

Os estilos de administração em prefeituras do Rio Grande do Sul

(Um teste da Teoria de Rensis Likert)*

CECÍLIO A. F. BERNDSEN**

ANTÔNIO JOÃO LIMA MACHADO**

1. Introdução; 2. A teoria; 3. Conceitos; 4. As práticas de liderança; 5. Os grupos; 6. O método empregado por Likert; 7. O perfil de características organizacionais; 8. Esquema de trabalho; 9. Operacionalização das hipóteses; 10. Os estilos de administração nas prefeituras; 11. O instrumento de estudo; 12. Determinação dos perfis; 13. Análise dos perfis; 14. Os perfis nas prefeituras; 15. Estilos de administração e desempenho organizacional; 16. Relações entre as avaliações de desempenho organizacional, pelos juízes, e estilos de administração; 17. Auto-avaliação e os estilos de administração; 18. Conclusões; 19. Variáveis de resultado final; 20. Variáveis de atuação ou desempenho; 21. A teoria não é válida para as prefeituras.

* Trabalho desenvolvido com apoio financeiro da Fundação Ford, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e Câmara de Pós-Graduação e Pesquisa da UFRGS.

** Do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Rio Grande do Sul.

I. Introdução

O presente estudo integra o programa de pesquisas Governo Municipal do Rio Grande do Sul: aspectos administrativos, que vem sendo desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração (CEPA) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Desta feita as atenções voltam-se para os aspectos de comportamento do elemento humano das prefeituras. O enfoque deve-se em primeiro lugar ao fato de que esta abordagem — de maneira específica — ainda não tinha sido usada no programa de pesquisas,¹ sendo esta uma forma de preencher a lacuna; em segundo lugar, à necessidade cada vez maior de dar importância aos recursos humanos das organizações como fator relevante para o seu desempenho.

Este é o começo de uma série de estudos a serem desenvolvidos pelo CEPA e que focalizarão sua atenção em “Desenvolvimento Organizacional”, sendo, portanto, as conclusões do presente estudo importantes para os trabalhos posteriores.

O estudo toma como ponto de referência a teoria de Rensis Likert, que realizou estudos sobre o comportamento humano em empresas e desenvolveu métodos que possibilitam identificar e medir as diversas variáveis que se relacionam com o que acontece aos recursos humanos das organizações.

A partir destes estudos, Likert formulou uma Teoria Modificada de Administração,² que encarece a participação dos empregados como fator decisivo para um bom nível de desempenho organizacional.

Aqui se busca especificamente testar a validade das proposições de Likert em prefeituras do Rio Grande do Sul, utilizando como instrumento de análise o Perfil de Características Organizacionais — PCO.³ Além do teste da teoria propriamente dita, pretende-se verificar até que ponto o PCO é um instrumento válido para estudar organizações de nosso contexto. Finalmente, outro interesse deste estudo é a busca de métodos (ou formas) que possam conduzir a explicações, caso a teoria não seja verificada nas prefeituras.

Submeter uma teoria alienígena a testes, tomando como universo as prefeituras, é uma forma de adicionar conhecimentos na área de administração no Rio Grande do Sul. Esta é também a posição básica do pro-

¹ Os trabalhos dos três primeiros anos, por exemplo, detiveram-se em estudos do meio ambiente socioeconômico-cultural dos municípios; elaboração de indicadores que procuraram caracterizar a situação educacional, cultural, étnica, religiosa, econômica e institucional das comunidades rio-grandenses; indicadores organizacionais e análises da atuação da administração municipal.

² Aparece com este título em Análise motivada de uma teoria modificada de organização e administração. In: Haire, Mason. *Teoria da organização moderna*. Rio de Janeiro, USAID, 1966. p. 233-72.

³ Likert. Organizational profile.

grama de pesquisas do qual o projeto faz parte. Por outro lado encontramos no teste cultural, de concepções teóricas oriundas de outros países, uma fórmula válida de conduzir-se diante da problemática da administração no Brasil, visto serem de outras nacionalidades a maioria dos autores de administração em voga. Seriam, em parte, um procedimento "crítico-assimilativo" da experiência estrangeira.⁴

A teoria já foi testada no Brasil, mas num tipo de organização (bancos de desenvolvimento) que, de certa forma, é diferente das prefeituras, não só em seus objetivos, mas principalmente em sua estrutura organizacional.

Sendo a estrutura organizacional um aspecto importante na diferenciação, isto é significativo neste estudo que se ocupa essencialmente de comportamento na organização. Os objetivos deste estudo foram, basicamente, testar o Perfil como instrumento para estudar organizações em contexto diferente daquele em que foi concebido e testar a aplicabilidade da teoria no Brasil. Butterfield⁵ concluiu que a metodologia (PCO) é adequada ao estudo de organizações no Brasil, mas que a teoria dos estilos de administração medida pelo Perfil apenas parcialmente é aplicável à realidade brasileira.

2. A teoria

Pode-se afirmar que alcançar altos níveis de eficácia organizacional é um dos principais problemas que a administração se propõe resolver. Os recursos humanos postos à disposição de uma organização cada vez mais recebem, por parte dos estudiosos, atenção como um dos principais elementos que podem contribuir para altos níveis de desempenho organizacional.

Likert desenvolveu estudos visando determinar situações que favoreçam uma atuação dos recursos humanos que resulte em acréscimos positivos ao desempenho da organização. Em princípio, comparando atitudes de supervisores e dirigentes, notou que os que obtinham altos níveis de desempenho dos subordinados não utilizavam práticas tradicionais de administração, ou seja, que as práticas tradicionais já não eram as que poderiam resultar em alto desempenho dos subordinados. A partir desta observação, buscou no contexto social a explicação para o fenômeno:

"A tendência (nos Estados Unidos), de modo geral, em nossas escolas, em nossos lares, em nossas comunidades, é dar ao indivíduo maior liber-

⁴ Guerreiro Ramos, Alberto. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965. 268p.

⁵ Butterfield, D. Anthony. *The Likert organizational profile as an instrument for measuring management systems over time*. MIT, Mass., 1972. Este trabalho foi traduzido e publicado na *Revista de Administração Pública*, v. 7, n. 3, jun./set. 1973, sob o título O perfil organizacional de Likert: análise metodológica e teste da teoria do sistema 4 no Brasil. (Nota da Redação)

dade e iniciativa. Existem menos ordens diretas, não esclarecidas, nas escolas e nos lares e os jovens estão participando de modo crescente das decisões que os afetam. Tais mudanças fundamentais na sociedade norte-americana geram expectativas entre os empregados sobre a maneira como devem ser tratados. As expectativas afetam profundamente as atitudes dos empregados, já que as atitudes dependem da extensão em que nossas experiências possam corresponder às nossas expectativas.”⁶.

Para estudar as organizações, Likert utilizou como método a mensuração de certas dimensões do funcionamento organizacional tais como forças motivacionais, processo decisório, estilos de liderança, estabelecimento de metas organizacionais e finalidades do controle. Relacionando estas medidas com o desempenho organizacional, concluiu que existem características específicas nas organizações que apresentam alto desempenho. A partir daí pode ele descrever características gerais de estrutura organizacional, princípios e métodos de liderança e administração que resultam em melhor desempenho e que constituem a sua “Teoria modificada de administração”.⁷

De um modo geral pode-se dizer que sua nova teoria (divulgada em 1961) busca criar um ambiente organizacional favorável ao desenvolvimento dos membros da organização, dando uma importância maior a práticas que possibilitem um sentimento de realização pessoal, sentimento de valor e aceitação, atingindo com isso, conseqüentemente, um maior desempenho dos membros, do qual deriva nível mais elevado de desempenho organizacional.

3. Conceitos

A teoria de Likert apresenta quatro conceitos principais: a) emprego de recursos tradicionais de administração; b) alto nível de motivação; c) eficiente interação; d) emprego sistemático de medição. Os recursos tradicionais de administração, tais como classificação de cargos, simplificação do trabalho, determinação de objetivos específicos de trabalho, medições do trabalho realizado, orçamento, contabilidade e controle de custos são empregados, mas de forma diferente. Existe na teoria (ao empregar estes recursos) uma orientação básica ou filosofia diferente, baseada em um conjunto diferente de suposições sobre a motivação dos empregados. Estes recursos não deixam de ser utilizados, mas são modificados. Por exemplo, “a teoria tradicional ignora, em grande parte, a importância da motivação”,⁸ ou ainda a própria estrutura baseada em grupos frontais de trabalho, que serão comentados mais adiante.

O segundo conceito apresentado é nível de motivação. “A teoria modificada encarece a necessidade de um alto grau de motivação em toda a

⁶ Likert, Rensis. *Novos padrões de administração*. São Paulo, Pioneira, 1971. p. 13.

⁷ Ver nota n. 2.

⁸ Haire, Mason. op. cit.

organização, se se pretende atingir os objetivos...”⁹ Não apenas motivação apoiada em motivos econômicos, muito menos em métodos de motivação baseados em coerção e sim métodos coerentes com uma nova orientação. Basicamente abrange motivos econômicos, pessoais (inclusive o desejo de crescimento e realizações significativas em termos de valores e objetivos próprios, bem como o desejo de posição (*status*), reconhecimento, aprovação, aceitação e assim por diante), motivos de segurança, curiosidade, espírito criador e o desejo de novas experiências.

O terceiro conceito é que “precisa haver eficiente interação ou um sistema de mútua influência, que proporcione um mecanismo pelo qual as atividades da organização se integrem e coordenem”.¹⁰ O caráter deste mecanismo de interação precisa ser tal que haja:

a) comunicação total de informações importantes (em sentido horizontal e vertical). “Este fluxo integral e aberto de informações úteis e relevantes fornece, em todos os pontos da organização, dados exatos para orientar providências, chamar a atenção para problemas à medida que surgem e para assegurar que haja sempre decisões sadias”;¹¹

b) oportunidade de influência mútua (troca de experiências, conhecimentos e informações). “... quando uma pessoa se sente capaz de exercer influência em assuntos relevantes, experimenta a expansão de seu sentimento de importância e valor pessoal”. “... Todas as pessoas sentem que podem exercer — e efetivamente exercem — influência sobre as decisões e o comportamento de todos aqueles com os quais estão em contato mais ou menos regular. Através destes indivíduos exerce-se ao menos alguma influência sobre toda a organização”;¹²

c) tomada de decisões que empreguem as informações disponíveis de tal forma que os membros da organização se sintam motivados por essas decisões. Um sistema eficiente de comunicação e influência fará com que a tomada de decisão seja baseada em informações que provêm de toda a organização. Por outro lado, a tomada de decisões é descentralizada. Cada unidade decide aquilo que a afeta diretamente, porque na unidade existe um acervo muito maior de informações que se relacionam com o problema e este procedimento aumenta o envolvimento do indivíduo e o sentimento de importância e valor pessoal.

O quarto conceito principal da teoria relaciona-se com o emprego de padrões de mensuração. Não apenas produção, custos, perdas e lucros deveriam ser medidos regularmente, mas também os atritos humanos que afetam a capacidade produtiva da organização, as motivações de seus membros e a eficiência com que são implementados processos como a comunicação e a tomada de decisão.

⁹ Ibid. p. 236.

¹⁰ Ibid. p. 237.

¹¹ Ibid. p. 236.

¹² Haire. op. cit. p. 236.

