivamente, mas amiúde encontram resistência encoberta, pelo menos em grau moderado.

- Na dimensão *natureza dos processos de controle*: os interesses pela função de controle são encontrados primordialmente ou em grande parte na cúpula; existem forças regularmente poderosas para distorcer e deturpar as informações de controle, por isso mensurações e informações são muitas vezes incompletas e inexatas; as funções de revisão e controle são concentradas relativamente na cúpula, com algum controle delegado aos escalões médios e inferiores; a organização informal habitualmente presente e opondo-se em parte às metas formais da organização; os dados de controle são usados de maneira fiscalizadora e punitiva, mas também podem ser instrumentos de recompensas, são utilizados de certa forma para orientação, mas obedecendo às ordens vindas de cima.
- Na dimensão *metas de desempenho e treinamento*: o nível das metas de desempenho que os superiores buscam alcançar para a organização são altos; os subordinados recebem poucos treinamentos desejados; os recursos para os treinamentos dos subordinados são considerados bons.
- Na dimensão *metas de desempenho*: a produtividade é de regular para boa; o índice de faltas e giros de pessoal é moderadamente alto quando as pessoas têm liberdade de movimento; a perda e desperdício de retalhos são moderadamente altos, exceto quando vigiados; e o controle e inspeção de qualidade são úteis para a administração.

2.7.1.3 - Sistema de administração participativo-consultivo

No sistema *participativo-consultivo*, encontram-se as seguintes características:

- Na dimensão *processos de liderança utilizados*: os superiores têm substancial confiança nos subalternos, embora incompleta e relativa, mas ainda fazem questão de manter o controle das decisões; os subordinados confiam parcialmente nos superiores; geralmente os superiores exibem relacionamento de apoio aos subordinados; não é difícil aos subordinados discutirem o que quiserem com os superiores imediatos coisas relativas a

suas tarefas; os superiores geralmente ouvem as sugestões dos subordinados, fazendo uso construtivo delas.

- Na dimensão *natureza das forças motivacionais*: as forças motivacionais são motivos econômicos, do ego, e outros importantes, (como por exemplo) desejo de experiências novas; os motivos à participação são apresentados como recompensas, castigo ocasional e apelo ao interesse pessoal (envolvimento); as atitudes para com a organização e suas metas são geralmente favoráveis e de apoio a um comportamento propício ao alcance de tais metas; as forças motivacionais apresentam algum conflito, mas freqüentemente se revigoram mutuamente; grande número de funcionários sentem responsabilidade e geralmente esses servidores comportam-se voltados para o alcance das metas da organização; ocorrem atitudes cooperativas, razoavelmente favoráveis para com os demais membros da organização; ocorre competição ocasional entre os pares, que resulta em hostilidade e certa condescendência para com os subordinados; ocorrência de quase nenhuma frustração, e tendência para elevada satisfação, pelo fato de se pertencer à organização, em relação aos supervisores e às próprias realizações.
- Na dimensão *natureza do processo de comunicação*: há bastante interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos da organização; a direção do fluxo da organização ocorre de baixo para cima; a informação é moldada na cúpula, mas com muitas iniciativas oriundas dos escalões mais baixos da organização; os superiores fornecem as informações necessárias e respondem à maioria das perguntas dos subordinados; as comunicações de cima para baixo são freqüentemente aceitas, mas às vezes com desconfiança, em certas ocasiões, contestadas e discutidas; ocorre razoável adequação da comunicação para cima via organização de linha; existe grau moderado de responsabilidade na iniciativa de comunicação precisa para cima; existem algumas forças atuando para deturpar a informação, mas há também forças que preservam a honesta e precisa comunicação; a informação pedida pelo chefe flui bem, as demais são limitadas ou cautelosamente

fornecidas; há pouca necessidade de um sistema suplementar, o sistema de sugestões pode ser usado; a comunicação lateral é de regular para boa; há bastante proximidade psicológica entre superiores e subordinados, ou seja, os superiores mantêm amizade com os seus subordinados; os superiores conhecem e compreendem razoavelmente bem os problemas enfrentados pelos subordinados; precisão moderadamente correta nas percepções mútuas entre superiores e subordinados.

- Na dimensão *natureza do processo de influência e interação*: ocorre moderada interação, freqüentemente com elevada quantidade de confiança mútua; a cooperação no trabalho de equipe é moderada; os subordinados eventualmente influem nas metas, atividades e métodos de suas unidades e departamentos, tanto diretamente como através do sindicato; os superiores exercem influência sobre as metas, métodos e atividades de seus setores de maneira substancial; existe estrutura adequada ao fluxo de informação, em grande parte de cima para baixo, mas em quantidade razoável de baixo para cima e entre pares.
- Na dimensão *natureza do processo decisório*: as diretrizes principais emanam do topo da administração, as decisões mais específicas são tomadas em escalões inferiores; as informações disponíveis para o processo decisório são razoavelmente adequadas e precisas; os responsáveis pela tomada de decisões encontram-se moderadamente conscientes dos problemas da firma; grande parte dos conhecimentos técnicos e profissionais disponíveis nos níveis superiores, médio e inferior são utilizados no processo decisório; existe certa tendência para as decisões serem tomadas em níveis mais altos do que aqueles onde existem as informações mais apropriadas e precisas; existe alguma contribuição da tomada de decisão à motivação para implementá-las; os subordinados geralmente são consultados sobre decisões relacionadas ao serviço que executam, mas raramente participam do processo decisório; a tomada de decisão é baseada tanto no padrão homem-a-homem, como grupal; encoraja-se em parte o trabalho de equipe.

- Na dimensão *natureza do sistema de metas e diretrizes*: as metas são estabelecidas e as ordens expedidas após discussão com os subordinados, sendo então traçado o rumo a seguir; as altas metas visadas pelos escalões superiores encontram alguma resistência da parte dos escalões mais baixos; as metas são aceitas ostensivamente, mas às vezes com certa resistência encoberta.
- Na dimensão *natureza dos processos de controle*: existe interesse nas funções de controle primordialmente na cúpula, mas também com a responsabilidade compartilhada pelo nível médio e, em menor escala, pelos níveis inferiores; há alguma pressão no sentido de proteção do ego e dos colegas, daí surgindo pressões para distorção; a informação é apenas moderadamente completa, contendo algumas incorreções; há razoável delegação para os níveis inferiores, tanto do controle como da revisão das funções; a organização informal às vezes se manifesta e tanto pode apoiar como resistir em parte às metas da organização formal; os dados de controle são usados de maneira fiscalizadora, com ênfase nas recompensas que propiciam, mas também carregam punições.
- Na dimensão *metas de desempenho e treinamento*: o nível das metas de desempenho que os superiores buscam alcançar para a organização é muito alto; os subordinados recebem treinamento constante; os recursos fornecidos ao treinamento dos subordinados são muito bons.
- Na dimensão *características do desempenho*: boa produtividade; faltas e giro de pessoal moderados; perda e desperdício de material são moderados; e controle e inspeção de qualidade, são para fins de verificação.

2.7.1.4 - Sistema de administração participativo-grupal.

No sistema *participativo-grupal*, encontram-se as seguintes características:

- Na dimensão *processos de liderança utilizados*: os superiores confiam irrestritamente nos subordinados; por sua vez, os subordinados confiam irrestritamente nos superiores; os superiores sempre exibem um relacionamento de apoio aos subordinados; os subordinados sentem-se absolutamente à vontade para discutirem o que quiserem com seu superior imediato; quando os superiores resolvem solucionar problemas de serviços sempre ouvem as idéias e opiniões dos subordinados e invariavelmente fazem uso construtivo delas.
- Na dimensão *natureza das forças motivacionais*: ocorre pleno uso de motivos econômicos, daqueles ligados ao ego, e ainda outros, como (por exemplo) forças motivacionais derivadas dos processos de grupo; os motivos à participação são expostos como recompensas econômicas baseadas em sistema de remuneração desenvolvido através de participação. Há muita participação do grupo no estabelecimento de metas, melhoria de métodos, avaliação dos progressos alcançados para a realização dos objetivos; as atitudes geralmente são fortemente favoráveis, proporcionando forte estímulo a uma conduta que implementa as metas de organização; as forças motivacionais geralmente se revigoram mutuamente de forma substancial e cumulativa; os funcionários de todos os níveis sentem real responsabilidade pelo alcance das metas da organização e se comportam no sentido de atingi-las; as atitudes favoráveis e cooperativas prevalecem em todos os setores da organização; observa-se mútua confiança e lealdade entre os funcionários em geral; ocorre orgulho em todos os níveis hierárquicos, pelo fato de se pertencer à organização; existe satisfação com a supervisão exercida na empresa e com as realizações pessoais de cada servidor.
- Na dimensão *natureza do processo de comunicação*: muita interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos da organização, tanto nos indivíduos como nos grupos; a

direção do fluxo de informação é de baixo para cima, de cima para baixo e entre pares; a comunicação de cima para baixo é iniciada em todos os níveis hierárquicos, indistintamente; os superiores apresentam (com boa vontade) as informações relevantes e respondem a todas as perguntas feitas pelos subordinados; as comunicações de cima para baixo são geralmente aceitas pelos subordinados; nos casos em que isso não ocorre, são abertamente contestadas e discutidas; existe grande quantidade e adequada comunicação de baixo para cima via organização de linha; existe considerável grau de sentimento de responsabilidade dos subordinados ao iniciarem uma comunicação; não existem forças que distorcem a informação, todas as forças convergem no sentido de torná-la exata; a comunicação de baixo para cima é sempre exata; não existe necessidade de sistema suplementar de comunicação de baixo para cima; a comunicação lateral é adequada, precisa e excelente; há muita proximidade psicológica dos superiores em relação a seus subordinados, ou seja, os superiores mantêm amizade com seus subordinados; o superior conhece e compreende os problemas enfrentados pelos seus subordinados muito bem; existem precisas e adequadas percepções mútuas dos superiores para com os subordinados e vice-versa.

- Na dimensão *natureza do processo de influência e interação*: ocorre interação amistosa, com alto grau de confiança mútua, bem como substancial e notória cooperação no trabalho em equipe, em todos os setores da organização; quase sempre os subordinados podem influir nas metas, métodos e atividades de seus setores de trabalho, tanto diretamente, quanto através do sindicato; os superiores exercem substancial influência nas metas, métodos e atividades de suas unidades e departamentos, que amiúde é efetivado indiretamente (por exemplo, com o superior erigindo um eficaz sistema de interação – influência); a informação flui em todas as direções, a partir de todos os níveis, fazendo com que a influência seja exercida por todos os setores sobre todos os setores.

- Na dimensão *natureza do processo decisório*: o processo decisório difunde-se por toda a firma, através de vínculos bem estabelecidos pelos grupos existentes; a informação é relativamente completa e precisa, baseada no eficiente fluxo de comunicação existente na firma; os responsáveis pelas decisões estão, em geral, perfeitamente a par dos problemas da firma; o conhecimento técnico é utilizado em todos os setores da organização, indistintamente; os processos de decisão grupal, que prevalecem, tendem a levar as decisões ao ponto onde reside a informação mais precisa e adequada; há substancial contribuição do processo decisório na motivação para implementar as decisões; os subordinados estão plenamente integrados no processo decisório relacionado ao serviço que executam; a tomada de decisão é largamente baseada no consenso grupal, encorajando o trabalho de equipe.
- Na dimensão *natureza do estabelecimento de metas diretrizes*: exceto nos casos de emergência, as metas são geralmente estabelecidas através de ampla participação grupal; o desempenho apurado é perseguido por todos os níveis; sendo que, os níveis inferiores são mais exigentes que os superiores quanto às metas a alcançar; as metas são franca e lealmente aceitas, sem resistência de qualquer espécie, já que têm o bafejo do consenso grupal.
- Na dimensão *natureza dos processos de controle*: o interesse e a preocupação pelo controle estão difundidos por todos os níveis hierárquicos da organização, indistintamente; há fortes pressões para obter completa e precisa informação no sentido de guiar o próprio comportamento e o dos grupos de trabalho na firma; as mensurações e a informação tendem à precisão máxima; há difusa e ampla responsabilidade na empresa, tanto para o controle, como para a revisão das funções; não raro, setores da hierarquia inferior impõem revisões mais rigorosas e controles mais rígidos do que a própria alta administração; a organização informal e formal constituem uma só, de modo que todas as forças da empresa

apóiam os esforços para alcançar as metas da organização; os dados de controle são usados para auto-orientação e resolução coordenadas de problemas, não sendo empregados punitivamente.

- Na dimensão *metas de desempenho e treinamento*: o nível de metas de desempenho que os superiores buscam alcançar para a organização são altíssimos; os subordinados recebem muito treinamento desejado; os recursos para o treinamento dos subordinados são excelentes.
- Na dimensão *características do desempenho*: busca-se produtividade excelente; faltas e giro de pessoal tendem a ser baixos; os próprios membros usam mensurações e outras providências no afã de manter as perdas de material num patamar mínimo; o controle e inspeção de qualidade são úteis para ajudar os empregados a orientar seus esforços.

2.7.2 - A orientação sistêmica de Rensis Likert

Na teoria geral de sistemas (CHIAVENATO, 1993), consideram-se três premissas básicas:

- *Os sistemas existem dentro de sistemas*. Aplicando-se tal conceito ao objeto em foco, pode-se aceitar que: as comissões temáticas existem dentro dos conselhos municipais de assistência social, os conselhos municipais dentro da política de assistência social, a política de assistência social existe dentro das políticas públicas. Essas existem dentro dos governos municipais, que compõem os governos estaduais, federais.
- *Os sistemas são abertos*. No caso em foco, os CMAS(s) caracterizam-se por um processo de intercâmbio infinito com seus ambientes, que são outros sistemas. Cada sistema examinado recebe e/ou descarrega algo sobre outro(s) sistema(s) contíguo(s).
- *As funções de um sistema são dependentes de sua estrutura*. Os conselhos municipais de assistência social são democráticos porque prevêm a participação de vários segmentos da

sociedade em sua composição.

BERTALANFFY (1973) define sistemas como sendo conjuntos de unidades reciprocamente relacionadas. A partir dessa concepção dois conceitos são destacados: o de objetivos e o de totalidade, que são as características básicas de um sistema.

Características dos sistemas:

- *Propósito ou objetivo*: todo sistema tem alguns propósitos ou objetivos. Nos conselhos municipais de assistência social, elaborar, fiscalizar, deliberar sobre essa política pública específica.
- *Globalismo ou totalidade*: Qualquer estímulo em uma unidade do sistema, modificará todas as demais unidades, devido ao inter-relacionamento existente nas unidades. O sistema sempre reagirá de maneira global a qualquer estímulo produzido em uma de suas partes. Uma comissão temática que se dinamiza ocasiona um maior dinamismo no CMAS. Ou seja, há uma relação de causa e efeito entre as diversas partes de uma sistema.
- *Entropia*: é a tendência dos sistemas para o desgaste, para a desintegração, para o alargamento dos padrões e aumento da aleatoriedade. Para MILLER (apud CHIAVENATO, 1993), *à medida que aumenta a informação diminui a entropia*. Portanto, deve-se buscar a *negentropia*, ou seja, a informação como meio ou instrumento de ordenação do sistema, para prever entropia em conselhos de assistência social.
- *Homeostasia*: *é o equilíbrio dinâmico entre as partes do sistema* (CHIAVENATO, 1979). É a tendência dos sistemas se adaptarem continuamente às mudanças do meio-ambiente, visando a alcançarem equilíbrio interno. Os CMAS(s) devem basear suas decisões em conhecimento sistemático da realidade através de pesquisa. Essa característica remete a classificação dos CMAS(s), quanto à natureza, em sistemas abertos, visto sua constante interação com o meio-ambiente.

Para Rensis Likert, a organização deve ser configurada como um sistema coerente internamente. *Cada sistema administrativo possui sua integridade própria. Os processos de comunicação do Sistema 1 compatibilizam-se com todos os demais aspectos do Sistema 1, mas não são compatíveis com qualquer aspecto do Sistema 3 ou do Sistema 4. O mesmo é válido para o processo decisório e para a filosofia que preside os planos de remuneração dos empregados.*(1975, p.150).

Isso se torna relevante quando se pretende efetuar treinamentos administrativos, em que seu conteúdo deve ser homogêneo, coerente com todas as suas partes. Eles não serão eficazes se seu conteúdo se basear em mais de um Sistema administrativo. *Trata-se de uma impossibilidade comparável a de transplantar a perna de um elefante para um homem.*(1975, p. 154)

Portanto, o sistema administrativo de uma organização, de um conselho de assistência social, deve constituir-se de partes compatíveis entre si para que funcione a contento, o que pode ser visualizado na figura 1 no item 3.2.1.1 Afinal, administrar é *tratar da manutenção de sistemas, levá-los ao funcionamento mais racional e produtivo possível, cuidar que não sejam colocados sob contestação* (DEMO,1991, p. 111).

