

UNIVERSITY
of
SOUTHERN CALIFORNIA

but do not con-
clude it is a failure
where I will point
you out the right
path of a work that
will make education
a glorious science
at the first sight.

but do not think
as great as all of
our progress
and that we
should be every
one that the
of Christ was
not more charming
- A. B. S.

D.P.A. '55 C331

JOHN W. HARRIS, ARTIST

**UMA ANÁLISE DE CONTROLE E COORDENAÇÃO
NO SERVIÇO PÚBLICO**

Dissertação

**Apresentada ao Corpo Docente da Escola de Administração Pública
The University of Southern California**

**Em Atendimento Parcial dos Requisitos para o
Grau de Doutor em Administração Pública**

Por

**Paulo Neves de Carvalho
Junho de 1955**

D.P.A. '55 0331
This dissertation, written by

PAULO NEVES DE CARVALHO

under the direction of the undersigned Guidance
Committee, and approved by all its members, has
been presented to and accepted by the Faculty of
the School of Public Administration in partial ful-
fillment of the requirements for the degree of

DOCTOR OF
PUBLIC ADMINISTRATION

Date..... JUNE, 1955.....

Guidance Committee:

John M. Pfeffer
Chairman
H. B. ...
Richard W. ...
Frank B. ...
W. B. ...

Esta dissertação, escrita por
PAULO NEVES DE CARVALHO

*Sob a direção do Comitê Orientador abaixo assinado e aprovada por todos os seus
membros, foi apresentada e aceita pelo Corpo Docente da Escola de Administração
Pública em atendimento parcial aos requisitos para o grau de*
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Data: Junho de 1955

Comitê Orientador:

Presidente

(Nota do Tradutor: Seguem 5 assinaturas)

Índice

CAPÍTULO I.....	9
O PROBLEMA E DEFINIÇÕES DE TERMOS.....	9
I. O PROBLEMA.....	9
Descrição do problema.....	9
Importância do estudo.....	9
II. DEFINIÇÃO DE TERMOS.....	10
III. ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	11
IV. FONTES DE MATERIAIS E METODOLOGIA.....	12
CAPÍTULO II.....	13
CONTROLE E COORDENAÇÃO.....	13
I. COORDENAÇÃO.....	13
Definição.....	13
Importância.....	13
Coordenação e síntese.....	14
Localização.....	15
Coordenação e cooperação.....	17
II. CONTROLE.....	17
Definição.....	17
Controle e relações humanas.....	18
Controle na administração pública e privada.....	18
Localização.....	18
Coordenação e autoridade.....	19
III. MEIOS DE COORDENAÇÃO E CONTROLE.....	19
Esboço.....	19
Elementos organizacionais.....	20
Sistema de comunicação.....	21
Pesquisa.....	21
Alocação e desembolso de fundos.....	21
Administração de pessoal.....	21
Planejamento administrativo.....	22
Liderança.....	22
IV. RESUMO.....	22
CAPÍTULO III.....	23
TRABALHO DO STAFF.....	23
I. NATUREZA DO TRABALHO DO STAFF.....	23
Henry Fayol.....	23
William F. Willoughby.....	23
James Mooney.....	24
L. Urwick.....	25
Luther Gulick.....	27
Leonard White.....	27
John Pfiffner.....	28
Herbert Simon.....	29
Avaliação Geral.....	29
II. PROBLEMAS.....	30
1. Onde deve estar a ênfase principal?.....	30
2. Quem deve ficar responsável pela coordenação e controle?.....	30
3. Quem deve integrar a equipe de especialistas?.....	31
4. Tensões.....	31

5. Autoridade funcional	31
III. RESUMO	33
CAPÍTULO IV	34
LIDERANÇA E FATORES ORGANIZACIONAIS	34
I. LIDERANÇA	34
II. O PAPEL DOS FATORES ORGANIZACIONAIS NO PROCESSO DE LIDERANÇA	35
Organização formal e informal.	35
Fatores organizacionais.....	37
Pano de fundo.	37
Estrutura geral.	38
Staff geral.	42
Âmbito de controle.	45
Comunicação.	46
Organogramas e manuais administrativos.	47
Instruções orais e escritas.	49
Elaboração e apresentação de relatórios.	49
Sistema de Sugestão.	53
Técnica de Conferência.	53
Comunicação informal.	54
III. RESUMO	54
CAPÍTULO V	63
OUTROS ASPECTOS DA LIDERANÇA	63
I. RELAÇÕES HUMANAS	63
II. TREINAMENTO	64
III. PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO	66
Análise Administrativa.....	70
IV. CONTROLE.....	72
Participação e aceitação.	72
Controle comunitário.....	73
Conselho Distrital de La Jolla.....	73
Câmara de Comércio de San Diego.....	74
Associação de Contribuintes de San Diego.	76
V. RESUMO	77
CAPÍTULO VI	79
ASPECTOS DA GESTÃO DE PESSOAL.....	79
I. DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS.....	79
Afirmações Gerais.	79
II. RECRUTAMENTO POSITIVO	82
Política geral.....	82
Serviços classificados.	83
Padrões gerais.	83
Testes.	83
III. CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS	84
Importância do assunto.....	84
Conceitos básicos.	85
Planejamento e coordenação.	86
Plano de Classificação em San Diego.....	86
Flexibilidade administrativa e especificação de classe.....	87
IV. PLANO DE REMUNERAÇÃO.....	90
V. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	93

VI. AÇÃO DISCIPLINAR	94
VII. ORGANIZAÇÃO PARA GESTÃO DE PESSOAL	96
VIII. RESUMO	100
CAPÍTULO VII	101
ORÇAMENTAÇÃO COMO ELEMENTO DE COORDENAÇÃO E CONTROLE	101
I. RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA	101
II. DUAS ABORDAGENS ORÇAMENTÁRIAS	102
III. A ORGANIZAÇÃO FUNCIONAL DO GABINETE	103
Funções gerais.....	103
IV. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	106
Calendário	106
Formulários e instruções.....	107
V. MENSURAÇÃO DO TRABALHO	109
VI. FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO:.....	113
ORÇAMENTO BASEADO EM DESEMPENHO	113
Definição.....	114
Análise funcional.....	115
Abordagem de contabilidade de custos.....	123
Registro de despesas.....	123
Relatórios de Despesas	130
Relatório de custos operacionais.....	130
Despesas e receitas de equipamentos.....	131
Estimativas baseadas em unidades de trabalho.....	131
Abordagem hora/homem.....	137
Atividades não mensuráveis.....	141
Sistema de pontuação.....	142
Centro Comunitário Modelo.....	142
Resultados do Estudo.....	144
Proporção de pessoal.....	144
Ajustes e controle orçamentário.....	146
Análise gerencial.....	147
Avaliação de objetivos operacionais.....	147
Estudos da organização.....	147
Estudos específicos.....	148
Utilização de equipamentos.....	148
Planejamento do layout das instalações.....	148
Relatórios de desempenho.....	150
Formulários de controle.....	150
Desenvolvimento de Pessoal.....	150
Programa de Treinamento de Estudantes.....	151
Programa de Estágio	151
Objetivos gerais.....	151
Objetivos específicos.....	151
Revisão do Orçamento.....	151
Atividades de gestão administrativa.....	151
Leituras Profissionais.....	152
Visitas de Campo.....	152
Treinamento da equipe operacional.....	152
VII. RESUMO	153
CAPÍTULO VIII.....	154
DEPARTAMENTO FINANCEIRO	154
I. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	154
Teoria.....	154
Organização Financeira em San Diego	156

Organização geral.....	156
II. CONTROLE DE DESPESAS.....	160
Princípios básicos.....	160
Dotações e alocações.....	161
Livros razão de controle orçamentário.....	163
Relatório de condições das dotações alocadas.	165
Central de compras e almoxarifado.....	165
Serviços Gerais.....	172
Auditoria.....	172
III. RESUMO.....	173
CAPÍTULO IX.....	174
OBRAS PÚBLICAS.....	174
I. ORGANIZAÇÃO GERAL.....	174
Direção geral.....	174
Pessoal.....	176
Divisões.....	177
Divisão de Vias.....	177
Divisão de Esgotos.....	178
Divisão de tratamento de esgoto.....	178
Divisão de Saneamento.....	178
Divisão de prédios públicos.....	178
Divisão de Eletricidade.....	178
Divisão de Oficinas.....	178
II. ABORDAGEM ADMINISTRATIVA.....	179
Planejamento e descentralização.....	179
Tomada de decisão.....	179
Mensuração do trabalho e orçamento baseado em desempenho.....	180
Autoridade funcional.....	183
Controle.....	183
Relações humanas.....	186
Coordenação.....	186
Técnica de conferência.....	186
Treinamento.....	186
III. RESUMO.....	186
CAPÍTULO X.....	193
CONCLUSÕES.....	193
I. FINALIDADE DO ESTUDO.....	193
II. PRESSUPOSTO BÁSICO.....	193
III. DEFINIÇÕES BÁSICAS.....	193
IV. LIDERANÇA COMO FATOR DE ENERGIZAÇÃO.....	194
V. ESTRUTURA DE LIDERANÇA.....	201
VI. HIPÓTESES.....	203
BIBLIOGRAFIA.....	205

Relação de Ilustrações

FIGURA 1.....	40
ORGANOGRAMA ESTRUTURAL - CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA.....	40

FIGURA 2.....	50
FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO - GABINETE DO GERENTE DA CIDADE	50
FIGURA 3.....	51
REQUISIÇÃO DE SERVIÇO - CIDADE DE SAN DIEGO – DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS	51
FIGURA 4.....	56
RELATÓRIO DE RECEITAS DETALHADO.....	56
FIGURA 5.....	57
RELATÓRIO DE CUSTOS DA DIVISÃO DE TESOURARIA	57
FIGURA 6.....	60
RELATÓRIO MENSAL DAS CONDIÇÕES DAS DOTAÇÕES ALOCADAS	60
FIGURA 7.....	61
DESPESAS E RECEITAS DE EQUIPAMENTOS.....	61
FIGURA 8.....	62
RELATÓRIO DO TRABALHO DE RECAPEAMENTO DE VIAS CONCLUÍDO.....	62
FIGURA 9.....	95
COMITÊ DE FUNCIONALISMO PÚBLICO DA CIDADE DE SAN DIEGO - RELATÓRIO DE PROGRESSO	95
FIGURA 10.....	98
ORGANOGRAMA FUNCIONAL - COMITÊ DE FUNCIONALISMO PÚBLICO DE SAN DIEGO.....	98
FIGURA 11.....	105
FIGURA 12.....	120
REQUISIÇÕES DE ORÇAMENTO PARA DIVISÃO DE SANEAMENTO.....	120
FIGURA 13.....	126
CARTÃO DIÁRIO DE MÃO-DE-OBRA.....	126
FIGURA 14.....	127
CARTÃO QUINZENAL DE MÃO-DE-OBRA:	127
FIGURA 15 CARTÃO DE EQUIPAMENTO	128
FIGURA 16.....	129
CARTÃO QUINZENAL DE EQUIPAMENTO	129
FIGURA 17.....	132
RELATÓRIO DE CUSTOS DA DIVISÃO DE SANEAMENTO	132
FIGURA 18.....	138
JUSTIFICATIVA DE REQUISIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	138
FIGURA 19.....	149
FATORES BÁSICOS DE INFLUÊNCIA SOBRE AS DESPESAS DO CENTRO RECREATIVO.....	149
FIGURA 20.....	158
ORGANOGRAMA FUNCIONAL - SAN DIEGO - DEPARTAMENTO FINANCEIRO	158
FIGURA 21.....	167
LIVRO RAZÃO DE DOTAÇÕES - DEPARTAMENTO FINANCEIRO – DIVISÃO DE CONTABILIDADE... ..	167
FIGURA 22.....	169
RELATÓRIO DE MATERIAIS RECEBIDOS – DEPARTAMENTO DE COMPRAS.....	169
FIGURA 23.....	170
REQUISIÇÃO DO ALMOXARIFADO	170
FIGURA 24.....	182
PROGRAMA DE TRABALHO PROPOSTO PARA O ANO FISCAL 1954-55	182
FIGURA 25.....	187
RELATÓRIO DE DESEMPENHO NO TRABALHO.....	187
FIGURA 26.....	189
COMENTÁRIOS TRIMESTRAIS SOBRE CONTAS DE CUSTO ABAIXO OU ACIMA DOS VALORES ORÇADOS.....	189
FIGURA 27.....	190
RELATÓRIO DE VARIAÇÕES DA ESTIMATIVA DE CUSTOS DE PROJETOS.....	190
FIGURA 28.....	191
RELATÓRIO DE VARIAÇÕES DA ESTIMATIVA DE CUSTOS DE PROJETOS – CHECK LIST	191
FIGURA 29.....	192
RELATÓRIO MENSAL DE PESSOAL.....	192

CAPÍTULO I

O PROBLEMA E DEFINIÇÕES DE TERMOS

A coordenação é a essência da gestão. Esta simples afirmação sugere uma ideia conhecida na administração: uma função essencial do administrador é atingir uma ação harmônica entre aqueles que estão engajados em qualquer iniciativa coletiva, buscando um alvo comum.

Resumindo, isto significa manter as pessoas unidas em uma rede de relacionamentos de modo que suas iniciativas, habilidades, competências, atitudes e interesses se tornem um todo sincronizado para o benefício dos objetivos da organização. De fato, os componentes de uma iniciativa coletiva não significam muito se alguns agentes vinculantes não os atraírem para uma ação convergente.

O controle, outro ingrediente básico da fórmula gerencial, é o método pelo qual se busca determinar se – ou em que grau – o objetivo ou os objetivos foram alcançados.

I. O PROBLEMA

Descrição do problema.

A finalidade do presente estudo foi (1) analisar os processos básicos de controle e coordenação utilizados na administração da Cidade de San Diego, principalmente em nível executivo; (2) determinar se esses processos estão de acordo com os padrões teóricos geralmente descritos na literatura da administração privada e pública; (3) determinar o grau em que a eficácia da administração em San Diego é resultado da utilização dos processos de controle e coordenação identificados; (4) identificar áreas ou fases na administração da cidade que poderiam ser aperfeiçoadas do ponto de vista administrativo, fazendo melhor uso dos processos de controle e coordenação; (5) estabelecer hipóteses provisórias com relação à administração da Cidade, com base nas descobertas do presente estudo.

Importância do estudo.

Este estudo e suas conclusões têm como base o pressuposto de que a administração da Cidade de San Diego é efetiva. Na verdade, uma análise da literatura, bem como contatos com estudantes e grupos externos, revelaram ao autor uma aceitação generalizada da ideia de que a Cidade de San Diego é bem administrada. Em determinadas áreas, como finanças e planejamento, a administração tem sido elogiada de forma específica e generosa.

Portanto, parece aconselhável explorar áreas de gestão na Cidade, principalmente porque tal estudo promete ser uma fonte de informação bastante útil sobre a eficácia da organização. Pareceu também válida a possibilidade de fazer com que as descobertas do estudo se tornassem um fator de teste para avaliar grande parte do que tem sido dito na literatura da administração e gestão.

As áreas de controle e coordenação foram escolhidas pelo motivo óbvio de sua importância fundamental e bem aceita e também pelo fato de tratarem, de forma mais

ou menos próxima, com a maioria das outras ferramentas de gestão. Resumindo, os índices fornecidos pela atividade de controle e coordenação talvez possam ser considerados como índices da administração como um todo.

II. DEFINIÇÃO DE TERMOS

Neste estudo, o termo gestão em suas implicações mais amplas será definido nesta seção. Os demais termos que podem ser considerados essenciais ao entendimento dos capítulos subsequentes serão definidos, sempre que possível, em seu respectivo contexto.

De acordo com as fontes filológicas, gestão tem sua origem mais recente no termo italiano *maneggio*, de *maneggiare* (manejar), especialmente manejar ou treinar cavalos. No idioma espanhol, este termo é traduzido como manejar e, no francês, *manier*. A raiz comum é *manidiare* do latim vulgar, originária do latim manus, mano em italiano e espanhol e *main* em francês), ou seja, mão.¹

Vários sentidos têm sido atribuídos ao verbo inglês “to manage”:

1. Manejar, treinar ou direcionar (um cavalo) em suas marchas; submeter aos exercícios de condução;
2. Manusear, empunhar, fazer uso de (arma, ferramenta, implemento, etc.). Geralmente em frases como “manusear armas = lutar. Não apenas regular o uso de (arma, instrumento, etc.) com maior ou menor sucesso, fazer com que sirva a um propósito (bem ou mal).
3. Conduzir ou dar continuidade (uma guerra, um negócio, um empreendimento, uma operação). Agora com uma noção mais precisa: conduzir com sucesso ou o contrário; controlar o curso de (negócios) por meio da ação.
4. Controlar ou dirigir os negócios de (uma família, instituição, estado, etc.); assumir, cuidar (animais, etc.).
5. Administrar, regular o uso ou o gasto de (finanças, provisões, etc.).
6. Cuidar ou testar cuidadosamente; usar com economia ou com bom senso; tratar (da saúde, da vida ou do dinheiro de alguém, etc.).
7. Controlar, fazer submeter-se ao controle de alguém (pessoas, animais, etc.)
8. Fazer com que (pessoa) consinta com os desejos de alguém usando artifícios, elogios ou criteriosa sugestão de motivos .
9. Operar, manipular com uma finalidade, cultivar.
10. Transportar usando mecanismo ou artifício.
11. Fazer acontecer por artifício; dessa forma, tendo êxito em realizar algo.
12. Lidar com a dificuldade de; ou conseguir usar, tratar com, etc.; enfrentar.²

A análise desses significados revela que:

- a. Gestão ou gerenciamento é um termo dinâmico cujo significado é expresso principalmente usando os seguintes verbos: manejar, treinar, dirigir, regular, conduzir, continuar, controlar, obter consentimento, operar, manipular, enfrentar, etc.