4. As práticas de liderança

Likert prevê que o alto nível de motivação de toda organização é determinado e, portanto, pode ser alcançado a partir das práticas de liderança. Procurou, então, determinar os estilos de práticas de liderança que resultem em alta motivação e interação, provocando atitudes favoráveis dos empregados em relação ao trabalho. Basicamente, o líder pensa sobre os empregados como seres humanos e não como pessoas para realizar trabalho; "... tratar pessoas como seres humanos é variável que muito se relaciona com as atitudes e motivação do empregado, em todos os níveis da organização".¹³ "A extensão em que o superior transmite para o subordinado um sentimento de confiança nele, superior, e um interesse pelos problemas do trabalho e fora do trabalho exerce influência principal sobre as atitudes de *performance* do subordinado."¹⁴

5. Os grupos

As pessoas que se relacionam estreitamente constituem o que Likert chama de um "grupo frontal" na organização: o valor pessoal e a importância dentro da organização são procurados basicamente nos grupos frontais, cuja aprovação e apoio são desejados. Como consequência, muitas pessoas são altamente motivadas para se comportarem de maneira consistente com os objetivos e valores do seu grupo de trabalho, a fim de obterem reconhecimento, apoio e reações favoráveis desse grupo. Estes grupos, quando bem organizados e com altas qualidades de interação (maior atração e lealdade de grupo), dão a seus membros maior motivação para: a) aceitar os objetivos e decisões do grupo; b) procurar influenciar os objetivos e decisões do grupo, de modo que sejam consistentes com sua própria experiência e seus próprios objetivos; c) comunicar-se mais profundamente com o grupo; d) acolher comunicações de influência de outros membros; e) ajudar a implementação dos objetivos considerados importantes; f) comportar-se de forma calculada, visando a aprovação dos chefes. Portanto, pode-se concluir que a administração fará pleno uso das capacidades potenciais de seus recursos humanos apenas quando cada pessoa em uma organização seja pertencente a um ou mais grupos de trabalho bem organizados e eficazes, que possuam alta qualificação para interação e que busque altas metas de desempenho.

Se um grupo funciona de maneira eficaz, quando se tomam decisões todas as pessoas contribuem com seus conhecimentos, existindo, portanto, envolvimento por parte dos membros do grupo. Este envolvimento determina alta motivação dos membros do grupo no que se refere à implementação das decisões tomadas, pois são levadas (por este envolvimento no processo decisório) a uma identificação com os objetivos. O envolvimento é o que Likert chama de um processo de interação e influência

¹³ Haire, op. cit. p. 238.

¹⁴ Idem. p. 239.

mútua, de tal forma que todos possam efetivamente influir nos objetivos e decisões.

Finalmente, se existe na organização uma forma de estrutura grupal, comunicações e influências eficazes, e tomada descentralizada de decisões, Likert acredita que esta organização apresentará bom desempenho. De forma sintética podemos dizer que a estrutura organizacional, os princípios e os métodos empregados afetam o sentimento de valor próprio e de realização pessoal dos membros da organização através de alta motivação e interação.

6. O método empregado por Likert

Para estudar as organizações Likert se vale de medições de certas dimensões do funcionamento organizacional, a saber: processo de liderança, processo de motivação, processo decisório, estabelecimento de metas organizacionais e finalidades do controle. Os dados referentes a estas dimensões permitem compor um quadro que revela o estilo de administração preponderante na organização.

Likert aponta quatro estilos de administração que podem ser identificados quando se estudam as organizações, que são: (I) autoritário-coercitivo; (II) autoritário-paternalista; (III) consultivo; (IV) participativo com base no grupo.

Num segundo momento, ele faz medições, agora referentes ao desempenho organizacional, através de: produtividade, qualidade do produto, custos de empregados, absenteísmo, capacidade de adaptação a mudanças.

Relacionando dados das duas ordens de variáveis aos estilos administrativos e indicadores do desempenho organizacional, em organizações diferentes ou em departamentos da mesma organização, verifica-se que as de alto desempenho são realmente congruentes com a nova teoria (em termos de estilo de administração) e que as de baixo desempenho não o são. Em outras palavras:

“Uma das mais importantes constatações de Likert é que quanto mais próximo do sistema IV estiver o estilo de administração, tanto maior será 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.”¹⁵

As idéias de Likert apresentam semelhança com as de dois outros teóricos da administração.

Douglas McGregor lançou em 1960 o livro *The human side of enterprise*¹⁶ onde expõe duas teorias a respeito do ser humano. A primeira

¹⁵ Centro de Treinamento da SHELL do Brasil S.A. Administração de recursos humanos. (mimeogr)

¹⁶ McGregor, Douglas. *The human side of enterprise*. New York, McGraw-Hill, 1960.

supõe que o homem naturalmente evita trabalhar e precisa ser controlado, dirigido e ameaçado para produzir de acordo com os objetivos da organização. Além disso o “homem médio” prefere ser dirigido pois evita responsabilidades, uma vez que não é ambicioso. O objetivo principal deste homem é segurança. A segunda teoria a respeito do ser humano tem como base suposições bastante diferentes. Esforço físico ou mental para o trabalho é tão natural como jogar ou descansar. Homens com uma boa motivação exercitam autocontrole e autogestão para atingir objetivos nos quais estão interessados. O interesse em objetivos da organização por parte dos empregados é uma função das recompensas com sua realização pessoal, como, por exemplo, estima e auto-realização. A maioria das pessoas é capaz de um alto grau de imaginação criadora e engenhosidade. Sob condições as pessoas não somente aceitam como procuram responsabilidade.

A primeira teoria foi denominada Teoria X e a segunda McGregor chamou de Teoria Y.

Um aspecto importante a respeito das Teorias X e Y, de acordo com McGregor, é que elas constituem duas diferentes cosmologias e que não são extremos de um *continuum*. McGregor acreditava ser difícil prever qual a teoria mais eficaz para administrar. Na sua opinião as condições particulares de cada caso deveriam ser consideradas mas a Teoria Y representaria uma visão que mais e mais gerentes começariam a adotar.

É difícil não associar os conceitos de Likert com as Teorias X e Y de McGregor. Mesmo tendo em vista que as Teorias X e Y não são extremos de um mesmo *continuum*, como os estilos administrativos I e II de Likert, apresentam muita similaridade.

O segundo teórico que possui idéias bastante similares é Abraham H. Maslow. Para este psicólogo a motivação de um empregado é um elemento interno à pessoa e não pode ser imposto. Maslow estabeleceu a famosa hierarquia das necessidades humanas. O ser humano teria basicamente cinco níveis de necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais (amor e filiação), de estima e auto-estima e, finalmente, de auto-realização. Maslow acreditava que uma vez satisfeito um nível de necessidades, a procura por satisfação passaria para o nível superior e assim também inversamente, de acordo com as condições da situação específica. Desta maneira um empregado vai esforçar-se por atingir os objetivos de uma organização se ele achar necessário fazer isto. Em outras palavras, o processo de motivação precisa fazer com que o empregado reconheça como seus objetivos da organização. Em seu livro *Eupsychian management*¹⁷ Maslow dedica-se a descrever a cultura que seria gerada por 1 000 pessoas em um processo de auto-realização. Seria possível atingir esta utópica cultura quando as pessoas conseguissem satisfazer o complexo conjunto de necessidades dos níveis mais baixos.

¹⁷ Maslow, Abraham H. *Eupsychian management*. Homewood, Richard D. Irwin, 1965.

O motivo de expor aqui as idéias de Maslow serve a dois objetivos: a) mostrar a semelhança ou proximidade existente entre a pessoa auto-realizada, a pessoa de acordo com o modelo da Teoria Y, e o empregado trabalhando em um ambiente onde o estilo administrativo participativo (estilo IV) de Likert é usado; b) abordar o problema da satisfação de necessidades básicas para um melhor nível de motivação.

Como é do conhecimento de muitos as idéias de Likert não são isoladas dentro do relativamente vasto campo da teoria administrativa. Os exemplos de McGregor e Maslow servem apenas de ilustração.

7. O perfil de características organizacionais

O perfil de características organizacionais é o instrumento utilizado para a medição das dimensões de funcionamento organizacional que compõem o quadro indicativo do estilo de administração preponderante na organização. Consiste basicamente em um questionário que é respondido pelos membros da organização. O questionário, na sua forma S, é composto de 20 perguntas, as quais medem as seis dimensões, a saber:

<i>Dimensões</i>	<i>Perguntas</i>
Processo de Liderança	1 a 4
Processo de Motivação	5 a 7
Fluxo de Informações	8 a 12
Processo Decisório	13 a 15
Estabelecimento de Metas	16 e 17
Finalidades do Controle	18 a 20

As respostas variam numa escala de 20 pontos, divididos em quatro seções que representam cada estilo de administração. As respostas que tendem para a direita recebem maior valor numérico e também tendem ao estilo IV.

Os respondentes são convidados a marcar dois sinais em cada resposta: 1.º, como percebem a organização, isto é, como está a organização em relação àquela pergunta; 2.º, como aspiram que seja organização, ou seja, como a organização deveria ser idealmente (resposta "ideais"). Dispondo estas respostas na escala, ficam caracterizados os perfis atual e ideal da organização.

Os estilos de administração que o perfil pode determinar variam em um *continuum*, tendo o sistema I e IV como pontos extremos, mas os "quatro diferentes sistemas na realidade se confundem uns com os outros e constituem um *continuum* com muitos padrões intermediários".¹⁸

¹⁸ Likert, Rensis. op. cit. p. 239.

8. Esquema de trabalho

Operacionalmente, este estudo buscou identificar, através da aplicação do Perfil de Características Organizacionais, os estilos de administração preponderantes em prefeituras do Rio Grande do Sul.

Após identificar os perfis de cada uma das prefeituras, buscou relacioná-los com indicadores de desempenho da organização, a fim de verificar a validade da proposição de que o estilo de administração é determinante do desempenho organizacional.

Em uma segunda etapa, através de instrumento de análise estatística, este estudo verificou até que ponto o Perfil de Características Organizacionais é um instrumento adequado para se estudar, em certas dimensões do comportamento, as organizações de nosso meio.

9. Operacionalização das hipóteses

A partir dos objetivos gerais deste trabalho, abordados na introdução, quais sejam os de: a) testar a validade das proposições de Likert em prefeituras do Rio Grande Sul, utilizando como instrumento o Perfil de Características Organizacionais; e b) testar a validade do PCO como instrumento de estudo de organizações de nosso contexto, formularam-se as seguintes hipóteses:

H₁ — o estilo de administração relaciona-se com o nível de desempenho organizacional;

H₂ — quanto mais uma organização tende ao estilo participativo (IV), maior o seu desempenho relativo;

H₃ — quanto mais uma organização tende ao estilo autoritário-coercitivo (I), menor o seu desempenho relativo.

10. Os estilos de administração nas prefeituras

Neste item analisam-se os perfis encontrados nas prefeituras e testam-se hipóteses formuladas a partir do objetivo de verificar a validade das proposições de Likert, nas prefeituras.

Para o estudo foram selecionadas 21 prefeituras do Rio Grande do Sul, a saber:

Alegrete	Novo Hamburgo
Alvorada	Passo Fundo
Bagé	Pelotas
Caçapava do Sul	Rio Grande
Canguçu	Santa Cruz do Sul
Canoas	Santa Rosa
Caxias do Sul	Santiago
Encruzilhada do Sul	São Francisco de Paula
Esteio	Tenente Portela
Guaíba	Três de Maio
	Viamão

Cabe salientar que com esta seleção não houve a intenção de fazer com que estas prefeituras fossem representativas das prefeituras do Estado. A determinação de uma amostra das prefeituras do RS, dada a sua complexidade, é tarefa que justifica, por si só, um estudo. Portanto, este trabalho tem seu universo restrito às 21 organizações pesquisadas. Mas, evidentemente, certos cuidados foram tomados, a fim de que fosse garantida a aleatoriedade das condições organizacionais das prefeituras.

Por isto, apenas prefeituras de municípios com 30 mil habitantes ou mais foram consideradas. A idéia era pesquisar organizações razoavelmente grandes (em número de funcionários) para obter resultados generalizados e não afetados pela temporária presença de um prefeito com um ou outro estilo administrativo. Dados estes requisitos sobrou um número de cerca de 60 prefeituras em todo o Estado. Destas, 21 foram selecionadas tendo sido considerados problemas de proximidade geográfica e as condições de ser conseguida uma autorização para aplicar os questionários aos funcionários municipais.

11. O instrumento de estudo

Nas prefeituras foi aplicada uma forma reduzida dos vários perfis, que é a forma S; este questionário de vinte perguntas (veja Anexo I) proporciona a mensuração das seis dimensões que foram estudadas.