3 - METODOLOGIA

3.1 - Método

A abordagem metodológica deste trabalho, quanto ao propósito, é uma pesquisa aplicada; quanto ao tipo de análise, constitui um *estudo de caso* de caráter descritivo. Utiliza-se um questionário como técnica de coleta de dados e como técnica de análise, o método estatístico.

ROESCH (1996, p.60 e p.119) explica que a pesquisa aplicada tem o propósito de *entender a natureza e a fonte dos problemas humanos e gerar soluções potenciais a esses problemas.*

GOLDENBERG (1997, p.33) entende por *estudo de caso* como:

uma análise holística, a mais completa possível, que considera a unidade social estudada como um todo, seja um indivíduo, uma família, uma instituição ou uma comunidade, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos.

BRUYNE et al (1977, p.225) salienta que um *estudo de caso*:

Embora seja freqüentemente de natureza qualitativa, na coleta e no tratamento dos dados, ele pode também centralizar-se no exame de certas propriedades específicas, de suas relações e de suas variações, e recorrer a métodos quantitativos.

Esse *estudo de caso* é essencialmente de natureza quantitativa. O método quantitativo, como o próprio nome indica, *caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas*

estatísticas, desde as mais simples (como percentual, média, desvio-padrão), até as mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão. (Richardson e outros, 1989, p. 29).

QUIVY e CAMPENHOUDT (1998, p.224) apresentam entre as principais vantagens dos métodos quantitativos:

- *A precisão e o rigor do dispositivo metodológico, que permite satisfazer o critério de intersubjetividade;*
- *A capacidade dos meios informáticos, que permitem manipular muito rapidamente um grande número de variáveis;*
- *A clareza dos resultados e dos relatórios de investigação, nomeadamente quando o investigador aproveita os recursos da apresentação gráfica das informações.*

E entre os principais limites e problemas (QUIVY e CAMPENHODT, 1998, 225), apontam:

- *Nem todos os fatos que interessam ao investigador são quantitativamente mensuráveis;*
- *O instrumento estatístico tem um poder de elucidação limitado aos postulados e às hipóteses metodológicas sobre que se baseia, mas não dispõe, em si mesmo, de um poder explicativo. Pode descrever relações, estruturas latentes, mas o significado dessas relações e dessas estruturas não deriva dele. É o investigador que atribui um sentido a estas relações, através do modelo teórico que construiu previamente e em função do qual escolheu um método de análise estatística.*

Utiliza-se a média como medida de tendência central, por ser um número que agrupa ao seu redor os valores centrais, e o desvio-padrão como medida de variância, por ser um número estável que considera a totalidade dos valores das variáveis em estudo.

Criou-se um intervalo compreendido entre *um* e *quatro*, no qual foram considerados nas respostas os números inteiros e os centésimos, de modo que, quando o resultado (média) estiver compreendido entre 1 (um inteiro) e 1,49 (um inteiro e quarenta e nove centésimos) o estilo de gestão é autoritário-forte; quando estiver entre 1,51 (um inteiro e cinquenta e um centésimos) e 2,49 (dois inteiros e quarenta e nove centésimos), autoritário-benévolo; entre 2,51 (dois inteiros e cinquenta e um centésimos) e 3,49 (três inteiros e quarenta e nove centésimos), participativo-consultivo; e 3,51 (três inteiros e cinquenta e um centésimos) e 4 (quatro) participativo-grupal. Quando as respostas apontarem os números 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos), 2,50 (dois inteiros e cinquenta centésimos) e 3,50 (três inteiros e cinquenta centésimos) consideram-se os milésimos.

3.2 - Coleta de dados

Como técnica de coleta de dados utiliza-se neste trabalho a aplicação de questionário, de administração indireta com os conselheiros do CMAS/POA.

Para QUIVY e CAMPENHOUDT (1998), o questionário chama-se de administração indireta quando o próprio inquiridor o completa a partir das respostas que lhe são fornecidas pelos entrevistados.

Por questionário, entende-se *um conjunto de questões que são respondidas por escrito pelo pesquisado* (GIL, 1991, p. 90) e traduzem os objetivos específicos da pesquisa. A utilização deste instrumento de coleta de dados nesta proposta deve-se entre outras vantagens ao seu *baixo custo de aplicação e à segurança que os entrevistados têm devido à preservação do anonimato* (SELLTIZ, 1987, p. 17).

Com relação a elaboração do questionário deve-se observar algumas regras como GIL (1991, p. 91) coloca:

as questões devem ser preferencialmente fechadas, mas com alternativas suficientemente exaustivas para abrigar a ampla gama de respostas possíveis; devem ser incluídas apenas as

perguntas relacionadas ao problema proposto; deve-se levar em conta as implicações da pergunta com os procedimentos de tabulação e análise dos dados; as perguntas devem ser elaboradas de maneira clara, concreta e precisa.

Após a confecção do questionário, foi aplicado em forma de pré-teste em pessoas ligadas a atividades comunitárias de Porto Alegre num total de cinco pessoas. O pré-teste centra-se na avaliação do questionário enquanto tal, procurando verificar se todas as perguntas foram respondidas adequadamente, desde a clareza dos termos à ordem das perguntas (GIL, 1991).

Opta-se por levantamento de dados através de questionário, de forma a obter maior objetividade dos dados, anonimato (SELLTIZ et al., 1975), uniformidade nas avaliações, neutralidade.

QUIVY e CAMPENHOUDT (1998, p. 189) apresentam os objetivos para os quais o questionário é especialmente adequado:

- *Conhecimento de uma população enquanto tal: as suas condições e modos de vida, os seus comportamentos, os seus valores ou as suas opiniões;*
- *A análise de um fenômeno social que se julga poder apreender melhor a partir de informações relativas aos indivíduos da população em questão;*
- *De uma maneira geral, os casos em que é necessário interrogar um grande número de pessoas e em que se levanta um problema de representatividade.*

3.2.1 - Avaliação de estilo de gestão em conselhos municipais de assistência social: o instrumento de coleta de dados

O instrumento para coleta de dados e definição do estilo de gestão do CMAS/POA, utiliza-se um modelo baseado no apêndice II do livro *A Organização Humana* de Rensis Likert (1975).

Desta forma, para avaliar o estilo de gestão, consideram-se basicamente oito dimensões: processos de liderança utilizados; natureza das forças motivacionais; natureza do processo de comunicação; natureza do processo de influência e interação; natureza do processo decisório; natureza do sistema de metas e diretrizes; natureza dos processos de controle; e metas de desempenho e treinamento.

Esse instrumento é capaz de detectar o estilo de gestão utilizado em determinado conselho municipal de assistência social, podendo ainda apontar aspectos do estilo de gestão utilizado que podem ser modificados, a fim de otimizá-lo, ou seja, torná-lo mais participativo.

As respostas às perguntas originadas dos indicadores são apresentadas em um *continnum* que vai desde *não*, passando por *pouco* e *moderadamente* até o *sim*. Essa seqüência representa os estilos de gestão autoritário-forte, autoritário-benévolo, participativo-consultivo e participativo-grupal, sucessivamente.

Observa-se que os indicadores representam situações ora bem positivas, ora acentuadamente negativas. Quando acontece esse último caso, a questão deve ser medida de maneira invertida. Por exemplo, na dimensão *natureza das forças motivacionais*, a questão *os conselheiros sabotam as metas do CMAS?*, a resposta *não* corresponde ao estilo de gestão participativo-grupal; a resposta *pouco*, ao estilo participativo-consultivo, a resposta *moderadamente*, ao estilo autoritário-benévolo; e *sim*, ao estilo autoritário-forte.

As variáveis (apresentadas na tabela 7) que estão invertidas neste trabalho são: NFM6, NFM7, NFM9, NFM10, NFM11, NFM13, NPC19, NPC22, NPC24, NPC25, NPII34, NPD44, NPCont50, NPCont52, CD58 e CD60.

Nas demais questões, em que o conteúdo denota uma postura positiva, as respostas têm essa correspondência:

1 – *Não*, corresponde ao estilo de gestão autoritário-forte;

2 - *Pouco*, corresponde ao estilo de gestão autoritário-benévolo;

3 – *Moderadamente*, corresponde ao estilo de gestão participativo-consultivo;

4 - *Sim*, corresponde ao estilo de gestão participativo-grupal.

Cabe observar que qualquer técnica de pesquisa pode ser comparada com a arte da fotografia.

Considerando os objetivos: se a fotografia fixa em imagem uma determinada situação num dado momento, a finalidade de uma pesquisa é também fixar num dado momento uma determinada situação social.

Quanto ao destino final e utilização dos seus produtos: uma fotografia pode ser conservada no álbum de família, mas também pode ser uma obra de arte, imediata ou tecnicamente utilitária, ou ainda um instrumento de marketing. Do mesmo modo, o produto de uma pesquisa, pode ter efeitos múltiplos e cumprir funções sociais diversas: legitimação de estratégias, institucionalização de normas, meios de ação, dentre outras coisas.

Na fase do tratamento: quando da revelação de uma fotografia, utilizam-se diferentes produtos (papéis, reveladores, fixadores), pode-se acentuar certos contrastes ou atenuá-los, ampliar alguma parte da imagem. Na pesquisa, durante a interpretação dos dados, pode-se desenvolver particularmente mais um aspecto do que outro ou mesmo atenuar determinada descoberta em detrimento de outra.

No conhecimento básico de técnicas: na fotografia, dominar os tipos de objetivas, de *zoom*, melhores filmes, tipos de papéis, produtos de revelação ou de secagem. Na pesquisa, a situação é análoga, pois implica no domínio teórico das questões, das modalidades de construção de amostra, dos suportes lógicos e dos conhecimentos estatísticos necessários aos tratamentos dos dados, bem como, das técnicas de análise de dados qualitativos.

Por fim, utilizando-se um aparelho de captação de imagens estritamente idêntico e fotografando o mesmo objeto, pode-se obter imagens de qualidade diferentes. Tudo se baseia na regulação do aparelho para entrada de luz ou rapidez de movimento, mas também na

sensibilidade, na experiência e mesmo na intuição do fotógrafo. Do mesmo modo, com um orçamento semelhante e em condições idênticas, a qualidade de um estudo será igualmente função da experiência, das práticas anteriores, da imaginação da pessoa ou pessoas que o realizam.¹

Esse instrumento de definição de estilo de gestão de CMAS, quando utilizado em outro momento, pode sofrer ajustes que venham a aperfeiçoá-lo e/ou adequá-lo conforme a sensibilidade e experiência de quem o aplicar.

As dimensões propostas são formadas por características específicas, denominadas indicadores e/ou variáveis, que, agrupadas, indicam os estilo de gestão quanto a dimensão que se inserem.

Em cada dimensão apresentada encontra-se pelo menos uma variável causal², exceto as dimensões: *natureza do processo de controle e metas de desempenho e treinamento* que apresentam somente variáveis intermediárias.

Na primeira dimensão, ou seja, no *processo de liderança utilizado*, destacam-se os seguintes indicadores: se a diretoria tem confiança nos conselheiros; se os conselheiros confiam na diretoria; relacionamento de apoio da diretoria aos conselheiros, se os conselheiros sentem-se à vontade para discutir o que quiserem com a diretoria, e se a diretoria sempre ouve as idéias e opiniões dos conselheiros quando resolve solucionar problemas de serviço, fazendo uso construtivo dessas idéias.

Essa dimensão é basicamente formada por variáveis causais, fugindo a essa regra somente a segunda variável, que é intermediária, conforme demonstra o quadro 01.

¹ Analogia adaptada do artigo “Recolha e tratamento quantitativos dos dados de inquéritos”, por Luc Albarelo, 1997.

² Variáveis Causais, Intermediárias e Finais ou de Resultados são explicitadas no item 3.2.1.1. deste trabalho

Quadro 01 - Processos de liderança utilizados

| PERGUNTAS | Respostas | | | | |
|---|-----------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| 1. A Diretoria tem confiança nos conselheiros? | | | | | |
| 2. Por sua vez, os conselheiros confiam na Diretoria? | | | | | |
| 3. A Diretoria apresenta um relacionamento de apoio ao conselheiros? | | | | | |
| 4. Os conselheiros sentem-se à vontade para discutir o que quiserem com a Diretoria? | | | | | |
| 5. Quando a Diretoria resolve solucionar problemas de serviço, sempre ouve as idéias e opiniões dos conselheiros e invariavelmente faz uso construtivo delas? | | | | | |

| | |
|--|-------------------------------|
| | Variável causal |
| | Variável intermediária |

Na segunda dimensão, *natureza das forças motivacionais*, tem-se duas variáveis causais: se as razões para se participar do CMAS são expostas no sentido de segurança física e econômica e alcance de melhor *status* e se a maneira como são expostas essas razões são através de temor, ameaças de punições e ocasionais recompensas.

Os demais indicadores são intermediários: se os conselheiros são muito favoráveis às metas do CMAS; se as atitudes dos conselheiros são hostis às metas da organização; se os motivos dos conselheiros participarem do CMAS são conflitantes; se os conselheiros sabotam as metas do CMAS; se as atitudes para com os outros membros do CMAS são cooperativas e favoráveis; e o estado de espírito derivado dessas atitudes.

O quadro 02 indica as questões aplicadas na investigação quanto à natureza das forças motivacionais:

Quadro 02 - Natureza das forças motivacionais

| PERGUNTAS | RESPOSTAS | | | | |
|--|-----------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. As razões para se participar do CMAS são expostas no sentido de segurança física e econômica e alcance de melhor status? | | | | | |
| 7. A maneira como são expostas essas razões (de participar do CMAS) é através de temor, ameaças de punições e de ocasionais recompensas? | | | | | |
| 8. Os conselheiros são muito favoráveis às metas do Conselho? | | | | | |
| 9. As atitudes dos conselheiros em relação ao CMAS são em geral hostis às metas da organização? | | | | | |
| 10. Os motivos dos conselheiros participarem do CMAS são conflitantes? | | | | | |
| 11. Os conselheiros sabotam as metas do CMAS? | | | | | |
| 12. As atitudes para com os outros membros do CMAS são cooperativas e favoráveis? | | | | | |
| 13. O estado de espírito derivado das atitudes do CMAS são de frustração por pertencer ao CMAS e suas realizações? | | | | | |

| | |
|--|------------------------|
| | Variável causal |
| | Variável |

Na dimensão *natureza do processo de comunicação*, o indicador *fato da diretoria apresentar aos conselheiros todas as informações relevantes e responder a todas as perguntas*, é a variável causal.

As demais variáveis refletem a saúde do CMAS, ou seja, a existência de muita interação no CMAS para alcançar seus objetivos; fluxo de informação dinâmico e ágil no sentido diretoria – conselheiros, conselheiros – diretoria e conselheiros – conselheiros; qualquer membro do CMAS poder levantar uma informação; se as informações vindas da diretoria são aceitas com confiança pelos conselheiros; se a comunicação dos conselheiros com a diretoria pelos canais formais é adequada; se os conselheiros apresentam um grande sentimento de responsabilidade ao iniciarem uma comunicação; existência de grupos que produzam informações distorcidas ou precisas no CMAS; se a comunicação dos conselheiros com a diretoria pelos canais formais sofre distorção; a necessidade de um sistema suplementar de comunicação dos conselheiros à diretoria; a intensidade da comunicação entre os conselheiros; se a comunicação entre os conselheiros é adequada, de excelente qualidade e precisão; se a diretoria mantém amizade com os conselheiros; se a diretoria conhece e compreende os problemas que afligem os conselheiros; e se há percepção mútua dos

problemas apresentados pela diretoria e conselheiros, como destacado no quadro 03, que apresenta as questões referentes à dimensão natureza do processo de comunicação.