¹ **The Oxford English Dictionary**, vol. VI, Oxford, At the Clarendon Press, 1933, p. 105.

² *Ibid.*

Obviamente, existe uma ideia de autoridade, hierarquia ou comando.

- b. Esses verbos às vezes são associados ao uso de ferramentas, instrumentos, meios.
- c. Pode estar presente também a ideia de tratar com cuidado ou de análise, para que as ações possam convergir ou implementar um determinado fim.
- d. Finalmente, é possível também supor o alcance bem sucedido de objetivos.

Com esses elementos, parece possível identificar gestão como a atividade de planejamento, direcionamento, controle e de coordenação adequada, aplicada a elementos humanos e materiais de um grupo organizado, a fim de atingir objetivos definidos em termos de eficiência e eficácia.

III. ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS

O Capítulo II apresenta uma análise geral do conceito e da importância do controle e da coordenação na administração pública, numa tentativa de identificar e invocar os meios básicos de controle e coordenação dentro das diversas áreas administrativas, de acordo com os padrões estabelecidos na teoria.

O Capítulo III também é teórico e preparatório. Ele trata de um dos assuntos mais controvertidos da administração, que é trabalho de staff e pessoal de staff. O pensamento central de diversos autores sobre este assunto foi objeto de uma breve discussão. Um dos pressupostos deste estudo é que o controle e a coordenação, principalmente a coordenação, são as principais funções do staff. Resumindo, o trabalho do staff é, por excelência, de coordenação. Por isso a necessidade de debate mais detalhado sobre o conceito de staff.

Os capítulos IV e V são dedicados ao estudo do controle e da coordenação como uma fase da atividade de liderança em uma situação específica, isto é, na administração da Cidade de San Diego. Várias fases amplas da administração foram analisadas resumidamente do ponto de vista da atividade realizada pelo Chefe do Executivo e sua equipe, ou seu staff imediato. Na verdade, já foi dito que este estudo se concentraria particularmente no chamado nível executivo ou gerencial.

O Capítulo VI é um estudo dos elementos de controle e coordenação peculiares à área de gestão de pessoal, com ênfase no desenvolvimento de políticas de pessoal, classificação de cargos, plano de salários e avaliação de desempenho.

O Capítulo VII é um estudo relativamente longo de análise gerencial e de procedimentos orçamentários adotados pela administração da Cidade, particularmente a chamada “abordagem de desempenho”, que vem recebendo muitos elogios recentemente. A atividade do Gabinete do Orçamento inclui também um programa extensivo de análise administrativa, outro elemento intimamente ligado ao objeto desta dissertação.

O Capítulo VIII analisa os elementos fundamentais de controle e coordenação envolvidos na operação do Departamento Financeiro. Na verdade, esse Departamento, junto com o Gabinete do Orçamento, talvez forneçam os principais meios de verificações internas na administração.

O Capítulo IX pretende ser um estudo de uma área operacional típica – o Departamento de Obras Públicas – em termos de controle e coordenação. Sem esse capítulo, o estudo se restringiria inteiramente ao nível gerencial e de serviços auxiliares.

O Capítulo X contém um resumo do estudo e uma análise crítica das descobertas, seguida de uma formulação de conclusões e hipóteses.

IV. FONTES DE MATERIAIS E METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, este estudo se baseou em intensa pesquisa realizada na Cidade de San Diego, principalmente na Prefeitura Municipal. Essa pesquisa consistiu de análise documental, entrevistas pessoais, observações pessoais e também de leitura intensiva da literatura que trata da administração pública, e, mais especificamente, da administração municipal.

O estudo propriamente dito baseia-se em um cronograma cujos passos foram objeto de cuidadosa consideração: (a) definições dos objetivos da pesquisa; (b) determinação de seus limites; (c) tipos de métodos de pesquisa usados; (d) identificação dos problemas básicos nas áreas de estudo; (e) desenvolvimento de um plano de ação; (f) coleta de informações e dados factuais; (g) interpretação de dados; (h) formulação de conclusões.

CAPÍTULO II

CONTROLE E COORDENAÇÃO

O tema desta dissertação exige, como um passo preliminar, uma breve análise dos principais conceitos envolvidos no estudo de coordenação e controle. Essa discussão introdutória buscará estabelecer o quadro de referência para os capítulos que seguirão. Além de apresentar os pensamentos e tendências básicos sobre coordenação e controle, este capítulo atenderá também ao importante objetivo de definir os termos que serão empregados.

I. COORDENAÇÃO

Definição.

A terminologia tem sido um dos problemas mais sérios em qualquer campo científico. No campo da administração pública, onde as fronteiras e os conceitos ainda são controvertidos, essa questão semântica tem um significado especial. Os termos muitas vezes não possuem a precisão lógica desejável, e, como resultado, em várias situações, não é possível identificar o sentido exato das palavras de um autor. O conceito de coordenação, no entanto, não representa um problema sério nesse sentido. Na verdade, um estudo comparativo revela que a maioria dos autores está acostumada a expressar a ideia de coordenação usando os mesmos ingredientes: combinação de iniciativas individuais e coletivas; unidade de ação; busca de um propósito comum. Esses são os mesmos significados que constam dos dicionários. No *Webster's New International Dictionary*, por exemplo, o verbo coordenar tem os seguintes verbetes:³ Trans.: (1) fazer coordenar; colocar na mesma ordem ou categoria; como, coordenar ideias na classificação; (2) reunir em uma ação, movimento ou condição comuns; regular e combinar em ação harmoniosa; ajustar; harmonizar, coordenar movimentos musculares. Intrans.: (1) realizar uma ação, movimento ou condição comuns.

Importância.

A ideia de coordenação está tão intimamente associada à de organização que os dois conceitos parecem se confundir. Na verdade, sempre que dois ou mais indivíduos resolvem juntar esforços para atingir uma meta específica, a coordenação torna-se fundamental. A ilustração tradicional é a de duas pessoas unindo forças para levantar e mover um objeto pesado.⁴ Os esforços dos dois devem ser coordenados. Isto significa que as habilidades, atitudes e interesses diferentes e conflitantes dos dois indivíduos precisam funcionar juntamente de forma a executar uma ação comum e harmônica.

Seus esforços devem se tornar uma iniciativa comum buscando um resultado comum. Assim, uma atividade de coordenação deve ser apresentada como uma força centrípeta essencial que faz com que vários componentes possam convergir em direção

³ NEILSON, William Allan et al., Editores, *Webster's New International Dictionary of the English Language*, Springfield, Massachusetts, G. & C. Merriam Company 1951.

⁴ MOONEY, James D. e REILEY, Alan C., *Os Princípios da Organização*, Nova Iorque, Harper & Brothers, 1939, p. 1.

a uma meta desejável.⁵ Obviamente, essa atividade de convergência cresce em importância quando, em vez de um grupo pequeno, muitas pessoas e recursos materiais são reunidos, ou seja, direcionados para uma ação consistente e harmoniosa para uma realização coletiva.

A preocupação específica deste trabalho é a coordenação no campo da administração pública. Entretanto, deve-se ter em mente que a coordenação é um componente necessário de qualquer atividade organizada. A tarefa de coordenação é universal, complexa e sem fim.⁶

Coordenação e síntese.

Dentre os diversos pontos que serão destacados neste resumo, um merece atenção especial. O papel do administrador como coordenador não é simplesmente o de reunir as pessoas em torno de uma ação, movimento ou condição comum. Esta é uma interpretação mecanicista que não dá a necessária ênfase à busca e à conquista de uma meta. É preciso que seja feita uma síntese das diversas habilidades e interesses disponíveis. A integração das diferentes habilidades e atitudes em uma iniciativa e um entendimento comum é um novo valor que conduz às metas desejadas. Construir esse novo valor a partir dos componentes é uma importante tarefa da liderança.

Quando aplicamos o conceito de coordenação a uma organização maior – coordenação sendo a concatenação ordenada das iniciativas do grupo a fim de conferir unidade de ação na busca de um propósito comum – outro importante aspecto torna-se aparente: o tamanho e a especialização fazem com que a coordenação seja um imperativo. O tamanho e a complexidade técnica das instituições modernas demandam a aplicação de técnicas contínuas, consistentes e dinâmicas na busca pela síntese. Caso contrário, o executivo perderá a percepção do todo e as metas nunca serão alcançadas. Esses pensamentos foram resumidos por Catheryn Seckler-Hudson⁷:

Esta questão de divisão e síntese estabelece a dupla função do administrador. Ele deve esquematizar sua organização de tal modo que cada pessoa possa desempenhar sua função com eficácia. Mas ele também tem a função de reunir os desempenhos pessoais dentro da organização, combinando e organizando tudo para atender à política da organização. Esta é uma função de coordenação.

Na administração pública, a política organizacional é definida pelas políticas públicas. Então a atividade de coordenação torna-se um dos instrumentos gerenciais com os quais o administrador pode realizar o trabalho governamental diário para a implementação dessa política.

Deve-se observar que a ação de reunir especificamente toda a multiplicidade de habilidades e interesses não é o único instrumento de gestão. Outros, como planejamento, organização, supervisão e controle, fazem parte da chamada atividade

⁵ PFIFFNER, John e PRESTHUS, R. Vance, **Administração Pública**, Nova Iorque, The Ronald Press Company, 1953, p. 79.

⁶ WHITE, Leonard D., **Introdução ao Estudo da Administração Pública**, Nova Iorque, The MacMillan Company, 1952, p. 210.

⁷ SECKLER-HUDSON, Catherine, **Processos de Organização e Gestão**. Washington, D.C., The American University Press, 1951, p. 56.

executiva e gerencial. No entanto, a coordenação está na própria essência da administração, sendo tão ampla em seu escopo que, de uma certa maneira, coordenação e administração parecem ser a mesma coisa. Uma afirmação bastante discutida de Mooney enfatiza a inclusão do conceito:

*Quando chamamos a coordenação de primeiro princípio, queremos dizer que esse termo expressa os princípios da organização em sua totalidade; nada mais que isto. Isto não indica que não existam princípios subordinados; significa simplesmente que todos os demais estão contidos no princípio da coordenação. Os outros são simplesmente os princípios por meio dos quais a coordenação funciona e torna-se eficaz.*⁸

Assim, coordenação contém em si todos os princípios de gestão. É o processo cumulativo de vários passos que constitui a administração ou gestão. Essa síntese contida na atividade coordenada explica sua força criativa. Chester Barnard parece ter expressado essa mesma ideia ao afirmar que o lado criativo da organização é a coordenação.⁹ Coordenação, segundo ele, significa uma subordinação persistente das partes em relação ao todo. Simon foi mais enfático: as organizações administrativas são sínteses do comportamento cooperativo.¹⁰ Obviamente, esses pensamentos não negligenciam o papel do indivíduo no processo de coordenação. Eles não buscam reduzir tudo a um fenômeno de grupo. Os indivíduos têm sua contribuição definitiva no processo administrativo e isto deve ser preservado. Como diz Marshal Dimock, deve-se tirar proveito tanto do trabalho individual das pessoas como de seu trabalho em grupo.¹¹ O esforço de coordenação, na tentativa de integrar os objetivos do grupo e os individuais, obviamente deve obviamente tentar aproveitar ao máximo a iniciativa e a habilidade que os indivíduos têm. Deve-se ter em mente que sintetizar significa combinar os fatores, as partes, os elementos, as forças, ideias e tudo mais em uma coisa só.

Localização.

Deve-se considerar também a localização da atividade de coordenação na organização. Já foi visto que a coordenação traz a ideia de ajustes de autoridades e responsabilidades entre si¹², ou, de acordo com White:

*... o ajuste das funções das partes entre si e o movimento e as operações das partes no tempo para que cada um tenha a sua contribuição máxima para o produto do todo.*¹³

Agora, onde esta atividade deve ser localizada? Ela deve ser considerada como um elemento do processo administrativo como um todo ou ela é uma característica de determinados níveis? Os alunos geralmente fazem com que a coordenação seja

⁸ MOONEY, James D. e REILEY, Alan C., op. cit., p. 5.

⁹ BARNARD, Chester I., **As Funções do Executivo**, Cambridge, Harvard University Press, 1953, p. 256.

¹⁰ SIMON, Herbert, **Comportamento Administrativo**, Nova Iorque, The MacMillan Company, 1951, p. 72.

¹¹ DIMOCK, Marshall E. e DIMOCK, Gladys O., **Administração Pública**, Nova Iorque, Rinehart and Company, 1953, p. 109.

¹² GULICK, Luther e URWICK, L. Papers on the Science of Administration (Nova Iorque, Institute of Public Administration, 1973), p.51.

¹³ WHITE, op. cit., p. 46.

responsabilidade vital ou peculiar da alta gerencia. Gulick defende fortemente a ideia da coordenação como função executiva:

*Coordenação é essencialmente uma função executiva. Nenhuma parte do fardo executivo da coordenação é removida dos ombros do chefe pelo recebimento de conselhos, além daquilo que ele deve buscar de seus principais subordinados. O propósito de coordenação do chefe é assegurar ação correlata detalhada dos indivíduos: os principais obstáculos que ele deve superar são as diferenças de pontos de vistas ou ênfases que levam a iniciativas heterogêneas.*¹⁴

Embora seja amplamente aceito que a coordenação seja um dos ingredientes da formula gerencial, a afirmativa acima expressa a ideia de que coordenação é tarefa principal dos níveis mais elevados ou da alta gerencia. O conceito é verdadeiro, porém está obviamente incompleto, já que a atividade de coordenação engloba a organização como um todo. Ela se aplica onde e sempre que uma iniciativa unificada busca uma meta comum. Ela atinge todos os níveis, conforme afirma John Pfiffner: “existe uma hierarquia de coordenação (como também de decisão), incluindo todos os indivíduos responsáveis pelo trabalho de outros.”¹⁵ William Newman adota o mesmo ponto de vista, destacando com ênfase incomum:

*Conquistar a coordenação é uma das principais metas de cada administrador. Ela não deve ser considerada uma atividade separada e distinta, no entanto, já que faz parte de todas as fases da administração. Planejamento, organização, desenvolvimento executivo, direção e controle, tudo isto contribui para a coordenação. Para certificar-se disto, as iniciativas de alguns membros do empreendimento podem se dedicar primeiramente a assegurar a coordenação, porém é fantástico pensar que a tarefa total de assegurar a ação harmoniosa pode ser delegada a um único departamento. A coordenação é a condição que deve permear a administração, e não um ou dois mecanismos que podem ajudar a implementá-la.*¹⁶

Willard Hogan defende um processo de descentralização total da responsabilidade pela coordenação:

*Uma administração sólida exige que, na medida do possível, a responsabilidade pela coordenação e planejamento esteja na linha operacional. Isto está de acordo com o princípio básico de gestão, que implica em conferir responsabilidade funcional definitiva junto com a autoridade correspondente.*¹⁷

Em vez da abordagem extrema de Hogan, o autor prefere seguir o conceito de uma hierarquia ou coordenação. Existem diversos graus de coordenação, da mesma maneira como existem várias metas intermediárias antes da meta suprema. Nos níveis mais

¹⁴ GULICK e URWICK, op. cit., p. 60

¹⁵ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 79.

¹⁶ NEWMAN, William H. **Ação Administrativa. As técnicas de Organização e Gestão**, Nova Iorque, Prentice Hall, Inc., 1951, p. 390.

¹⁷ HOGAN, Willard N., “Uma Tendência Perigosa no Governo,” **Public Administration Review**, Verão de 1946, vol. 6, p. 239.

elevados, a necessidade e a responsabilidade pela coordenação assumem uma importância especial.

Coordenação e cooperação.

Diz-se que as pessoas são coordenadas quando elas trabalham de forma harmônica e atingem as metas. Diversos métodos, os chamados métodos de coordenação, podem levar a essa harmonia, impondo ou sugerindo um determinado comportamento aos participantes. Vários desses métodos têm a força de reunir as pessoas, porém não levam a uma síntese satisfatória. Uma das forças básicas da coordenação é subjetiva por excelência, e reside nas próprias pessoas que são administradas. Essa força é expressa pela vontade com que as pessoas na organização aceitam os valores e metas estabelecidos. Sem esse entendimento, só pode haver coordenação no sentido mais estreito ou mecânico. A síntese aqui referida possui um grande elemento subjetivo que pode ser chamado de disposição de cooperar. Este é obviamente um elemento de decisão. No entanto, é verdade que em determinadas situações processos puramente externos podem resultar em algum grau de ação ou movimento comum com uma conquista razoável das metas. Isto é verdade, com certeza, nos níveis mais baixos da organização.

II. CONTROLE

Definição.

Controle não é definido facilmente. Originalmente significava verificar por meio de um registro ou conta duplos. No dicionário Webster, o termo recebe diversos significados: (1) checar, testar ou verificar mediante evidência ou experimentos paralelos ou de controle; verificar por intermédio de comparação ou pesquisa; como controlar uma afirmação ou experimento; (2) censurar ou chamar à responsabilidade; e (3) exercer restrições ou influência direta sobre alto; dominar; regular; assim, impedir ação; refrear; sujeitar; também dominar.¹⁸

Com base nesses verbetes, torna-se aparente que controle pode ter uma conotação estreita ou ampla. A ideia de verificação parece ser o denominador comum, porém o termo também pode indicar uma atividade positiva ou restritiva, como sugerem os sinônimos subjugar, dominar, impedir ação, refrear, exercer restrição.