Esta forma S foi testada e aplicada no Brasil por Anthony Butterfield quando de seu trabalho¹⁹ nos bancos de desenvolvimento. Butterfield chegou à conclusão de que este questionário, isto é, o Perfil, é adequado para o estudo de organizações no Brasil. Além disso, os vários perfis foram largamente testados nos EUA, mesmo durante a elaboração da teoria. Mais recentemente, Likert tem conseguido bastante sucesso estudando organizações no Japão e Iugoslávia, utilizando o Perfil para medir estilos de administração.

Desta feita, os questionários que foram aplicados são constituídos de duas partes: na primeira, temos o perfil propriamente dito e na segunda temos uma série de perguntas adicionais que visam caracterizar, através de dados pessoais, os respondentes. Estas perguntas adicionais tornaram possível classificar os respondentes em três categorias hierárquicas:

- A — administração superior (Prefeito, Secretário ou Diretor Municipal): cargos de chefias e cargos técnicos em função de chefia;
- B — cargos técnicos;
- C — cargos de administração geral (datilógrafos, escrivães, etc.).

Esta divisão em categorias permite o estudo, em separado, de perfis, conforme a posição dos funcionários na hierarquia organizacional.²⁰

¹⁹ Ver nota número 5.

²⁰ Estas perguntas adicionais foram utilizadas basicamente para a classificação hierárquica dos funcionários, mas a análise por categoria não chegou a ser feita dado o n.º reduzido em duas categorias A e B.

Os questionários foram aplicados a todos os funcionários burocratas²¹ de cada prefeitura, perfazendo um total de 532 respondentes. Ficaram excluídos apenas os funcionários que não se encontravam no exercício de suas funções por qualquer motivo, como férias, licença, etc.

Quadro A

NÚMERO DE QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS EM CADA CATEGORIA				
MUNICÍPIO (N = 21)	A	B	C	TOTAL
Alegrete	6	4	21	31
Alvorada	4	2	7	13
Bagé	9	1	28	38
Caçapava do Sul	5	1	7	13
Canguçu	3	—	5	8
Canoas	15	6	26	47
Caxias do Sul	13	7	21	41
Encruzilhada do Sul	4	—	9	13
Esteio	11	2	10	23
Guaíba	6	1	17	24
Novo Hamburgo	14	6	22	42
Passo Fundo	15	7	21	43
Pelotas	31	5	32	68
Rio Grande	3	2	10	15
Santa Cruz do Sul	6	—	9	15
Santa Rosa	6	5	11	22
Santiago	6	1	8	15
São Francisco de Paula	6	6	7	19
Tenente Portela	3	1	7	11
Três de Maio	9	1	8	18
Viamão	4	3	6	13
TOTAL	(N = 532)			

Como se pode ver na tabela do Quadro A, existem variações quanto ao número de questionários respondidos. Isto se deve principalmente às variações no tamanho da prefeitura, quanto ao número de funcionários. Por outro lado, existem casos como Canguçu, Encruzilhada do Sul e Santa

²¹ Funcionários que trabalham em serviços burocráticos da prefeitura, seriam os *white collar*. Operacionalmente são identificados como os funcionários que têm permanentemente mesa de trabalho e operam apenas com papéis.

Cruz que não possuem funcionários na categoria “B”. Nestes cargos técnicos estariam incluídos engenheiros, contadores, etc., que nestas prefeituras ou não estariam incluídos no quadro de funcionários (sendo contratados os seus serviços de maneira eventual), ou não estavam presentes quando da aplicação dos questionários, pois em algumas prefeituras existe apenas um representante desta categoria e este pode ser o caso.

12. Determinação dos perfis

Para cada prefeitura determinam-se quatro Perfis, um para cada categoria hierárquica e da organização em geral.

O perfil médio é o que revela o estilo de administração preponderante na organização; portanto, para cada prefeitura (em cada categoria) não são consideradas respostas individuais e sim a média delas; por outro lado, ao se evitar respostas individuais está-se evitando possíveis tendenciosidades oriundas de opiniões individuais. No entanto, nem sempre foi possível seguir este procedimento, pois em vários casos como Alvorada, Bagé, Esteio, Guaíba, Rio Grande, Santiago, Tenente Portela e Três de Maio, na categoria “B”, tem-se uma ou duas observações. Isto prejudicou o Perfil pois determinou em muitos casos a ocorrência de fortes tendenciosidades (considerando o Perfil de cada prefeitura em separado).

13. Análise dos perfis

Para cada uma das seis dimensões do funcionamento organizacional são analisados três pontos:

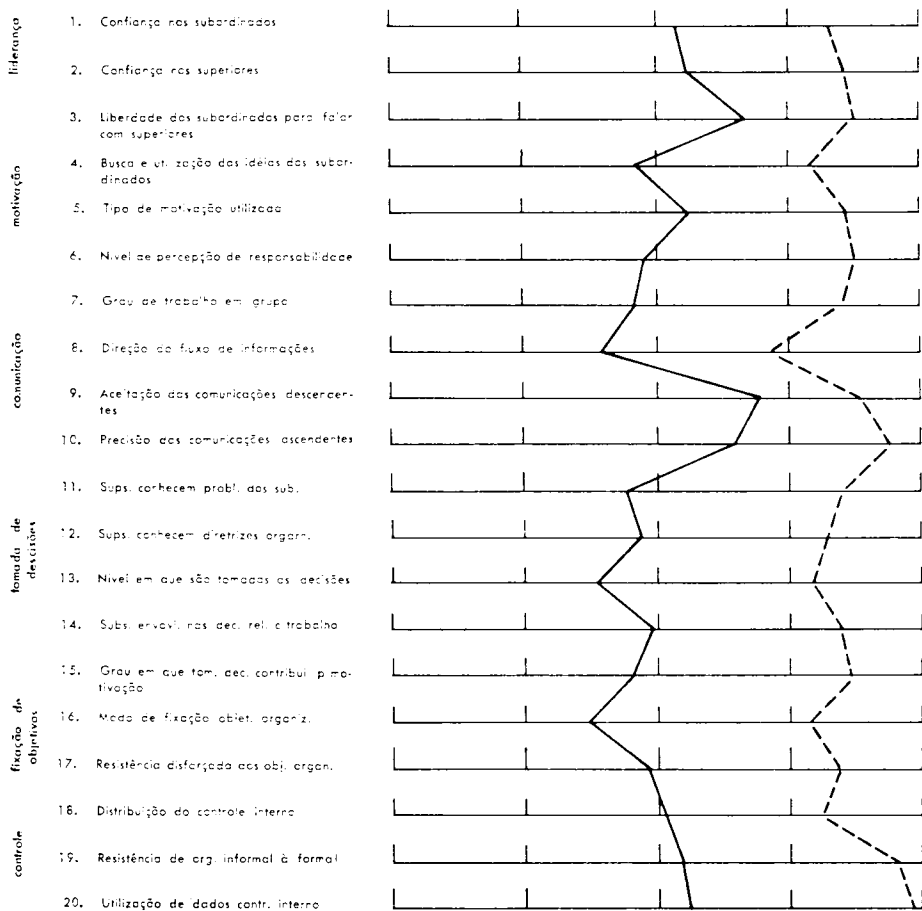
1. em que lugar da escala de vinte pontos se encontram as prefeituras no que tange às médias *atuais*, ou seja, as referentes às percepções dos funcionários;
2. em que ponto da escala se encontram quanto às médias *ideais*, ou seja, quanto às aspirações dos funcionários;
3. a distância ou lacuna (*gap*) entre os pontos reais e ideais — tensão proveniente do hiato entre aspirações (médias ideais) e percepções (médias reais) — que é obtido dividindo-se cada média real pela respectiva média expressa em percentagem.

Quanto mais as contagens atuais aproximam-se da direita (na escala de vinte pontos têm valor médio maior), tanto mais próxima está a organização, segundo a teoria de Likert, do caminho ideal de operação.

O Perfil para o total da amostra, obtido pelas médias “A”, “B”, “C”, é apresentado na figura I.

Figura 1

Média das médias da prefeitura (n = 21)



14. Os perfis nas prefeituras

Em primeiro lugar, alertamos que nesta análise não são consideradas ainda as categorias hierárquicas, nem a individualidade de cada prefeitura. O Perfil aqui analisado foi obtido tendo-se em vista o Perfil de todas as prefeituras em estudo.

Nestas primeiras observações vamos considerar que o Perfil de Características Organizacionais seja um instrumento válido para medir o estilo

de administração nas prefeituras, abandonada, portanto, a questão validade ou não do instrumento. A validade do Perfil será discutida posteriormente.

Nossa intenção, no momento, é apenas comentar o Perfil obtido. Nada impede, entretanto, que certas imperfeições mais facilmente observáveis sejam comentadas.

Conforme mostra a figura 1 (Perfil Total), os estilos de administração preponderantes nas prefeituras são, alternadamente, o II (autoritário-paternalista) – e III (consultivo).²²

Dissemos alternadamente porque algumas dimensões apresentam a preponderância do estilo II e outras do III; eventualmente, variações de estilo são encontradas em uma mesma dimensão.

Quanto à relação, ou distância apresentada – que se origina do hiato entre o estilo percebido e o aspirado pelos funcionários – experimenta variações que vão de 47,68% a 75,79%.

Considerando que a distância indica a extensão em que a organização está-se aproximando do caminho ideal de operação, 47,68% é considerado fraco, ou seja, relativamente longe do caminho ideal de operação; já 75,79% é considerado bom, ou mais próximo do caminho ideal. Temos que alertar, neste ponto, que este caminho ideal é considerado *apenas em termos de distância*, não em termos de sistema adotado, pois que uma organização que adota o sistema I pode apresentar uma pequena distância.

47,68% – 75,79% é a amplitude de variações da distância considerando todo o Perfil; evidentemente algumas dimensões apresentam um nível mais alto ou mais baixo do que outras, acontecendo o mesmo entre as 20 perguntas.

Quanto ao Perfil Ideal, as prefeituras adotam o estilo do sistema IV.²³ Portanto, os funcionários aspiram a um estilo participativo de administração em suas prefeituras.

Até esta parte foram evitadas quaisquer considerações acerca das características ou procedimentos operacionais de cada estilo ou sistema de administração. Isto faremos ao analisar agora cada dimensão, que em seu conjunto revela o(s) estilo(s) preponderante(s) na organização. Mas as considerações que faremos serão apenas para o caso das prefeituras, ou seja, para o estilo que apresentam e não para os quatro estilos.²⁴ Nosso procedimento será o de “cortar” o perfil com cinco traços horizontais deixando expostas cada uma das seis dimensões.

²² Chama-se a atenção para o fato de que uma grande “distância” é representada por um número baixo. Vendo a maneira de calcular esta distância, facilmente se percebe isto.

²³ Apenas na pergunta 8 o perfil ideal encontra-se no sistema III; mais adiante, quando em considerações críticas preliminares ao instrumento, ficará claro porque isto acontece.

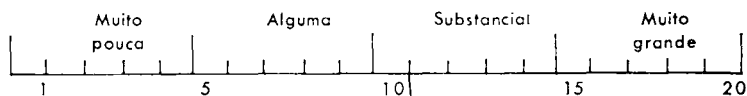
²⁴ Para maiores esclarecimentos, veja Likert, Rensis. op. cit.

14.1 Liderança

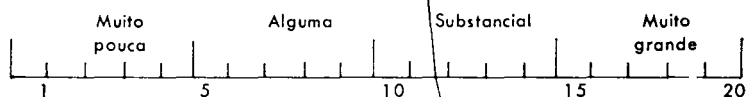
Nesta primeira dimensão o Perfil encontra-se quase que totalmente no sistema III (consultivo), com exceção da pergunta 4. Na figura 2 temos representada esta situação.

Figura 2

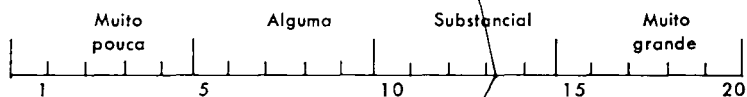
1) Qual a confiança que os chefes depositam nos funcionários, considerando toda a prefeitura?



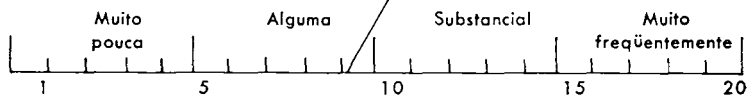
2) Qual a confiança que os funcionários sentem pelos chefes, considerando toda a prefeitura?