Quadro 03 - Natureza do processo de comunicação

| PERGUNTAS | Variáveis | | | | |
|---|-----------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| 14. Existe muita interação no CMAS para alcançar seus objetivos? | | | | | |
| 15. Existe intensa comunicação no CMAS para alcançar seus objetivos? | | | | | |
| 16. O fluxo de informações no CMAS flui da Diretoria para os conselheiros, vice-versa, e entre os conselheiros Indistintamente? | | | | | |
| 17. A informação no CMAS é levantada por qualquer membro, indistintamente? | | | | | |
| 18. A Diretoria apresenta aos conselheiros todas as informações relevantes e respondem a todas as perguntas? | | | | | |
| 19. As informações vindas da Diretoria são aceitas com desconfiança pelos conselheiros? | | | | | |
| 20. Você considera adequada a comunicação dos conselheiros com a Diretoria através dos canais formais? | | | | | |
| 21. O sentimento de responsabilidade dos conselheiros ao iniciarem uma comunicação é grande? | | | | | |
| 22. Existem grupos que produzem informações distorcidas no CMAS? | | | | | |
| 23. Existem grupos que produzem informações precisas no CMAS? | | | | | |
| 24. A comunicação dos conselheiros com a Diretoria pelos canais formais sofre distorções? | | | | | |
| 25. Existe necessidade de um sistema suplementar de comunicação dos conselheiros à Diretoria? | | | | | |
| 26. Existe intensa comunicação entre os conselheiros? | | | | | |
| 27. A comunicação entre os conselheiros é adequada e de excelente qualidade e precisão? | | | | | |
| 28. A Diretoria mantém amizade com os conselheiros? | | | | | |
| 29. A Diretoria conhece e compreende os problemas que afligem os conselheiros? | | | | | |
| 30. A Diretoria percebe corretamente os problemas apresentados pelos conselheiros e vice-versa? | | | | | |

| | |
|--|-------------------------------|
| | Variável Causal |
| | Variável Intermediária |

Na dimensão *natureza do processo de influência e interação*, encontra-se como variável causal o indicador: se a informação no CMAS flui em todas as direções, a partir de todos, vindo e indo para todas as comissões temáticas.

Os demais indicadores são intermediários: existência de interação amistosa no CMAS com elevado grau de confiança; cooperação no trabalho de equipe; se os conselheiros podem influir nas metas, métodos e atividades do CMAS; se a diretoria influencia nas metas,

métodos e atividades do CMAS, através de pressões e até punições aos conselheiros.

O quadro 04 apresenta as perguntas feitas quanto à dimensão natureza do processo de influência e interação:

Quadro 04 - Natureza do processo de influência e interação

| PERGUNTAS | Varáveis | | | | |
|---|----------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| 31. Existe interação amistosa no CMAS com elevado grau de confiança? | | | | | |
| 32. Há cooperação no trabalho de equipe no CMAS? | | | | | |
| 33. Os conselheiros podem influir nas metas, métodos e atividades do CMAS? | | | | | |
| 34. A Diretoria influencia nas metas, métodos e atividades do Conselho através de pressões e até punições aos conselheiros? | | | | | |
| 35. A informação no CMAS flui em todas as direções, a partir de todos, vindo e indo para todas as comissões temáticas? | | | | | |

| | |
|--|-------------------------------|
| | Variável causal |
| | Variável intermediária |

Na dimensão *natureza do processo decisório*, consideram-se os indicadores: efetividade das decisões a serem tomadas durante as reuniões do CMAS; se a informação disponível para o processo decisório é precisa e completa no CMAS; se os conselheiros estão cientes dos problemas sociais em relação aos quais definem e decidem soluções; se é empregado conhecimento técnico e profissional oriundo das comissões temáticas nas decisões do CMAS; se os conselheiros se apropriam dessas informações; se o processo decisório estimula os conselheiros a participarem das decisões no CMAS.

Os indicadores: participação dos conselheiros nas decisões relacionadas ao serviço que executam; decisões baseadas no consenso do grupo e trabalho em equipe encorajado pelo processo decisório são variáveis causais, como demonstra o quadro 05, que apresenta as questões referentes à dimensão natureza do processo decisório.

Quadro 05 - Natureza do processo decisório

| PERGUNTAS | Variáveis | | | | |
|--|-----------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| 36. As decisões são efetivamente tomadas durante as reuniões do CMAS? | | | | | |
| 37. A informação disponível para o processo decisório é precisa e completa no CMAS? | | | | | |
| 38. Os conselheiros estão cientes dos problemas sociais em relação aos quais definem e decidem soluções? | | | | | |
| 39. Emprega-se conhecimento técnico e profissional oriundo das comissões nas decisões do CMAS? | | | | | |
| 40. O conselho decide tendo em vista os pareceres e encaminhamentos das comissões temáticas no mesmo nível hierárquico dos que detêm as informações? | | | | | |
| 41. O processo decisório do CMAS estimula os conselheiros a participarem das decisões? | | | | | |
| 42. Os conselheiros participam das decisões relacionadas ao serviço que executam? | | | | | |
| 43. As decisões do CMAS baseiam-se no consenso do grupo? | | | | | |
| 44. O processo decisório do CMAS desencoraja o trabalho em equipe? | | | | | |

| | |
|--|-------------------------------|
| | Variável causal |
| | Variável intermediária |

Na dimensão *natureza do sistema de metas e de diretrizes* a variável causal é: as metas do CMAS serem estabelecidas pela maioria dos seus membros. As demais são variáveis intermediárias: se o desempenho buscado pela diretoria do CMAS encontra forte resistência por parte dos conselheiros; se todos os membros do CMAS lutam por metas de elevado desempenho e se as metas baseadas no consenso grupal do CMAS são franca e lealmente aceitas por seus membros. O quadro 06 destaca essas questões.

Quadro 06 - Natureza do sistema de metas e de diretrizes

| PERGUNTAS | Variáveis | | | | |
|---|-----------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| 45. As metas do CMAS são estabelecidas pela maioria dos seus membros? | | | | | |
| 46. O desempenho buscado pela Diretoria do CMAS encontra forte resistência de parte dos conselheiros? | | | | | |
| 47. Todos os membros do CMAS lutam por metas de elevado desempenho? | | | | | |
| 48. As metas baseadas no consenso grupal do CMAS são franca e lealmente aceitas por seus membros? | | | | | |

| | |
|--|-------------------------------|
| | Variável causal |
| | Variável intermediária |

Na dimensão *natureza do processo de controle* deve-se sondar se o interesse e

preocupação pelo controle e fiscalização do CMAS ocorre em todos os seus membros; se as informações de controle são incompletas e imprecisas, ou ainda distorcidas e falsificadas; se a avaliação no CMAS é amplamente praticada e difundida em todos os seus níveis e setores; a existência de grupos informais que se opõem às metas formais do CMAS e se os dados de controle são usados para auto-orientação e para a resolução de problemas, não sendo empregados punitivamente, conforme demonstrado no quadro 07.

Quadro 07 - Natureza dos processos de controle

| PERGUNTAS | Variáveis | | | | |
|---|-----------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| 49. O interesse e preocupação pelo controle e fiscalização do CMAS ocorre em todos os seus membros (Diretoria, conselheiros e Comissões)? | | | | | |
| 50. As informações de controle do CMAS são incompletas e imprecisas ou até distorcidas e falsificadas? | | | | | |
| 51. A avaliação do CMAS é amplamente praticada e difundida em todos os seus níveis e setores? | | | | | |
| 52. Existem grupos informais que se opõem às metas (formais) do CMAS? | | | | | |
| 53. Os dados de controle no CMAS são usados para auto-orientação e para a resolução de problemas, não sendo empregados punitivamente? | | | | | |

Variável Intermediária

Na dimensão *metas de desempenho e treinamento*, demonstrado no quadro 08, consideram-se como indicadores: se o nível das metas de desempenho que a diretoria busca alcançar é altíssimo; se o conselheiros recebem treinamento desejado e se os recursos fornecidos para o treinamento dos conselheiros são excelentes.

Quadro 08 - Metas de desempenho e treinamento

| PERGUNTAS | Variáveis | | | | |
|---|-----------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| 54. O nível das metas de desempenho do CMAS que a Diretoria busca alcançar é altíssimo? | | | | | |
| 55. O conselheiro recebe treinamento desejado? | | | | | |
| 56. Os recursos fornecidos para o treinamento dos conselheiros são excelentes? | | | | | |

Variável intermediária

Apesar das características de desempenho não fazerem parte das dimensões utilizadas para diagnosticar o estilo de gestão de um conselho de assistência social, e sim serem as conseqüências do estilo adotado por uma organização, manteve-se no questionário, por se tratar do único instrumento de coleta de dados.

Quadro 09 - Características de desempenho:

| PERGUNTAS | Variáveis | | | | |
|---|-----------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| 57. A produtividade do CMAS é excelente? | | | | | |
| 58. A rotatividade de conselheiros no CMAS é elevada? | | | | | |
| 59. O índice de ausência dos membros do CMAS é baixa? | | | | | |
| 60. O desperdício de recursos humanos e materiais no CMAS é grande? | | | | | |

Variável final

3.2.1.1 - As variáveis causais, intermediárias e finais:

LIKERT (1975) divide as variáveis, que compõem seu instrumento de diagnóstico organizacional, em variáveis causais, variáveis intermediárias e variáveis finais ou de resultados.

As variáveis causais são aquelas *caracterizadas pela independência que trazem em si. Determinam o curso de eventos da organização e os próprios resultados obtidos pela empresa* (LIKERT, 1975, p. 41), ou seja, quando mudadas, causam alterações em outras variáveis, mas não são influenciadas por essas. São as que podem ser alteradas, modificadas pela organização e seus dirigentes. Não são fixadas ou controladas por circunstâncias externas. Englobam a estrutura da organização e as diretrizes, decisões, estratégias, aptidões e comportamento da administração da firma.

As variáveis intermediárias são as que *refletem a saúde interna da organização* (LIKERT, 1975, p. 44). São por exemplo, a lealdade encontrada, as atitudes, as motivações,

as metas de desempenho individual e a consciência geral da capacidade de todos para uma interação eficaz, perfeita comunicação e correta tomada de decisão.

As variáveis de resultados são *as dependentes, aquelas que refletem as realizações da organização* (LIKERT, 1975, p.44). São a produtividade, os custos, os desperdícios e os lucros.

A figura 1, a seguir, apresenta de forma sintética a interdependência existente entre as variáveis causais, intermediárias e finais ou de resultados. Representa de forma simplificada a seqüência de ocorrências numa empresa bem organizada e afetada pelo uso dos sistemas autoritário-forte e autoritário-benévolo ou participativo-grupal³.

Figura 1

Seqüência simplificada de ocorrências em uma empresa organizada e afetada pelo uso dos sistemas 1 e 2 ou 4

| | | |
|--------------------------|--|---|
| | Se o administrador tem: Um plano bem elaborado de operações, Elevados objetivos de desempenho, Muita competência técnica (ele próprio ou seus assistentes de assessoria) | |
| | e se age segundo: | |
| Variáveis causais | Os sistemas 1 ou 2 por exemplo, empregando pressão hierárquica direta em busca de resultados concretos, inclusive aplicando concursos, disputas pessoais e outras práticas dos sistemas tradicionais. | O sistema 4 por exemplo, empregando o princípio do relacionamento de apoio, métodos grupais de supervisão e outros princípios contidos no Sistema 4. |
| | Sua organização exibirá: | |
| Variáveis intermediárias | Menor lealdade grupal. Metas mais baixas de desempenho. Mais conflitos e menos cooperação. Menor assistência técnica aos colegas. Sentimento mais acentuado de pressões injustificáveis. Atitudes menos favoráveis em relação ao administrador. Menor motivação para produzir. | Maior lealdade grupal. Metas mais altas de desempenho. Maior cooperação. Mais assistência técnica aos colegas. Sentimento pouco acentuado de pressões injustificáveis. Atitudes mais favoráveis em relação ao administrador. Maior motivação para produzir. |
| | E sua organização alcançará | |
| Variáveis de resultados | Menor produtividade. Rotatividade maior. Índice de ausência elevado. Desperdício de recursos humanos e materiais elevados. | Maior produtividade. Rotatividade menor. Índice de ausência baixos. Desperdício de recursos humanos e materiais baixos. |

Fonte: Likert, Rensis. *A Organização Humana*. São Paulo: Atlas, 1975, p.98.

³ O Sistema 1 corresponde ao Sistema Autoritário Forte, o Sistema 2 ao Autoritário Benévolo e o Sistema 4 ao Participativo Grupal.

∞

Ou seja, para obter maior produtividade, baixo desperdício de recursos humanos e materiais, baixo índice de ausência e rotatividade, deve-se focar as variáveis causais da organização e tentar adequá-las ao sistema de administração participativo-grupal, pois a seqüência de ocorrências em que se alcança variáveis de resultados com essas características, são desse sistema.

3.3 - População / amostra

Esta pesquisa desenvolve-se junto ao CMAS/POA -RS, através de seus membros conselheiros titulares.

Atualmente, no CMAS/POA, estão previstos 45 (quarenta e cinco) membros conselheiros distribuídos conforme o artigo 3º de seu regimento interno:

- 15 (quinze) membros representantes do Poder Executivo Municipal;
- 04 (quatro) representantes do Poder Executivo Estadual na área da assistência social;
- 01 (um) representante do Poder Executivo Federal na área de assistência social;
- 02 (dois) funcionários do Poder Legislativo Municipal;
- 03 (três) representantes de entidades prestadoras de serviços de assistência social com atuação municipal;
- 01 (um) representante da categoria do setor;
- 02 (dois) representantes de entidades de organização e/ou representação dos usuários com atuação municipal;
- 16 (dezesesseis) representantes dos usuários oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS;
- 01 (um) representante da UAMPA.

Devido a algumas entidades, CRAS, organizações e/ou repartições públicas não terem mandado representantes ao CMAS/POA, atualmente o mesmo é composto por 35

conselheiros titulares.

Esses 35 conselheiros titulares são os que têm direito a voto nas assembleias do CMAS/POA. Diante disso, entende-se que são os responsáveis diretos pelas deliberações da política municipal de assistência social de Porto Alegre e assim perfazem o universo desse trabalho. Dessa maneira, não haverá necessidade de um levantamento amostral por ser esse número considerado o total da população da pesquisa. Por população, entende-se *o conjunto de elementos constituintes de um todo* (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1998, p. 160)

3.4 - Análise dos dados

Caracteriza-se o perfil dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre, como sugere LINDBLON (1981, p. 8):

para compreendermos quem ou o que formula políticas, é preciso entender as características dos participantes, os papéis que desempenham, a autoridade e os outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam mutuamente.

No tratamento dos dados do questionário, utiliza-se a estatística descritiva que tem por propósito utilizar *técnicas que permitem organizar, resumir e apresentar os dados coletados de tal forma que se pode interpretá-los à luz dos objetivos da pesquisa* (BARBETTA, 1994, p. 65).

Utiliza-se a medida de tendência central, que *recebe tal denominação pelo fato dos dados observados tenderem, em geral, a se agrupar em torno dos valores centrais* (CRESPO, 1984, p. 79); a média, que demonstra a *medida de posição que possui a maior estabilidade* (op. cit., p. 89); e o desvio-padrão, como medida de dispersão ou variabilidade, que considera *a totalidade dos valores da variável em estudo, o que faz dela índice de variabilidade bastante estável* (op. cit., p.112).

Os resultados são apresentados através de gráficos e tabelas. O uso da média torna-se suficiente por ter-se trabalhado com o universo dos conselheiros municipais de assistência social.

3.5 - Modelo de análise

Neste trabalho considera-se que os limites e/ou possibilidades à participação social na elaboração da política de assistência social de Porto Alegre estão diretamente vinculados ao estilo de gestão do CMAS.

Acredita-se que quanto mais o estilo de gestão do CMAS se aproximar do sistema participativo, mais suas deliberações serão efetivadas nas ações do órgão competente, assim caracterizando uma efetiva participação social.

Para definir o estilo de gestão do CMAS, a proposta de Rensis Likert descrita em seu livro *A Organização Humana* será norteadora deste trabalho uma vez que *a possibilidade de usá-lo para identificar a natureza do sistema empregado por determinada firma foi reconhecida quando da publicação deste livro* (SWARTLEY apud LIKERT, 1975, p. 23).

Nesta obra (*A Organização Humana*, 1975), Likert classifica os sistemas de organização como: autoritário-rígido, autoritário-benevolente, participativo-deliberativo e participativo-grupal. Porém, em seu trabalho anterior (*Novos Padrões de Administração*, 1971), utiliza as terminologias: autoritário-forte, autoritário-benévolo, participativo-consultivo e participativo-grupal, as quais são adotadas quando da classificação do estilo de gestão no CMAS, por serem as que mais se aproximam dessa realidade. Em seu livro *administração de conflitos* (1979), escrito em parceria com sua esposa Jane Gibson Likert, adota os termos *sistema 1*, *sistema 2*, *sistema 3* e *sistema 4*. Trata-se de uma descrição da aplicação do sistema 4 em administração de conflitos em universidades, escolas, organizações industriais e conflitos urbanos.