Na administração, o conceito é definitivamente teleológico. Verificar se as metas foram atingidas, à luz de critérios de eficiência e eficácia, é uma parte necessária do conceito. Portanto, uma parte do controle administrativo poderia ser definida como as técnicas usadas pela gerência para determinar se os programas estão sendo executados e se os objetivos estão sendo atingidos.

De acordo com a definição de Gulick, controle é observar que tudo seja feito de acordo com o plano estabelecido e as ordens dadas.¹⁹ Ernest Dale afirma em poucas palavras: “a finalidade do controle é determinar se os objetivos e políticas foram realizados.”²⁰

¹⁸ NEILSON et al., loc. Cit.

¹⁹ GULICK e URWICK, op.cit., p. 77.

²⁰ DALE, Ernest, **Planejando e Desenvolvendo a Estrutura Organizacional da Empresa**, Nova Iorque, American Management Association, 1952, p. 95.

Obviamente, é necessário observar se os programas estão sendo realizados da forma mais desejável e que os objetivos estão sendo atingidos como esperado. No entanto, deve-se destacar que o controle não é uma simples verificação das atividades passadas. Ele é, ou deveria ser, uma fonte de elementos para a ação criativa, como mostra esta definição: o processo de controle é um dispositivo para registrar desempenho, ajudar a avaliar o que deveria estar acontecendo e ajudar a comparar o resultado esperado com o resultado obtido.²¹ Para os fins desta dissertação, deve-se destacar este ponto: um sistema de controle é, essencialmente, informação e avaliação. Com essa prestação de contas, o administrador terá a informação que ele tanto necessita, e poderá identificar o grau de eficiência e eficácia alcançado pela organização. No entanto, controle é mais do que um instrumento de medição. Ele deve ser visto também como um processo vinculativo e unificador, ou seja, como um meio de coordenação.

Controle e relações humanas.

Muitos executivos falharam na conciliação dos conceitos de controle e relações humanas na gestão, não percebendo que eles não se excluem mutuamente. As ideais não são incompatíveis, desde que, obviamente, a padronização não seja excessiva. Na verdade, a implementação de um sistema de controle depende muito da habilidade do executivo de atingir o equilíbrio, de um lado, entre as técnicas mecânicas de mensuração e controle, e do outro, entre os fatores humanos de liderança. O excesso de padronização pode lançar sombra sobre o elemento humano. Learned e outros acreditam firmemente que o sistema de controle serve como uma força unificadora que incorpora algumas expectativas comuns, um sistema de interações humanas, bem como um sistema de relatórios, técnicas e padrões.²² Resumindo, as reações humanas aos sistemas de mensuração e padronização são assunto de preocupação vital.

Controle na administração pública e privada.

O sistema de controle na administração empresarial tem sido amplamente desenvolvido com base em estudos sobre tempo e movimento, padronização exata, etc. A mesma ênfase não foi demonstrada no governo, apesar do programa realizado. Na administração privada, o controle assume um sentido muito mais amplo. De acordo com John B. Thurston, por exemplo, a função de controle inclui organização, políticas, planos e programas, orçamentos, estatísticas, relatórios, métodos, padrões, simplificação, ativos físicos, formulários, manuais, auditoria interna, problemas especiais de gestão e pesquisa em gestão.²³

Localização.

O controle é, por natureza, um processo geral e, como tal, ele é naturalmente espalhado por toda a organização. O controle está presente, ou deveria estar, em seu sentido mais amplo ou estreito, sempre que alguém se torna responsável pelo trabalho de outra pessoa. No entanto, a atividade de controle varia tanto em âmbito quanto em grau, de acordo com o nível. É correto afirmar que a função não deve ser muito concentrada e recomenda-se certo grau de dispersão. Por outro lado, não há como evitar unidades de controle especializadas localizadas em pontos estratégicos, de acordo com a dimensão e complexidade da organização. No ponto hierárquico mais elevado, ou em

²¹ LEARNED, Edmund P., ULRICH, David N., BOOZ, Donald R., **Ação Executiva**, Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration, 1951, p. 121.

²² LEARNED et al., op. cit., p. 136.

²³ THURSTON, John B. "A Unidade de Controle – Mais Nova Técnica para Controlar as Operações Descentralizadas", *Advanced Management*, 12: 74, junho de 1947.

nível gerencial, o controle depende de uma combinação de todos os elementos, garantindo ao Chefe do Executivo uma percepção bem clara de toda a estrutura administrativa.

Coordenação e autoridade.

De muitas maneiras, líder é a expressão do chamado princípio escalar na organização. Assim, a ideia de autoridade está presente. As correlações funcionam por intermédio da autoridade, criando contatos perpendiculares – para baixo e para cima – como também contatos horizontais. Sem esses contatos horizontais, mediante o princípio funcional, seria difícil divulgar em toda a organização um entendimento sobre o objetivo comum. A interpretação de Herbert Simon sobre o processo de coordenação possui uma natureza puramente psicológica. Segundo ele, a coordenação busca adotar a mesma decisão por todos os membros do grupo, ou, mais precisamente, por meio de decisões mutuamente consistentes que atingem o alvo estabelecido. Autoridade é a relação que garante um comportamento articulado em um grupo, subordinando as decisões do indivíduo à decisão comunicada dos outros.²⁴

III. MEIOS DE COORDENAÇÃO E CONTROLE

A atividade de coordenação foi definida neste capítulo como o exercício de uma força centrípeta que faz com que diversos componentes possam convergir em direção às metas desejadas.²⁵ Um sistema de controle implementa dispositivos que dizem se as metas e políticas estão sendo ou já foram executadas. Esse controle, como já foi observado, é também uma força unificadora, ou seja, uma força que ajuda a atingir a coordenação. Pode-se dizer que a maioria dos processos de controle são também processos de coordenação. Na verdade, existem apenas alguns processos que não se encaixam nessas duas categorias. Se for considerado como um simples processo de verificação, obviamente o controle não vai conduzir à coordenação. No entanto, este não é o contexto em que o termo “controle” é utilizado neste estudo. A natureza de coordenação ou controle de um método particular será identificada de acordo com o ponto de vista com base no qual ele está sendo considerado.

Os meios de controle e coordenação não são suscetíveis à enumeração definitiva. Assim, o autor entende que o esboço abaixo não esteja completo. Sente-se, entretanto, que nele estão as principais ferramentas de controle e coordenação. Este capítulo busca apenas fazer um breve comentário sobre as ferramentas mais importantes. Uma discussão mais detalhada encontra-se nos capítulos que se seguem.

Esboço

1. Integração administrativa
2. Assistência do staff e autoridade funcional
3. Âmbito de controle
4. Comunicação
 - a. Organogramas e manuais administrativos

²⁴ SIMON, op. cit., p. 139.

²⁵ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 79.

- b. Instruções orais e escritas
- c. Prestação de contas
- d. Sistema de sugestões
- e. Conferência
- 5. Técnicas de relações humanas
- 6. Treinamento com supervisão
- 7. Análise gerencial (pesquisa)
 - a. Mensuração do trabalho
 - b. Padronização
- 8. Estimativas de despesas (orçamento com base em desempenho)
- 9. Administração de despesas
 - a. Centralização de contas
 - b. Dotações e alocações
 - c. Sistema de contabilidade de exercício
 - d. Livros contábeis gerais
 - e. Auditoria
 - f. Centralização de compras e almoxarifado
- 10. Centralização de serviços gerais
- 11. Classificação de cargos
- 12. Plano de pagamentos
- 13. Avaliação de cargos
- 14. Ação disciplinar
- 15. Processo pluralístico de formulação de políticas
- 16. Descentralização da decisão operacional

Elementos organizacionais.

A própria organização deve ser considerada como um primeiro passo no complexo processo de coordenação. É óbvio que uma estrutura organizacional criada com base na funcionalização e na integração torna mais viável o trabalho das forças de unificação e coordenação. A simples existência de um projeto sólido não é suficiente para assegurar uma organização que funcione sem percalços, porém é provável que ela ajude bastante no ajuste dos diversos níveis. A assistência do staff é necessária quando o tamanho e a complexidade da organização tornam-se elementos característicos. Sua função principal é analisar, orientar, conferir o desenvolvimento dos planos, programas, políticas e procedimentos e fazer recomendações, ou mesmo exercer autoridade. A atividade do staff é uma atividade de coordenação por excelência.²⁶

O papel e a importância dos chamados princípios tradicionais de administração têm sido considerados com uma certa reserva. O advento dos estudos sobre organização informal enfraqueceram a confiança nos conceitos que servem de base para a teoria clássica da organização. No entanto, as antigas regras não podem ser totalmente esquecidas. Os alunos continuam indicando que a coordenação é facilitada por uma estrutura bem formulada.²⁷

²⁶ Ibid., p. 182

²⁷ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 125; WHITE, op.cit., p. 224.

Sistema de comunicação.²⁸

A necessidade de linhas de comunicação adequadas em toda a organização tem sido amplamente enfatizada na literatura. Marshall Dimock, por exemplo, considera que um sistema de comunicação adequado é a base da coordenação e um fator para determinar o âmbito de controle do administrador.²⁹ John Pfiffner afirma enfaticamente: “Comunicação e coordenação são partes inseparáveis da gestão dinâmica. Pode-se dizer que a coordenação é o produto final da comunicação efetiva.”³⁰ Na verdade, na moderna conceituação de administração pública, acredita-se firmemente que a comunicação eficaz é o centro da gestão. Em outras palavras, coordenação e controle não têm sentido sem um sistema de informações bem desenvolvido.

Deve-se ter em mente que informação é essencial para a mensuração e a padronização. Para os fins desta dissertação, afirma-se que a “comunicação eficaz é o elo que une a organização, assegurando um entendimento comum.”³¹

Pesquisa.

Já foi dito que informação e mensuração são a essência da gestão. Esta ênfase na informação deve ser suficiente para indicar a importância da pesquisa em administração.

Nenhum sistema de controle é confiável se não for construído sobre uma atividade sólida de investigação de fatos. Naturalmente, a principal preocupação deste trabalho é aquele tipo de atividade que torna a administração um esforço contínuo em busca da melhoria dos procedimentos, da eficiência e da eficácia.

Alocação e desembolso de fundos.

Na área de gestão fiscal encontram-se os mais eficazes instrumentos de controle e, em certos aspectos, de coordenação. A literatura tem dado ênfase no enorme poder de coordenação do orçamento. Isto é verdade principalmente em algumas fases da preparação do orçamento. A atividade orçamentária, como um todo, é por excelência um instrumento de controle. Uma economia doméstica centralizada e o sistema de checagem interna merecem análise específica.

Administração de pessoal.

Na ampla área da administração de pessoal, algumas fases são particularmente importantes para a atividade de coordenação e controle. A principal ênfase deste trabalho será: clareza de cargos, padronização salarial, avaliação do trabalho e treinamento em supervisão. A manutenção de relações humanas satisfatórias poderá também ser incluída nesta seção; no entanto, seria mais apropriado comentar as relações humanas no tópico geral de liderança.

A classificação dos cargos deve especificar as responsabilidades, tarefas e funções e, como tal, irá indicar necessariamente a relação estrutural dos cargos. Obviamente, esta relação tem influência sobre a coordenação. O plano de salários é um modelo estrutural de todo o serviço. Indica também os relacionamentos e níveis. A avaliação do

²⁸ Neste esboço, comunicação possui um sentido mais amplo. Ela inclui comunicação formal e também informar. Isto indica a aceitação da tremenda importância das reações do elemento humano no processo de coordenação e controle.

²⁹ DIMOCK e DIMOCK, op. cit., p. 243.

³⁰ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 123

³¹ Ibid., p. 110.

trabalho “é fundamental não apenas como um guia para a administração dos aumentos salariais, promoções, demissões e transferências, como também como um meio de manter a força de trabalho em estado de alerta, verificando a eficiência dos métodos de seleção originais.”³² O treinamento em supervisão é um dos instrumentos mais poderosos para a disseminação de ideias, coordenação e controle. Ele ajuda a eliminar as lacunas entre os níveis de liderança e supervisão, podendo ser uma excelente força de unificação.

Planejamento administrativo.

O processo de tomada de decisão está ligado vitalmente à coordenação e controle. Ele trata da participação dos diferentes níveis no processo de tomada de decisão, sendo obviamente uma força centrípeta que conduz a um entendimento comum. E isto é coordenação.

Liderança.

A liderança será simplesmente o estudo da motivação. Como os indivíduos estão motivados para alcançar as metas coletivas? Liderança não é nada mais do que o conhecimento de como garantir o trabalho em equipe, e, em última análise, é isto o que se busca. As técnicas de relações humanas serão o assunto principal desta seção. Na verdade, tudo o que já foi dito pode ser considerado letra morta se o executivo não estiver a par das reações humanas e não estabelecer um ambiente que energize e motive seus subordinados.

IV. RESUMO

Coordenação é essencialmente uma síntese. Coordenação é um método apenas em termos da meta ou metas finais da organização. Em si, ela é o resultado da aplicação de diversos métodos. É o produto de uma atividade que faz com que as habilidades, interesses e atitudes possam convergir em direção à meta desejada. O estado de ser coordenado é aquele em que as pessoas e os recursos materiais estão sendo mesclados em uma ação consistente e harmoniosa para uma finalidade comum. O tamanho e a especialização é que tornam necessária a atividade de coordenação.

Na administração, o controle é uma das forças vinculativas. Ele é representado por técnicas cuja finalidade é determinar se os programas estão sendo executados e se os objetivos estão sendo alcançados. O conceito é teleológico.

³² MOSHER, William E., KINGSLEY, J. Donald e STAHL, O. Glenn, **Administração de Funcionários Públicos**, Nova Iorque, Harper and Brothers Publishers, 1950, p. 364.

CAPÍTULO III

TRABALHO DO STAFF

Esta dissertação é uma análise da atividade de coordenação e controle executada em uma situação específica, principalmente em nível gerencial. Obviamente, uma compreensão da natureza da atividade do staff e seus problemas torna-se um pré-requisito.

I. NATUREZA DO TRABALHO DO STAFF

Este assunto tem sido reconhecido como um dos mais controvertidos na teoria da administração. Muito já tem sido escrito sobre o assunto, porém sem chegar a conclusões definitivas. Escritos recentes indicaram de forma conclusiva a falta de consistência dos conceitos tradicionais nesta área, lançando luz sobre a questão, porém ainda há muito para se explicar. Em termos gerais, essas iniciativas mais recentes são resultado de novas interpretações do comportamento individual e do grupo, com base na análise psicológica e sociológica. Ideias mais antigas e profundamente enraizadas estão mudando à luz dessa análise mais abrangente.

É importante para o desenvolvimento deste trabalho que os pensamentos do autor sobre a questão da atividade do staff fiquem bem claros. O material a seguir não busca resolver as áreas problemáticas da atividade do staff; ele é apresentado apenas para que o leitor tenha um entendimento claro da utilização do termo “staff” pelo autor. O primeiro passo para isto é uma apresentação das principais interpretações da atividade do staff, segundo as autoridades na ciência da administração.

Henry Fayol.

Numa palestra antes do Segundo Congresso Internacional de Ciências da Administração em Bruxelas, em 1923, Fayol apresentou suas considerações sobre o papel do staff. Sua linha de raciocínio mais ampla foi a mesma que foi repetida durante anos por vários estudiosos da administração. Para que as chefias dos grandes empreendimentos possam de fato comandar, controlar e planejar, elas precisam se liberar do trabalho mais detalhado, ou seja, correspondências, entrevistas e conferências. Essas tarefas devem ser delegadas a um grupo de subordinados que tenham autoridade, competência e tempo. Esse grupo – o Staff de Gerência – age assim “como um tipo de extensão da personalidade do gerente, para ajudá-lo a realizar suas tarefas.”³³

William F. Willoughby.

Em 1927, em seus Princípios da Administração Pública, Willoughby referiu-se às principais funções do chefe de um serviço como dirigir, supervisionar e controlar. Para desempenhar essas funções de forma eficiente, particularmente a função de dar ordens, o chefe de um serviço precisa ter informações. O tamanho e a complexidade de determinados serviços, no entanto, tornam impossível ao chefe coletar todas as informações necessárias diretamente. Assim, ele precisa confiar nas recomendações de pessoal especializado, além de seus subordinados diretos, que estão responsáveis

³³ FAYOL, Henry, “A Teoria da Administração no Estado”, em **Documentos sobre a Ciência da Administração**, op. cit., p. 104.

diretamente pelo desempenho do trabalho. Por diversas razões, existe uma necessidade de uma unidade de organização especial, chamada agência de staff, cuja única função...

*... deve ser manter-se em contato com a organização, métodos, necessidades e problemas do serviço como um todo, fazer as pesquisas necessárias a fim de coletar os fatos sobre os quais se basearão as decisões fundamentais sobre políticas e procedimentos, e atuar como consultor técnico ou adjunto do chefe do serviço.*³⁴

A ênfase colocada por Willoughby na atividade de levantamento de fatos como uma necessidade básica em nível de políticas e de processos de tomada de decisão merece destaque. No entanto, talvez o ponto mais importante reforçado por Willoughby tenha sido a identificação da natureza da atividade realizada por essas agências. Essa atividade tem, ou deveria ter, o caráter exclusivamente de pesquisa, consultoria e assessoria. A agência não possui poderes para dar ordens.