3) Qual a liberdade que os funcionários sentem ao falar com os seus chefes a respeito do trabalho?



4) As idéias (ou sugestões) dos funcionários são solicitadas e aplicadas se forem úteis?



Observando a figura podemos dizer que em primeiro lugar existe substancial confiança mútua entre chefes e subordinados, mas não de uma maneira completa. Os chefes, por seu turno, procuram manter "sob controle" as decisões que são tomadas. Geralmente esta situação se confirma, se atentarmos para a pergunta 4 em que o Perfil desloca-se do sistema III para o II, onde, no que se refere a sugestão ou idéias, somente algumas vezes estas são consideradas.

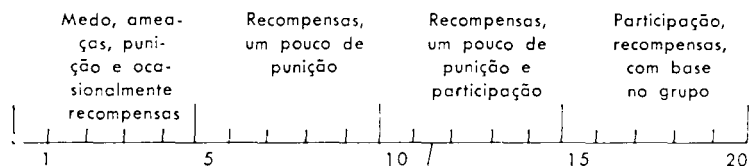
Quanto à liberdade dos subordinados discutirem assuntos de trabalho, o Perfil permite notar que existe certa (substancial) liberdade para isto, mas não se pode dizer que exista um completo sistema de interação mútua — situação em que o subordinado se sentiria inteiramente descontraído para discutir assuntos de trabalho com seu superior e sentiria a sua possibilidade de influência.

14.2 Motivação

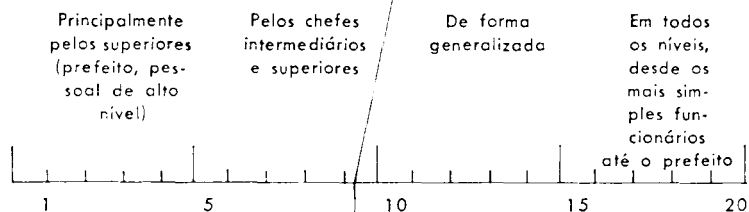
A Figura 3 corresponde aos itens 5, 6 e 7, que medem o “processo de motivação”. Ela mostra que o processo de motivação tende ao sistema II (autoritário-paternalista), tendo o primeiro item no sistema III (consultivo).

Figura 3 (n = 21)

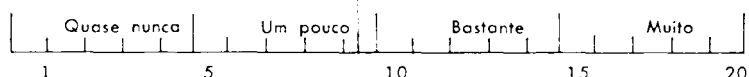
- 5) Os principais processos de motivação, isto é, medidas que provoquem mais interesse no serviço, usados na prefeitura, são: medo, ameaças, punição, recompensas, participação.



- 6) Por quem é mais sentida a responsabilidade em atingir as metas, os objetivos da prefeitura?



- 7) Os serviços da prefeitura são feitos, realmente, em equipe e com cooperação de todos os funcionários?



Pode-se observar que os processos usuais de motivação apresentam-se no sistema II e III e que não são aqueles preconizados pela teoria, quais sejam os que desenvolvem um sentimento de participação em grupo na fixação de metas e que realmente desenvolvem um sentimento de valor e aceitação. Neste ponto, pode-se fazer uma pequena nota à guisa de crítica: pela formulação da alternativa que o questionário apresenta na pergunta 5, o sistema III se diferencia do II apenas pela palavra *participação*, que não existe na alternativa que corresponde ao sistema II; pode-se pensar, então, que o sistema, se reformulada a alternativa (dando maior possibilidade à inferência desejada), seja realmente autoritário-paternalista ao invés de consultivo. Com isto, a variação que o Perfil apresenta desapareceria.

Na pergunta 6, o Perfil (no sistema II) mostra que a responsabilidade é mais sentida por chefes superiores e intermediários. Isto confirma a pouca participação existente, pois os funcionários não sentem seus objetivos identificados com os objetivos da organização, derivando daí o sentimento de menor responsabilidade para atingir os objetivos organizacionais.

A posição do Perfil na pergunta 7 (autoritário-paternalista) revela que não é muito usual nas prefeituras a forma estrutura grupal (grupos frontais de trabalho),²⁵ que possibilita todo aquele sistema de interação e influência mútua por parte dos membros. O tipo de operação preponderante é, então, o “homem-a-homem” que se contrapõe à estrutura de grupos.²⁶ É importante ressaltar a importância que a teoria de Likert dá à estrutura grupal da organização em contraposição ao tipo de operação “homem-a-homem”.²⁷

14.3 Comunicações

Das cinco perguntas que compõem a dimensão que mede o processo de comunicações, três são reveladas pelo Perfil no sistema autoritário-paternalista e duas no sistema consultivo. Pode-se notar que ao compararmos esta dimensão com as demais, esta é a que mais variações apresenta, às vezes bastante acentuadas na linha do Perfil.

Teoricamente não são previstas variações muito acentuadas em uma mesma dimensão, principalmente com o Perfil apresentando-se ora numa seção, ora noutra. Isto se explica pelo fato de que o propósito é medir, por exemplo, o processo de comunicação, através de um determinado número de perguntas. Espera-se certo grau de coerência no Perfil obtido,

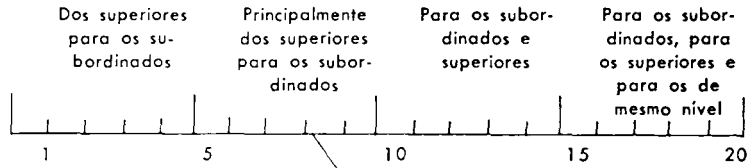
²⁵ Haire, Mason. op. cit. p. 241 e seguintes e Likert, Rensis. op. cit. p. 128.

²⁶ É importante salientar, entretanto, que o tamanho da organização é variável importante a ser considerada.

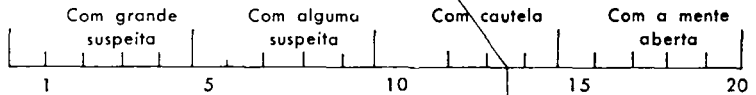
²⁷ Ver Introdução.

Figura 4

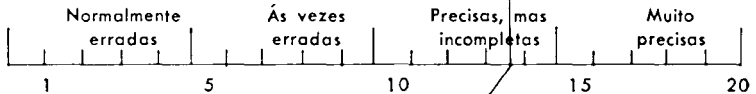
Qual a direção usual do fluxo de informações, isto é, como são passadas as comunicações e informações?



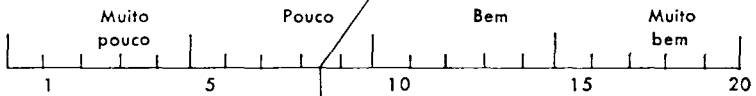
9) Como são encaradas as comunicações vindas dos chefes para os subordinados?



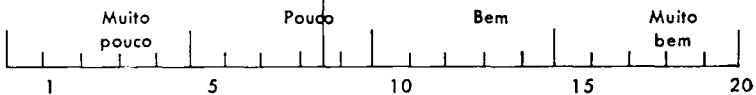
10) Qual a precisão das informações prestadas para cima, isto é, dos subordinados para os chefes superiores?



11) Os chefes conhecem os problemas dos funcionários?



12) Os subordinados conhecem a política operacional da prefeitura, ou melhor, sabem como as coisas são feitas na prefeitura?



pelo menos internamente, ou seja, em cada dimensão. Nestas condições, não estão medindo a mesma coisa.²⁸

Na pergunta 8 pode-se verificar a possibilidade de dupla interpretação da pergunta por parte do funcionário. Pode acontecer a dificuldade de caracterizar precisamente a que tipo de fluxo de informação a pergunta se refere: se de fora para dentro da organização ou se ao fluxo de informações dentro da estrutura organizacional. Se considerarmos a primeira possibilidade de interpretação — de fora para dentro — é bastante natural a contagem obtida neste item; entretanto, foge à intenção, que é exatamente a medição do segundo (fluxo interno).

Outro aspecto ainda debilita a certeza de análise desta pergunta no Perfil original. Este item é acompanhado de outros que ajudam a mensuração ou caracterização do processo de comunicações na organização, os quais são excluídos da presente forma reduzida.

Não obstante, pode-se analisar, como foi dito no início desta seção, o Perfil tal qual se apresenta, tendo em mente as observações críticas que foram feitas.

Como se pode notar até aqui, o estilo de administração preponderante nas prefeituras é coerente com o fato de que as comunicações não se dêem em todas as direções (horizontal, vertical, ascendente e descendente), aberta e eficientemente como preconiza a teoria.

A pergunta sobre comunicações vindas do chefe passa para o sistema consultivo. Pode-se dizer com base nisto que as comunicações vindas dos chefes são geralmente aceitas, mas mostram eventualmente (poder-se-ia dizer junto) um sentimento de suspeita ou cautela, o que é natural, desde que se observe uma falta de integração maior, situação que possibilitaria uma discussão aberta e descontraída de informações e comunicações.

Completando o fluxo, e considerando as informações que vão dos subordinados para os chefes (pergunta 10), fica melhor definida a situação quanto à dimensão *comunicações*. Estando a contagem no sistema III, observamos que mais fluentemente chegam ao chefe as informações que este “quer ouvir”, havendo, portanto, uma “filtragem” das informações que fluem no sentido vertical ascendente: evidentemente esta “filtragem” prejudica a eficiência do processo de comunicações.

²⁸ O PCO foi testado utilizando-se para isto análise fatorial. Esta técnica decompõe um determinado número de variáveis em fatores (que podem ser representativos de um fenômeno). Os fatores são identificados pelo agrupamento de certo número de variáveis entre si: e ao mesmo tempo que estas variáveis estão altamente relacionadas entre si, explicam e/ou são responsáveis pelo fenômeno que pode ser identificado em cada fator. No caso específico do PCO teríamos 20 variáveis (perguntas do questionário), e teoricamente 6 fatores que são as dimensões que o PCO pretende medir. Teríamos então a seguinte situação: as variáveis que deveriam medir esta ou aquela dimensão apareceriam agrupadas em um dos 6 fatores (teóricos). Explicitando melhor esta situação; teríamos, por exemplo, as variáveis 1, 2, 3 e 4 agrupadas em torno de um primeiro fator que seria o estilo de liderança utilizado na organização. A análise fatorial revelou certa inconsistência do PCO (as variáveis apresentaram-se muito dispersas nos diferentes fatores). Não houve efetivamente um agrupamento, conforme o que teoricamente era previsto. Pode-se dizer que o PCO não respondeu bem a sua proposição de medir as dimensões propostas através das 20 perguntas (variáveis).

Após estas considerações, é razoável o fato de que não haja uma proximidade psicológica maior entre superiores e subordinados, pois é persistente a diferenciação de papéis, mesmo havendo certo grau de aproximação.

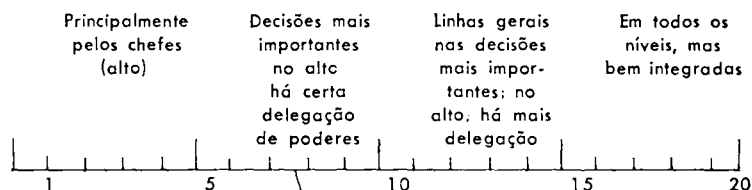
A última pergunta da dimensão comunicações — conhecimento da política operacional da organização — reflete o alheamento²⁹ do funcionário público municipal, em termos de sua atuação.

14.4 Processo decisório

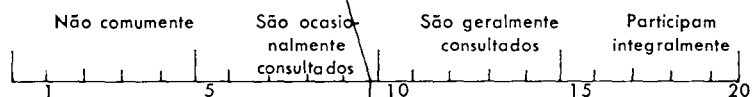
Nesta dimensão, o Perfil não apresenta variações substanciais, pois variações nas contagens dentro de uma mesma seção são geralmente menos importantes do que variações entre seções. Por outro lado, se nos reportarmos à figura 1, veremos que as dimensões *processo de decisão* e *estabelecimento de metas organizacionais* correspondem ao segmento do Perfil total que menores variações apresenta (menos zigzague e ambos se encontram no sistema II).