Para classificá-las, o autor propõe que sejam considerados os seguintes aspectos ou dimensões: *processo de liderança utilizados; natureza das forças motivacionais; natureza do processo de comunicação; natureza do processo de influência e interação; natureza do processo decisório; natureza do sistema de metas e diretrizes; natureza dos processos de controle; e metas de desempenho e treinamento*, apresentados no item 2.5 deste trabalho. Deve-se ressaltar que foi mantido o aspecto *características do desempenho* por querer-se investigar a visão dos conselheiros municipais de assistência social. Assim, mantém-se esse indicador para levantar a dimensão *perfil limites e/ou possibilidades da participação social*.

Na dimensão *perfil sócio-técnico* elegem-se como indicadores: idade, escolaridade, sexo, procedência institucional, renda familiar, atividade profissional, cursos de capacitação, seminários, encontros, conferências e atividade profissional anterior.

A figura 2 deste trabalho apresenta de maneira sintética o modo como se encadeia essa pesquisa:

Figura 2

Modelo analítico de pesquisa

| | | |
|---|--|--|
| Estilo de Gestão na Elaboração de Política de Assistência Social: a Visão do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (RS) | | |
| B | | |
| Objetivo Geral | | |
| Avaliar o estilo de gestão do CMAS na elaboração da política de assistência social de Porto Alegre – RS | | |
| B B | | |
| Objetivos Específicos | | |
| Caracterizar o perfil sócio-técnico dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre, segundo as variáveis: idade, sexo, procedência institucional, atividade profissional, renda familiar, escolaridade e cursos, seminários, encontros e conferências que tenha participado, objetivando levantar as características principais desses atores envolvidos na tomada de decisão da política em foco. | Avaliar as características, limites e possibilidades de atuação do CMAS, tendo em vista as dimensões: processos de liderança utilizados, forças motivacionais, processo de comunicação, processo de influência e interação, processo decisório, sistema de metas e diretrizes, processos de controle, metas de desempenho e treinamento e características de desempenho. | Sugerir melhorias na atuação do CMAS, tendo em vista os resultados obtidos nas diversas dimensões. |
| B | B | B |
| Perfil Sócio – Técnico | Participação Social | Limites e possibilidades |
| Idade, Sexo, procedência institucional, atividade profissional, renda familiar, escolaridade e cursos, seminários, encontros e conferências. | Processos de liderança utilizados, forças motivacionais, processo de comunicação, processo de influência e interação, processo decisório, sistema de metas e diretrizes, processos de controle, metas de desempenho e treinamento e características de desempenho. | Processos de liderança utilizados, forças motivacionais, processo de comunicação, processo de influência e interação, processo decisório, sistema de metas e diretrizes, processos de controle, metas de desempenho e treinamento e características de desempenho. |

A elaboração do questionário desse trabalho parte da tabela 14-1 do livro *Novos padrões de administração*, de Rensis Likert (1971), que apresenta um modelo de análise para se caracterizar organizações e desempenhos segundo as dimensões: *natureza das forças motivacionais; natureza do processo de comunicação; natureza do processo de interação-influência; natureza do processo de tomada de decisões; natureza do estabelecimento de metas e expedição; natureza do processo de controle e características do desempenho.*

Pesquisando-se sobre o referido autor, constata-se que no livro *A Organização Humana*, ele repete essas características no quadro 3.11; esse quadro foi concebido inicialmente com o intuito de mostrar as diferenças entre os sistemas administrativos; todavia, mostra-se útil para identificar a natureza do sistema administrativo empregado em firmas e/ou organizações.

O quadro 7.1 (Likert, 1975, p.146) adiciona duas dimensões ao quadro 3.11: processos de liderança utilizados e *metas de desempenho*; também acrescenta uma variável na dimensão *natureza do processo decisório*. Retirou ainda o item características de desempenho para construir o apêndice II, que é um *instrumento aperfeiçoado para a avaliação do sistema administrativo de qualquer organização e deve ser, evidentemente, preferido à versão original exibida no quadro 3.1* (op.cit,1975, p.150/1).

O questionário, elaborado para verificar o estilo de gestão do CMAS na elaboração da política de assistência social de Porto Alegre(RS), baseia-se principalmente no apêndice II, porém manteve o item características do desempenho encontrado no quadro 3.1, visto ser o único instrumento de coleta de dados dessa pesquisa. Assim, deixa-se no questionário as variáveis causais (as que abrangem a estrutura da organização e podem ser alteradas ou modificadas pela organização), intermediárias (que refletem a *saúde* interna da organização; por exemplo: lealdade existente, atitudes, motivações, metas de desempenho, perfeita comunicação, etc.) e de resultados (que são as dependentes, as que refletem as realizações da organização; por exemplo: a produtividade, os desperdícios no serviço, os lucros).

Assim, partindo dessa proposta, foi elaborado um questionário inicial e apresentado a seis profissionais: um historiador, um advogado, um especialista altamente qualificado em pesquisa quantitativa, um administrador e duas sociólogas, que deram pareceres às modificações. Por cinco vezes, caminhou-se nesse processo de construção, avaliação, reconstrução, reelaborando-se o instrumento de coleta de dados.

Quando se chegou a um resultado considerado razoável aplicou-se a cinco conselheiros municipais de assistência social e foi definido seu formato final.

4 - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 - Descrição da coleta de dados

No mês de julho de 1998, foi solicitado à Secretaria Executiva do CMAS/POA uma relação contendo os nomes e telefones dos conselheiros municipais de assistência social, o que foi providenciado imediatamente.

Constatou-se que das 45 (quarenta e cinco) vagas previstas no regimento interno do conselho, somente trinta e cinco estavam preenchidas com membros titulares. Dessa maneira, adota-se essa referência como o universo de pesquisa.

Nos meses de julho e agosto do mesmo ano, fizeram-se as entrevistas com os conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre que se mostraram muito acessíveis à pesquisa e ansiosos pelo resultado da mesma.

Alguns concederam entrevista na sede do CMAS/POA, outros em seus locais de trabalho e alguns em suas respectivas residências. Essa disponibilidade dos conselheiros facilitou o trabalho de coleta de dados.

4.2 - Processamento dos dados

Para o processamento dos dados da pesquisa, foram utilizados dois softwares: o SPSS – Software Statistical Package for the Social Sciences e o “POINTER” – Sistema de Implementação e Apontamento de Informações. Segundo KLERING (1994, p.106-111) as principais características desse software são:

- Gerenciador de banco de dados, emissor de relatórios de estatísticas descritivas e editor gráfico de estatísticas do banco de dados;
- Inicializa e atualiza dados de forma semelhante ao software DBASE-III *plus*, através do módulo de gerenciamento de banco de dados, utilizando intensamente caixas de diálogo. As variáveis manipuladas são compatíveis com as de banco de dados da família “DBF” (C, N D U M, etc), ao mesmo tempo que guardam relação direta com os tipos de variáveis da disciplina de estatística (respostas simples/múltiplas, escalares ordinais e numéricas);
- Tem capacidade de editar de forma quase instantânea, gráficos estatísticos prontos, com legendas e títulos adequados, em termos de conteúdo, forma e tamanho (não precisam ser montados passo-a-passo). Considerando múltiplas combinações de variáveis colocadas dinamicamente à disposição do usuário, é possível editar facilmente grande número de gráficos, distintos quanto à forma e conteúdo;
- Pode gerar arquivos de interfaces com outros softwares estatísticos, como o SPSS, SAS e STATGRAPHICS, de maneira a viabilizar o processamento de técnicas estatísticas ainda não implementadas, como *análise fatorial*, *análise de clusters*, *correlação de postos* e outras;
- Utiliza intensamente caixas de diálogo (ou *réguas de ajuda*), que são muito úteis na recuperação e manipulação de dados, especialmente nas apresentações públicas dos dados;
- Compõem-se, ao todo, de cerca de 100 programas ou módulos, excluídas as bibliotecas.

4.3 - Descrição da população: o perfil sócio-técnico dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre

Para estabelecer o perfil dos conselheiros, foram adotadas as seguintes variáveis: procedência institucional, idade, sexo, renda familiar, escolaridade, profissão e eventos de que tenham participado na área da assistência social.

Os quadros a seguir traçam o perfil dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre em 1998. Tal procedimento baseia-se no fato de entender-se ser importante conhecer o tomador de decisão de políticas.

Dos 35 (trinta e cinco) conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre titulares entrevistados nos meses de agosto e setembro de 1998, os quais definem o estilo de gestão do CMAS, apresentam as seguintes características que configuram o perfil sócio-técnico.

A tabela 1 demonstra a representação dos entrevistados no CMAS.

Tabela 1
Representação no CMAS de Porto Alegre/RS/1998

| Procedência | N | % |
|------------------------|----------|----------|
| Governamental | 14 | 40 |
| Sociedade Civil | 21 | 60 |
| TOTAL | 35 | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa

Observa-se que, dos trinta e cinco entrevistados, 60% são representantes da sociedade civil e 40% do governo. Esse dado demonstra que nesse conselho o governo tem minoria numérica, apesar da previsão legal de vagas ser de 23 para a sociedade civil e 22 para o governo. Esse fato ocorre em função da ausência de encaminhamento de representantes por alguns órgãos governamentais.

A tabela 2 apresenta a faixa etária dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre.

Tabela 2
Faixa etária dos conselheiros municipais de assistência social de
Porto Alegre/RS/1998

| Idade | Frequência | % |
|------------------------|-------------------|----------|
| De 21 – 30 anos | 4 | 11,4 |
| De 31 – 40 anos | 16 | 45,8 |
| De 41 – 50 anos | 4 | 11,4 |
| Mais de 50 anos | 11 | 31,4 |
| TOTAL | 35 | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa.

Dos trinta e cinco conselheiros entrevistados, dezesseis (que representam 45% aproximadamente) apresentam idade compreendida entre 31 e 40. Onze conselheiros (aproximadamente 31%) possuem mais de 50 anos de idade.

Na faixa etária de 41 a 50 anos de idade, encontram-se 4 conselheiros titulares. E, por fim, na faixa etária de 21 a 30 anos de idade, encontram-se 4 conselheiros.

Na tabela 3 apresenta-se como os conselheiros estão distribuídos com relação ao gênero.

Tabela 3
Gênero dos conselheiros municipais de Porto Alegre/RS/1998

| Gênero | Frequência | % |
|------------------|-------------------|----------|
| Masculino | 8 | 22,9 |
| Feminino | 27 | 77,1 |
| TOTAL | 35 | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa

Dos conselheiros entrevistados, 27 são do sexo feminino e 8 do sexo masculino, caracterizando uma predominância absoluta de mulheres no CMAS/POA.

A tabela 4 apresenta a renda familiar dos entrevistados:

Tabela 4
Renda familiar em salários mínimos –SM- dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre/RS/1998

| SM | Frequência | % |
|--------------|------------|------------|
| < 3 | 1 | 2,9 |
| 3 – 6 | 8 | 22,9 |
| 7 – 13 | 9 | 25,7 |
| 14 – 24 | 12 | 34,3 |
| > 24 | 3 | 8,6 |
| Sem renda | 2 | 5,7 |
| TOTAL | 35 | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa

Dos conselheiros entrevistados, 12 (cerca de 34%) responderam que possuem uma renda familiar na faixa compreendida entre 14 e 24 salários mínimos. Nove (cerca de 25%) conselheiros responderam que apresentam faixa de renda familiar compreendida entre 7 e 13 salários mínimos. Observa-se que dois conselheiros não possuem atualmente nenhuma renda familiar.

A tabela 5 demonstra a escolaridade dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre em 1998.

Tabela 5
Escolaridade dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre/1998

| Escolaridade | N | % |
|----------------------|-----------|------------|
| 1ºGrau Comp./Incomp. | 3 | 8,6 |
| 2ºGrau Comp./Incomp. | 6 | 17,1 |
| Superior Comp./Inc. | 10 | 28,6 |
| Especialização C./I. | 10 | 28,6 |
| Mestrado C./I. | 6 | 17,1 |
| TOTAL | 35 | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa

Observa-se nesta tabela que os conselheiros apresentam um grau de escolaridade elevado. Dos 35 entrevistados, vinte e seis (cerca de 74%) tem no mínimo curso superior incompleto/completo. Desses conselheiros, 10 (aproximadamente 28%) tem especialização e seis (aproximadamente 17%) apresentam o curso de mestrado.

A tabela de número 6 apresenta as atividades profissionais dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre

Tabela 6
Atividade profissional dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre/1998

| Profissão | N | % |
|--------------------------|----------|----------|
| Assistente social | 15 | 42,9 |
| Professor | 5 | 14,3 |
| Área de saúde | 4 | 11,4 |
| Advogado | 1 | 2,9 |
| Administrador | 1 | 2,9 |
| Aposentado | 2 | 5,7 |
| Serviços diversos | 7 | 20,0 |
| TOTAL | 35 | 100,0 |

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Quanto às atividades profissionais dos conselheiros, percebe-se que a mais encontrada é a de assistente social, com 15 entrevistados, cerca de 43%. A segunda opção que mais aparece é a de serviços diversos, sete entrevistados, cerca de 20%. Nesta opção agrupou-se; segurança, diarista, ajudante de pedreiro, faxineira, agentes administrativos, etc.

Dos entrevistados, 5 (cerca de 14%) responderam que exercem a atividade de professor e 4 (cerca de 11%) encontram-se na área da saúde, sendo que destes um é médico.

O quadro 10 apresenta os eventos da área da assistência social dos quais os conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre participaram. Nesse quadro não está especificado se a participação foi como organizador, delegado ou observador.

Quadro 10
Eventos da área da assistência social de que os
conselheiros participaram

| Eventos | N |
|---|----------|
| I Conferência Municipal de Assistência Social/POA | 13 |
| II Conferência Municipal de Assistência Social/POA | 20 |
| III Conferência Municipal de Assistência Social/POA | 29 |
| I Conferência Estadual de Assistência Social/RS | 08 |
| II Conferência Estadual de Assistência Social/RS | 15 |
| III Conferência Estadual de Assistência Social/RS | 17 |
| I Conferência Municipal DST/AIDS/PoA | 03 |
| I Conferência Municipal de Direito Humanos/POA | 03 |
| I Conferência Nacional de Assistência Social | 01 |
| II Conferência Nacional de Assistência Social | 03 |
| Conferências Municipais de outros municípios | 04 |
| I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente/POA | 01 |
| II Conferência Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente/POA | 01 |
| III Conferência Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente/POA | 05 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa.

Percebe-se que o evento mais prestigiado pelos conselheiros municipais de assistência social foi a III conferência municipal de assistência social de Porto Alegre, ocorrido no ano de 1997.

A segunda conferência estadual de assistência social - RS - teve a participação de 20 conselheiros municipais , sendo o segundo evento mais freqüentado.

No contexto geral, percebe-se que os conselheiros municipais de assistência social procuram participação em eventos da área.

Destaca-se o fato de alguns conselheiros participarem desses eventos como organizadores, consultores, palestrantes, o que denota uma capacidade sócio-técnica bastante elevada.

4.4 - Descrição e análise dos resultados da pesquisa

As tabelas a seguir apresentam o estilo de gestão do CMAS/POA. Nele estão contidos todos os resultados da pesquisa, divididos nas dimensões baseadas em Rensis Likert.

Para definir o estilo de gestão do CMAS/POA calculou-se a média das respostas por se tratar de um valor estável e que agrupa os demais ao seu redor e o desvio-padrão como medida de variância.

Criou-se um intervalo (conforme quadro 11) de 1 (um) até 4 (quatro) e convencionou-se que os resultados sobre os estilos de gestão seriam definidos com a coincidência ou proximidade das médias com os números do intervalo criado.

Neste intervalo, determinou-se que média de 1 (um) até 1,49 (um inteiro e quarenta e nove centésimos) corresponde ao estilo de gestão autoritário-forte; de 1,51 (um inteiro e cinquenta e um centésimos) até 2,49 (dois inteiros e quarenta e nove centésimos) estilo de gestão autoritário-benévolo; de 2,51 (dois inteiros e cinquenta e um centésimos) até 3,49 (três inteiros e quarenta e nove centésimos) estilo de gestão participativo-consultivo; e o intervalo compreendido de 3,51 (três inteiros e cinquenta e um centésimos) até 4 (quatro) estilo de gestão participativo-grupal.

Nos casos em que a média obtida seja 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos), 2,50 (dois inteiros e cinquenta centésimos), e 3,50 (três inteiros e cinquenta centésimos), deve-se verificar os milésimos obtidos para constatar o estilo de gestão.

Quadro 11
Intervalo para visualização de estilo de gestão de CMAS

| Variáveis | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 2 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 3 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 4 |
|-----------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| N | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.4.1 - Estilo de gestão do CMAS/POA quanto às variáveis em geral

Para se medir os resultados dessa pesquisa adota-se a média como medida de tendência central; e o desvio-padrão, como medida de dispersão ou de variabilidade.