*No momento em que esse tipo de autoridade é conferido, ou exercido por eles, o resultado será a divisão de autoridade e de responsabilidade. O princípio é de importância fundamental e deve ser claramente enfatizado aqui, já que, infelizmente, ele muitas vezes não é considerado na prática e, sempre que isto acontece, os resultados são negativos.*³⁵

Em sua obra clássica, Princípios da Administração Pública, Willoughby desenvolve em detalhe uma distinção entre as atividades primárias ou funcionais e as atividades institucionais ou de housekeeping do governo. A atividade primária ou funcional corresponde àquilo que se denomina hoje atividade operacional ou de linha. A atividade institucional ou de housekeeping é aquela que apoia a existência de uma atividade primária ou funcional: estabelecer e operacionalizar um sistema de recrutamento, compensação e controle geral de seu pessoal; realizar a atividade relativa a contratação, compras, inspeção e armazenamento de materiais; manter as contas e preparar relatórios, e assim por diante.

Resumindo, Willoughby criou três tipos de atividades dentro de uma organização: (a) primária ou funcional (desempenho real para atingir os alvos do serviço); (b) institucional ou housekeeping (ferramenta com a qual o serviço administrativo poderá elaborar orçamentos, fazer a administração de pessoal, etc.); e (c) staff (assessoria ou auxílio ao chefe do serviço por meio do exercício de funções relacionadas ao serviço como um todo: pesquisa e planejamento).

A distinção fica aberta a críticas. Trata-se, no entanto, da expressão de um pensamento pioneiro, tendo sido o ponto de partida para grande parte do que tem sido escrito sobre o assunto.

James Mooney.

Mooney se recusa a aceitar esta distinção entre linha de comando e assessoria como uma evolução do formato militar. Segundo ele, é verdade que os termos “line” e “staff” têm origem militar. No entanto, os princípios que subjazem a esta terminologia “são tão

³⁴ WILLOUGHBY, W. F., Princípios da Administração Pública, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1927, p. 144.

³⁵ Ibid., p. 144.

antigos quanto a própria organização humana”.³⁶ Em cada forma de organização, duas funções são executadas: a função de autoridade ou comando, que, por sinal, é o supremo poder de coordenação, e a função de assessoria ou consultoria. A última também pode ser chamada de serviço ou conhecimento.

Mooney sentia que a distinção entre “line” e “staff” poderia ser compreendida apenas à luz da segunda distinção que reconhece a existência de coordenação perpendicular e horizontal. A coordenação horizontal não opera por meio da autoridade e da função de comando, mas por intermédio do serviço do conhecimento.³⁷ Esse serviço de conhecimento, também chamado de serviço de staff, pode assumir três formas diferentes: (a) informativa, quando refere-se apenas ao fornecimento de elementos necessários para a estrutura de decisões pela autoridade; (b) consultoria, quando são feitas recomendações com base nas informações; (c) supervisão, quando as fases anteriores tornam-se operacionais em toda a organização. Nessa última fase, o serviço do staff de fato desempenha a função de coordenar horizontalmente as iniciativas organizadas. Sendo assim, apenas nas fases informativa e de consultoria, os serviços prestados pelo staff tornam-se “uma extensão da personalidade do executivo – mais ouvidos, mais olhos e mais mãos para ajudá-lo na formulação de suas políticas.”³⁸

O staff assessora e a linha de comando dirige. Na fase de assessoria, no entanto, o staff exerce uma autoridade própria, como qualquer outra autoridade, porém sem direito a comandar. Basicamente, a linha de comando representa a autoridade humana, enquanto a assessoria representa a autoridade das idéias.³⁹

Organização não é uma “via de mão dupla”. Cada função do staff precisa depender e se engajar com a linha de comando. De acordo com Mooney, a assessoria é algo que pode ser utilizado para apoiar, mas sem autoridade de decisão ou iniciativa. Portanto, a diferença entre staff e linha de comando,

*... não é a diferença entre pensar e fazer, já que essas duas faculdades encontram-se presentes em todas as atividades. O termo staff é estritamente um termo da organização formal para distinguir a função de consultoria do direito escalar de comando.*⁴⁰

Portanto, Mooney expressou dois pontos principais. Primeiro, a atividade do staff é de coordenação (coordenação horizontal) e possui uma natureza consultiva. No entanto, algumas vezes ela expressa autoridade, porém meramente a autoridade das ideias, ou seja, uma autoridade que nem decide nem dá início. Em segundo lugar, a organização é uma unidade em que o trabalho do staff precisa estar alinhado à linha de comando em uma relação de dependência.

L. Urwick.

Um dos méritos dos escritos de Urwick nesta área é a iniciativa sistemática de lançar luz sobre os vários conceitos de staff.

³⁶ MOONEY, James. “Os Princípios da Organização”, In: **Documentos sobre a Ciência da Administração**, op. cit., p. 95.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid., p. 96.

³⁹ MOONEY, James e REILEY, Alan C., **Os Princípios da Organização**, Nova Iorque e Londres, Harper and Brothers Publishers, 1939, p. 34.

⁴⁰ Ibid, p. 36

Inicialmente, ele apontou que o sentido funcional ligado ao cargo do staff não está suscetível a ser universalizado. Somente no campo da administração de empresas, os escritores tiveram amplas divergências em suas concepções, embora, em termos gerais, a concepção de Taylor tenha prevalecido, ou seja, “qualquer função especializada pode aparentemente tornar-se uma função de staff”.⁴¹ Quanto à relação entre os cargos, grande parte dos estudiosos da organização industrial enfatizaram o conceito bem conhecido: a relação do staff com os demais cargos é de assessoria. A autoridade de ideias de Mooney foi exceção.

Em sua análise, Urwick demonstrou que a literatura sobre a gestão industrial levou à conclusão de que o chamado oficial de staff não é responsável pela função de coordenação:

*Nenhuma parte da carga de coordenação do executivo é removida dos ombros de um chefe simplesmente por receber assessoria, além daquela que ele deve buscar de seus principais subordinados em qualquer circunstância.*⁴²

Resumindo, staff não tem um sentido uniforme na administração privada; existem diversas conotações ligadas ao termo.

Na terminologia militar, em seu sentido mais amplo, staff indica os comandos e serviços especializados. No sentido mais estreito, staff ou “general staff” refere-se aos oficiais “que auxiliam o comandante na execução de suas funções de comando. Esses dois grupos – os comandos e serviços especiais e o próprio staff – possuem funções e relações totalmente diferentes na organização do exército.”⁴³

No Exército dos Estados Unidos, esses dois grupos são chamados staff técnico e staff administrativo, e general staff. Já no exército britânico, existem dois grupos altamente especializados: as forças de combate com suas armas técnicas e os serviços. Os últimos são especializados em funções administrativas, como suprimentos e transporte, funções médicas, etc. Tanto as forças de combate como os serviços são comandados e administrados pelo comandante e seu staff. Esse staff é composto de oficiais que “auxiliam o comandante na execução de suas funções de comando”. Esse staff coordenada todas as armas e serviços.

Para enfatizar este ponto, Urwick citou a breve afirmação que se segue dos Regulamentos do Serviço de Campo Britânico: “O principal objeto da organização do staff deve ser assegurar a coordenação suave e eficiente das iniciativas entre todas as partes do comando.”⁴⁴ Na linguagem militar, obviamente, o staff possui uma função de coordenação. Urwick resumiu com propriedade a função do oficial de staff de um comandante:

Assim, pode-se dizer que, embora não comande ninguém, ele auxilia o comandante no comando de todos; embora não forneça nada além de informações, ele providencia tudo para que as forças de combate e os serviços,

⁴¹ URWICK, L., “Organização como um Problema Técnico”, In: **Documentos sobre a Ciência da Administração**, op. cit., p. 58.

⁴² Ibid., p. 60.

⁴³ Ibid., p. 61.

⁴⁴ Ibid., p. 62.

cuja função é “executar”, possam estar preparadas para fazê-lo com o máximo de unidade e o mínimo de atrito.”⁴⁵

Por que é tão difícil para os administradores civis entenderem este princípio de staff? Urwick acreditava ser porque eles não conseguem entender coordenação sem a ideia de comando e controle e porque não conseguem entender que o comandante mantém “sua plena responsabilidade e autoridade, ao mesmo tempo em que delega grande parte do trabalho de administração.”⁴⁶

Luther Gulick.

Gulick resumiu e enfatizou as conclusões de Urwick, Cleveland e Mooney. A equipe de staff devota seu tempo exclusivamente para as funções de conhecimento, raciocínio e planejamento. A linha é sinônimo da função fazer. A equipe de staff também faz alguma coisa, mas,

... e não emitem comandos, eles não assumem responsabilidade pelo trabalho. Tudo o que eles sugerem é encaminhado para cima, e não para baixo, sendo executado (caso realmente seja) sob a responsabilidade e a direção de um oficial da linha de comando.⁴⁷

O diretor do orçamento, o agente de compras, o controlador e o secretário de relações públicas são oficiais da linha de comando, já que exercem funções de direção e controle. A centralização da atividade realizada por eles não tem nada a ver com a teoria de staff.

Leonard White.

White estabeleceu uma clara distinção entre assessoria de staff e assessoria auxiliar. A delegação é a preocupação básica do chefe de qualquer grande organização. As chamadas funções operacionais representam uma delegação primária do real desempenho de suas funções para os departamentos e assessorias principais. As responsabilidades gerais de gestão e direção, que estão preocupadas com políticas, problemas de organização e coordenação, finanças, pessoal e relações públicas, não podem ser delegadas. No entanto, um diretor executivo precisa de ajuda para tomar essas decisões. Essa ajuda é dada pelo oficial do staff ou assessoria de staff. Ela envolve investigação, planejamento e trabalho de assessoria, na forma de consultoria, estudo prévio dos dados relativos às questões que exigem tomada de decisão, coleta de documentos e informações, planejamento da ação e comunicar e interpretar as ordens aos subordinados imediatos do Chefe do Executivo. Não envolve qualquer poder ou autoridade independente. A função do staff depende da complexidade dos problemas e do tamanho da organização.

A assessoria auxiliar existe porque hoje nenhuma assessoria administrativa pode continuar sendo uma unidade autônoma e independente. No passado, funções como contabilidade de contas, verbas, compras de suprimentos e equipamentos, contratação e demissão de funcionários, etc., eram geralmente realizadas pelos oficiais da linha de comando. Com o aumento das atividades e o processo da especialização, no entanto, essas funções foram organizadas como departamentos ou unidades separadas. Assim as

⁴⁵ Ibid. p. 63.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ GULICK, Luther. “A Teoria da Organização”, In: **Documentos sobre a Ciência da Administração**, op. cit. p. 31.

assessorias auxiliares ou unidades auxiliares foram estabelecidas para executar atividades que possuem as características básicas de serem comuns a todas ou à maioria das assessorias da linha de comando: orçamento, contabilidade, pessoal e compras. Cada uma delas é “um gabinete separado, de finalidade única, especializado”, com a função de “realizar uma atividade comum que permita às assessorias das linhas de comando se manterem como organizações de trabalho”.⁴⁸

*No entanto, elas não são as assessorias primárias da administração ou governo. Elas existem para servir e, dentro dos limites, controlar as assessorias primárias; elas não prestam serviços ou aplicam a regulamentação para o público; elas são subsidiárias dos grandes departamentos que são os principais veículos da implementação das políticas públicas.*⁴⁹

John Pfiffner.

A análise de Pfiffner desta questão foi abrangente e concisa. Ela mostrou as dificuldades apresentadas pelo problema, as inconsistências da terminologia e as iniciativas de racionalização nessa área.

O trabalho do staff é uma atividade que está presente necessariamente em uma grande organização, na forma de planejamento, coordenação e controle. Esse tipo de trabalho facilita ou torna possível a execução das “tarefas produtivas essenciais”.

Existem três tipos de trabalho do staff: staff geral, staff técnico e staff auxiliar. O trabalho do staff geral é aquele que assiste ou ajuda ao chefe, em termos principalmente de planejamento e formulação de políticas. Obviamente, esta definição engloba o trabalho de assessoria realizado pelos chefes de departamento, quando eles são chamados a deliberar sobre questões de políticas. O trabalho do staff técnico possui uma natureza especializada, como acontece com o Departamento de Segurança numa fábrica. Consultoria, treinamento, assessoria, padronização e inspeção são os ingredientes básicos desse tipo de atividade. Com relação ao staff técnico, Pfiffner afirma:

... eles não têm autoridade para dar ordens aos funcionários da produção, porém se eles tiverem uma conduta adequada, sua palavra e presença demonstram de fato uma certa autoridade. Eles têm a autoridade do conhecimento especializado e o respeito pessoal que eles exigem.⁵⁰

O staff auxiliar, que provavelmente deveria ser denominado serviços auxiliares, inclui pessoal, finanças, suprimentos, engenharia industrial ou análise administrativa. Esse trabalho atende à mão de obra direta ou às atividades programáticas e, em diversas situações, tem caráter de autoridade. A necessidade de consistência em relação ao conceito do staff de consultoria geralmente leva à sensação de que o chefe do programa é aquele que toma as decisões. No entanto, existem diversas situações em que isto é puramente uma racionalização e não a realidade.

Em suas considerações, Pfiffner destaca a alta capacidade intelectual e o treinamento especializado exigidos para o exercício do trabalho do staff, deixando claro

⁴⁸ WHITE, op. cit., p. 69

⁴⁹ Ibid., p. 69.

⁵⁰ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 185.

que “o trabalho do staff é bem sucedido mediante a cooperação amistosa com a linha de comando.”⁵¹

Herbert Simon.

No sistema de H. Simon, as organizações unitárias, “aquelas que são organizadas em torno de um programa que tenha significado social”, corresponde às unidades de linha. Tanto as unidades auxiliares como as unidades de staff são chamadas então de “unidades superiores”.⁵²

Simon afirmou que as crenças sobre a natureza das unidades auxiliar e de staff, na teoria tradicional, são falsas. Autoridade é “a habilidade de produzir obediência”. Assim, fica claro que as unidades superiores exercem autoridade. “Elas controlam e comandam”.⁵³

Outra crença normalmente debatida não é consistente. Segundo ela, as unidades de staff “estão mais próximas do executivo do que as unidades de linha”. Nesse caso, o staff seria uma extensão da personalidade do chefe. Simon explica que essa situação poderia ser identificada em uma circunstância específica, porém não está necessariamente implícita no conceito de staff.

As crenças sobre o staff – como essa da unidade de comando – são mitos. Usando esses mitos, busca-se uma explicação para situações que não se adaptam à realidade.

Simon sugeriu que os contatos entre a linha e as unidades superiores resultam no crescimento de unidades de contrapartida dentro das próprias organizações unitárias. Esses elementos adicionais, como o nome indica, “representam a mesma especialização das unidades superiores, mas em nível organizacional inferior.”⁵⁴

Resumindo, existem três tipos de unidades organizacionais que são sempre encontradas em organizações de grande escala: a organização unitária, com metas diferenciadas do ponto de vista de seu significado social; as unidades superiores, que reduzem a auto-contenção das organizações unitárias, e as unidades de contrapartida, que servem de pontos de contato entre as unidades da linha de comando e as unidades superiores.

Avaliação Geral.

A partir do ponto de vista organizacional, qualquer grande instituição é subdividida em unidades de linha ou unitárias e unidades superiores. Essa subdivisão é produto da delegação, ou, em outras palavras, resultado do tamanho, complexidade e especialização. Essas subdivisões recebem responsabilidade por atividades como: planejamento, pesquisa, controle, coordenação e também pelo atendimento à linha de serviços comuns (pessoal, finanças, suprimentos, engenharia industrial, etc.). As atividades mencionadas acima estão presentes em qualquer organização, e nas grandes instituições elas se tornam necessariamente segregadas.

⁵¹ Ibid., p. 186.

⁵² SIMON, Herbert, SMITHBURG, Donald W. e THOMPSON, Victor, **Administração Pública, Nova Iorque**, Alfred A. Knopf, 1950, p. 281.

⁵³ Ibid., p. 284.

⁵⁴ Ibid, p. 291.

Que termos podem ser usados para denotar essas divisões segregadas de uma organização? O trabalho do staff é aceitável, desde que se tenha em mente que:

- a. A atividade executada nas unidades superiores não tem necessariamente a natureza de consultoria. Ela inclui assessoria, como também controle e serviços de coordenação.
- b. Para entender os cargos do staff e a natureza da atividade que eles realizam, é necessário analisar e reformular os conceitos de autoridade, comando e controle. As escolas psicológica e sociológica da administração indicam a necessidade dessa análise. Na verdade, o conceito de autoridade plural e dispersa tem tido um impacto tremendo sobre toda essa questão.
- c. Para se chegar a uma interpretação consistente, deve-se admitir que a maioria das atividades realizadas nas unidades superiores expressa uma redução na autocontenção das unidades da linha de comando. Isto é necessário para uma compreensão realista entre a linha de comando e o staff.
- d. A distinção entre o staff geral e o staff auxiliar é aceitável. Embora essa distinção não se baseie na teoria do staff como extensão da personalidade do Chefe do Executivo, é válido afirmar que existe um tipo de trabalho de staff envolvido no auxílio direto ao chefe, sob determinadas formas de planejamento ou formulação de políticas. Os serviços auxiliares são, na verdade, ligados principalmente aos interesses comuns das unidades da linha de comando. Deve-se enfatizar mais uma vez que a assistência dada pelo staff não tem necessariamente uma natureza puramente de consultoria.