Figura 5 (n = 21)

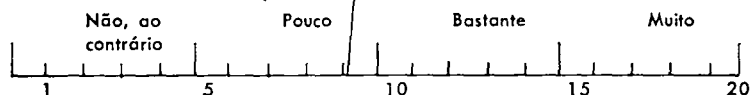
13) A que nível hierárquico são tomadas as decisões?



14) Os subordinados participam de decisões relativas ao seu trabalho?



15) A maneira como são tomadas as decisões contribui para que os funcionários fiquem mais interessados no serviços?



²⁹ Pode ser tomada aqui, em termos de teoria modificada, como falta de identificação dos objetivos (pessoais e organizacionais).

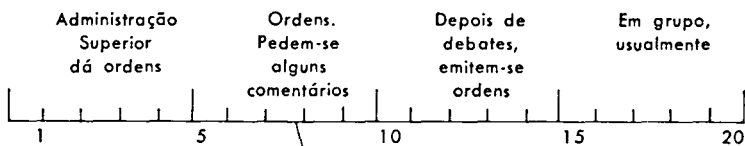
O comportamento do Perfil nesta dimensão revela que as decisões realmente importantes são tomadas na cúpula administrativa, podendo haver certa liberdade de atuação dos níveis inferiores quando dentro dos moldes gerais prescritos. Duas conseqüências importantes podem ocasionar isto: a) baixa freqüência de atitudes que possam induzir motivações nos escalões inferiores; b) nem sempre as decisões tomadas são as mais apropriadas, pois que, como foi dito na explanação teórica, na unidade existe um acervo maior de informações (quase sempre não acessíveis à cúpula) que se relacionam com determinada questão a decidir, havendo, portanto, a necessidade de ouvir os escalões inferiores — a unidade — em questões que lhes digam respeito. É válido considerarmos a conseqüência *b* como causa e *a* como conseqüência (tomadas isoladamente).

Durante os comentários feitos para cada uma das dimensões até aqui expostas, nada foi dito em relação ao nível de distância, pois em nenhuma assumiu valores acentuadamente altos. Nesta dimensão, entretanto, nota-se um nível de distância relativamente maior do que nas outras. Portanto, quanto ao processo decisório, o nível de realização distancia-se do nível de aspirações dos funcionários — o que origina a distância constatada.

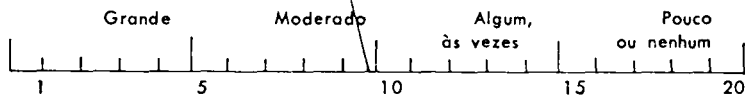
14.5 Estabelecimento de metas organizacionais

Figura 6 (n = 21)

16) Como são estabelecidas as metas, os objetivos da prefeitura?



17) Que grau de resistência disfarçada existe para alcançar as metas ou objetivos da prefeitura, isto é, quando há uma reforma há muitas pessoas que se opõem disfarçadamente?



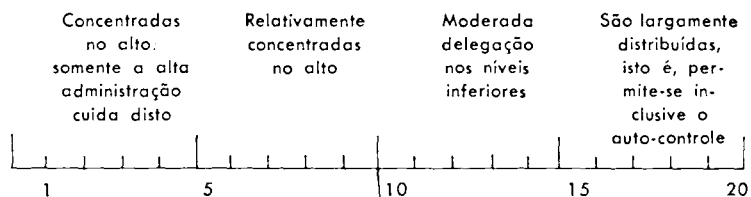
Bastante próximas em essência e, portanto, apresentando Perfis bastante semelhantes, estão as dimensões *processo decisório* e *estabelecimento de metas organizacionais*. O sistema II continua com preponderância nesta dimensão.

O encadeamento de situações e/ou características operantes nas prefeituras evidencia-se mais uma vez aqui: o estabelecimento de metas (e há normalmente apenas uma eventual possibilidade de formular metas e objetivos diretamente com o chefe). Da situação formada deriva um certo grau de resistência "disfarçada" quando da execução de objetivos ou metas. Finalmente, deve-se dizer que o nível de distância nesta dimensão é realmente alto como a anterior — se tomado no conjunto de todas as dimensões.

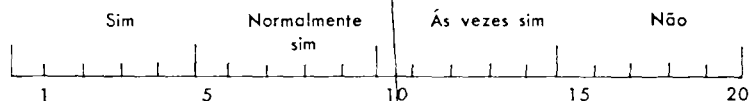
14.6 Controle

Figura 7 (n = 21)

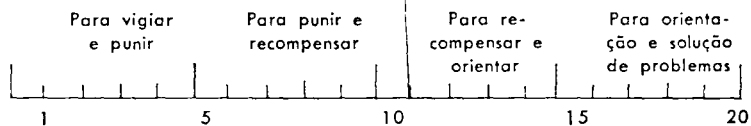
- 18) Como se distribuem as funções de controle interno, fiscalização, inspeção dos funcionários, etc., da entidade?



- 19) Existe alguma organização informal resistindo a formal, ou melhor, existe uma espécie de "panelinha"?



- 20) Para que são usados os dados de controle interno, isto é, de fiscalização de funcionários, de inspeção de serviço, de produtividade, etc.?



A primeira pergunta apresenta contagem 10, exatamente entre os estilos autoritário-paternalista e consultivo. Deste pode-se dizer que as funções de controle, apesar de se localizarem primordialmente na cúpula da prefeitura, são compartilhadas nos escalões médio e baixo, sendo neste último em menor grau. Conforme a Teoria, a preocupação em torno das funções de controle são disseminadas em toda a organização de maneira homogênea.

Quanto à organização informal, conforme o Perfil ela pode ou não existir; neste caso pode ou não se opor às metas da prefeitura. Uma organização que operasse no sistema IV teria organizações informais confundidas, com forte tendência a apoiar os objetivos organizacionais.

15. Estilos de administração e desempenho organizacional

Depois das considerações feitas a respeito dos estilos de administração preponderantes nas prefeituras, vamos tratar agora da relação entre estilos de administração e desempenho das organizações que foram objeto de estudo.

Aqui são relatadas as conclusões a que se chegou quanto ao objetivo de testar a validade das proposições de Likert de que quanto mais uma organização tende ao estilo participativo (IV), maior o seu desempenho relativo; e que, em situação oposta, quanto mais uma organização tende ao estilo autoritário-coercitivo (I), menor o seu desempenho relativo.³⁰

Os estilos de administração foram medidos através da utilização dos questionários PCO. Preenchidos os questionários pelos funcionários das prefeituras, calculou-se a média por questionários e daí a média geral por prefeitura. Para medir o desempenho organizacional das prefeituras foram usados “juízes” que avaliaram as prefeituras em termos de desempenho e as respostas dos respondentes a perguntas específicas a respeito do desempenho das prefeituras. Com estes dados foram feitos testes de associação entre as variáveis, que serão discutidas a seguir.

Segundo o critério de “juízes”, pessoas reconhecidas como *experts* no que tange a conhecimento sobre prefeituras do Rio Grande do Sul, faz-se uma avaliação subjetiva (pois levam em consideração sua vivência) das organizações que foram estudadas. Em síntese, estes juízes são convidados a, pensando no desempenho de cada uma das prefeituras, ordená-las segundo os diferentes graus de desempenho.³¹

A segunda forma de indicadores de desempenho utilizada provém do próprio questionário, onde o respondente é convidado a fazer uma avaliação (indireta) da sua prefeitura. Faz-se necessária uma breve explicação do funcionamento destes indicadores: na fase II do questionário (ver Anexo I), os respondentes avaliam, numa escala de 7 pontos, certas dimensões das suas prefeituras como, por exemplo, se ela é bem

³⁰ Relativo, pois que este desempenho é comparado com as outras organizações.

³¹ Para maiores detalhes do processo de coleta de dados de juízes veja Anexo II.

ou mal sucedida, se é rápida ou vagarosa, etc. Dentre as 15 dimensões propostas serão utilizadas as seguintes como indicadores indiretos de desempenho:

bem sucedida
mal organizada
rápida
público satisfeito
mal sucedida
bem organizada
vagarosa
público insatisfeito

Chega-se ao indicador de desempenho da prefeitura fazendo-se a média das avaliações subjetivas de cada um dos membros consultados.

Embora existindo algumas deficiências que prejudicaram o rigor que um trabalho de pesquisa exige, achamos mesmo assim válida a experiência, pois as falhas aqui encontradas poderão, e é o que esperamos que aconteça, ser úteis para investigações posteriores e alertar para certos cuidados que este tipo de trabalho exige. Especialmente para o CEPA, o fato de ocorrerem e serem constatadas as deficiências será de certo valor para trabalhos que o Centro se propõe realizar num futuro próximo.

A questão das deficiências ficará melhor esclarecida após as conclusões desta etapa, quando teceremos algumas considerações críticas aos indicadores da variável desempenho.

16. Relações entre as avaliações de desempenho organizacional, pelos juízes e estilos de administração

O teste de associação entre a avaliação do desempenho organizacional das prefeituras feito pelos juízes e os estilos administrativos levantados pelo PCO foi realizado através do Coeficiente de Correlação Ordinal de Spearman. Os resultados são apresentados no Quadro B.

Quadro B

Relações entre Avaliação do Desempenho das Prefeituras, de Acordo com os "Juízes", e Estilos de Administração. (Coeficiente de Correlação Ordinal de Spearman)			
			Juízes
MÉDIA ATUAL	PCO	0,266	
MÉDIA IDEAL	PCO	0,447 +	
RELAÇÃO ATUAL/IDEAL	PCO	0,354	
n = 21, df = 21		+ p < 0,5 (quando r ≥ 0,428) ⁸²	

⁸² Spence, Janet *et alii*. *Elementary statistics*. New York, Appleton-Century-Crofts, 1968.

Embora todos os coeficientes sejam positivos, somente a correlação “ideal” e “juízes” é significativa. Estatisticamente existe uma relação entre as prefeituras com um melhor desempenho e o estilo administrativo desejado (ideal) dos funcionários.

Os dados que são disponíveis não permitem estabelecer uma relação entre bom desempenho organizacional (de acordo com a experiência dos “juízes”) e estilos administrativos inseridos ou próximos do modelo participativo com base no grupo (sistema IV de Likert).

Nas prefeituras onde os funcionários apresentaram o maior desejo de trabalhar num clima condizente com o sistema IV de Likert foi observado pelos “juízes” um mais alto nível de desempenho organizacional. Daí extraímos a indicação de que quanto maior o nível de aspirações por um estilo administrativo mais participativo, melhor o desempenho organizacional. Da mesma forma pode-se inferir que quanto melhor o desempenho organizacional, maior o desejo dos funcionários de trabalhar com um estilo mais participativo de administração. Mas isto não é a essência da teoria de Likert.

Se não é possível reafirmar a teoria, é extremamente difícil recusá-la. Os resultados da pesquisa, em linhas gerais, são inconclusivos.

17. Auto-avaliação e os estilos de administração

Como já foi dito antes, quatro são os indicadores de desempenho utilizados aqui e todos provêm do próximo questionário.

Numa auto-avaliação, aqui os funcionários que responderam aos questionários foram os próprios juízes do desempenho administrativo de suas prefeituras.

Quadro C

Relação entre auto-avaliação de desempenho e estilos de administração (Pearson's Correlation Coefficient).

	MÉDIA	ATUAL	PCO
Sucesso			0,28
Organização			0,22
Rapidez			0,15
Satisfação do público			0,07

$p < 0,05$

(quando $r \geq 0,43$)

PRIMEIRO INDICADOR: neste o respondente avalia subjetivamente a sua prefeitura no que se refere ao seu “sucesso”, ou seja, ele diz se ela é bem ou mal sucedida (item *d* da Fase II). O coeficiente acusa uma correlação da ordem de 0,28, o que demonstra haver uma fraca correlação: em outras palavras, o teste nos diz que o fato de o funcionário

considerar bem sucedida a sua prefeitura não significa necessariamente que ela adote um estilo de administração que tenda ao participativo; o oposto, no caso, também é válido se o funcionário considera que sua prefeitura não é bem sucedida. Isto não quer dizer que ela adote necessariamente um sistema que se aproxime do autoritário-coercitivo (I).