Como medida de dispersão ou de variabilidade, adota-se o desvio-padrão por estabilidade, pois considera a totalidade dos valores da variável.

O desvio-padrão mede o consenso na opinião ou percepção dos respondentes. Dessa forma, adota-se a sugestão dos orientadores dessa pesquisa criando-se a seguinte convenção: quando o desvio-padrão estiver compreendido entre 0,9 e 1,1 é razoável; abaixo de 0,9 o desvio-padrão é elevado e acima de 1,1, o desvio-padrão é baixo. Ou seja, quanto menor o desvio-padrão, maior o consenso nas respostas

A tabela 7 apresenta os resultados gerais da pesquisa, demonstrando o estilo de gestão em cada variável e dimensões.

Tabela 7

Estilo de gestão do conselho municipal de assistência social de Porto Alegre/RS/1998

| Dimensão | Questões | | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | | X | S |
|--|--------------------------------------|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|
| | Legenda | Definição | F | % | F | % | F | % | F | % | | |
| 1. Processos de Liderança Utilizados | PLU1 | Confiança da Diretoria-conselheiros. | - | - | 3 | 8,6 | 14 | 40,0 | 18 | 51,4 | 3,42 | 0,65 |
| | PLU2 | Confiança conselheiros na Diretoria | - | - | 6 | 17,1 | 13 | 37,1 | 16 | 45,7 | 3,28 | 0,75 |
| | PLU3 | Relacionamento apoio Diretoria | 3 | 8,6 | 5 | 14,3 | 7 | 20,0 | 20 | 57,1 | 3,25 | 1,01 |
| | PLU4 | Conselheiros sentem a vontade | 2 | 5,7 | 3 | 8,6 | 7 | 20,0 | 23 | 65,7 | 3,45 | 0,88 |
| | PLU5 | Diretoria ouve conselheiros | - | - | 3 | 8,6 | 11 | 31,4 | 21 | 60,0 | 3,51 | 0,65 |
| | Geral | | 5 | 2,8 | 20 | 11,4 | 52 | 29,7 | 98 | 56 | 3,38 | 0,80 |
| 2. Natureza das Forças Motivacionais | NFM6 | Razões p/ participar CMAS | 6 | 17,1 | 2 | 5,7 | 3 | 8,6 | 24 | 68,6 | 3,29 | 1,17 |
| | NFM7 | Maneiras expostas razões temor | 4 | 11,4 | 2 | 5,7 | 2 | 5,7 | 27 | 77,1 | 3,49 | 1,04 |
| | NFM8 | Conselheiros favoráveis as metas | - | - | 2 | 5,7 | 12 | 34,3 | 21 | 60,0 | 3,48 | 0,78 |
| | NFM9 | Atitudes conselheiros hostis metas | - | - | 5 | 14,3 | 5 | 14,3 | 25 | 71,4 | 3,58 | 0,73 |
| | NFM10 | Motivos de participação conflitantes. | 8 | 22,9 | 7 | 20,0 | 4 | 11,4 | 16 | 45,7 | 2,80 | 1,25 |
| | NFM11 | Conselheiros sabotam metas CMAS | 1 | 2,9 | - | - | 6 | 17,1 | 28 | 80,0 | 3,75 | 0,61 |
| | NFM12 | Atitude cooperativa e favoráveis | - | - | 5 | 14,3 | 14 | 40,0 | 16 | 45,7 | 3,31 | 0,71 |
| | NFM13 | Estado de espírito de frustração | 1 | 2,9 | 6 | 17,1 | 5 | 14,3 | 23 | 65,7 | 3,43 | 0,88 |
| Geral | | 20 | 7,14 | 30 | 10,7 | 54 | 19,2 | 176 | 62,8 | 3,39 | 0,69 | |
| 3. Natureza do Processo de Comunicação | NPC14 | Interação no CMAS p/ alcançar objet. | 3 | 8,6 | 6 | 17,1 | 15 | 42,9 | 11 | 31,4 | 2,97 | 0,92 |
| | NPC15 | Intensa comunicação p/ alcançar obj. | 2 | 5,7 | 5 | 14,3 | 15 | 42,9 | 13 | 37,1 | 3,11 | 0,86 |
| | NPC16 | Fluxo de informação flui indistinta. | 1 | 2,9 | 8 | 22,9 | 13 | 37,1 | 13 | 37,1 | 3,08 | 0,85 |
| | NPC17 | Informação levantada indistintamente | 1 | 2,9 | 3 | 8,6 | 5 | 14,3 | 26 | 74,3 | 3,60 | 0,77 |
| | NPC18 | Diretoria. apresenta informações | - | - | - | - | 8 | 22,9 | 27 | 77,1 | 3,77 | 0,42 |
| | NPC19 | Informações Diretoria são aceitas | 1 | 2,9 | 8 | 22,9 | 9 | 25,7 | 17 | 48,6 | 3,20 | 0,90 |
| | NPC20 | Comunicação adequada cons/Diret. | 3 | 8,6 | 3 | 8,6 | 9 | 25,7 | 20 | 57,1 | 3,31 | 0,96 |
| | NPC21 | Sentimento responsab. conselheiros | - | - | 1 | 2,9 | 10 | 28,6 | 24 | 68,6 | 3,65 | 0,53 |
| | NPC22 | Grupos produzem distorção informa | 5 | 14,3 | 4 | 11,4 | 9 | 25,7 | 17 | 48,6 | 3,09 | 1,09 |
| | NPC23 | Grupos produzem precisão informa | - | - | 2 | 5,7 | 2 | 5,7 | 31 | 88,6 | 3,82 | 0,51 |
| | NPC24 | Comunicação canal formal distorção | 1 | 2,9 | 4 | 11,4 | 10 | 28,6 | 20 | 57,1 | 3,40 | 0,81 |
| | NPC25 | Necessidade sistema suplementar | 20 | 57,1 | 2 | 5,7 | 2 | 5,7 | 11 | 31,4 | 2,12 | 1,38 |
| | NPC26 | Intensa comunicação conselheiros | 14 | 40,0 | 4 | 11,4 | 11 | 31,4 | 6 | 17,1 | 2,25 | 1,17 |
| | NPC27 | Comunicação adequada conselheiros | 10 | 28,6 | 4 | 11,4 | 12 | 34,3 | 9 | 25,7 | 2,57 | 1,17 |
| | NPC28 | Amizade Diretoria conselheiros | 4 | 11,4 | 7 | 20,0 | 7 | 20,0 | 17 | 48,6 | 3,05 | 1,08 |
| | NPC29 | Diretoria conhece prob. conselheiros | 3 | 8,6 | 6 | 17,1 | 7 | 20,0 | 19 | 54,3 | 3,20 | 1,02 |
| NPC30 | Diretoria percebe prob. conselheiros | - | - | 4 | 11,4 | 17 | 48,6 | 14 | 40,0 | 3,28 | 0,66 | |
| Geral | | 69 | 12,3 | 63 | 11,2 | 132 | 23,6 | 294 | 52,6 | 3,16 | 1,05 | |
| 4. Natureza do Processo de Influência e Interação | NPII31 | Existe interação amistosa no CMAS | 1 | 2,9 | 8 | 22,9 | 12 | 34,3 | 14 | 40,0 | 3,11 | 0,86 |
| | NPII32 | Há cooperação equipe no CMAS | 3 | 8,6 | 6 | 17,1 | 13 | 37,1 | 13 | 37,1 | 3,02 | 0,95 |
| | NPII33 | Conselheiros influência nas metas | - | - | 2 | 5,7 | 4 | 11,4 | 29 | 82,9 | 3,77 | 0,54 |
| | NPII34 | Diretoria influenciam nas metas | - | - | 4 | 11,4 | 1 | 2,9 | 30 | 85,7 | 3,75 | 0,65 |
| | NPII35 | Informação flui em todas direções | 2 | 5,7 | 5 | 14,3 | 9 | 25,7 | 19 | 54,3 | 3,28 | 0,92 |
| | Geral | | 6 | 3,42 | 25 | 14,2 | 42 | 24 | 102 | 58 | 3,37 | 0,85 |
| 5. Natureza do Processo Decisório | NP36 | Decisões durante reuniões do CMAS | 2 | 5,7 | 1 | 2,9 | 9 | 25,7 | 23 | 65,7 | 3,51 | 0,81 |
| | NP37 | Informação p/ decisão precisa | 2 | 5,7 | 4 | 11,4 | 11 | 31,4 | 18 | 51,4 | 3,28 | 0,89 |
| | NP38 | Conselheiros problemas sociais. | - | - | 7 | 20,0 | 15 | 42,9 | 13 | 37,1 | 3,17 | 0,74 |
| | NP39 | Conhecimento técnico nas decisões | - | - | 4 | 11,4 | 7 | 20,0 | 24 | 68,6 | 3,57 | 0,69 |
| | NP40 | Decisão baseada em pareceres | 4 | 11,4 | - | - | 11 | 31,4 | 20 | 57,1 | 3,34 | 0,96 |
| | NP41 | Decisão estimula participação | - | - | 1 | 2,9 | 10 | 28,6 | 24 | 68,6 | 3,65 | 0,53 |
| | NP42 | Conselheiros participam decisões. | - | - | - | - | 8 | 22,9 | 27 | 77,1 | 3,77 | 0,42 |
| | NP43 | Decisões baseadas consenso grupal | - | - | - | - | 4 | 11,4 | 31 | 88,6 | 3,88 | 0,32 |
| | NP44 | Decisão desencoraja trabalho equipe | 2 | 5,7 | 2 | 5,7 | 1 | 2,9 | 30 | 85,7 | 3,69 | 0,83 |
| Geral | | 10 | 3,17 | 19 | 6,03 | 76 | 24,1 | 210 | 66,6 | 3,55 | 0,71 | |
| 6. Natureza do Sistema de Metas e Diretrizes | NSMD45 | Metas são estabelecidas pela maioria | 1 | 2,9 | 1 | 2,9 | 4 | 11,4 | 29 | 82,9 | 3,74 | 0,65 |
| | NSMD46 | Desempenho buscado Diretoria | 3 | 8,6 | 5 | 14,3 | 9 | 25,7 | 18 | 51,4 | 3,20 | 0,99 |
| | NSMD47 | Membros metas elevado desempenho | 3 | 8,6 | 2 | 5,7 | 12 | 34,3 | 18 | 51,4 | 3,28 | 0,92 |
| | NSMD48 | Metas consenso grupal são aceitas | 1 | 2,9 | 2 | 5,7 | 14 | 40,0 | 18 | 51,4 | 3,40 | 0,73 |
| | Geral | | 8 | 5,71 | 10 | 7,14 | 39 | 27,8 | 83 | 59,2 | 3,40 | 0,85 |
| 7. Natureza dos Processos de Controle | NPCont49 | Interesse p/ controle todos membros | 4 | 11,4 | 2 | 5,7 | 11 | 31,4 | 18 | 51,4 | 3,22 | 1,00 |
| | NPCont50 | Informação de controle distorcidas | 1 | 2,9 | 3 | 8,6 | 4 | 11,4 | 27 | 77,1 | 3,63 | 0,77 |
| | NPCont51 | Avaliação praticada todos os níveis | 4 | 11,4 | 3 | 8,6 | 8 | 22,9 | 20 | 57,1 | 3,25 | 1,03 |
| | NPCont52 | Grup. informais opõem metas formais | 8 | 22,9 | 5 | 14,3 | 4 | 11,4 | 18 | 51,4 | 2,92 | 1,26 |
| | NPCont53 | Dados de controle auto-orientação | - | - | 1 | 2,9 | 3 | 8,6 | 31 | 88,6 | 3,85 | 0,43 |
| | Geral | | 17 | 9,71 | 14 | 8 | 29 | 16,5 | 115 | 65,7 | 3,38 | 0,98 |
| 8. Metas de Desempenho e Treinamento | MDT54 | Nível metas desempenho Diretoria | 3 | 8,6 | 3 | 8,6 | 16 | 45,7 | 13 | 37,1 | 3,11 | 0,90 |
| | MDT55 | Conselheiros treinamento desejado | 13 | 37,1 | 12 | 34,3 | 5 | 14,3 | 5 | 14,3 | 2,05 | 1,05 |
| | MDT56 | Recursos treinamentos excelentes | 16 | 45,7 | 10 | 28,6 | 6 | 17,1 | 3 | 8,6 | 1,88 | 0,99 |
| | Geral | | 33 | 31,4 | 25 | 23,8 | 26 | 24,7 | 21 | 20 | 2,33 | 1,11 |
| 9. Características do Desempenho | CD57 | Produtividade do CMAS excelente | 6 | 17,1 | 4 | 11,4 | 18 | 51,4 | 7 | 20,0 | 2,74 | 0,98 |
| | CD58 | Rotatividade de conselheiros elevada | 6 | 17,1 | 12 | 34,3 | 4 | 11,4 | 13 | 37,1 | 2,69 | 1,15 |
| | CD59 | Índice de ausência membros baixa | 13 | 37,1 | 4 | 11,4 | 11 | 31,4 | 7 | 20,0 | 2,34 | 1,18 |
| | CD60 | Desperdiço recursos no CMAS | 2 | 5,7 | 3 | 8,6 | 1 | 2,9 | 29 | 82,9 | 3,63 | 0,87 |
| | Geral | | 27 | 19,2 | 23 | 16,4 | 34 | 24,2 | 56 | 40 | 2,85 | 1,14 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa

F = Frequência

Na dimensão *processos de liderança utilizados*, observa-se que o CMAS/POA apresenta um estilo de gestão mais próximo ao participativo-consultivo, com uma média de 3,38 e o desvio-padrão de 0,80 (alto consenso).

Observa-se que dos cinco indicadores dessa dimensão apenas um tende ao estilo de gestão participativo-grupal. Os demais apresentam estilo de gestão participativo-consultivo.

O indicador com a pior avaliação é o PLU3, que verifica se a diretoria apresenta um relacionamento de apoio aos conselheiros, chegando a uma média de 3,25 e desvio-padrão de 1,01. Nesta questão, encontra-se consenso baixo, próximo de razoável.

O indicador que mais se destaca é o PLU5, com a média de 3,51 e desvio-padrão de 0,65, ou seja, mais próximo do estilo de gestão participativo-grupal do que do participativo-consultivo. Esse indicador avalia se a diretoria, quando resolve solucionar problemas de serviço, sempre ouve as idéias e opiniões dos conselheiros e invariavelmente faz uso construtivo dessas idéias. Há elevado consenso nas respostas dessa variável. Nas entrevistas realizadas, os conselheiros enfatizaram bastante o caráter grupal nas decisões do CMAS/POA.

A dimensão *natureza das forças motivacionais* apresenta um estilo de gestão mais próximo do participativo-consultivo, com a média de 3,39 e desvio-padrão de 0,69, ou seja, com elevado consenso.

Dos oito indicadores dessa dimensão, apenas dois resultam em um estilo de gestão participativo-grupal, os outros seis são de participativo-consultivo.

O indicador que apresenta a menor média (2,80) é o NFM10, que checa se os motivos dos conselheiros participarem do CMAS/POA são conflitantes, com desvio-padrão de 1,25. Tal resultado caracteriza estilo de gestão participativo-consultivo. Nesta questão, observa-se que o consenso também é baixo.

O indicador NFM12, se as atitudes para com outros membros do CMAS/POA são cooperativas e favoráveis, apresenta a média de 3,31, e desvio-padrão de 0,71. Ou seja, há razoável consenso em suas respostas.

O indicador de maior destaque nessa dimensão é o NFM11, se os conselheiros

sabotam as metas do CMAS/POA, que apresenta a média de 3,75, ou seja, bem próximo ao estilo de gestão participativo-grupal, e desvio-padrão de 0,61. O que demonstra um consenso elevado nessa variável.

Muitos conselheiros que responderam a esse questionário mostraram-se admirados com a inclusão desse indicador no questionário. Observaram que chega a ser inconcebível que algum dos membros do CMAS/POA venha a pensar em sabotagem. Os resultados confirmam a afirmativa.

Na dimensão *natureza do processo de comunicação*, obtém-se um estilo de gestão próximo do participativo-consultivo, com média de 3,16 e desvio-padrão de 1,05.

Nessa dimensão percebe-se que, do total de dezessete indicadores, dois apresentam estilo de gestão autoritário-benévolo, onze participativo-consultivo e quatro participativo-grupal.

O indicador que se mostra mais negativo nesta dimensão é o NPC25, que corresponde a necessidade de um sistema suplementar de comunicação dos conselheiros com a diretoria, com média de 2,12 e desvio-padrão de 1,38, ou seja bem próximo do estilo de gestão autoritário-benévolo. Observa-se que as opiniões são divergentes a respeito, não havendo consenso.