II. PROBLEMAS

Parece conveniente agora considerar alguns dos problemas essenciais que partem da relação entre o pessoal da linha de comando e o staff. De acordo com a análise anterior, o problema diz respeito a todos os que estão envolvidos nas unidades superiores.

1. Onde deve estar a ênfase principal?

Estabelecer uma organização equilibrada do ponto de vista da ênfase no staff ou no pessoal da linha de comando é uma das tarefas mais difíceis na administração. Obviamente, isto depende em grande parte da habilidade pessoal do chefe do serviço. Planejamento e pesquisa são, sem sombra de dúvida, questões de vital importância, mas os executivos devem ter cuidado para não dar ênfase exagerada ao trabalho do staff, negligenciando o potencial do pessoal da linha de comando. Tanto as funções de linha e de staff são partes essenciais do todo. Não há regra quanto à participação de cada uma no processo total. Uma ênfase excessiva sobre qualquer uma função, entretanto, pode prejudicar a operação do todo.

2. Quem deve ficar responsável pela coordenação e controle?

Existem diversos graus de planejamento, coordenação e controle. Como os escalões mais elevados, esses processos ganham características de síntese expressas em termos dos objetivos gerais da organização. No alto, planejamento, coordenação e controle são as tarefas essenciais do executivo.

Alguns estudiosos afirmam enfaticamente que “uma administração sólida exige que, na medida do possível, a responsabilidade pela coordenação e planejamento seja colocada na linha operacional”.⁵⁵ Na verdade, esse processo de descentralização hoje é considerado essencial. A descentralização não está em conflito com o pensamento frequente de que planejamento, coordenação e controle sejam funções executivas. Os dois conceitos são facilmente reconciliáveis quando se lembra que as funções de planejamento, coordenação e controle devem ser realizadas em todos os níveis. Em nível executivo e gerencial, a ampla perspectiva necessária para a correta execução das funções frequentemente exige assistência do staff.

3. Quem deve integrar a equipe de especialistas?

Os estudiosos da administração têm refletido muito sobre a tendência separatista dos especialistas que buscam, de forma consciente ou inconsciente, formar grupos autônomos. Como já foi enfatizado, o staff generalista tem a importante responsabilidade de superar os problemas criados pelo tamanho e a especialização. Essa tendência separatista representa esse tipo de problema.

4. Tensões.

As tensões inerentes à especialização hierárquica, nas palavras de Pfiffner, “surgem do conflito entre staff e linha de comando, praticidade versus teoria, maturidade versus juventude, reformas versus conservadorismo, e mensalistas versus horistas.

Em um certo grau, essas tensões são inevitáveis em qualquer forma de organização. O pessoal da linha de comando e o staff constroem suas próprias crenças e estereótipos e reage com base em seus valores individuais. As distinções sociais, as diferenças de formação intelectual, a luta por segurança e equilíbrio, a busca pela mudança, as diferenças de idade e treinamento, a atitude defensiva espontânea, a inadequação do treinamento em relações humanas, a ênfase excessiva em certas áreas de atividades de staff e de linha de comando, a concentração de poderes e outras coisas do tipo são alguns dos fatores que frequentemente causam tensões.

Esse problema de relacionamentos é vital. Na verdade, “a administração é primordialmente uma questão de relacionamentos e de fazer com que diversos componentes se fundam de modo efetivo para a realização coletiva.”⁵⁶ Learned, Ulrich e Booz já disseram com propriedade que “um dos testes mais cruciais da habilidade administrativa do executivo está a maneira como ele utiliza a ajuda do staff”.⁵⁷

O modelo de liderança deve oferecer os meios de se alcançar um entendimento entre o pessoal da linha de comando e o staff, fazendo com que trabalhem juntos em mútua harmonia.

5. Autoridade funcional.

O princípio tradicional de unidade de comando concebeu a autoridade unificada nas mãos dos supervisores. Essa unificação significava que os supervisores constituíam a fonte de toda a autoridade imediata. Os padrões estabelecidos pelo staff deveriam ser observados, mas a

⁵⁵ DIMOCK e Dimock, op. cit., p. 287.

⁵⁶ DIMOCK e DIMOCK, op. cit., p. 284.

⁵⁷ LEARNED et al., op. cit., p. 155.

teoria ortodoxa da organização ainda defendia que o princípio da autoridade da linha de comando não deveria ser quebrado. Em outras palavras, ela pressupunha que os padrões funcionais são estabelecidos em nome do comandante da linha.

A existência de tipos de controle funcional diferentes é uma das questões básicas na administração, especialmente no estudo da centralização e da descentralização. Em uma grande organização, a supervisão dupla é um fato inquestionável, ou seja, a supervisão realizada pelo pessoal diretamente ligado à linha de comando, juntamente com a supervisão funcional. A última significa direção, controle e autoridade exercida por pessoal especializado. Nessas circunstâncias, “funcional” significa especialização.

Em contraste com o conceito de unidade de comando, Frederick W. Taylor e seus associados criaram um tipo de organização funcional – em outras palavras, um tipo de “staff puro”. Nesse tipo funcional de organização, de acordo com John F. Mee,

... o princípio de responsabilidade para com um único supervisor (ou pelo menos um número mínimo de supervisores) deu lugar ao conceito de prestação de contas a múltiplos superiores – a prestação de contas em qualquer situação dependendo da função ou tarefa específica. Assim, enquanto no sistema de linha de comando o trabalhador recebia ordens e prestava contas a um único superior – seu encarregado – de acordo com o modelo funcional, ele deveria reportar-se a diversos encarregados, cada um deles ligado a algum aspecto da função desempenhada pelo trabalhador.⁵⁸

Herbert Simon e associados apoiam plenamente a dupla supervisão:

A unidade de comando, na verdade, é violada em todas as organizações. Devido a esse fato, grande parte das organizações reconhece explicitamente a legitimidade da autoridade exercida por meio dos canais “funcionais”, em seus planos formais, como também a autoridade exercida por intermédio dos canais hierárquicos. Às vezes, a autoridade funcional é “conciliada” à unidade de comando por alguma afirmação de que os especialistas funcionais não dão ordens, mas seus conselhos não podem ser simplesmente desconsiderados.⁵⁹

A afirmação de Simon expressa o que pode ser considerado como tendência mais recente. Na verdade, a dupla supervisão é aprovada por diversos estudiosos hoje em dia. Deve-se destacar que busca-se um equilíbrio em que função e linhas possam dar a melhor contribuição possível à organização, trabalhando de forma harmoniosa. Resumindo, a autoridade funcional e a linha de comando não são necessariamente incompatíveis.

Pfiffner sugeriu que

... uma boa organização reconhece os interesses funcionais sem abandonar a supremacia essencial da linha de comando. Isso exige um esquema

⁵⁸ MEE, John F., editor, **Manual de Pessoal**, Nova Iorque, The Ronald Press Company, 1952, p. 71.

⁵⁹ SIMON et al., op. cit., p. 215.

*onde as relações são espontâneas e mútuas, e não artificiais, e onde o trabalho em equipe impede o surgimento de problemas ligados a prerrogativas.*⁶⁰

III. RESUMO

O pensamento do autor sobre a natureza do trabalho do staff foi expresso de forma bastante sucinta. Os próximos capítulos vão trazer mais comentários sobre o assunto.

A variedade de opiniões e problemas nesta área indica a complexidade envolvida. No entanto, não é preciso mais do que uma simples generalização para se entender o trabalho do staff no controle e coordenação. Além das generalizações já apresentadas neste capítulo, deve-se acrescentar o seguinte:

- a. Qualquer atividade organizada é subdividida em atividades essenciais e atividades complementares. Um ponto de distinção entre elas parece ser sua proximidade em relação às metas finais da organização. As atividades tornam-se essenciais quando estão mais próximas ao alcance final dessas metas. Nesse estágio, a atividade é a soma das metas convergentes que já foram atingidas.
- b. A função complementar ou do staff não possui um conteúdo universal. Sua natureza intrínseca varia devido às diferentes estruturas organizacionais e devido às personalidades diferentes dentro da organização.
- c. Este estudo irá tratar frequentemente da atividade complementar realizada ao redor do Chefe do Executivo e também das finalidades básicas das unidades segregadas (gestão administrativa, pessoal, finanças, suprimentos, etc.).

⁶⁰ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 200.

CAPÍTULO IV

LIDERANÇA E FATORES ORGANIZACIONAIS

No capítulo introdutório foi dito que o objetivo desta dissertação era estudar os processos básicos de controle e coordenação na administração da Cidade de San Diego.

No segundo capítulo, foi feita uma tentativa de se estabelecer o conceito de coordenação e controle. No terceiro, nosso alvo foi identificar os conceitos básicos da literatura sobre o trabalho do staff, já que um dos pressupostos foi que a coordenação e o controle são as principais funções do staff.

Agora, após identificar os principais ingredientes que serão tratados aqui, a intenção do autor é analisar uma situação específica, ou seja, a administração da Cidade de San Diego do ponto de vista de controle e coordenação. A lógica exige que o estudo comece com a chamada área gerencial, onde a figura dominante ou central é o Chefe do Executivo. A atividade principal desse executivo é a liderança. Obviamente, a função do staff será incluída, especialmente aquela desempenhada pelos assistentes pessoais do Gerente da Cidade.

As áreas abordadas neste capítulo e nos próximos são tão amplas e variadas que o material deve se limitar ao que for básico para a compreensão do que sejam controle e coordenação.

I. LIDERANÇA

Liderança é um conceito quase impossível de se definir. É fácil senti-la, porém difícil defini-la.

Será que a simples presença de fatores como planejamento, organização, pessoal e finanças assegura a harmonia administrativa e garante que os objetivos sejam alcançados? Naturalmente a resposta é negativa. No entanto, existe o processo de síntese e sincronização desses elementos. O conhecimento do processo basicamente equivale à habilidade de energizar e motivar o elemento humano na organização para que alcance suas metas.

O elemento central dessa atividade é um conhecimento da natureza humana, das aspirações dos indivíduos e dos participantes do grupo. Resumindo, é a atitude com a qual o administrador consegue ganhar o apoio de seus subordinados e, mais que isto, energizar sua inteligência e seus esforços rumo aos objetivos. Essa atitude é liderança. Marshall E. Dimock e Gladys O. Dimock afirmaram que a liderança...

...pode ser definida simplesmente como todos os meios pelos quais os indivíduos são motivados para atingir as metas do grupo. No sentido em que é usado aqui, liderança não significa simplesmente cargo; significa também, e essencialmente, a energização das bases pelos superiores da organização a fim

*de alcançar os objetivos do empreendimento. Como tal, liderança é quase tão abrangente quanto a própria administração.*⁶¹

A liderança é exercida de forma mais clara no nível mais elevado ou no nível executivo. Deve-se ter em mente, no entanto, que energizar e motivar as pessoas deve fazer parte de toda a rede da administração, já que trata-se do ambiente em que a organização funciona. Liderança possui um sentido mais estreito quando se transforma em “uma função aplicada de modo prático à direção do trabalho em todos os níveis.”⁶² Nesse caso, liderança é chamada de supervisão.

Como esse conceito de liderança se aplica à administração na Cidade de San Diego?

As descobertas deste estudo com relação à liderança podem ser destacadas da seguinte forma: (a) basicamente informal; (b) focada principalmente na coordenação; (c) apoiada por uma iniciativa consciente e permanente para desenvolver habilidades e iniciativas dos subordinados, por meio de um processo definido de delegação de autoridade e responsabilidade; (d) firmemente enraizada na suposição de que os sistemas de controle, não importa quão elaborados sejam eles, vão ruir se não forem baseados em treinamento e integridade; (e) convencida de que o supervisor desempenha um papel definido no processo de promover a aceitação das metas e a participação de todos os níveis da organização; (f) convencida de que autoridade no sentido tradicional ou institucional precisa ser complementada pela chamada abordagem das relações humanas; e (g) finalmente, convencida de que as políticas devem ser a expressão de um “processo contínuo, cumulativo e coletivo”, usando a síntese expressa de forma tão apropriada pelos Professores Pfiffner e Presthus.⁶³

II. O PAPEL DOS FATORES ORGANIZACIONAIS NO PROCESSO DE LIDERANÇA

Organização formal e informal.

Antes de discutir a contribuição dos fatores organizacionais ao processo de liderança na administração de San Diego, uma palavra sobre a organização formal e informal.

Organização é tanto estrutura quanto relações humanas.⁶⁴ Esta afirmação de Marshall Dimock mostra ambos os lados da organização. O primeiro – formal, oficial e autoritário – enfatiza uma estrutura e um sistema lógico de relacionamentos, com base em linhas rígidas, princípios e papéis hierárquicos. A estrutura, os procedimentos e a formalização podem ser os ingredientes desse tipo de organização. Trata-se de um conceito mecanístico.

A organização informal é aquela que, invariavelmente, surge dentro de qualquer estrutura, especialmente as maiores, não sendo suscetível a ser apresentada nos gráficos. É uma estruturação social criada por “aquela criatura problemática que está sempre

⁶¹ DIMOCK e DIMOCK, op.cit., p. 231.

⁶² Ibid, p. 238.

⁶³ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 73.

⁶⁴ DIMOCK e DIMOCK, op. cit., p. 104.

atrapalhando e perturbando a harmonia e a simetria da teoria organizacional”⁶⁵, nos termos de John Piffner e Vance Presthus. A organização informal é formada de sentimentos, crenças, tradições, tornando-se assim uma área de preocupação para os psicólogos e sociólogos. A tarefa essencial do administrador é tomar conhecimento do fator relações humanas na administração e fazer dele uma fonte de poder para a realização das metas da organização.

Em que grau os elementos formais são válidos e eficazes na organização? Esta é uma questão fascinante sobre a qual muito pouco tem sido escrito. Piffner, da Universidade de Southern California, realizou uma intensa pesquisa a fim de estabelecer a importância da estrutura, dos procedimentos e da formalização para a eficácia da organização. Com seu tremendo foco nas relações humanas dentro das instituições, os estudos de Piffner tiveram particular relevância. Na verdade, um sentimento geral indica que os elementos formais desempenham um papel mais importante do que se imagina hoje em dia. Determinar o grau dessa importância é um desafio para os estudiosos desta área.

Em sua obra Administração Pública, Piffner e Presthus desenvolvem algumas observações preliminares e valiosas sobre as organizações formais e informais:⁶⁶ (1) As organizações formais e informais podem ou não ser idênticas. (2) uma organização informal pode ou não ser subversiva no sentido em que resiste e busca frustrar os objetivos de gestão. (3) Sendo inevitáveis os aspectos informais da organização, a gerência deve tentar utilizá-los para atingir seus objetivos gerenciais. (4) Uma instituição gerencial em que os principais contornos de organização formal e informal coincidem é uma instituição saudável e feliz.

As descobertas de Piffner no Capítulo VIII de sua obra Organização, Ciência e Hierarquia podem ser resumidas da seguinte forma: (a) A dicotomia das organizações formais-informais parece simplificar demais um problema bastante complexo. (b) De acordo com a maioria dos autores, “formal” significa, ou parece significar “por escrito”. (c) A legitimidade, geralmente expressa por escrito, parece ser um fator essencial para a formalização. Estudos antropológicos já demonstraram que as tribos africanas mais inclinadas à formalização desenvolveram uma legislação e procedimentos legais. (d) Os ingredientes no fenômeno da organização informal são questões preocupantes para a sociologia, a psicologia social e a antropologia: costumes, hábitos, folclore, ideais, etc. (e) Parece que o fenômeno da organização informal complementa de forma efetiva a organização formal. (f) Parece que uma organização saudável gosta de ser formal. (g) Tanto a teoria formal como a informal na organização são importantes e devem se harmonizar.⁶⁷

Nesta dissertação, será feita uma tentativa de identificar a importância relativa ligada aos conceitos formal e informal. No entanto, pode-se dizer antecipadamente que a administração da Cidade de San Diego segue uma abordagem definitivamente informal. Na verdade, o pensamento que prevalece nos níveis gerenciais é que podem-se alcançar ganhos tremendos evitando a formalidade, na medida do possível. Em

⁶⁵ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 151.

⁶⁶ Ibid., p. 152.

⁶⁷ PFIFFNER, John. **Organização, Ciência da Hierarquia**, Los Angeles, University of Southern California, 1954, mimeo., Cap. VIII.

algumas áreas, entretanto, tem sido reconhecida a necessidade de ênfase na formalização.

Fatores organizacionais.

Na administração da Cidade de San Diego, a equipe executiva está ciente e enfatiza a importância de um plano organizacional sólido como um fator de liderança. No entanto, acredita-se que a organização, embora favorável em diversos aspectos, poderia melhorar.

Pano de fundo.⁶⁸

Desde a sua criação em 1850, a cidade de San Diego já teve três formas de governo diferentes: (1) O Plano-Comissão, com cinco membros eleitos entre a sociedade em geral (1905-1915); (2) o plano Prefeito-Conselho Municipal (1915-1931); e (3) o plano Conselho Municipal-Gerente (1932 até os dias de hoje).

No plano Prefeito-Conselho Municipal, o Prefeito exercia a função de Chefe do Executivo do Município, além de presidir o Conselho (sem direito a voto). A estrutura administrativa era tal que ficava difícil identificar entre um modelo definido e um ponto de vista teórico. Diversos cargos administrativos eram preenchidos por pessoas nomeadas pelo Conselho Municipal. Em algumas áreas, o Prefeito tinha poder de nomear, porém era necessária a aprovação do Conselho a fim de validar essas nomeações.