SEGUNDO INDICADOR: aqui o funcionário é convidado a dizer se a sua prefeitura é bem ou mal organizada. O coeficiente de correlação é 0,22, ou seja, quase a mesma situação do indicador anterior, que pode ser assim considerada: existe ainda aqui uma fraca correlação entre as variáveis *estilo de administração preponderante e desempenho da organização*.

TERCEIRO INDICADOR: neste indicador, que corresponde ao item *f* da Fase II do questionário, o funcionário avalia sua prefeitura em termos de rapidez (sempre variando em uma escala de 7 pontos). A correlação Pearson acusa um coeficiente de 0,15, igualmente considerado sem significância.

QUARTO INDICADOR: diz respeito à satisfação do público em relação à prefeitura, na percepção do funcionário. Igualmente aqui o coeficiente é bastante baixo, ou seja 0,07, do qual podemos concluir que não existe quase correlação alguma entre estilo de administração e desempenho, pelo menos com os indicadores utilizados.

Aqui novamente os resultados são todos positivos mas não há significância estatística. A hipótese nula de ausência de correlação deve ser aceita pelo menos até os níveis de probabilidade estatística. A teoria de Likert não encontra suporte ao mesmo tempo em que faltam dados necessários para refutá-la.

18. Conclusões

Aqui procuramos examinar que lições podem ser retiradas desta pesquisa.

Apresentamos os testes de associação entre os indicadores de desempenho administrativo e os estilos de administração que revelam um nível de associação não significante do ponto de vista estatístico. Temos que concluir pela aceitação da hipótese nula de não associação entre as variáveis.

A teoria de Likert, tal como foi testada neste trabalho, não encontrou suporte empírico.

Entre as várias razões pelas quais se podem explicar os presentes resultados selecionamos duas alternativas com as quais vamos lidar rapidamente:

1. os indicadores da avaliação de desempenho das prefeituras não são adequados para o fim a que se propõem;
2. a teoria, tal como proposta por Likert, não é necessariamente adaptável às prefeituras estudadas.

OS INDICADORES DAS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO DAS PREFEITURAS NÃO SÃO ADEQUADOS PARA O FIM A QUE SE PROPÕEM

Esta primeira alternativa de explicação da falta de suporte empírico da teoria é imbuída de uma conotação crítica. Ao nos determos nesta alternativa, estaremos tecendo críticas aos indicadores das avaliações.

Em primeiro lugar, vamos lembrar os indicadores utilizados neste trabalho para medir desempenho, que são: o critério de juízes e os indicadores provenientes do questionário.

A primeira crítica que se pode fazer a ambos os indicadores é o fato de serem de ordem subjetiva. O critério de juízes, apesar de, na sua mecânica, restringir o “julgamento” dos *experts* a certos parâmetros que deveriam ser considerados na avaliação do desempenho das prefeituras, nem por isso garante objetividade. Dizemos isto porque os *experts* consultados não têm o mesmo tipo de atividade ou formação. Por exemplo, alguns adquiriram seus conhecimentos dos municípios através de atividades ligadas a abastecimento de água e esgotos; outros em atividades ligadas a processos de planejamento urbano; outros a finanças municipais e assim por diante. Em princípio, pode-se notar que por mais imparcial que seja o “juiz”, existe sempre a tendência de avaliar através da ótica que é própria ao “juiz”. Uma segunda observação a ser considerada é a própria palavra *avaliação*, que estará sempre ligada à percepção de quem avalia e em nossa colocação de percepção devemos adicionar o seu aspecto de seletividade. “De maneira mais geral, pode-se dizer que tendemos a relacionar as nossas percepções com nós mesmos: a pessoa constitui-se em normas de suas percepções.”³³ Posto isto, não se pode garantir totalmente a igualdade ou imparcialidade deste tipo de avaliação.

Quanto ao segundo tipo de indicadores — os provenientes do questionário — a mesma situação de subjetividade e as críticas feitas ao critério “juízes” também são válidas. Acrescenta-se ainda: se no critério “juízes” a imparcialidade era questionável, nestes indicadores a questão merece maior atenção. Os “juízes”, apesar de conhecerem as prefeituras que avaliaram, não estavam com elas envolvidos diretamente, o que não acontece com os funcionários. Evidentemente esta é uma situação que se pode pensar dúbia, pois que maior validade pode ter o julgamento de alguém diretamente envolvido com o objeto submetido a julgamento. Mas este não é o caso. O que se busca é um máximo de objetividade que, no critério “juízes”, diríamos, é mais fácil de ser atingida do que em avaliação de funcionários.³⁴ Estes estão expostos mais intensamente, dado o seu envolvimento emocional com a organização, o aspecto seletividade e o processo perceptivo. Reforçando a idéia, podemos citar Stoetzel: “... a percepção funciona também para a pessoa, isto é, no interesse da pessoa. A percep-

³³ Stoetzel, Jean. *Psicologia social*. São Paulo, Nacional, 1967. p. 128.

³⁴ Para solucionar parcialmente a questão, considera-se apenas a média das avaliações em cada prefeitura.

ção não serve apenas para guiar as ações, como quando eu avalio a largura do riacho que tenciono transpor de um salto. A percepção serve à pessoa, protege-a contra os perigos que a ameaçam”.³⁵

Ao fazer a avaliação, a seletividade do processo perceptivo pode induzir o funcionário a uma determinada avaliação que o “proteje” em situações de insegurança na organização. E, apesar de não ser possível uma generalização, pode-se dizer que nas prefeituras, pelos menos, o ato de avaliar aspectos do desempenho da própria prefeitura leva o funcionário a uma situação de insegurança.

Resumindo, podemos dizer que: dos critérios de avaliação subjetiva não podemos dissociar os mecanismos dos processos perceptivos diluidores da objetividade que garantiria a validade dos indicadores utilizados.

A segunda observação crítica que podemos formular está ligada também a certas dificuldades na mensuração de indicadores da variável dependente. A variável dependente, à qual chamamos desempenho organizacional, Likert denomina de “variáveis de resultado final”³⁶ classificando-as em variáveis de atuação (ou *Performance Variables*) e variáveis financeiras.³⁷

19. Variáveis de resultado final

A) Variáveis de atuação ou desempenho:

- 1 — nível de produtividade;
- 2 — nível de qualidade do produto e/ou serviço prestado;
- 3 — nível de perdas;
- 4 — nível de quota de mercado.

B) Variáveis financeiras:

- 1 — nível de custos;
- 2 — nível de vendas e lucro bruto;
- 3 — nível de lucro bruto e ganhos;
- 4 — nível de compensação salarial;
- 5 — nível de reservas financeiras;
- 6 — valor atual das inversões em maquinarias, equipamento, investimentos, etc.;
- 7 — valor atual da inversão na organização humana;
- 8 — valor atual da inversão na lealdade dos consumidores.

³⁵ Stoetzel. op. cit. p. 127.

³⁶ Likert, Rensis. *The human organization*. New York, McGraw-Hill, 1967.

³⁷ Idem.

Vamos em primeiro lugar tecer considerações acerca das variáveis financeiras. Em princípio, podemos dizer que a “preocupação” para com esta variável no setor público é basicamente diferente do tipo de preocupação ou importância que encontramos na empresa. Esta diferenciação reside no fato de que no setor público, normalmente, não há preocupação em auferir lucro, enquanto que na empresa este é o objetivo primordial.

“São necessários conceitos e medidas que proporcionem às outras organizações o que o teste de mercado e a medida da lucratividade proporcionam à empresa. Os testes e medidas serão indubitavelmente bastante diferentes. Os resultados econômicos, que numa empresa são determinantes, para outras organizações são apenas limitações e restrições, porque o lucro reflete a atuação econômica e este é o objetivo somente em uma organização econômica, isto é, uma empresa. Em outras organizações — o governo, os hospitais, as forças armadas, etc. — a economia não passa de uma *restrição*.³⁸ Essas instituições precisam de um equivalente não-econômico da medida de lucratividade. Também necessitam de um substituto da força objetiva do mercado.”³⁹

Posto isso, a mensuração de variáveis financeiras, no presente estudo, seria destituída de maior significação.

Mesmo que tentássemos uma solução, embora parcial, para o problema, duas dificuldades daí surgiriam: uma de ordem prática, outra de ordem (pode-se dizer) teórica. A segunda deriva da frase de Drucker⁴⁰: “Estas instituições precisam de um equivalente não-econômico da medida de lucratividade.” Lucratividade, se atentarmos sinteticamente para as variáveis financeiras propostas por Likert, é fundamental. Por outro lado, a determinação deste “equivalente não-econômico” proposto por Drucker demandaria um estudo bastante aprofundado e totalmente à parte deste, o que não teria sido possível realizar dada a brevidade de tempo.

O problema de ordem prática residiu na dificuldade de se obter dados financeiros das prefeituras estudadas, posto que para uma análise detalhada da situação financeira de cada prefeitura seria necessário manipular todo o balanço correspondente ao ano em que os Perfis foram aplicados. Ainda assim, seria difícil chegar a um bom indicador.

20. Variáveis de atuação ou desempenho

Considerando as prefeituras, das quatro variáveis propostas as que mais significação têm para o nosso trabalho são a primeira e a segunda, visto que as outras dizem respeito, indubitavelmente, à organização privada.

³⁸ O grifo é nosso.

³⁹ Drucker, Peter F. *Uma era de descontinuidade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. p. 222.

⁴⁰ Idem.

Medir o nível de produtividade em serviços burocráticos seria bastante difícil, posto que este tipo de trabalho tem características próprias, como por exemplo: custos operacionais (ligados à mão-de-obra), perdas de matérias-primas, etc. Por outro lado, na pesquisa de campo não foi planejada a coleta de dados sobre a produtividade de funcionários, pois para tal teria que ser montado todo um esquema especial de levantamento de dados.

Consideramos a falta de mensuração do nível de produtividade do funcionário a mais importante deficiência neste estudo.

Ao pensarmos que estilo de administração atinge intensamente o funcionário — devemos pensar na administração superior e supervisão, como agentes de possíveis mudanças ou diferenças de prefeitura para prefeitura no que se refere a estilo de administração — a relação do nível de produtividade do funcionário com o estilo de administração de sua prefeitura é, sem dúvida, a relação que daria um considerável grau de certeza ao testarmos as proposições de Likert. Vale dizer: as conclusões quanto à validade ou não das proposições de Likert nas prefeituras que foram objeto de estudo são destituídas de maior grau de certeza.

A segunda variável de atuação, nível de qualidade do produto, ou do serviço prestado, no caso presente, foi efetivamente medida, mas com a restrição que já mencionamos, qual seja o seu grau de subjetividade.

21. A teoria não é válida para as prefeituras

Discorremos, na primeira alternativa, acerca das deficiências constatadas nos indicadores da variável dependente. Antes, porém, observamos serem baixas as correlações entre indicadores da variável dependente e independente, o que nos levou à situação de não comprovação da teoria, à luz dos dados apresentados. Mas se os indicadores não são bons para comprovar a teoria, não o são para rejeitá-la.⁴¹

Pode-se apenas colocá-la em questão, principalmente tendo em vista as conclusões corroborativas de Butterfield.⁴² Neste ponto, pode-se levantar a questão de que as organizações estudadas por Butterfield são essencialmente diferentes das prefeituras,⁴³ daí derivando que as conclusões válidas para aquele estudo não o seriam para o presente. Mesmo assim, não podemos deixar de considerar que as pessoas dos dois tipos de organização estudadas (bancos de desenvolvimento e prefeituras) fazem parte de uma mesma cultura, sendo esta característica comum às organizações objeto de pesquisa.

⁴¹ É válido alertar para o fato de que dadas as deficiências dos indicadores temos como causa imediata um baixo grau de certeza para qualquer afirmação.

⁴² Butterfield, D. Anthony. op. cit.

⁴³ Veja a diferenciação apresentada na Introdução.

Chegamos então a um ponto crítico de nosso trabalho. A teoria não pode ser validada, nem mesmo invalidada, apenas podemos colocá-la em questão.