Destaca-se o indicador NPC26, que checa a existência de intensa comunicação entre os conselheiros; apresenta-se bem próximo do estilo de gestão autoritário-benévolo, com média de 2,25 e desvio-padrão de 1,17. Apesar do baixo consenso nessa variável, observa-se que os contatos entre os conselheiros se limitam basicamente aos momentos em que estão no mesmo, por seu próprio caráter e pelas atividades profissionais e sociais de seus membros. Alguns conselheiros verbalizaram sentir falta de maior comunicação com os outros conselheiros.

Chama-se atenção para o indicador NPC27, que verifica se há adequação, precisão e

qualidade da comunicação entre os conselheiros; apresenta média de 2,57 e desvio-padrão de 1,17, ou seja, indicando a existência de estilo de gestão entre autoritário-benévolo e participativo-consultivo (mais próximo). O desvio-padrão demonstra baixo consenso nessa variável. Esse resultado reforça os resultados da questão anterior.

A variável NPC23, que corresponde à existência de grupos que produzem informações precisas no CMAS/POA, apresenta média de 3,82 e desvio-padrão de 0,51, ou seja, bem próximo do estilo de gestão participativo-grupal. O consenso nessa variável é elevado, demonstrando que no CMAS/POA existe muita precisão em suas informações.

A variável NPC18, que corresponde ao fato de a diretoria apresentar aos conselheiros todas informações relevantes e responder a todas as perguntas, apresenta média de 3,77 e desvio-padrão de 0,42, bem próximo do estilo de gestão participativo-grupal. O consenso nessas respostas é bem elevado. Percebe-se nas entrevistas que os conselheiros têm bastante acesso às informações que a Diretoria pode proporcionar.

Na dimensão *natureza do processo de influência e interação*, o estilo de gestão que se apresenta é o participativo-consultivo, com média de 3,37 e desvio-padrão de 0,85. Ocorre, portanto, elevado consenso.

Encontram-se cinco indicadores nessa dimensão. Desses, três apresentam estilo de gestão participativo-consultivo e dois participativo-grupal.

Nesta dimensão, o indicador que se mostra menos favorável é o NPII32, que corresponde a existência de cooperação no trabalho de equipe no CMAS/POA, com média de 3,02 e desvio-padrão de 0,95, ou seja, bem próximo do estilo de gestão participativo-consultivo. O desvio-padrão dessa variável demonstra haver razoável consenso nas respostas. Nas entrevistas, percebe-se que um considerável número de conselheiros gostaria de ter maior cooperação nos trabalhos de equipe no CMAS/POA.

O indicador NPII31, que corresponde à *existência de interação amistosa no*

CMAS/POA com elevado grau de confiança, apresenta média de 3,11 e desvio-padrão de 0,86 (elevado consenso), bem próximo do estilo de gestão participativo-consultivo. Esse indicador se acrescenta ao NPII32, devendo ser relevado no CMAS/POA para otimização de suas ações.

O indicador NPII33, que trata do aspecto dos conselheiros poderem influir nas metas, métodos e atividades do CMAS/POA, apresenta média de 3,77 e desvio-padrão de 0,54. O que esboça um estilo de gestão muito próximo do participativo-grupal, com elevado consenso nas respostas obtidas, reforçando o caráter democrático do CMAS/POA.

Na dimensão *natureza do processo decisório* o estilo de gestão configurado tende ao participativo-grupal com média de 3,55 e desvio-padrão de 0,71 (elevado consenso).

Têm-se nove indicadores nessa dimensão. Desses, seis apontam estilo de gestão participativo-grupal e três participativo-consultivo.

O indicador que se destaca como o mais próximo do estilo de gestão participativo-consultivo é o NPD38, que corresponde ao fato de os conselheiros estarem cientes dos problemas sociais em relação aos quais definem e decidem soluções, com média de 3,17 e desvio-padrão de 0,74. Esse desvio-padrão reflete existir um elevado consenso nas respostas obtidas. Esse indicador é básico no processo decisório e deve ser bem considerado pela direção do CMAS/POA.

O indicador que se destaca como bem próximo do estilo de gestão participativo-grupal é o NPD43, que verifica se o processo decisório é encorajador do trabalho em equipe no CMAS/POA, com média de 3,88 e desvio-padrão de 0,32. Esse é o indicador que apresenta maior consenso nessa pesquisa, demonstrando que o processo decisório do CMAS/POA incentiva os trabalhos em equipe.

Essa dimensão foi a que apresentou maior média e o segundo maior consenso nessa pesquisa, demonstrando que o processo decisório do CMAS/POA é baseado no estilo de gestão participativo-grupal.

Na dimensão *natureza do sistema de metas e diretrizes*, o estilo de gestão apontado pelos conselheiros é o participativo-consultivo, pois os resultados computados apresentam uma média de 3,40 e desvio-padrão de 0,85. Portanto, ocorre elevado consenso.

Dos quatro indicadores dessa dimensão, apenas um define um estilo de gestão participativo-grupal. Os demais indicam estilo de gestão participativo-consultivo.

O indicador NSMD46 - que corresponde ao fato de se o desempenho buscado pela diretoria do CMAS/POA encontra forte resistência por parte dos conselheiros – é o que apresenta menor média (3,20) com desvio-padrão de 0,99, o que caracteriza um estilo de gestão bem próximo do participativo consultivo. As respostas apresentam razoável consenso. Esse resultado se deve ao fato de entender-se que as metas devem ser grupais e não sugeridas pela Diretoria.

O indicador NSMD45, que verifica se as metas do CMAS/POA são estabelecidas pela maioria dos seus membros, é o que apresenta a maior média nessa dimensão (3,74) com desvio-padrão de 0,65. Tal média caracteriza um estilo de gestão participativo-grupal. O desvio-padrão aponta um elevado consenso nas respostas.

Na dimensão *natureza dos processos de controle*, o estilo de gestão apresentado é o participativo-consultivo, com média de 3,38 e desvio-padrão de 0,98 (razoável consenso).

Dos cinco indicadores dessa dimensão, três apresentam estilo de gestão participativo-consultivo e dois participativo-grupal.

O indicador que se mostra mais negativo é o NPCont52, que corresponde à existência de grupos informais, opondo-se às metas formais do CMAS/POA, com média de 2,92 e desvio-padrão de 1,26, configurando um estilo de gestão participativo-consultivo. O desvio-padrão aponta existir pouco consenso nas respostas, o que deve ser considerado.

O indicador mais positivo nessa dimensão é o NPCont53, que verifica se os dados de

controle do CMAS/POA são usados para a auto-orientação e resolução de problemas; o resultado indica que não são usados punitivamente, com média de 3,85 e desvio-padrão de 0,43 (elevado consenso nas respostas), ou seja, bem próximo do estilo de gestão participativo-grupal.

Na dimensão *metas de desempenho e treinamento*, o estilo de gestão apresentado pelos resultados da pesquisa aproxima-se do autoritário-benévolo, com média de 2,33 e desvio-padrão de 1,11 (baixo consenso).

Nesta dimensão, dois indicadores apontam estilo de gestão autoritário-benévolo e um participativo-consultivo.

O indicador que mais se destaca negativamente é o MDT56, que verifica se os recursos fornecidos para o treinamento dos conselheiros são excelentes, com média de 1,88 e desvio-padrão de 0,99, apresentando um estilo de gestão autoritário-benévolo. O consenso nas respostas desse indicador é razoável. Observa-se nas entrevistas que os conselheiros anseiam por mais investimentos em capacitação.

O indicador que melhor se apresenta é o MDT54, que verifica se o nível das metas de desempenho do CMAS/POA, que a diretoria busca alcançar, são elevados, com média de 3,11 e desvio-padrão de 0,90. Tal resultado configura um estilo de gestão próximo ao participativo-consultivo. O consenso nas respostas é elevado.

Apesar das *características de desempenho* não fazerem parte das dimensões que caracterizam o estilo de gestão de uma organização no apêndice II do livro *A organização humana* de Rensis likert, são mantidas no questionário desse trabalho por se tratar do único instrumento de levantamento de dados no CMAS/POA.

As características de desempenho apresentam uma média de 2,85 e desvio-padrão de 1,14. O estilo de gestão muito próximo do participativo-consultivo, porém com baixo consenso nas respostas.

Dos quatro indicadores, um aponta estilo de gestão autoritário-benévolo; dois, participativo-consultivo; e um, participativo-grupal.

O indicador CD59, que verifica o índice de ausência dos membros do CMAS/POA, apresenta uma média de 2,34 e desvio-padrão de 1,18, caracterizando um estilo de gestão autoritário-benévolo, porém com baixo consenso nas respostas.

O indicador CD57, que verifica a produtividade do CMAS/POA, apresenta média de 2,74 e desvio-padrão de 0,98, o que representa um estilo de gestão bem próximo do participativo-consultivo, com razoável consenso .

O indicador CD60, que verifica o desperdício de recursos no CMAS/POA, apresenta média de 3,63 desvio-padrão de 0,87, o que representa um estilo de gestão participativo-grupal, com elevado consenso.

4.4.2 - Estilo de gestão do CMAS/POA segundo as variáveis causais

A tabela 8 apresenta o estilo de gestão do CMAS/POA quanto às variáveis causais, apresentando os indicadores que podem ser alterados ou modificados pelo conselho municipal de assistência social e seus diretores. *As variáveis causais abrangem a estrutura da organização e as diretrizes, decisões, estratégias, aptidões e comportamento da administração* (LIKERT, 1975, p.44).

Tabela 8
Estilo de gestão do conselho municipal de assistência social de Porto Alegre/RS/1998
quanto às variáveis causais

| Variável | Questões | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | | X | S |
|---------------|--------------------------------------|----|------|----|------|----|-------|-----|-------|-------------|-------------|
| | | F | % | F | % | F | % | F | % | | |
| PLU1 | Confiança da Diretoria-conselheiros | - | - | 3 | 8,6 | 14 | 40,0 | 18 | 51,4 | 3,42 | 0,65 |
| PLU3 | Relacionamento apoio Diretoria | 3 | 8,6 | 5 | 14,3 | 7 | 20,0 | 20 | 57,1 | 3,25 | 1,01 |
| PLU4 | Conselheiros sentem a vontade | 2 | 5,7 | 3 | 8,6 | 7 | 20,0 | 23 | 65,7 | 3,45 | 0,88 |
| PLU5 | Diretoria ouve conselheiros | - | - | 3 | 8,6 | 11 | 31,4 | 21 | 60,0 | 3,51 | 0,65 |
| NFM6 | Razões para participar do CMAS | 6 | 17,1 | 2 | 5,7 | 3 | 8,6 | 24 | 68,6 | 3,29 | 1,17 |
| NFM7 | Maneiras expostas razões temor | 4 | 11,4 | 2 | 5,7 | 2 | 5,7 | 27 | 77,1 | 3,49 | 1,04 |
| NPC18 | Diretoria apresenta informações | - | - | - | - | 8 | 22,9 | 27 | 77,1 | 3,77 | 0,42 |
| NPII35 | Informação flui em todas as direções | 2 | 5,7 | 5 | 14,3 | 9 | 25,7 | 19 | 54,3 | 3,28 | 0,92 |
| NPD42 | Conselheiros participam decisões | - | - | - | - | 8 | 22,9 | 27 | 77,1 | 3,77 | 0,42 |
| NPD43 | Decisões baseadas consenso grupal | - | - | - | - | 4 | 11,4 | 31 | 88,6 | 3,88 | 0,32 |
| NPD44 | Decisão desencoraja trabalho grupal | 2 | 5,7 | 2 | 5,7 | 1 | 2,9 | 30 | 85,7 | 3,69 | 0,83 |
| NSMD45 | Metas são estabelecidas pela maioria | 1 | 2,9 | 1 | 2,9 | 4 | 11,4 | 29 | 82,9 | 3,74 | 0,65 |
| Totais | | 20 | 4,76 | 26 | 6,19 | 78 | 18,57 | 296 | 70,47 | 3,54 | 0,97 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa

O estilo de gestão do CMAS/POA, quanto às variáveis causais é mais aproximado do estilo de gestão participativo-grupal, com média de 3,54 e desvio-padrão de 0,97. O que apresenta como resultado uma posição aproximadamente intermediária entre os estilos de gestão participativo-grupal e participativo-consultivo, com uma pequena tendência ao participativo-grupal. As respostas apresentam razoável consenso.

Percebe-se que, das 12 (doze) variáveis causais, 6 (seis) apresentam resultado tendente ao estilo de gestão participativo-consultivo e 6 (seis) variáveis ao estilo participativo-grupal.

Dada a natureza dessas variáveis, passam a ser descritas separadamente, para verificar quais são as que apresentam maior *gap* (lacuna entre dois pontos de referência) e possibilidades de otimização do CMAS/POA. Assim, são apresentadas em ordem crescente das suas médias.

As seis variáveis causais mais tendentes ao participativo-consultivo são: PLU3, NPII35, NFM6, PLU1, PLU4, NFM7.

A variável causal PLU3 representa o relacionamento de apoio apresentado pela Diretoria para com os conselheiros. Apresenta uma média de 3,25, com desvio-padrão de

1,01. Tem como resultado o estilo de gestão participativo-consultivo. O consenso nas respostas obtidas é razoável.

A variável NPII35, que verifica se a informação no CMAS/POA flui em todas as direções, a partir de todos, vindo e indo a todas as comissões temáticas, apresenta como resultado um estilo de gestão participativo-consultivo, com média de 3,28 e desvio-padrão de 0,92, o que demonstra razoável consenso nas respostas. Esse indicador apresenta um fator que deve ser melhorado pelo CMAS/POA. Durante as entrevistas, alguns conselheiros apontaram a necessidade de agilização nas informações, de modo que fossem disponibilizadas com maior antecedência em relação às situações de decisão.

A variável NFM6, que verifica se as razões de se participar do CMAS/POA são expostas no sentido de segurança física e econômica e alcance de melhor status, apresenta como resultado o estilo de gestão participativo-consultivo, com média de 3,29 e desvio-padrão de 1,17, que demonstra baixo consenso nas respostas obtidas.

A variável PLU1, que representa a confiança existente da Diretoria nos conselheiros, expressa existir um estilo de gestão participativo-consultivo, com média de 3,42 e desvio-padrão de 0,65. Esse resultado apresenta elevado consenso.

A variável PLU4, que avalia se os conselheiros se sentem à vontade para discutir o que quiserem com a Diretoria, apresenta um estilo de gestão participativo-consultivo, com média de 3,45 e desvio-padrão de 0,88. Portanto, ocorre elevado consenso.

As variáveis PLU1 e PLU4 apontam para a necessidade de uma maior aproximação da Diretoria do CMAS/POA. Durante as entrevistas, percebeu-se que alguns conselheiros sentem-se distantes da Diretoria, o que faz com que não se sintam à vontade para discussões. Uma maior aproximação deve resultar em demonstrações de confiança por parte da Diretoria.

A variável NFM7, que verifica se as maneiras de expor as razões de se participar no CMAS/POA são através de temor, ameaças de punições e de ocasionais recompensas,

expressa existir um estilo de gestão tendente ao participativo-consultivo, com média de 3,49 e desvio-padrão de 1,04. O desvio-padrão aponta para um razoável consenso; outrossim, ressalta-se que a média, apesar de apontar estilo de gestão participativo-consultivo, está bem próximo do participativo-grupal.

As 6 (seis) variáveis causais que tendem ao estilo de gestão participativo-grupal são: PLU5, NPD44, NSMD45, NPC18, NPD42 e NPD43.

A variável PLU5 verifica se a diretoria, quando resolve solucionar problemas de serviço, sempre ouve as idéias e opiniões dos conselheiros e invariavelmente faz uso construtivo delas. Apresenta média de 3,51 e desvio-padrão de 0,65, o que tende a constituir um estilo de gestão participativo-grupal com elevado consenso nas respostas obtidas.

A variável NPD44 verifica se o processo decisório do CMAS/POA desencoraja o trabalho em equipe. Apresenta média de 3,69 e desvio-padrão de 0,83 (elevado consenso), o que resulta em um estilo de gestão participativo-grupal.

A variável NSMD45, se as metas do CMAS/POA são estabelecidas pela maioria de seus membros, apresenta média de 3,74 e desvio-padrão de 0,65, caracterizando estilo de gestão participativo-grupal, com elevado consenso nas respostas obtidas.

As variáveis NPC18 (que verifica se a Diretoria apresenta aos conselheiros todas as informações relevantes e respondem a todas as perguntas), e a NPD42 (que representa se os conselheiros participam das decisões relacionadas ao serviço que executam), apresentam média de 3,77 e desvio-padrão de 0,42. Ambas caracterizam o estilo de gestão participativo-grupal, com elevado consenso nas respostas obtidas.