Em 1928, um comitê de cidadãos nomeado pelo Prefeito fez um estudo detalhado da Carta, concluindo que diversos itens estavam obsoletos. Uma nova Carta, introduzindo a forma de governo de Gerente da Cidade, foi então preparada por um grupo de 15 cidadãos idôneos, de acordo com os requisitos legais, porém o eleitorado da cidade a rejeitou. Os registros dizem que alguns grupos de pressão tiveram um papel decisivo para garantir que a Carta fosse rejeitada.

Em 1929, um segundo conselho de cidadãos idôneos foi eleito a fim de redigir uma nova Carta, aprovada pelos eleitores em 1931 e colocada em vigor em 1 de julho de 1932. Diversos interesses especiais estiveram presentes durante a discussão da nova Carta, o que acabou comprometendo a estrutura geral de governo, especialmente do ponto de vista da integração.

Neste sentido, merece menção especial o papel proeminente da liga da Carta, um movimento iniciado em 1929 pelos que defendiam a forma de governo chamada de Gerente da Cidade. O propósito dessa organização foi apoiar essa forma de governo, evitando que ela fosse mal interpretada pelos membros do Conselho Municipal e administradores. Seu objetivo básico era defender as prerrogativas do gerente. No entanto, depois de 1932, a Câmara ignorou essas prerrogativas. Por essa e por outras razões, as condições de governabilidade se deterioraram e desenvolveu-se uma forte reação na comunidade.

⁶⁸ Grande parte dos dados sobre o pano de fundo histórico de San Diego, do ponto de vista administrativo, foi coletada a partir da obra de Harold A. Stone, Don K. Price e Kathryn Stone: **Governo pelo Gerente da Cidade em Nove Cidades**, Chicago, Public Administration Service, 1940.

Um Comitê de Convocação dos Cidadãos foi organizado a fim de instituir procedimentos convocatórios contra quatro membros do Conselho e o procurador do município. No entanto, foi convocada uma nova eleição em 1935, e todos os candidatos recomendados pelo eleitorado mediante uma organização bastante engajada, a Conferência para Assuntos de Interesse Público, foram eleitos. A escolha dos candidatos por aquela organização e sua incansável luta por um melhor grupo de representantes demonstram aquilo que uma comunidade interessada em seu governo local pode fazer.

Com a eleição nessa chapa de reforma em 1935, teve início uma nova era para o governo da Cidade. Hoje San Diego é reconhecida como uma das melhores administrações municipais do país, graças à contribuição honesta e inteligente da comunidade, seus representantes e administradores.

Estrutura geral.

Uma breve descrição da estrutura geral da administração em San Diego se faz necessária (Figura 1). O Gerente da Cidade tem seus poderes e responsabilidades claramente estabelecidos na Carta. As qualificações para esse cargo podem ser resumidas da seguinte forma:⁶⁹ O gerente é escolhido com base em suas qualificações executivas e administrativas devidamente comprovadas, interpretadas como: (1) uma combinação de experiência e treinamento equivalente à extensa experiência administrativa em planejamento, coordenação e financiamento de diversas atividades; formação universitária; conhecimento abrangente da teoria e da prática da administração; conhecimento da organização e das práticas municipais; (2) Habilidade de planejar, dirigir e coordenar um programa de trabalho variado em grande escala; (3) Habilidade de planejar e colocar em prática um orçamento equilibrado; (4) Habilidade de manter relações públicas efetivas; (5) Habilidade de fazer e de manter relações de trabalho efetivas com a comunidade maior, o Conselho Municipal e outras autoridades.

O gerente é escolhido pelo Conselho para um período indefinido, mas pode ser demitido de acordo com a discricção do Conselho Municipal por intermédio do voto de cinco de seus sete membros.

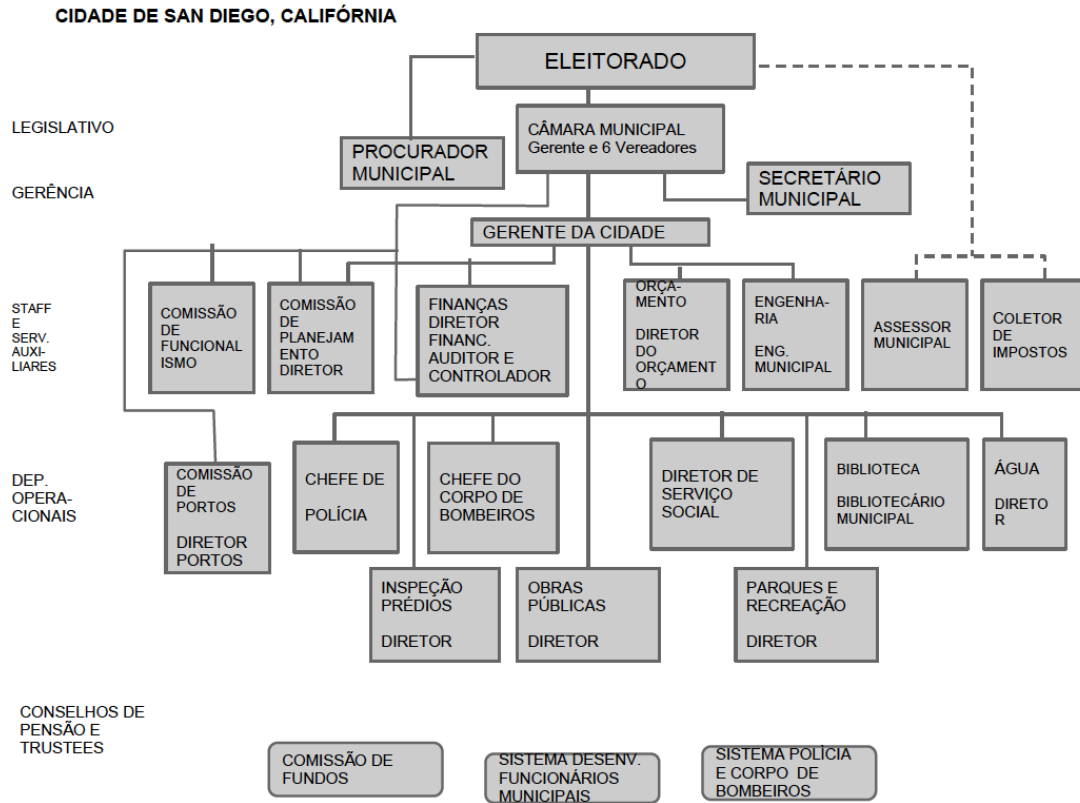
As funções e poderes típicos do Gerente da Cidade, definidos pelo comitê de funcionalismo municipal, são assim descritos: (1) Coloca em prática e administra as disposições da Carta, leis e decretos que governam o município; (2) Planeja, coordena e dirige o trabalho dos departamentos da cidade. Pode prescrever as regras gerais e regulamentos que julgar necessários ou oportunos para a conduta geral dos departamentos administrativos; (3) Reunião com o Conselho Municipal para a determinação das políticas básicas e para prestar contas do trabalho executado. (4) Recomenda a legislação e as políticas necessárias ao interesse público. Faz recomendações ao Conselho com relação aos assuntos do município que julgar desejáveis; (5) Negocia e aplica as disposições dos *franchises* de utilidade pública, contratos, arrendamentos e contratos; (6) Faz convocações para licitações e concede contratos para materiais, equipamentos e serviços; (7) Propõe um orçamento anual,

⁶⁹ Comissão do Funcionalismo da Cidade de San Diego, **Especificações de Classe para a Cidade de San Diego**, San Diego, Califórnia, adotada em 2 de julho de 1952, sem numeração de páginas.

assegurando o equilíbrio entre receitas e despesas. Como administrador do orçamento municipal, o gerente ficará responsável por planejar as atividades do governo da cidade e por adaptar essas atividades aos recursos disponíveis; (8) Representa a cidade em diversas reuniões e funções públicas (9) Nomeia e demite chefes de departamentos e oficiais subordinados e funcionários; (10) Coordena as atividades gerais do governo municipal junto às agências municipais que não se encontram sob sua supervisão, bem como outras agências governamentais; (10) Coordena as atividades gerais do governo do município junto às agências municipais que não estão sob sua supervisão e junto a outras agências do governo.

Figura 1

ORGANOGRAMA ESTRUTURAL - CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA



Data: Julho de 1953.

Para os fins desta dissertação, é importante que a autoridade do Gerente da Cidade seja claramente delineada:

1. As comissões, os diretores ou chefes dos departamentos administrativos subordinados ao gerente são responsáveis imediatos pela administração eficiente de seus respectivos departamentos.
2. O gerente é responsável perante o Conselho Municipal pela correta administração de todos os assuntos do município que estiverem sob sua responsabilidade e, para esse fim, estará sujeito aos dispositivos da Carta que dizem respeito ao funcionalismo; ele tem autoridade para nomear todos os líderes e funcionários administrativos do município que estiverem sob seu controle.
3. O gerente poderá direcionar qualquer departamento ou divisão a realizar trabalhos para qualquer outro departamento ou divisão. A fim de agilizar o trabalho de qualquer departamento, o gerente tem autoridade para transferir funcionários temporariamente de um departamento, a fim de realizarem trabalhos semelhantes em outro departamento. No entanto, ele estará sujeito aos regulamentos do funcionalismo público.
4. As nomeações do Chefe de Polícia, do Chefe do Corpo de Bombeiros e do Tesoureiro estão sujeitas à aprovação do Conselho.⁷⁰
5. O poder de transferir funcionários ou dirigir a execução do trabalho não se aplica à Polícia ou ao Corpo de Bombeiros.⁷¹
6. O gerente não tem autoridade de nomeação acima do Auditor Municipal, dos membros da Comissão de Portos⁷² e dos membros da Comissão de Fundos.⁷³
7. O gerente nomeia apenas dois dos cinco membros da Comissão de Recreação.⁷⁴
8. Existe um Comitê de Funcionalismo composto de três membros nomeados pelo Prefeito e confirmados pelo Conselho Municipal. Esse Comitê tem um mandato de cinco anos. Um diretor de pessoal nomeado pelo Comitê atua como seu secretário. Ele é quem examina e coordena os exames, sujeito à direção do Comitê. O Comitê de Funcionalismo Público recomenda ao Conselho Municipal todas as regras e emendas para o governo, supervisão e controle dos serviços classificados.

As regras do funcionalismo público contêm cláusulas sobre o registro de elegíveis, nomeações, limitações sobre nomeações e transferências, promoções, certificação de folha de pagamento, etc. A autoridade responsável nomeia uma das pessoas cujos nomes são certificados pelo Diretor de Pessoal. O Diretor de Pessoal estabelece padrões de eficiência e recomenda medidas para a coordenação do trabalho dos vários departamentos a fim de aumentar a eficiência individual, coletiva e departamental. É também tarefa do Diretor de Pessoal fixar um padrão mínimo de conduta e eficiência para cada nível e tomar medidas quando a conduta e eficiência do oficial ou funcionário está abaixo do padrão mínimo. Qualquer pessoa poderá procurar

⁷⁰ Carta da Cidade de San Diego, Califórnia (Adotada na Eleição Geral de 7 de abril de 1931; edição de 1951), seções 57 e 58.

⁷¹ Ibid., seção 28.

⁷² Ibid., seção 54.

⁷³ Ibid., seções 28, 39, 54 e 41.

⁷⁴ Ibid., seção. 55.

o diretor de pessoal e emitir boletins por escrito notificando casos de má conduta ou ineficiência de qualquer oficial ou funcionário do serviço classificado.

A seção 136 da Carta é bastante clara com relação aos poderes do diretor de pessoal: sua responsabilidade é supervisionar a execução das disposições sobre o funcionalismo público e todas as pessoas engajadas em serviços municipais devem cumprir essas regras e auxiliar para que sejam cumpridas.

9. O chefe de polícia e o chefe do corpo de bombeiros, com aprovação do Gerente da Cidade, devem dirigir e supervisionar seu próprio pessoal, sujeito aos regulamentos do funcionalismo público.
10. Os membros da Comissão de Portos são nomeados pelo Prefeito e aprovados pelo Conselho. Essa comissão possui jurisdição, supervisão, gestão e controle da Baía de San Diego, inclusive as áreas de maré e alagadas. Os poderes da Comissão incluem: adotar essas regras e regulamentos necessários ao exercício e ao desempenho de seus poderes e funções; nomear um diretor de portos que será o principal oficial administrativo da Comissão de Portos.
11. Quatro entre os sete membros da Comissão de Planejamento são nomeados pelo gerente. Os demais são escolhidos pelo Conselho. As funções da Comissão incluem assessoria às construções públicas, pontes, muros de contenção, abordagens, etc.
12. A Comissão de Fundos é nomeada pelo Prefeito e possui supervisão e controle sobre todos os fundos municipais *trust*, permanentes e de investimento.
13. O Auditor e Controlador Municipal, nomeado pelo Conselho, é o principal oficial tributário do município. Ele exerce a supervisão de todas as contas, certifica a existência de fundos antes de assegurar qualquer obrigação, etc.
14. O Procurador Municipal, eleito pelo povo por um período de quatro anos, é o principal assessor jurídico do município.

Esta breve análise da estrutura geral da administração de San Diego mostra que ela não é ideal. Nem todas as áreas administrativas estão sob a coordenação do Chefe do Executivo, embora o grau de integração garantido pela Carta atribua ao Gerente da Cidade uma boa margem de gerenciamento em diversos aspectos. Parece que o presente esquema de administração de pessoal é o que mais afeta o verdadeiro desempenho das funções administrativas do Chefe do Executivo, no que diz respeito à coordenação e controle. Esta falta de uma maior integração será sujeito de análise mais detalhada nos capítulos que se seguem. No entanto, pode-se dizer que a gestão saíra ganhando, na administração da cidade, com uma organização mais integrada. Isto parece ser verdade particularmente no que diz respeito à administração de pessoal.

Staff geral.

Uma teoria de staff geral ou pessoal ainda não foi desenvolvida na administração pública. Isto pode ser explicado pelo fato de que a natureza e os limites da atividade realizada pelo assistente do staff dependa tanto do modelo de delegação do chefe.

Os conceitos clássicos davam aos assistentes as tarefas essenciais de coordenação, por meio de consultoria, coleta de dados, etc. Uma análise de diversos exemplos, no entanto, demonstra que em cada caso, o assistente possui uma

quantidade peculiar de tarefas e responsabilidades. Hoje em dia, especialmente nas empresas privadas, o assistente é a pessoa que reduz as pressões causadas pela multiplicidade e urgência das demandas sobre o tempo do Chefe do Executivo.⁷⁵

Learned e associados, com base em uma extensa pesquisa sobre a administração pública, afirmaram que o assistente de um executivo sênior pode ter um ou diversos papéis na organização. O estudo de Learned enfatiza especialmente o desempenho das atividades de supervisão pelo staff. Os autores apresentam fortes reservas em relação a isto:⁷⁶

A atividade do staff que limita a liberdade do pessoal da linha de comando gera atritos nas bases, como já vimos. Em nossa pesquisa, descobrimos que, nos níveis mais elevados, houve atritos maiores quando os executivos sênior usaram seu staff para supervisionar as atividades dos executivos da linha de comando. Em uma empresa, alguns dos executivos tinham firme convicção de que o pessoal do staff só deveria assessorar, nunca direcionar. Um executivo sênior que ignorou essa convicção de seus principais subordinados correu o risco de graves interpretações errôneas. Até mesmo quando o assistente de staff transmitiu decisões em nome do executivo sênior, foi necessário que ele demonstrasse em seu comportamento que estava simplesmente transmitindo e não era a fonte das instruções.

Na obra A Técnica de Governo Municipal afirma-se também que os assistentes responsáveis por funções de gerenciamento

... não possuem autoridade própria, mas são simplesmente agentes do administrador. Eles transmitem ordens mas não podem emití-las. Eles estudam os problemas e recomendam soluções, porém a decisão final é do diretor administrativo. Eles ajudam o administrador a controlar em seu próprio nome.⁷⁷

Falando sobre as desvantagens do assistente de staff, Dale destaca que a oposição ao “assistente” tem como foco especialmente a objeção de que frequentemente o assistente torna-se o intérprete, confidente, companheiro, garoto de recados, despachante, contato informal, espião, algoz do executivo, ou assume o papel de “eminência parda” por trás do trono.⁷⁸

Na Cidade de San Diego, somente seis cargos são designados ao Gabinete do Chefe do Executivo. Quatro deles são cargos não-classificados: Gerente da Cidade, um Gerente da Cidade adjunto, um assistente do Gerente da Cidade e um secretário confidencial do Gerente da Cidade. Dois cargos são classificados: um secretário-estênógrafo e um escriturário estênógrafo intermediário.

O Gerente da Cidade adjunto, por definição, está sujeito à determinação de políticas e sua principal função é auxiliar o Gerente da Cidade, dirigindo e coordenando o trabalho do staff e dos departamentos operacionais. Suas funções típicas podem ser

⁷⁵ GULICK e URWICK, op. cit., p. 75.

⁷⁶ LEARNED et al., op. cit., p. 179.

⁷⁷ *Institute for Training In Municipal Administration, A Técnica de Administração Municipal*, Chicago, International City Managers' Association, 1947), p. 8.