Vários autores advogam as diferenças de cultura, meio ambiente (ecologia) e outros fatores como aspectos importantes e que devem ser considerados na translação de modelos teóricos da cultura onde foram elaborados para a cultura receptora. Impõe-se então a pergunta: pode-se falar em termos de uma teoria universal de administração?

Likert responde que há tendências para uma teoria universal de administração.⁴⁴ Tal afirmativa apóia-se em quatro previsões suas: a) Pesquisas de liderança, administração e desempenho organizacional derivarão de um mesmo corpo de conhecimentos seja qual for o país ou a cultura no qual esta pesquisa seja feita; b) Uma vez que o método científico é o mesmo em todos os países, os resultados devem ser os mesmos seja qual for a orientação cultural do pesquisador; c) As culturas influenciam o método de aplicação de princípio básico de administração, mas não os princípios em si; d) Finalmente, industrialização é capaz de diminuir as diferenças culturais que podem ter existido entre as nações, anteriormente à sua industrialização. Sua argumentação é substantiada por alguns estudos empíricos realizados em diversos países. Em 1969, Likert⁴⁵ apresentou outro trabalho no qual reiterava que a evidência disponível não indica a necessidade de existir diferentes princípios de administração para diferentes culturas. Todas estas afirmativas são ricamente ilustradas por diversos estudos empíricos feitos em muitos países tais como Suécia, Japão e Iugoslávia.

Se nos reportarmos à introdução deste trabalho, veremos que Likert notou certas modificações fundamentais no seio da sociedade americana, principalmente no que se refere a maior liberdade e iniciativa individual, que geram entre os empregados expectativas sobre a maneira como devem ser tratados. Estas modificações fundamentais na sociedade americana "impuseram" a Likert a concepção de mudanças nas teorias de administração até então vigentes na sociedade americana. Estas modificações notadas por Likert, diríamos, são pressupostos referenciais historicamente considerados, pois que dizem respeito a um determinado momento histórico da sociedade norte-americana. Mas não podemos afirmar que as mesmas mudanças constatadas por Likert igualmente tenham ocorrido em nossa sociedade no mesmo momento histórico. Em outras palavras, podemos dizer: não se pode absolutamente afirmar que a sociedade brasileira, e mais especificamente as comunidades estudadas, imponham tais concepções em termos práticos de administração. Resumindo, temos: a partir de certos pressupostos referenciais e imposições sociais, Likert reformula as teorias tradicionais de administração e formula a sua Teoria Modificada de Administração. A pergunta que cabe fazer, a partir do

⁴⁴ Likert, Rensis. Trends toward a world-wide theory of management. CIOS XIII, *Symposium* A-9, Paper C, 1963.

⁴⁵ Likert, Rensis. Improving human performance; better theory, more accurate accounting. Univ. of Michigan, *ISR*, 1969. Paper C 105.

exposto, é a seguinte: seriam os mesmos pressupostos referenciais observáveis entre os membros das organizações estudadas e de suas respectivas comunidades?

Para responder a esta pergunta teremos que buscar os nossos pressupostos referenciais, ou pelo menos os pressupostos referenciais de nossa cultura.⁴⁶

Guerreiro Ramos⁴⁷ faz uma apreciação de Likert, ao tratar de desenvolvimento tecnológico à luz de modelos heurísticos. Esta apreciação é mais uma comparação (em termos de metodologia) entre os modelos que o autor apresenta e os sistemas de administração propostos por Likert. O que mais nos interessa é o fato para o qual Guerreiro Ramos chama a atenção: Likert abstrai de seus modelos a variável histórico-social que para Guerreiro Ramos é representada por desenvolvimento tecnológico.

“Os modelos de Likert abstraem a variável histórico-social, que, em nossa construção, é representada pelo estágio da tecnologia. Likert apresenta o sistema participativo-grupal como o melhor e mais atualizado. É necessário, porém, considerar o fenômeno da contemporaneidade do não-coetâneo. Por isso procuramos demonstrar que, em certos contextos, a utilização mecânica de processos abstratamente ótimos e superatuais pode acarretar desastre, efeitos negativos de toda sorte. Relativizamos histórica e sociologicamente os sistemas de organização. A construção de Likert é plenamente válida, onde (e este é o caso dos Estados Unidos) é dominante o estágio histórico-social mais avançado da tecnologia. Em países como o Brasil, porém, essa construção teórica não é, de todo, adequada ao raciocínio do administrador, porque, em tal caso, a tecnologia mais desenvolvida só está sendo utilizada em restritas áreas piloto.”⁴⁸

É oportuno citar a consideração que Guerreiro Ramos faz com relação a um dos elementos, em função do qual descreve os modelos heurísticos de administração, quais sejam: “natureza da motivação do trabalhador”.⁴⁹ E, como sabemos, motivação constitui fator relevante na teoria de Likert. A partir destas considerações de Guerreiro Ramos podemos inferir outra diferença marcante (social e historicamente considerada) no que se refere a aspectos motivacionais dos membros da organização.

Guerreiro Ramos observa que:

“Toda técnica administrativa que supõe uniforme psicologia do trabalhador carece de base científica. A motivação do trabalhador varia de um contexto para outro, e este fato, necessariamente, impõe limites e condicionamentos à implantação da teoria administrativa. É de lembrar-se que, nas sociedades em que há escassez, ou seja, em que a maioria dos cidadãos está a braços com o problema de subconsumo, tendem os fatores

⁴⁶ A propósito veja Guerreiro Ramos, Alberto. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965.

⁴⁷ Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV, 1966.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem. p. 115.

materiais a assumirem decisiva relevância na conduta. Resolvido, porém, socialmente, o problema do subconsumo, graças à alta produtividade do sistema tecnológico-econômico, os motivos fundamentais da conduta humana se estilizam, perdendo relevância o fator econômico, ao mesmo tempo que outros motivos, antes subsidiários, aumentam sua influência.”⁵⁰

Ao relacionarmos características da motivação proposta pela teoria com as considerações de Guerreiro Ramos podemos aprioristicamente dizer que o funcionário público municipal ainda não resolveu completamente o problema do subconsumo. Dados os níveis de renda no Brasil, em geral, e dos funcionários municipais do Rio Grande do Sul, em particular (que não podem ser considerados altos), podemos dizer que o fator econômico tem ainda certa dose de relevância sobre os demais, determinando uma conduta diferente no que se refere aos aspectos motivacionais daqueles que têm esse problema resolvido.

A resultante final é a necessidade de pesquisa mais ampla a fim de que se explore melhor a utilidade da teoria de Likert. Não de menor importância é conhecer-se a realidade administrativa brasileira para maximizar o aproveitamento de nossos recursos, uma vez que não há recursos mais preciosos que os recursos humanos.

Bibliografia

- Argyris, Chris. *Personalidade e organização*. Rio de Janeiro, USAID, 1968.
- Butterfield, D. Anthony. *The Likert organizational profile as an instrument for measuring management systems over time*. M.I.T., Mass., 1972.
- Centro de Treinamento da Shell do Brasil S/A. A administração de recursos humanos, mimeogr.
- Drucker, Peter F. *Uma era de descontinuidade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- Etzioni, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo, Pioneira, 1967.
- Fruchter, Benjamin. *Introduction to factor analysis*. Princeton, D. Van Nostrand, 1954.
- Haire, Mason. *Teoria da organização moderna*. Rio de Janeiro, USAID, 1966.
- Katz, Daniel & Kahn, Robert L. *The social psychology of organizations*. New York, John Wiley, 1966.
- Likert, Rensis. *Novos padrões de administração*. São Paulo, Pioneira, 1971.
- . *The human organization*. New York, McGraw-Hill, 1967.
- . Trends toward a world-wide theory of management. CIOS XIII, *Symposium A-9*, Paper C, 1963.
- . Improving human performance; better theory, more accurate accounting. University of Michigan, ISR, 1969. Paper C 105.
- Maslow, Abraham H. *Eupsychian management*. Homewood, Richard D. Irwin, 1965.
- McGregor, Douglas. *The human side of enterprise*. New York, McGraw-Hill, 1960.

⁵⁰ Idem. p. 115.

- Ostle, Bernard. *Estatística aplicada*. México, Limusa-Wiley, 1965.
- Guerreiro Ramos, Alberto. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965. 268 p.
- . *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV, 1966.
- Riggs, Fred W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, USAID, 1964.
- Siegel, S'dney. *Nonparametric statistics for the behavioral sciences*. New York, McGraw-Hill, 1956.
- Spence, Janet et alii. *Elementary statistics*. New York, Appleton-Century-Crofts, 1968.

ANEXO I

QUESTIONÁRIO PARA O LEVANTAMENTO DE PERFIS DE CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS* E OUTROS DADOS

FASE I (Até a pergunta 20)

Este é o questionário desenvolvido para descrever o estilo ou sistema gerencial de uma prefeitura ou de uma companhia.

Ao responder o questionário é importante que cada um o faça da maneira mais ponderada e verdadeira possível. Isto *não* é um teste. O importante é você responder cada pergunta como você sente ou vê os fatos.

Instruções

1. Na linha correspondente a cada pergunta coloque um A no ponto que melhor descreve sua organização no momento atual (A = atual). Trate cada item como variando continuamente de um extremo ao outro da linha. Por exemplo, de 1 a 20.
2. Logo após, coloque um I em cada linha no ponto em que, em sua opinião, descreva o estado ideal (I = ideal) da sua organização. O I significa o seu pensamento de como a prefeitura poderia ser mais eficiente e uma entidade melhor para nela se trabalhar.

As respostas individuais, bem como os dados relativos a uma prefeitura, são estritamente confidenciais. O questionário é anônimo. NÃO assine. O preenchimento do questionário é VOLUNTÁRIO.

Esta pesquisa significa mais um esforço do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Fundação Ford para melhor conhecer a realidade municipal gaúcha.

Esperamos poder contribuir, de alguma forma, para o aperfeiçoamento das prefeituras gaúchas como agentes do desenvolvimento.

Desde já, queremos registrar os nossos agradecimentos a você e à administração desta prefeitura pela oportunidade que nos é concedida.

* COPYRIGHT (c), 1967, by McGraw-Hill, Inc. (Utilizado com permissão da McGraw-Hill Book Company. Modificado do "Apêndice II" in *The human organization: its management and value*, por Rensis Likert. Nenhuma outra reprodução ou distribuição autorizada sem a permissão de McGraw-Hill.)

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

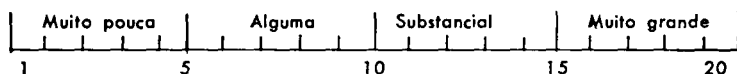
C. _____ N. _____

PREFEITURA MUNICIPAL DE _____

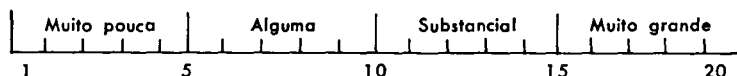
DATA: / /

PERFIS DE CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS

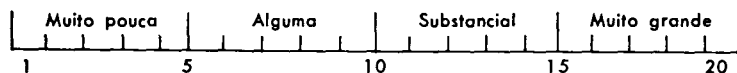
- 1) Qual a confiança que os chefes depositam nos funcionários, considerando toda a prefeitura?



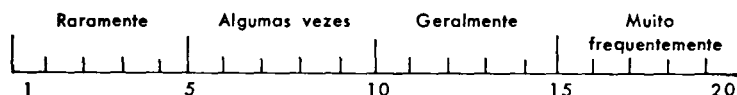
- 2) Qual a confiança que os funcionários sentem pelos chefes, considerando toda a prefeitura?



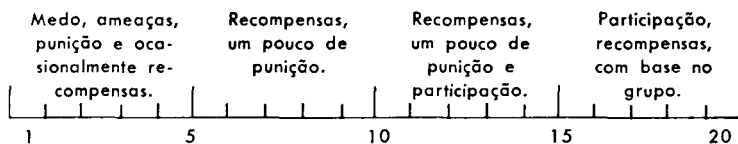
- 3) Qual a liberdade que os funcionários sentem ao falar com os seus chefes a respeito do trabalho?