A variável NPD43, que indica se as decisões do CMAS/POA se baseiam no consenso do grupo, apresenta média de 3,88 e desvio-padrão de 0,32, caracterizando estilo de gestão participativo-grupal.

4.4.3 - Estilo de gestão Do CMAS/POA quanto às dimensões

A tabela 9 apresenta o estilo de gestão do CMAS/POA quanto às dimensões norteadoras desse trabalho de pesquisa. Dessa forma, toma-se esse resultado como caracterizador do estilo de gestão do referido conselho.

Tabela 9
Estilo de gestão do CMAS/POA/RS quanto às dimensões

| Dimensão | Média | Desvio-Padrão |
|-------------------------------------|--------------|----------------------|
| Proc. liderança utilizados | 3,38 | 0,80 |
| Forças motivacionais | 3,39 | 0,69 |
| Processo de comunicação | 3,16 | 1,05 |
| Proc. influência / interação | 3,37 | 0,85 |
| Processo decisório | 3,55 | 0,71 |
| Sist. metas e diretrizes | 3,40 | 0,85 |
| Processos de controle | 3,38 | 0,98 |
| Desempenho / treinamento | 2,33 | 1,11 |
| Geral | 3,24 | 0,97 |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa

A dimensão que apresenta menor média é *metas de desempenho e treinamento*, com 2,33 e desvio-padrão de 1,11. Esse resultado caracteriza um estilo de gestão autoritário-benévolo. Observa-se baixo consenso nas respostas obtidas.

A dimensão que apresenta a segunda menor média é *natureza do processo de comunicação*, com 3,16 e desvio-padrão de 1,05, caracterizando um estilo de gestão participativo-consultivo, com razoável consenso nas respostas obtidas.

O melhor resultado encontra-se na dimensão *natureza do processo decisório*, com média de 3,55 e desvio-padrão de 0,71; caracterizando um estilo de gestão participativo-grupal, com um elevado consenso nas respostas obtidas.

A partir da média obtida pelas médias das várias dimensões do modelo o estilo de gestão do CMAS/POA é *participativo-consultivo*, pois a média geral encontrada é de 3,24, com desvio-padrão de 0,97 que, significa haver um consenso razoável nas respostas obtidas, bem próximo de um consenso elevado.

4.4.4 - Conclusões

O estilo de gestão do CMAS/POA, com base nos resultados das dimensões (que se baseiam nos resultados de todas as variáveis) fica definido como sendo participativo-consultivo.

Verificando-se os resultados das variáveis causais, obtém-se um estilo de gestão participativo-grupal, bastante próximo do participativo-consultivo, com um consenso razoável nas respostas.

Para uma visualização rápida, apresenta-se o gráfico 1, que apresenta o estilo de gestão do CMAS/POA.

Gráfico 1
Estilo de gestão do CMAS/POA/RS

Dos 60 indicadores considerados neste trabalho e aplicados ao CMAS/POA, 5 (cinco, cerca de 8,33%) apresentam estilo de gestão autoritário-benévolo; 36 (trinta e seis, cerca de 60%), estilo de gestão participativo-consultivo; e 19 (dezenove, cerca de 31,66%), participativo-grupal.

Indicadores que apresentam estilo de gestão *autoritário-benévolo*

Percebe-se que o indicador que apresenta menor média (1,88), com desvio-padrão de 0,99, foi MDT56, que corresponde aos recursos fornecidos para treinamento dos conselheiros municipais.

O indicador MDT55, que retrata se os conselheiros recebem treinamento desejado, apresenta média de 2,05, com desvio-padrão de 1,05, caracterizando estilo de gestão autoritário-benévolo, com razoável consenso nas respostas obtidas.

Os indicadores NPC25 e NPC26, que correspondem respectivamente à existência de necessidade de um sistema suplementar de comunicação dos conselheiros à Diretoria e intensa comunicação entre os conselheiros, apresentam médias de 2,12, com desvio-padrão de 1,38 (baixo consenso) e 2,25 com desvio-padrão de 1,17 (baixo consenso).

A variável CD59, que verifica o grau de ausência dos conselheiros, apresenta média de 2,34 e desvio-padrão de 1,18 (baixo consenso).

Indicadores que apresentam as melhores médias no estilo de gestão *participativo-grupal*

O melhor resultado no CMAS/POA é o indicador NPD43, com média de 3,88 e desvio-padrão de 0,32 (consenso elevado). Isso retrata um estilo de gestão bem próximo do *participativo-grupal total* (LIKERT, 1979).

O indicador NPC53, que mede se os dados de controle no CMAS/POA são usados para auto-orientação e resolução de problemas, não sendo usados punitivamente, apresenta média de 3,85 e desvio-padrão de 0,43 (consenso elevado).

O indicador NPC23, que verifica se existem grupos que produzem informações precisas no CMAS/POA, apresenta média de 3,82 e desvio-padrão de 0,51 (elevado consenso).

A variável NPC18 - que verifica se a Diretoria apresenta aos conselheiros todas as informações relevantes e respondem a todas as perguntas - e a NPD42 - que levanta se os conselheiros participam das decisões relacionadas aos serviços que executam - apresentam a mesma média (3,77) e desvio-padrão de 0,42 (elevado consenso).

A variável NP133 que investiga se os conselheiros podem influir nas metas, métodos e atividades do CMAS/POA, obteve a média de 3,77, e apresentou desvio-padrão um pouco maior (0,54).

5 - CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

5.1 - Considerações iniciais

Neste capítulo final, revisam-se as características do estilo de gestão do CMAS/POA; são identificadas as variáveis causais que a Diretoria do CMAS/POA pode alterar, modificando o estilo de gestão para participativo-grupal; e as sugestões dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre para melhoria do desempenho da organização, bem como direcionamentos para outras pesquisas.

A revisão desses resultados, ainda que de forma constativa, contém achados relevantes sobre o tema, trazendo importantes elementos para a ampliação dos conhecimentos sobre estilos de gestão de conselhos de assistência social.

5.2 - O estilo de gestão do CMAS/POA

Levantado o estilo de gestão do CMAS/POA, é relevante descrever quais as características gerais de um conselho municipal de assistência social que tenha o estilo de gestão participativo-consultivo.

Ressalta-se que, em alguns indicadores, o estilo de gestão do CMAS/POA apresentado é o participativo-grupal e em outros autoritário-benévolo. Mas, como na média geral o estilo de gestão constatado foi o participativo-consultivo, apresentam-se essas características.

Para uma melhor visualização, apresentam-se as características por blocos segundo as dimensões consideradas neste trabalho.

Características do estilo de gestão do CMAS/POA quanto aos processos de liderança utilizados

Quanto a essa dimensão, o CMAS/POA apresenta as seguintes características:

A Diretoria tem substancial confiança nos conselheiros, mas incompleta. Ainda fazem questão de manter o controle das decisões; os conselheiros também têm confiança substancial, porém incompleta; a Diretoria geralmente exhibe relacionamento de apoio aos conselheiros; não é difícil aos conselheiros discutirem o que quiserem com a Diretoria e a Diretoria geralmente ouve as sugestões dos conselheiros fazendo uso construtivo delas.

Características do estilo de gestão do CMAS/POA quanto à natureza das forças motivacionais

As razões subjacentes a que se recorre para estimular a motivação no CMAS/POA são ligadas moderadamente aos objetivos do próprio grupo de conselheiros; tais razões são expostas basicamente pelo envolvimento dos mesmos; os conselheiros apresentam geralmente atitudes favoráveis e de apoio às metas do CMAS/POA; as forças motivacionais na maioria das vezes se acrescentam, mas ainda com alguns conflitos; a maioria dos conselheiros sente responsabilidade para alcançar as metas do CMAS/POA; geralmente, as atitudes no CMAS/POA são cooperativas e favoráveis e não se encontra quase nenhuma frustração em pertencer ao CMAS/POA, a tendência é de elevada satisfação.

Estilo de gestão do CMAS/POA quanto à natureza do processo de comunicação

Há bastante interação e comunicação para alcançar os objetivos do CMAS/POA; a direção do fluxo de informação no CMAS/POA ocorre na maioria das vezes dos conselheiros à Diretoria, poucas vezes da Diretoria aos conselheiros e quase que inexistente lateralmente; a comunicação no CMAS/POA se inicia a rigor na Diretoria, mas com muitas iniciativas dos conselheiros; a Diretoria fornece as informações necessárias e responde à maioria das perguntas dos conselheiros; a comunicação da diretoria aos conselheiros é freqüentemente aceita, mas às vezes com desconfiança e, nesse caso, é contestada e discutida; a comunicação dos conselheiros à Diretoria, pelos canais de linha, é razoável; o sentimento de responsabilidade dos conselheiros, ao iniciarem uma comunicação, existe em grau moderado; poucos membros do CMAS/POA distorcem a informação e muitos trabalham por sua precisão; a informação pedida pela Diretoria flui bem, as demais são limitadas ou cautelosamente fornecidas; há pouca necessidade de um sistema suplementar de comunicação dos conselheiros à Diretoria; a comunicação lateral no CMAS/POA é de razoável para boa; há bastante amizade entre a Diretoria e os conselheiros; a Diretoria conhece e compreende razoavelmente bem os problemas enfrentados pelos conselheiros e a precisão das percepções mútuas da Diretoria e conselheiros é moderadamente correta.

Características do estilo de gestão do CMAS/POA quanto à natureza do processo de influência e interação

Há moderada interação no CMAS/POA, com elevado grau de confiança mútua; há moderada cooperação no trabalho em equipe; os conselheiros influem, às vezes, nas metas, métodos e atividades do CMAS/POA; a Diretoria influencia substancialmente nas metas, métodos e atividades do CMAS/POA; a adequação da estrutura do fluxo de informação do CMAS/POA para o exercício da influência geralmente vai da Diretoria aos conselheiros, mas em grau maior dos conselheiros à diretoria e entre os conselheiros.

Estilo de gestão do CMAS/POA quanto à natureza do processo decisório

As diretrizes gerais e as decisões principais vêm da Diretoria do CMAS/POA; as decisões mais específicas são tomadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CMAS/POA; a informação disponível para o processo decisório é razoavelmente adequada e precisa no CMAS/POA; os conselheiros estão razoavelmente a par dos problemas sociais em relação aos quais definem e decidem soluções; o conhecimento técnico e profissional oriundo das comissões temáticas é empregado nas decisões do CMAS/POA, se existentes nas referidas comissões; há uma tendência no sentido de que as decisões sejam tomadas em locais distintos daqueles onde estão as mais precisas e completas informações; o processo decisório do CMAS/POA suscita moderada motivação à participação dos conselheiros nas decisões; os conselheiros geralmente participam das decisões relacionadas aos serviços que executam; as decisões do CMAS/POA baseiam-se na maioria das vezes no consenso do grupo e o processo decisório encoraja moderadamente o trabalho em equipe.

Estilo de gestão do CMAS/POA quanto à natureza do sistema de metas e de diretrizes

As metas do CMAS/POA são estabelecidas geralmente pela maioria de seus membros; o desempenho buscado pela Diretoria encontra pouquíssima resistência por parte dos conselheiros; a maioria dos conselheiros luta por metas de elevado desempenho; as metas do CMAS/POA estão baseadas no consenso grupal e são declaradamente aceitas, mas às vezes encontra velada resistência.

Estilo de gestão do CMAS/POA quanto à natureza dos processos de controle

O interesse e preocupação com relação ao processo de controle ocorre principalmente na Diretoria, mas também com a responsabilidade partilhada pelos conselheiros; há alguma pressão por parte de colegas conselheiros, daí surgindo alguns conflitos e distorções; a

informação é apenas moderadamente completa, contendo algumas incorreções; a avaliação no CMAS/POA é razoavelmente praticada e difundida em todos os seus níveis e setores; os grupos informais do CMAS/POA às vezes se manifestam e tanto podem apoiar como resistir em parte às metas da organização formal; e os dados de controle no CMAS/POA geralmente são usados para auto-orientação e para a resolução de problemas, não sendo utilizados com a intenção de punir, mas de fiscalizar.

Estilo de gestão do CMAS/POA quanto às metas de desempenho e treinamento

O nível das metas de desempenho que a Diretoria do CMAS/POA busca alcançar é muito alto; os conselheiros recebem bastante treinamento e os recursos para o treinamento dos conselheiros são bons.

Estilo de gestão do CMAS/POA quanto às características do desempenho

A produtividade do CMAS/POA é boa; a rotatividade de conselheiros no CMAS/POA é aceitável; o índice de ausência nas reuniões é aceitável e o índice de desperdício de recursos humanos e materiais é baixo.

5.3 - Sugestões ao CMAS/POA considerando as variáveis causais

As pesquisas de LIKERT (1971, 1975 e 1980) demonstram que o estilo de gestão participativo-grupal é o mais eficiente e eficaz.

Com as sugestões que seguem, formuladas pelo autor a partir dos dados colhidos com a pesquisa, pretende-se que o CMAS/POA alcance o estilo de gestão participativo-grupal.

Observa-se que não é objetivo desse trabalho indicar o modo de fazer as modificações que se fizerem necessárias, e sim o que modificar.

O CMAS/POA apresenta um estilo de gestão tendente ao participativo-consultivo. Como relatado anteriormente, 19 variáveis apontam ao estilo de gestão participativo-grupal, 36 ao participativo consultivo, e 5 ao estilo autoritário-benévolo.

Como as variáveis causais são justamente as que podem ser modificadas pelo CMAS e/ou diretoria, por se referirem à estrutura da organização, constituem, por isso, a base orientadora para a tomada de ações com vistas à otimização de gestão.

Dessa forma, apresenta-se a tabela 10, que contém os indicadores que precisam ser considerados para o melhoramento do estilo de gestão do CMAS/POA.

Tabela 10
Variáveis que necessitam de melhorias no CMAS/POA

| Dimensão | Variável | Questões | X | S |
|--|----------|---|------|------|
| Processos de Liderança Utilizados | PLU1 | Confiança da Diretoria nos conselheiros | 3,42 | 0,65 |
| | PLU3 | Relacionamento de apoio da Diretoria | 3,25 | 1,01 |
| | PLU4 | Conselheiros sentem a vontade | 3,45 | 0,88 |
| Nat. das Forças Motivacionais | NFM6 | Razões para participar do CMAS | 3,29 | 1,17 |
| | NFM7 | Maneiras expostas razões temor | 3,49 | 1,04 |
| Nat. do Processo de Influência e Interação | NPII35 | Informação flui em todas as direções | 3,28 | 0,92 |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com os resultados desta pesquisa, o CMAS/POA deve considerar 6 variáveis causais para alcançar um estilo de gestão participativo grupal, a saber: PLU1, PLU3, PLU4, NFM6, NFM7 e NPII35.

Dessas variáveis, a mais próxima do estilo de gestão participativo-grupal, com média de 3,49 e desvio-padrão de 1,04, é a NFM7, que avalia se *a maneira como são expostas as razões para se participar do CMAS/POA são através de temor, ameaças de punições e de ocasionais recompensas*. Esse resultado, apesar de indicar estilo de gestão participativo-consultivo, encontra-se muito próximo do participativo-grupal e suas respostas apresentam um consenso razoável, constituindo fator que pode ser melhorado no CMAS/POA. Nesse estilo de gestão (participativo-consultivo), as razões em se participar do CMAS baseiam-se no envolvimento dos conselheiros em desenvolverem a política de assistência social. Num estilo

mais aprimorado (4, participativo-grupal), as razões expostas para se participar do CMAS baseiam-se nos interesses grupais e comunitários, ou seja, em desenvolver a política de assistência social, sobreposta aos interesses individuais e/ou de entidades, organizações.

A variável PLU4 (*conselheiros se sentem à vontade para discutir o que quiserem com a Diretoria*) apresenta média de 3,45 e desvio-padrão de 0,88 (consenso razoável nas respostas), caracterizando estilo de gestão participativo-consultivo. Dessa maneira, esse aspecto torna-se relevante a ser considerado pelo CMAS/POA e sua Diretoria, como detalhe para uma possível mudança de gestão. Esse resultado demonstra que não é difícil aos membros do CMAS/POA discutirem o que quiserem com a Diretoria, havendo boa acessibilidade dos conselheiros à mesma.

Os resultados desta pesquisa demonstram que a confiança da Diretoria nos conselheiros é expressiva, mas incompleta, pois ainda fazem questão de manter o controle das decisões. É o que demonstra a variável PLU1 (*a Diretoria tem confiança nos conselheiros?*) com média de 3,42 e desvio-padrão de 0,65 (consenso elevado nas respostas).