⁷⁸ DALE, Ernest., *Planejamento e Desenvolvimento da Estrutura Organizacional da Empresa*, Nova Iorque, American Management Association, 1952, p. 65.

descritas como: (a) consultar o Gerente da Cidade a fim de determinar as políticas básicas; (b) reunir-se com os chefes de departamentos para planejar e direcionar seu trabalho, receber relatórios do trabalho realizado e auxiliar na solução das questões de políticas; (d) participar de conferências e reuniões do Conselho Municipal; (e) representar o Gerente da Cidade em reuniões de diretorias e comissões de grupos cidadãos; (f) entrevistar visitantes pelo Gerente da Cidade; (g) atuar para o Gerente da Cidade em sua ausência ou a pedido seu. O Gerente da Cidade adjunto deve demonstrar habilidade de planejar, coordenar e dirigir programas de trabalho complexos e variados.

O assistente do Gerente da Cidade, por definição, atua sob direção. Ele auxilia o Gerente da Cidade coletando informações e preparando recomendações em questões que exigem ação por parte do Gerente da Cidade. Suas tarefas típicas são: (a) consultar os chefes de departamentos a fim de transmitir informações sobre as políticas e práticas estabelecidas e coletar as informações necessárias como base de ação para o Gerente da Cidade; (b) preparar resumos de fatos e recomendações; (c) preparar informações que serão solicitadas pelo Gerente da Cidade em conferências ou reuniões públicas; (d) assessorar o Gerente da Cidade com relação a problemas de organização, orçamento e controle, e assim por diante.

As especificações de classe descritas acima indicam que a assistência que se espera do adjunto e do assistente não é idêntica. O primeiro dirige e coordena o trabalho do staff e dos departamentos operacionais. Obviamente, isto é muito mais do que uma função de assessoria. Existe uma porta aberta para o exercício da autoridade e do comando. O assistente meramente coleta informações e prepara recomendações. Ele é de fato um oficial do staff de acordo com o conceito clássico.

Neste estudo, chegou-se à conclusão de que a distinção não é seguida. Em outras palavras, o assistente do Gerente da Cidade não se limita à função informativa. Suas tarefas possuem natureza autoritária e diretiva, que não difere nada das funções desempenhadas pelo Administrador da Cidade Adjunto.

Ambos têm permissão para emitir diretivas em seu nome; isto está de acordo com o padrão geral da tomada de decisão descentralizada. Não é necessário dizer que esta ampla delegação não significa que o executivo deixe de assumir a responsabilidade final. Significa apenas que ele atua com base no princípio da exceção. Ele não verifica necessariamente as ações de seus subordinados – na verdade, ele raramente o faz – mas evidentemente ele tem o direito de fazê-lo. No entanto, embora ele não tenha nenhum papel em diversas decisões tomadas por seus assistentes, essas decisões produzem o mesmo efeito, como se tivessem se originado diretamente do Chefe do Executivo.

Não é necessário lançar mão de nenhum mecanismo artificial para explicar essa autoridade dos assessores. A autoridade é deles. O Gerente da Cidade aprova antecipadamente porque pressupõe que esse exercício de autoridade será mantido dentro dos limites estabelecidos na política geral ou na política gerada pelo próprio Chefe do Executivo. Existe simplesmente um processo de substituição de personalidade. Obviamente, esta abordagem seria perigosa e inconsistente caso se baseasse numa aprovação imutável ou definitiva.

É importante também destacar que o pessoal da organização – quer em outras unidades de staff ou nas linhas de comando – entende este conceito de autoridade. Este não é um dado que possa ser revelado sem questionamento. Ocorre algum grau de

atrito, porém é possível assegurar um alto grau de entendimento e aceitação, uma vez que os motivos que determinaram o exercício de funções diretivas pelos auxiliares do staff ficaram claros para toda a organização. Este é o resultado de uma longa iniciativa de desenvolvimento de pessoal.

Outro ponto que vale a pena ser mencionado é que, em diversas circunstâncias, outras pessoas-chaves na organização, como o chefe do orçamento e o agente de compras, auxiliam diretamente o Gerente da Cidade. Eles muitas vezes são convidados a resolver problemas específicos nas áreas operacionais. Nesses casos, eles atuam com autoridade idêntica à que é exercida pelos assistentes do staff.

A distribuição de funções entre os assistentes baseia-se em seu histórico. Um deles é engenheiro. Naturalmente todas as funções ligadas às obras públicas e à engenharia estão dentro de sua área. Outro assistente, um ex-chefe de orçamento, está mais preocupado com as questões financeiras. Sua função é também participar de reuniões do Conselho com o Gerente da Cidade e dar a ele todos os elementos para as discussões. O próprio Gerente da Cidade geralmente concentra sua atenção especial em áreas como administração de incêndio e polícia.

Resumindo, é possível afirmar que o Gerente da Cidade e seus dois assistentes imediatos atuam como uma equipe homogênea, dentro do mesmo quadrículo do organograma. Não é fácil traçar linhas de demarcação do espaço entre eles. Obviamente, fato de que o Chefe do Executivo mantém a autoridade de análise latente é um elemento necessário da organização. A autoridade formal ficará sempre no topo da organização.

O Chefe do Executivo de San Diego acredita bastante numa organização sólida. Uma vez que os subordinados mostrem habilidade para identificar-se com os valores e políticas básicos da organização, ele pode delegar a eles grande parte da responsabilidade pela tomada de decisões. A organização informal e a delegação possuem um enorme potencial. No entanto, as fundações devem ser sólidas.

Âmbito de controle.

A abordagem utilizada atualmente pelo Gerente da Cidade o liberou de grande parte da rotina administrativa. É possível observar, no entanto, que ele não consegue dedicar o tempo que deseja ao planejamento geral da administração. Isto se deve ao rápido crescimento da cidade e, conseqüentemente, à complexidade do governo. Parece que pelo menos um novo cargo de assessor de staff vai precisar ser criado.

Não obstante, os assessores têm conseguido realizar uma grande carga de trabalho administrativo, do ponto de vista de planejamento, coordenação e controle. Em algumas áreas, ainda existe uma forte necessidade de uma supervisão mais próxima, já que ainda não foi possível desenvolver, em todas as circunstâncias, o tipo de pessoal que pode adequar-se ao padrão geral de um processo descentralizado de tomada de decisão. Isto aumentou a carga administrativa do Chefe do Executivo. Os contatos com o Conselho Municipal e os grupos comunitários também consomem grande parte do seu tempo. O Gerente da Cidade gasta em torno de 70% de seu tempo com esses contatos externos. Aparentemente, o percentual é alto. No entanto, este é um dos aspectos mais saudáveis da administração da Cidade de San Diego. O povo, em termos gerais, tem demonstrado bastante interesse no governo. Nesse sentido, eles constituem uma das comunidades mais agressivas do país.

Comunicação.

A abordagem da engenharia na administração resultou, sem qualquer sombra de dúvida, em um grande avanço na mecânica da comunicação organizacional. Entretanto, grande parte dos estudiosos tem enfatizado agora outro aspecto do problema. A comunicação tem sido considerada como um fator básico para o moral da equipe e um dos mais importantes conceitos em todo o campo da gestão. A liderança tenta assegurar a compreensão e a cooperação, mas é a comunicação que fornece o “elo de ligação dentro da organização, permitindo o entendimento mútuo.”⁷⁹

A comunicação torna possível a participação. Os professores Pfiffner e Presthus afirmaram, por exemplo, que “a comunicação efetiva é a essência da gestão”.⁸⁰

Chester Barnard, um dos pioneiros da interpretação sociológica e psicológica do fenômeno organizacional, afirmou que “a primeira função executiva é desenvolver e manter um sistema de comunicação.”⁸¹

Herbert Simon, discípulo de Barnard, fez uma declaração ainda mais contundente:

*Sem a comunicação, nem mesmo os primeiros passos podem ser tomados rumo à cooperação humana, e torna-se impossível falar sobre os problemas da organização sem falar sobre a comunicação ou, pelo menos, pressupor sua existência.*⁸²

Hoje ninguém nega a enorme importância da comunicação como processo que deve permear toda a organização. A tomada de decisão como processo pluralístico seria um conceito sem sentido caso não sejam estabelecidos canais de comunicação efetiva, buscando um fluxo de informação rápido e confiável para a tomada de decisões. Obviamente, esse fluxo não pode ser uma via de mão única. Ele deve permear toda a organização em todas as direções.

Os fatores psicológicos e sociológicos envolvidos na comunicação fazem dela um processo muito complexo. Algumas dificuldades têm sido identificadas pelos estudiosos como barreiras da comunicação: a inadequação dos termos, que resultam em “uma excessiva simplificação de ideias e conceitos complexos” fazendo da linguagem “uma ferramenta um tanto estranha, estática e bastante inflexível”;⁸³ as barreiras ideológicas, de tamanho, distância e especialização, e assim por diante.

O reconhecimento de dois canais de comunicação – o formal e o informal – é um elemento importante para os fins desta dissertação. A comunicação formal, que está sempre presente nas grandes organizações, é um sistema planejado de procedimentos para conduzir a informação. A comunicação informal não é planejada. Ela tem origem nos contatos individuais ou coletivos; ela é formada de reações espontâneas. Um ponto essencial é que a comunicação formal não atende às necessidades psicológicas dos

⁷⁹ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 110.

⁸⁰ Loc. Cit.

⁸¹ BARNARD, Chester T., **As Funções do Executivo**, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1953, p. 226.

⁸² SIMON et. al., op. cit., p. 218.

⁸³ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p.110.

indivíduos. Assim, um sistema de comunicação informal cresce e complementa o sistema formal.

Isto levaria à conclusão de que a informalidade é um mal inevitável? Não! Embora ela seja inevitável, ela não precisa ser considerada um mal em si mesma. Seu papel é vital em diversas circunstâncias. Entretanto, o grau de informalidade pode ser um sintoma de processos de gestão defeituosos, já que as interações humanas dentro da organização nunca irão coincidir inteiramente com um conjunto de relações demonstradas em gráficos e manuais. Tornar saudável a atividade informal é uma tarefa importante do administrador.

Nos parágrafos seguintes será feita referência específica aos métodos de comunicação administrativos ou formais que têm sido usados na Cidade de San Diego. Será feito também um comentário sobre os aspectos informais da comunicação.

Organogramas e manuais administrativos.

Nesta pesquisa constatou-se que os executivos não dão o mesmo grau de importância que os chefes de departamento ou supervisores atribuem aos organogramas e manuais. Isto não quer dizer que a alta administração não considere os organogramas e manuais como elementos de gestão. No entanto, eles são inclinados a crer que os organogramas e manuais trazem menos benefícios do que aparece na literatura sobre gestão. É conveniente, e até mesmo necessário, visualizar a estrutura básica da organização. As ilustrações adequadas ajudam a perceber melhor e facilitam a compreensão das relações formais, ajudando a corrigir erros na localização da autoridade e das responsabilidades. Entretanto, não se deve confiar nos gráficos como uma expressão de muito mais do que isso. Numa organização basicamente informal, os gráficos e manuais perdem muito do seu valor esperado. O planejamento da organização que eles visualizam pode ser completamente divorciado das suas reais operações. Algumas relações podem ser ilustradas de forma adequada, mas, como afirmam Learned e outros,⁸⁴ “por vários motivos, inclusive tecnológicos e sociais, contatos que estão vivos e atuantes podem ter pouca correspondência com as linhas traçadas no organograma formal.”

Os executivos que o autor contatou demonstraram confiança no planejamento organizacional como uma tarefa fundamental do nível executivo; ao mesmo tempo, eles reconhecem que as forças sociais também devem receber a atenção especial que merecem.

Atendendo à sua tarefa essencial, a administração de San Diego mantém um conjunto completo de organogramas de todos os departamentos, emitido pelo departamento de funcionalismo público, e também um manual administrativo. Esse manual contém os regulamentos administrativos, ou seja, as diretivas de políticas administrativas de natureza contínua, bem como procedimentos e práticas operacionais que afetam dois ou mais departamentos municipais. Esses regulamentos são emitidos apenas com a assinatura do Gerente da Cidade, ou, se for o caso, do Gerente da Cidade e dos chefes dos departamentos relevantes. Os regulamentos autorizados são editados e emitidos pelo Gabinete do Orçamento Municipal.

⁸⁴ Learned et al., op. cit., p. 140.

Qualquer chefe de departamento pode solicitar que um regulamento administrativo sobre procedimentos ou práticas que afetem seu departamento ou outros departamentos seja redigido e revisado. Cada regulamento administrativo tem um número. A versão original de um regulamento leva o número um. Cada revisão subsequente recebe o número dois, três e daí por diante. Versões obsoletas são retiradas do manual e destruídas. Um índice de todos os regulamentos administrativos é publicado periodicamente com as necessárias edições e revisões.

Segue abaixo um regulamento administrativo para ilustrar o aspecto formalizado da organização. Trata-se claramente de uma declaração de política.

REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

Regulamento dos Funcionários

Número	Versão	Página
3	1	1 de 1
Data Efetiva: 17/Julho/1950		

1. Finalidade
 - 1.1 Definir a política municipal relativa a organizações oficiais de funcionários e representação dos funcionários.
2. Relacionamento entre funcionários e gerência.
 - 2.1 Dentro dos limites das políticas e procedimentos estabelecidos pelo Conselho Municipal e a Comissão de Funcionalismo Público, a relação empregatícia na Cidade de San Diego envolve um vínculo individual entre o funcionário e o governo municipal, ou seja, o empregador.
 - 2.2 Problemas e sugestões dos funcionários com relação às condições empregatícias e outras questões em que tiverem interesse direto são de suma importância para os chefes de departamento e o Gerente da Cidade. A gerência está sempre pronta a discutir esses problemas, seja de forma individual ou coletiva. Os principais objetivos dessas reuniões seriam manter relações satisfatórias entre os funcionários e suas respectivas gerências.
3. Filiação de funcionários a associações de servidores
 - 3.1 É privilégio dos funcionários apresentarem sugestões à gerência, seja individualmente ou por intermédio de um porta-voz das associações de servidores. A decisão quanto à filiação à associação, no entanto, fica a cargo do próprio funcionário. Não existe qualquer restrição contra a filiação de um funcionário municipal a qualquer associação de trabalhadores. No entanto, as políticas de pessoal são e continuarão sendo aplicáveis uniformemente aos membros das associações, bem como aos funcionários não filiados a elas.⁸⁵

Vários estudiosos estão convencidos das vantagens de um manual organizacional como ferramenta de gestão. De acordo com Paul Holden, por exemplo,⁸⁶ um manual organizacional bem elaborado é um auxílio efetivo para: (a) alcançar e manter um plano organizacional sólido; (b) assegurar que todos os

⁸⁵ **Manual Administrativo**, Cidade de San Jose, Califórnia.

⁸⁶ HOLDEN, Paul. E. et al., **Organização e Controle da Alta Gerência**, Stanford, Califórnia, Stanford University Press, 1945, p. 98.

envolvidos entendam claramente o plano geral e seus papéis e relações; (c) facilitar o estudo dos problemas da organização; (d) sistematizar a implementação, aprovação e emissão das mudanças organizacionais necessárias; e (e) servir como um guia eficaz para o treinamento, aposentadoria e remuneração do pessoal chave.

Holden atribui ao manual administrativo uma finalidade bastante ampla, obviamente, já que inclui nele assuntos como especificações de funções e de controle, organogramas, etc. Em San Diego, existem todas as partes do que Paul Holden chama de plano abrangente, porém elas não estão compiladas em um único manual. Além disto, deve-se questionar a praticidade dessa iniciativa em uma grande organização.

Instruções orais e escritas.

O grau de informalidade em nível gerencial teve como resultado que as instruções orais preponderaram sobre as escritas. Esta parece ser uma forma mais fácil de formular e comunicar decisões.

Na verdade, pouquíssimos formulários escritos são utilizados na alta gerência. No entanto, as instruções orais para os subordinados são extensamente utilizadas. Os formulários mostrados nas Figuras 2 e 3 (formulário de encaminhamento e requisição de serviço) são as formas de comunicação escrita mais comumente utilizadas nos departamentos. Eles são simples e efetivos. Ambos os formulários possuem números de identificação e um deles é preenchido em três vias. O formulário de requisição de serviço foi criado principalmente para o departamento de obras públicas, por ser uma área onde os problemas geralmente surgem no trabalho administrativo do dia a dia.

Elaboração e apresentação de relatórios.

O uso adequado de relatórios pela alta administração é uma das principais ferramentas de controle sobre a administração dos departamentos e indivíduos. Na verdade, não é possível conceber qualquer administração sólida que não se baseie no amplo conhecimento do que está acontecendo na organização em termos de produtividade e realização das atividades programadas. O administrador precisa ter a cabeça de quem é orientado por fatos, caso contrário, o processo de tomada de decisões como processo coletivo será um desastre.

Portanto, torna-se essencial assegurar um fluxo de informações ascendente e descendente efetivo e imediato.

Figura 2

FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO - GABINETE DO GERENTE DA CIDADE

CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA

DATA DO ENCAMINHAMENTO

FORMULÁRIO DE

PRAZO

ENCAMINHAMENTO

PARA

GABINETE DO GERENTE DA CIDADE

ASSUNTO

CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA

AÇÃO

PARA SUA INFORMAÇÃO

INVESTIGAR E TOMAR AS MEDIDAS ADEQUADAS

INVESTIGAR E TOMAR AS MEDIDAS ADEQUADAS, REPORTANDO AO GERENTE

INVESTIGAR E REPORTAR COM RECOMENDAÇÃO

OUTRO

COMENTÁRIOS

MATERIAL ANEXO – FAVOR DEVOLVER

FAVOR DEVOLVER ESTE FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO COM SUA RESPOSTA.