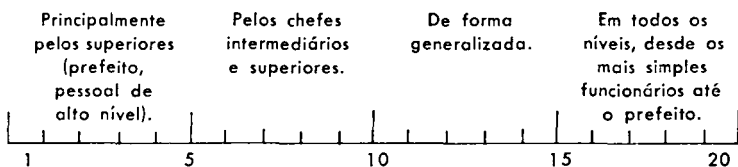
- 4) As idéias (ou sugestões) dos funcionários são solicitadas e aplicadas se forem úteis?



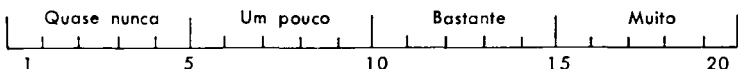
- 5) Os principais processos de motivação, isto é, medidas que provoquem mais interesses no serviço, usados na prefeitura são: medo, ameaças, punição, recompensas, participação.



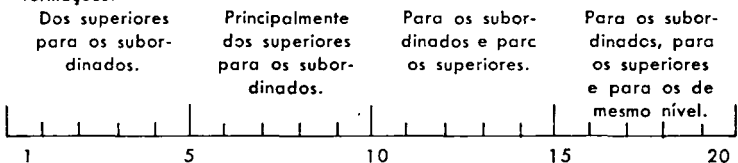
- 6) Por quem é mais sentida a responsabilidade em atingir as metas, os objetivos da prefeitura?



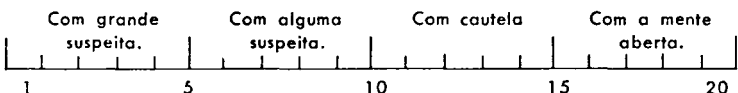
- 7) Os serviços da Prefeitura são feitos, realmente, em equipe e com cooperação de todos os funcionários?



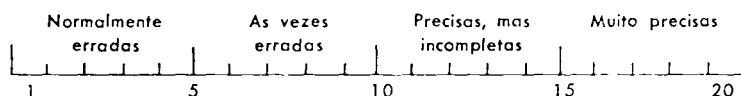
- 8) Qual a direção usual do fluxo de informações, isto é, como são passadas as comunicações e informações?



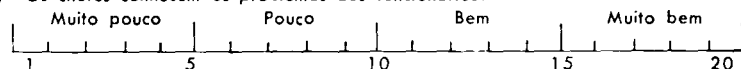
- 9) Como são encaradas as comunicações vindas dos chefes para os subordinados?



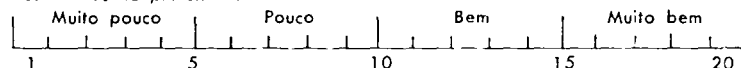
- 10) Qual a precisão das informações prestadas para cima, isto é, dos subordinados para os chefes superiores?



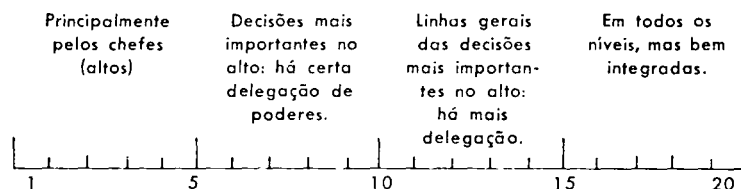
- 11) Os chefes conhecem os problemas dos funcionários?



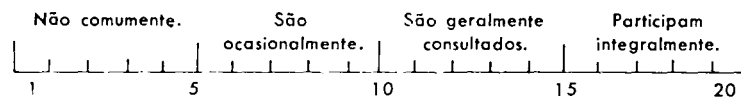
- 12) Os subordinados conhecem a política operacional da prefeitura, ou melhor, sabem como as coisas são feitas na prefeitura?



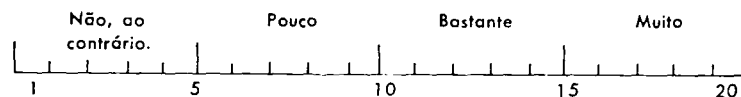
- 13) A que nível hierárquico são tomadas as decisões?



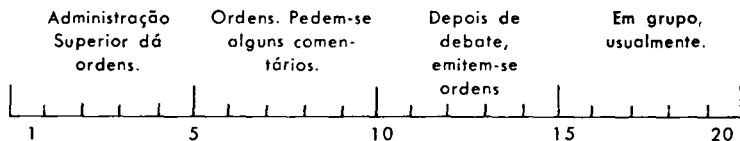
- 14) Os subordinados participam de decisões relativas ao seu trabalho?



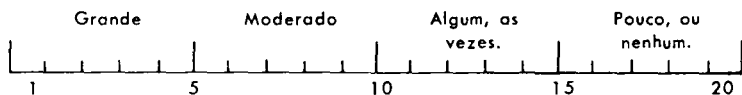
- 15) A maneira como são tomadas as decisões contribui para que os funcionários fiquem mais interessados no serviço?



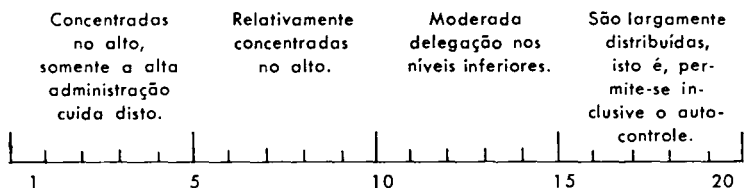
16) Como são estabelecidas as metas, os objetivos da prefeitura?



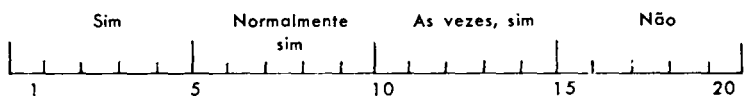
17) Que grau de resistência disfarçada existe para alcançar as metas ou objetivos da prefeitura, isto é, quando há uma reforma há muitas pessoas que se opõem disfarçadamente?



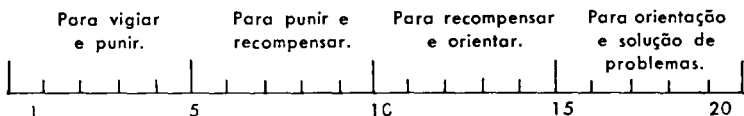
18) Como se distribuem as funções de controle interno, fiscalização, inspeção dos funcionários, etc., da entidade?



19) Existe alguma organização informal resistindo à formal, ou melhor, existe uma espécie de panelinha?



20) Para que são usados os dados de controle interno, isto é, de fiscalização de funcionários, de inspeção de serviço, de produtividade, etc.?



FASE II

As prefeituras podem ser descritas por um número de dimensões ou variáveis. Abaixo está uma lista de algumas destas dimensões ou variáveis. Agora pense na sua prefeitura. Assinale com um círculo a redor de um número que você acha que retrate melhor sua prefeitura em relação a cada uma das dimensões ou variáveis a seguir. Trabalhe rapidamente. As reações imediatas são, usualmente, as melhores. (ASSINALE TODAS AS LINHAS).

a) Tradicional	1	2	3	4	5	6	7	Moderna
b) Ativa	1	2	3	4	5	6	7	Passiva
c) Flexível	1	2	3	4	5	6	7	Inflexível
d) Bem sucedida	1	2	3	4	5	6	7	Mal sucedida
e) Mal organizada	1	2	3	4	5	6	7	Bem organizada
f) Rápida	1	2	3	4	5	6	7	Vagarosa
g) Gerência autocrática	1	2	3	4	5	6	7	Gerência democrática
h) Influyente	1	2	3	4	5	6	7	Não influente
i) Rica	1	2	3	4	5	6	7	Pobre
j) Estagnada (parada)	1	2	3	4	5	6	7	Crescendo
k) Mal gerenciada (mal dirigida)	1	2	3	4	5	6	7	Bem gerenciada (bem dirigida)
l) Não inovadora	1	2	3	4	5	6	7	Inovadora
m) Público satisfeito (as partes satisfeitas)	1	2	3	4	5	6	7	Público insatisfeito (as partes insatisfeitas)
n) Funcionários satisfeitos	1	2	3	4	5	6	7	Funcionários insatisfeitos

ANEXO II

INSTRUÇÕES AOS JUÍZES PARA A AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS

Introdução

Em cada um dos cartões do conjunto anexo está o nome de um município gaúcho que consta da amostra do projeto de pesquisa Perfis de Características Organizacionais, bem como uma lista dos municípios da amostra. Dentro do programa de pesquisa realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, através de uma doação da Fundação Ford, existe a tarefa de avaliar as prefeituras gaúchas. Solicita-se a V. S. que faça esta avaliação, classificando em termos gerais de eficácia as prefeituras dos municípios selecionados. A avaliação e a classificação são solicitadas em um julgamento das prefeituras dos municípios até 30 de novembro de 1970, indicando o desempenho dos últimos dois anos, isto é, 1969 e 1970.

Eficácia

Ao pensar em termos gerais de eficácia de uma prefeitura, deve-se considerar as várias funções que ela exerce:

1. *prestação de serviços*: água, esgoto, limpeza pública, etc.;
2. *atendimento às necessidades básicas* de educação e saúde dentro de sua competência;
3. *infra-estrutura básica*: obras;
4. *mobilização* de recursos de fontes estaduais, federais e/ou internacionais para as atividades acima relacionadas;
5. *apoio e complementação* aos programas estaduais e federais que tenham reflexos na economia local;
6. *gerência e organização*: estruturando-se internamente para as atividades que exerce. Isto inclui boa gerência, estrutura administrativa adequada, treinamento do pessoal e desenvolvimento organizacional.

Além disso, considere-se também os recursos "naturais" da prefeitura, tais como prédio, instalações, nível de instrução formal dos funcionários, competência e outras variáveis disponíveis nas prefeituras. As prefeituras de regiões mais bem dotadas ou de ambiência mais dinâmica terão, naturalmente, condições de serem mais eficazes em comparação às prefeituras localizadas em locais menos dotados. Deve-se considerar, desta maneira, que a eficácia de uma prefeitura, em termos gerais, é a extensão na qual a prefeitura *desempenha as seis funções acima*, dado o ambiente no qual

opera. As prefeituras devem ser julgadas tendo-se em vista sua ambiência, a sua circunstância. É mais fácil ser eficaz em um contexto dinâmico. Considere, pois, o comportamento e o desempenho de cada prefeitura no esforço de atuar na sua municipalidade.

Instruções

Para fazer sua classificação, por favor, proceda da seguinte maneira:

1. observe a lista dos municípios selecionados. Coloque um "X" naquelas prefeituras de municípios sobre as quais você não tem absolutamente nenhuma informação. Entretanto, tente manter este número numa proporção reduzida. Faça uma avaliação mesmo considerando suas informações como não confirmadas ou de fontes que não sejam de absoluta confiança;
- 2) remova do conjunto de cartões os municípios que forem eliminados no procedimento 1;
3. embaralhe os cartões remanescentes e divida o conjunto em dois subconjuntos;
4. tome um subconjunto. Ordene este subconjunto de cartões do mais efetivo ao menos efetivo dos municípios considerados no período dos dois últimos anos. Faça isto encontrando o melhor município, que na sua opinião faz o melhor trabalho em termos gerais de eficiência. Em seguida procure o menos eficiente. Assim, estabelecidos os dois extremos, vá colocando os municípios intermediários até haver uma ordenação perfeita considerando os seis itens que foram referidos acima. Repita a operação para o segundo subconjunto. Quando você terminar deverá ter dois subconjuntos de cartões arranjados em uma ordem classificatória do mais efetivo ao menos efetivo;
5. agora coloque os dois subconjuntos já devidamente ordenados e vá misturando-os para que fique somente uma classificação final. Classifique e reclassifique até que esteja plenamente satisfeito com esta classificação;
6. olhe pela última vez o conjunto de cartões. Ele deve estar arranjado de maneira a indicar a sua avaliação classificatória em termos das prefeituras dos municípios da amostra;
7. por favor, numere estas prefeituras de acordo com a ordem dos cartões na lista de municípios, colocando 1 para o mais efetivo, 2 para o segundo e assim por diante, até o menos efetivo.