PUTNAM (1996), analisando distinções que facilitariam a cooperação espontânea em organizações, destaca a importância do capital social; refere que tal capital “*diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.*” Acrescenta uma explanação da Coleman Foundation (p.177): “*assim como outras formas de capital, o capital social, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...) por exemplo, um grupo cujos membros demonstrarem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade*”.

No estilo de gestão participativo-grupal, essa variável apresenta como característica uma confiança irrestrita nos conselheiros.

Na dimensão *natureza das forças motivacionais*, a variável causal NFM6 (*As razões para se participar do CMAS são expostas no sentido de segurança física e econômica, e alcance de melhor status?*) apresenta média de 3,29 e desvio-padrão de 1,17.

No atual estilo de gestão (participativo-consultivo), a característica dessa variável é que existe interesse em garantir financiamento às entidades de assistência social, bem como o em otimizar a política de assistência social.

Num estilo de gestão mais aprimorado (participativo-grupal), a característica desse indicador é o amplo interesse no desenvolvimento da política de assistência social, sobreposto aos interesses individuais.

Dentro da dimensão *natureza do processo de influência e interação*, a variável NP135 (*A informação no CMAS flui em todas as direções, a partir de todos, vindo e indo para todas as comissões temáticas?*) apresenta-se dentro do estilo participativo-consultivo com média de 3,28 e desvio-padrão de 0,92, com um consenso razoável, embora próximo de elevado.

No estilo de gestão participativo-consultivo (atual), essa variável caracteriza-se pela direção do fluxo de informação na maioria das vezes da diretoria aos conselheiros, mas também em quantidade razoável dos conselheiros à Diretoria e entre os conselheiros. Num estilo de gestão mais evoluído (participativo-grupal), a informação flui em todas as direções, a partir de todos, fazendo com que a influência seja exercida por todos os membros do CMAS sobre todos.

A variável causal que mais se distancia do estilo de gestão participativo-grupal é a PLU3 (*A Diretoria apresenta um relacionamento de apoio aos conselheiros?*). Nessa variável a média foi de 3,25 e o desvio-padrão de 1,01, caracterizando um estilo de gestão essencialmente participativo-consultivo. Nesse estilo, a Diretoria apresenta relacionamento de apoio moderado aos conselheiros. No estilo de gestão participativo-grupal (mais

avanzado), a Diretoria apresenta, em qualquer situação, um efetivo relacionamento de apoio aos conselheiros.

Nas entrevistas, foi perguntado aos conselheiros municipais de assistência social quais as modificações que seriam necessárias na gestão do CMAS/POA para sua otimização. No próximo item, apresentam-se as principais sugestões.

5.4 - Sugestões ao CMAS/POA apresentadas pelos conselheiros municipais de assistência social

O Quadro 3 apresenta as sugestões dos conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre para otimizar sua gestão, tornando-a mais eficiente e eficaz.

Na construção desse quadro consideraram-se somente as sugestões que tiveram pelo menos duas indicações.

Cada conselheiro pôde fazer tantas indicações quantas quisesse.

Quadro 12
Sugestões de modificações no CMAS/POA feitas pelos
conselheiros municipais de assistência social de Porto Alegre

| Sugestões | Total |
|---|--------------|
| 1. Capacitação dos conselheiros para aumentar a efetividade e produtividade de suas ações | 18 |
| 2. Aumentar a divulgação da assistência social no governo e na sociedade | 11 |
| 3. Melhorar o fluxo de informação do CMAS para otimização do processo decisório | 07 |
| 4. Inserir banco de dados no CMAS, com os dados referentes à Assistência Social municipal, estadual e nacional, com acesso à internet | 07 |
| 5. Não apresentaram sugestões | 05 |
| 6. Planejar sistematicamente as ações e rotinas do CMAS | 05 |
| 7. Descentralizar as reuniões do CMAS para as CRAS | 03 |
| 8. Aumentar o tempo para as decisões do CMAS | 02 |
| 9. Melhorar a recepção no CMAS | 02 |
| 10. Outras sugestões | 22 |

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

A principal sugestão dos conselheiros municipais, com 18 indicações, é: *capacitação dos conselheiros para aumentar a efetividade e produtividade de suas ações*. Esse resultado coincide com os obtidos no estilo de gestão, pois as variáveis MDT55 e MDT56, que tratam justamente se os conselheiros recebem treinamento desejado e se os recursos a esse treinamento são excelentes, são as variáveis que apresentam as menores médias, 2,05 e 1,88 respectivamente. Tal caracteriza um tratamento, em relação a treinamento, enquadrado no estilo de gestão autoritário-benévolo.

A sugestão que aparece em seguida, com 11 indicações, é a de *aumentar a divulgação da assistência social no governo e na sociedade*. Como o estilo de gestão considera variáveis que tratam de aspectos internos à organização, essa indicação não tem correspondente nessa definição.

As sugestões *melhorar o fluxo de informação do CMAS para otimização do processo decisório e inserir banco de dados no CMAS, com os dados referentes a assistência social municipal, estadual e nacional, com acesso à INTERNET* aparecem 7 vezes cada; relacionam-se com o aspecto de que um banco de dados facilita o acesso e fluxo das informações de uma organização, fazendo com que se torne mais democrática, como KLERING (1994, p.168) destaca: “*quanto maior for o desenvolvimento da informática nas organizações, menos visível se torna o uso do atributo conhecido por autoridade, que de fato é poder. Efetivamente, ele passa a ser distribuído com maior equilíbrio*”.

A sugestão de *descentralização das reuniões do CMAS/POA para as CRAS* é apontada por três conselheiros.

Aumentar o tempo para as decisões do CMAS/POA, sugerida por dois conselheiros, tem a conotação de que, quando for apresentada ao conselho uma determinada situação, que seja com antecedência suficiente para que proporcione debates e reflexões antes de se deliberar.

Melhorar a recepção no CMAS/POA é sugerida por dois conselheiros que consideram que, quando se chega pela primeira vez no CMAS/POA, fica-se um pouco deslocado, o que dificulta o entrosamento e interação.

5.5 - Direcionamento para outras pesquisas

A importância e necessidade de novas pesquisas que possam ampliar o horizonte de conhecimento sobre estilos de gestão em conselhos de assistência social está contida principalmente no fato de a participação ter-se mostrado como a estratégia mais eficaz e inovadora de gestão (FACHIN e CHANLAT, 1998).

Entre os estudos complementares, que contribuiriam para o desenvolvimento do desempenho de conselhos de assistência social, estariam aqueles que formassem uma rede conectada a fim de que estilos de gestão de conselhos municipais influenciassem os de conselhos estaduais e, quem sabe, o conselho nacional de assistência social.

Desse ponto de vista, sugere-se:

- a) Uma proposição de metodologia científica para o enquadramento de conselhos de assistência social, por estilo de gestão;
- b) Uma análise das características significativas de conselhos com estilo de gestão participativo grupal;
- c) Uma análise comparada da relação entre estilos de gestão e desenvolvimento da política de assistência social;
- d) Uma análise comparada da relação entre estilo de gestão com desempenho de conselhos de assistência social.

5.6 - Considerações finais

A finalidade principal desse trabalho foi avaliar o estilo de gestão do CMAS/POA na elaboração de políticas de assistência social. Partiu do princípio de que o conselho municipal, por seu caráter deliberativo, é quem define essa política, daí ter verificado o estilo de gestão no CMAS/POA.

Mas a intenção não era tão e somente evidenciar as características da gestão do CMAS/POA, mas principalmente como o que KLERING (1994, p. 379) aponta:

O objetivo final de pesquisa em administração não é apenas o de elucidar ou compreender melhor um problema, uma realidade ou um fenômeno administrativo isolado. Os achados devem levar as organizações a estabelecerem melhores estratégias, filosofias, padrões e práticas administrativas, de forma que, pela ação coletiva, se obtenha uma qualidade de vida melhor para as pessoas, organizações e sociedade em geral.

Nesse sentido, objetivou-se levantar sugestões que pudessem nortear mudanças no CMAS/POA, visando melhorar desempenho (itens 5.3 e 5.4).

LIKERT (1975) refere que a capacidade produtiva de uma organização humana pode ser bem visualizada pela comparação de duas organizações que operem no mesmo ramo de atividades, ambas com o mesmo porte e empregando tecnologia e equipamento idênticos. A diferença de produção de uma para outra se daria na qualidade de seu pessoal ou, em outras palavras, no seu fator humano. No que FACHIN e CHANLAT(1998, p. 277) concordam quando apresentam que a moderna administração

precisa deixar de ver a gestão como uma invocação à montagem de regulamentos, de sistemas de controle, de outros sistemas físicos, mas voltar a dar ênfase ao que muitos antes já acentuaram como principal característica da tarefa de administrar: a administração das pessoas.

Conforme Likert, uma organização com desempenho distinto se diferencia nas variáveis:

1. *Nível de inteligência e qualidade das atitudes tomadas;*
2. *Grau de treinamento;*
3. *Nível de metas de desempenho e motivação para alcançar o êxito organizacional;*
4. *Qualidade da liderança;*
5. *Capacidade de aproveitar as diferenças nos seres humanos para objetivos de inovação e de aperfeiçoamento, em vez de utilizar essas diferenças para estimular conflitos interpessoais violentos e mesmo irreconciliáveis;*
6. *Qualidade da comunicação de baixo para cima, de cima para baixo e lateral;*
7. *Qualidade da tomada de decisão;*
8. *Capacidade para fazer com que o trabalho de equipe supere a luta pelo êxito pessoal em detrimento da organização;*
9. *Qualidade dos processos de controle dentro da organização e níveis de*

responsabilidade nela existentes;

10. Capacidade para o alcance de uma coordenação eficaz e

11. Capacidade para usar a experiência e as mensurações no sentido de guiar as decisões, aprimorar as operações e introduzir inovações. (LIKERT, 1975, p. 178)

Para definir o estilo de gestão do CMAS/POA, este trabalho baseou-se no apêndice II do livro *A Organização Humana* de Rensis Likert; desta forma, constituiu-se um questionário específico, para ser aplicado em conselhos municipais de assistência social, como o de Porto Alegre. Foi aplicado nos 35 conselheiros municipais de AS de Porto Alegre, titulares, tratando-se estatisticamente (média e desvio-padrão) os resultados, que apontaram um estilo de gestão participativo-consultivo.

Os achados foram configurados a partir de três procedimentos básicos: pela verificação da média das variáveis em geral, da média das dimensões norteadoras desse trabalho e das médias das variáveis causais. Os dois primeiros apontaram para o mesmo estilo de gestão participativo-consultivo e o último para o estilo de gestão participativo-grupal, porém bem próximo do participativo-consultivo.

Das 12 variáveis causais - que representam a estrutura do CMAS/POA e, portanto, podem ser modificadas pela Diretoria - 6 apontaram estilo de gestão participativo-consultivo, o que possibilitou localizar os indicadores modificáveis à otimização da organização estudada.

As principais modificações necessárias no CMAS/POA referem-se às seguintes variáveis:

1. PLU1 – existência de mais confiança da Diretoria nos conselheiros;
2. PLU3 – melhor relacionamento de apoio da Diretoria aos conselheiros;
3. PLU4 – melhor acessibilidade para discussão da Diretoria aos conselheiros;

4. NFM6 – clareamento das razões de se participar do CMAS/POA;
5. NFM7 – melhorias na maneira como são expostas essas razões (da variável NFM6) e
6. NP135 – melhoria do fluxo de informação que facilite o exercício da influência.

Acredita-se que, com esses resultados, o CMAS/POA possa modificar seu estilo de gestão, buscando o sistema participativo-grupal, no sentido de alcançar maior e melhor desempenho. Dessa maneira, apóia-se concretamente o disposto na Constituição Federal (art. 204), que sugere maior participação da população na elaboração e controle da política de assistência social em nível local, e proporciona-se um modelo de aferição quantitativa do nível de participação num conselho de AS, baseado em parâmetros mensuráveis, que possibilita uma constante e rápida avaliação dessa participação, o que certamente redundará em maior cidadania (DEMO,1996). Os interessados, então, podem autogerir ou pelo menos co-gestionar a satisfação de suas necessidades, pois aprende-se a eleger, deselegar, estabelecer rodízios no poder, a exigir prestação de contas, desburocratizar, forçando os governantes a servirem a comunidade, consolidando-se, cristalizando-se a cultura democrática, que talvez seja o objetivo mais essencial da participação. E alcançar a cidadania é justamente inserir-se concretamente, verdadeiramente, de forma fundamentada, no mundo. É o próprio direito de decidir e de participar da construção do mundo.

6. - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBARELLO, Luc. Recolha e tratamento quantitativo dos dados em inquérito. In:

ALBARELO, Luc et al. *Prática e métodos de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1997.

BERTALANFFY, L. *Teoria geral dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 1973.

BRASIL, Lei 8742 – De 07 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1993.

BRASIL. Constituição, 1989. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*: Porto Alegre, Assembléia Legislativa do Estado/ Companhia Riograndense de Artes Gráficas.

BRASIL. Lei 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1990.

BRASIL. Lei 8842, 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1994.

BRUYNE, Paul de. HERMAN, J. SCHOUTHEETE, M. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais*: os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CARDOSO, F. H. *Democracia necessária*. 2ed. Campinas: Papirus, 1985.

CASTRO, Josué. *Geografia da fome*: o dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 4 ed., São Paulo:

- Makron Books, 1993.
- CHIAVENATO, I. *Teoria geral da administração*; São Paulo: McGraw-Hill do Brasil; 1979; V 1-2.
- CRESPO, Antônio. *Estatística fácil*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- DALE, Ernest. Planning and developing the company organization structure. *Research Report 20*, American management Association, Inc. NY, 1955.
- DA MATA, Roberto. *Cidadania: a questão da cidadania num mundo relacional*. In: *A Casa & a Rua*, 1987, pp 71-104.
- DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. Atlas, 1991
- _____. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1996
- _____. *Conhecimento moderno: sobre ética e intervenção do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.
- DRUCKER, Peter. *Administração: responsabilidades, tarefas, práticas*. São Paulo: Pioneira 1975
- FACHIN, R. C. e CHANLAT, Alain. *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.
- FAYOL, Henri. *Administração geral e industrial*. São Paulo: Atlas, 1950.
- FREITAS, H. et. al. *Informação e decisão: sistemas de apoio e seu impacto*. Porto Alegre: Ortiz S/A; 1997.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- GOLDENBERG, Miriam. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- HESSELBEIN, F. et al. *A comunidade do futuro: idéias de uma nova comunidade*. São Paulo: Futura, 1998.
- KOONTZ, H. e O'DONNELL, C. *Princípios de administração*. São Paulo: Pioneira, 1964.

LIKERT, Rensis. *Novos padrões de administração*. São Paulo. Pioneira; 1971.

_____. *A organização humana*. São Paulo: Atlas, 1975.

_____. LIKERT, Rensis e LIKERT, Jane Gibson. *Administração de conflitos: novas abordagens*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979.

LINDBLON, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.

MBIKUSITA-LEWANIKA, Inonge. A comunidade no Terceiro e Quarto Mundos.

In: HESSELBEIN, Frances e outros (orgs.) *A comunidade do futuro: idéias para uma nova comunidade*. São Paulo: Futura, 1998, pp. 245-253.

McGREGOR, Douglas M. *The human side of enterprise*. Nova York: McGraw-Hill, 1960.

_____. O lado humano na empresa. In: BALCÃO, Y. F. e CORDEIRO, R. L. (orgs.) *O comportamento na empresa : uma antologia*. Rio de Janeiro: FGC, 1971, pp. 45-60.

MELO, Antônio Bandeira. *Princípios gerais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19 ed., São Paulo: Malheiros, 1990.

NEVES, Iedo Batista, *Vocabulário prático de tecnologia jurídica e de brocardos latinos*, Rio de Janeiro: APM, 1987.

PETERSON, A. et al. *Ciência política: textos introdutórios*. Cadernos EMEJOTA, Porto Alegre: Mundo Jovem, 1988.

PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUIVY, R. e CAMPENHOUT, Luc van. *Manual de investigação em ciências sociais*. 2 ed., Lisboa: Gradiva, 1998.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de direito*. 10 ed., São Paulo: Saraiva, 1983.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 10716, de 16 de Janeiro de 1996. Cria o Conselho Estadual de Assistência Social. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágios do curso de administração: guia para*

- pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso. São Paulo: atlas, 1996.
- SELLTIZ, C. e outros. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. 2 ed., São Paulo: EPU ; 1987.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. 9ed., São Paulo: Malheiros; 1994
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira (org). *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez; 1985.
- VIEIRA, Balbina Ottoni. *História do serviço social: contribuição para a construção de sua teoria*., 5 ed., Rio de Janeiro: Agir , 1989.

ANEXOS