Figura 3

REQUISIÇÃO DE SERVIÇO - Cidade de San Diego - DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

NO. SÉRIE 1829

1. DATA	2. HORÁRIO	3. RECEBIDO <input type="checkbox"/> Pessoalmente <input type="checkbox"/> Por carta Memo	de	DIVISÃO DE VIAS	DIVISÃO TRAT. DE ESGOTOS
		Telefonema do Requiritante: OU _		PONTE	COBERTURA BUEIROS
4. NOME DO SOLICITANTE		5. TELEFONE:		ENTRADAS CURVAS	INST. SERVIÇOS
				GALERIAS	SIFÃO DE ESGOTO (LATERAL)
				CURVAS	SIFÃO DE ESGOTO (PRINCIPAL)
				VARRIÇÃO RUAS	OUTROS
				CLASSIFICAÇÃO	DIVISÃO SANEAMENTO
1. ENDEREÇO				COND. ESGOTOS	LIMPEZA PRAIA
				INVASÃO	MANUSEIO
2. SERVIÇO SOLICITADO E LOCAL				EROSÃO	CONTÊINERES
				ESCAVAÇÃO	LIXO ORGÂNICO
				CORRIMÃO CERCAS	LIXO COMUM
				DRENAGEM	LIXÕES ILEGAIS
8. RECEBIDO POR - NOME E DEPT.	9. RELATÓRIO <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	10. ENCAMINHADO A		TAPAR BURACOS	OUTROS
				RECAPEAMENTO	DIVISÃO ELÉTRICA
				PASSEIOS	RÁDIO, TV, INTERNET
11. 2º ENCAMINHAMENTO POR		PARA		SINALIZAÇÃO VIAS	ILUMINAÇÃO VIAS
				DRENAGEM CHUVAS FORTES	SEMÁFOROS
				LIMPEZA VIAS	INTERCOM.
12. MEDIDA TOMADA				MARCAÇÃO TRÁFEGO	LUZES PRÉDIOS
				SINALIZAÇÃO TRÁFEGO	OUTROS
				VALAS	DIVISÃO ALMOXARIFADO
13. REQUISITANTE NOTIFICADO DA AÇÃO POR:				OBSTRUÇÃO VISÃO	EQUIPAMENTOS
<input type="checkbox"/> Telefone <input type="checkbox"/> Pessoalmente <input type="checkbox"/> Carta com data de				ERVAS DANINHAS E LIXO	REPAROS EQUIP.
<input type="checkbox"/> Cartão com data de N/A <input type="checkbox"/> Notificação <input type="checkbox"/>				OUTROS	PARQUÍMETROS
				DIVISÃO PREDIAL	OUTROS
14. ASSINATURA DA PESSOA QUE CONCLUIU O SERVIÇO				ENCANAMENTO	GERAL
				AQUECIMENTO	CORTESIA PESSOAL
				FECHADURAS	CARRO COM MOTORISTA
				JANELAS	USO PESSOAL
				TELHADOS	OUTROS
				PISOS	
				OUTROS	

O estudo constante dos diversos relatórios administrativos sobre os métodos anteriores é um dos melhores métodos para o administrador manter um controle atualizado das operações do departamento e de seus subordinados e funcionários.⁸⁷

Quando os relatórios tratam do desempenho, eles devem se basear em dois elementos básicos: (a) a quantidade de trabalho de fato concluída e os custos; e (b) o nível de realização contemplado no orçamento.

O alvo deste estudo foi responder às seguintes perguntas básicas: (a) Como os relatórios administrativos têm sido considerados pela administração em San Diego? (b) Quais os tipos de relatórios que recebem mais atenção por parte dos altos executivos? Qual o grau de eficácia desses relatórios?

É fácil responder à primeira e à segunda perguntas. A gerência recomenda, encoraja e solicita a cuidadosa preparação de relatórios em nível departamental e existe entre os chefes de departamento e seus subordinados um claro entendimento sobre a necessidade e as vantagens de um sistema de relatórios bem projetado.

Aparentemente, são os seguintes os tipos de relatórios que o Gerente da Cidade e seus assistentes consideram os mais importantes:

- a. Relatórios de Receita Mensais e Cumulativos (Figura 4)
- b. Relatório de Custos Mensal e Cumulativo (Figura 5)
- c. Relatório Mensal de Condição das Dotações Alocadas (Figura 6)
- d. Relatório de Despesas e Receitas de Equipamentos (Figura 7)
- e. Programa de Trabalho Semanal (Departamento de Obras Públicas)
- f. Relatório Mensal sobre o Trabalho de Recapeamento, Departamento de Obras Públicas (Figura 8).

O Relatório Detalhado de Receitas inclui as seguintes informações: (1) nome do tributo; (2) número da conta de receita; (3) valor arrecadado do ano passado até o momento; (4) valor arrecadado este mês; (5) valor arrecadado até o momento; (6) arrecadação estimada; e (6) estimativa do valor não arrecadado.

O Relatório de Custos fornece dados detalhados sobre custos funcionais por contas e elementos de custos dentro de cada conta. As informações referem-se ao mês atual e também até a presente data.

O Relatório de Dotações Alocadas contém os seguintes dados: (1) nome do departamento; (2) breve descrição da atividade; (3) número da conta de cada atividade; (4) ônus pendentes; (5) desembolso total; (6) saldos não utilizados; (7) dotações alocadas; e (8) despesas totais.

O Relatório de Despesas e Receitas de Equipamentos mostra como os equipamentos foram mobilizados no mês atual e no ano em exercício. Um dos elementos que este relatório identifica é valiosíssimo do ponto de vista de análise e controle: o crédito total de receita comparado com o custo total de uma classe de equipamentos.

⁸⁷ Técnicas de Administração Municipal, op. cit., p. 451.

O Relatório Semanal de Trabalho Programado sai do Departamento de Obras Públicas com as seguintes informações: (1) número de projeto; (2) breve descrição do projeto; (3) conta de custo ou número da ordem de serviço; (4) data de início do trabalho; (5) número estimado de dias de trabalho necessários; (6) percentual concluído; (7) comentários.

O último dos relatórios mencionados indica o nome da rua, seus limites e classe, área recapeada, toneladas estimadas, data de conclusão e toneladas gastas de fato.

Qual a eficácia desses relatórios em nível executivo? O sentimento do autor é que a elaboração e apresentação de relatórios como ferramenta básica de administração é geralmente aceita em todos os níveis. Dois dos departamentos mais importantes – Finanças e Obras Públicas – desenvolveram um sistema bastante eficaz de elaboração e apresentação de relatórios. No entanto, uma descoberta da pesquisa indicou que o pessoal executivo não tem feito pleno uso dos relatórios semanais e mensais que recebe. O motivo provavelmente é a falha da parte do gabinete de assessores responsáveis pela análise gerencial em condensar todos os relatórios em uma quantidade mínima de informações essenciais que o Chefe do Executivo consiga administrar. Os relatórios precisam ser digeridos nos níveis mais elevados, de acordo com o princípio da exceção na administração. Obviamente, a síntese e a produção de resumos mais significativos, em termos de interesse gerencial, exige uma equipe bem treinada.

Sistema de Sugestão.

Este é outro elemento importante da comunicação ascendente, que está intimamente relacionado ao processo de tomada de decisão. Os estudiosos tendem a favorecer a participação do colaborador por intermédio de dispositivos que incentivam ou possibilitam que o funcionário sugira melhorias. Não têm havido muitas iniciativas para avaliar todo o impacto de um programa de sugestão formal. Redfield cita L. J. Alger dizendo que 90% dos sistemas de sugestão iniciados neste país fracassaram.⁸⁸

A administração de San Diego está ciente das possíveis vantagens de um sistema de sugestões. Isto condiz com seu interesse nas relações humanas. No entanto, tem havido muito pouca formalização nesse sentido. Em outras palavras, não houve qualquer iniciativa de institucionalizar a ideia por meio de procedimentos escritos e mais sistemáticos. Um sistema de sugestões aparentemente exige algum grau de institucionalização a fim de assegurar a confiança dos funcionários. Em certos departamentos, como o de Obras Públicas, a ideia está sendo colocada em efeito por meio de bonificações pelas melhores sugestões.

Técnica de Conferência.

Muito tem sido escrito no campo da gestão sobre técnicas de conferência e reuniões de staff como instrumentos de comunicação e formulação de políticas. O termo “conferência”, na definição de John Pfiffner, significa “reuniões administrativas ou de staff convocadas por executivos a fim de considerar problemas operacionais, tomar decisões e integrar programas de múltiplos interesses.”⁸⁹

⁸⁸ REDFIELD, Charles E., **Comunicação em Gestão**, Chicago, The University of Chicago Press, 1953, p. 145.

⁸⁹ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 126.

Em geral pressupõe-se que essa técnica é particularmente eficaz como um meio de coordenação, já que pode resultar em avaliações coletivas. Trata-se basicamente de um processo horizontal de comunicação que tende a desenvolver a participação e a motivação.

Os méritos da técnica de conferência podem ser resumidos da seguinte forma: (a) Facilita o fluxo de informação; (b) Torna possível a utilização do conhecimento e da experiência de cada um no processo de planejamento. Em outras palavras, é o melhor caminho para tornar uma política um processo pluralístico. (c) Como corolário, uma política estabelecida coletivamente tende a ser mais facilmente executada pelos membros do grupo.

As descobertas da pesquisa demonstram que as técnicas de conferência foram usadas regularmente em diversos departamentos na administração municipal de San Diego. Em nível executivo, entretanto, a técnica não tem o mesmo prestígio. Para ter bom êxito, o processo exige muito planejamento em nível executivo, o que acabaria sobrecarregando os assistentes de staff. Contatos com os subordinados-chave são absolutamente necessários e, na verdade, eles acontecem pelo menos uma vez por semana em cada caso. Entretanto, a alta gerência acredita que as reuniões coletivas deveriam ser convocadas apenas em circunstâncias excepcionais, ou seja, quando estão sendo discutidas e decididas questões de interesse geral. Isto não acontece muito frequentemente.

Os chefes de alguns departamentos expressaram sua posição a favor das técnicas de conferência e gostariam de vê-la sendo mais usada em nível executivo.

O Chefe do Executivo e seus assistentes acreditam que a técnica de conferência é um meio de resolver problemas administrativos. Esses problemas, no entanto, deveriam ser complexos, incomuns e envolver políticas.

Comunicação informal.

A falta de ênfase sobre os processos formais de comunicação, discutida brevemente acima, não deixa dúvidas de que a comunicação informal tenha um papel importante na administração de San Diego. Todos estão de acordo que as tarefas podem ser realizadas mais efetivamente e com velocidade considerável quando se evitam procedimentos escritos e muito formais.

III. RESUMO

Este capítulo procurou expressar um conceito de liderança e estabelecer o papel de alguns fatores organizacionais no processo de liderança na cidade de San Diego.

Os fatores organizacionais foram estudados principalmente do ponto de vista de seu valor para a equipe de executivos, em termos de controle e coordenação.

A integração administrativa não foi totalmente alcançada, porém a adoção de um padrão organizacional baseado na comunicação informal e numa prestação de contas elaborada parece ter garantido uma estrutura administrativa bem controlada e articulada.

Figura 4

RELATÓRIO DE RECEITAS DETALHADO

CIDADE DE SAN DIEGO - Departamento Financeiro - Divisão Contábil

		Month of A P R I L 30				1974
Rev. Acct. No.	Collected Last Year to Date	Collected This Month	Collected to Date	Appropriation	Unencumbered Appropriation	
GENERAL FUND						
GENERAL PROPERTY TAXES						
TOTAL TRIBUTOS PROP.	7 1 1 1 2,741,890.74	283,620.53	2,981,959.16	3,971,164.00	989,204.84	
	7 1 1 2 529,885.30	228.44	761,306.42	748,356.00	12,950.42	
	<u>3,345,966.54</u>	<u>288,273.29</u>	<u>3,816,496.81</u>	<u>4,800,774.00</u>	<u>984,277.19</u>	CR
OTHER LOCAL TAXES						
TOTAL TRIBUTOS LOCAIS	7 2 1 1 263,551.38		260,693.67	255,000.00	5,993.67	
	7 2 1 2 4,905.42		2,627.58	4,900.00	2,272.42	CR
	<u>3,045,280.40</u>	<u>302,888.56</u>	<u>2,951,730.32</u>	<u>2,993,200.00</u>	<u>41,469.68</u>	CR
TOTAL LICENÇAS	7 3 0 1 27,774.99		28,600.00	26,000.00	2,600.00	
		<u>LICENSES & PERMITS</u>				
TOTAL MULTAS, ETC.	<u>1,409,077.39</u>	<u>102,444.49</u>	<u>1,295,812.82</u>	<u>1,368,250.00</u>	<u>72,437.18</u>	CR
FINES, FORFEITS & PENALTIES						
	7 4 1 1 600,000.00	112,955.94	84,582.14	963,500.00	117,917.86	CR
TOTAL PROP. ETC, REV.	<u>853,879.75</u>	<u>149,677.51</u>	<u>1,165,288.94</u>	<u>1,344,300.00</u>	<u>179,013.06</u>	CR
REVENUE FROM USE OF MONEY & PROPERTY						
	7 5 1 1 33,668.56	12,665.95	34,684.80	30,000.00	4,684.80	
	<u>237,204.63</u>	<u>34,003.36</u>	<u>248,239.08</u>	<u>251,750.00</u>	<u>3,510.92</u>	CR
REVENUE FROM OTHER AGENCIES						
TOTAL OUTRAS AGÊNCIAS	7 6 1 1 156,569.06		234,663.87	2,029,000.00	1,794,336.13	CR
	<u>244,092.61</u>	<u>195,842.14</u>	<u>521,881.84</u>	<u>2,304,275.00</u>	<u>1,782,393.16</u>	CR
CHARGES FOR CURRENT SERVICES						
	7 7 1 2 350.00					
	7 7 1 3 14,325.00	1,215.00	9,952.10	13,000.00	3,047.90	CR
TOTAL SERVIÇOS ATUAIS	<u>971,549.44</u>	<u>121,894.84</u>	<u>1,014,656.11</u>	<u>1,054,900.00</u>	<u>40,243.89</u>	CR
245(CAPITAL OUTLAY) FUND						
	7 1 1 1 242,134.15	52,015.18	546,882.66	727,466.00	180,583.34	CR
TOTAL VERBAS	<u>643,770.28</u>	<u>67,040.44</u>	<u>778,474.76</u>	<u>800,729.00</u>	<u>22,254.24</u>	CR
500 (WATER DEPARTMENT) FUND						
	7 9 0 0 138,164.83					
FUNDO TOTAL	7 9 0 1 5,184,381.16	572,868.90	5,968,965.46	6,658,752.00	689,786.54	CR
	<u>5,957,682.43</u>	<u>693,289.42</u>	<u>6,808,400.82</u>	<u>7,567,149.00</u>	<u>758,748.18</u>	CR

Figura 5

Relatório de Custos da Divisão de Tesouraria

GABINETE DO AUDITOR E CONTROLADOR MUNICIPAL

CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO: TESOUREO
ABRIL/1954

TIPO DE RELATÓRIO: CUSTOS

PERÍODO ATÉ

DESCRIÇÃO	NÚMERO CONTA	MÊS ATUAL		ATÉ A PRESENTE DATA	
		QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR
631. ADMINISTRAÇÃO, ESCRITÓRIO E DESPESAS GERAIS					
3100 Despesas Administ. e de Escritório					
	<u>3101</u>				
Administração	3101	3070	1266,83	28130	11275,28
Mão de Obra	3101				298,39
Materiais	3101				28,49
Serviços Contratuais			<u>1266,83</u>		<u>11602,16</u>
Total	<u>3102</u>				
	3102	1550	344,10	10170	2257,74
Despesas de Escritório					
Administração	3102		29,12		324,09
Mão de Obra	3102		22,23		386,16
Materiais	3102				29,29
Serviços Contratuais			<u>395,45</u>		<u>2997,28</u>
3110 Despesas Gerais					
Seguro Indenização					
	<u>3111</u>				
Encargos Fixos	3111		3,85		30,42
Total			<u>3,85</u>		<u>30,42</u>
Férias					
	<u>3112</u>				
Mão de Obra	3112			11440	2508,00
Total					<u>2508,00</u>
Licença Médica					
	<u>3113</u>				
Mão de Obra	3113				
Total		930	201,39	5850	1172,37
Férias e Lic. Médica Apl.			<u>201,39</u>		<u>1172,37</u>
Total	<u>3114</u>				
Serviço Militar	3114		484,61 CR		4480,11 CR
Mão de Obra			<u>484,61 CR</u>		<u>4480,11 CR</u>
Total	<u>3115</u>				
Despesas Diversas	3115			800	161,60
Material					<u>161,60</u>
Encargos Fixos	<u>3116</u>				
Total					3,43
Conta Folha de Pagamento					10,04
					<u>13,47</u>
632 COLETA E CUSTODIA DE FUNDOS					
3200 Serviço Caixa					
	<u>3119</u>				
Material	3119		304,87 CR		14,62 CR
Serviço Contratual			304,87 CR		14,62 CR
Encargos Fixos			<u>1078,04</u>		<u>13990,57</u>
Ônus CS (Doc. Unidade Trabalho)	<u>3211</u>				
	3211	5920	1209,26	51990	10976,40
	3211		97,26		203,17
	3211		294,13		4833,18
	3211				225,00
	3211				220,70
	3211	592190		5282400	
			<u>1600,65</u>		<u>16458,45</u>

GABINETE DO AUDITOR E CONTROLADOR MUNICIPAL

CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO: TESOURE

TIPO DE RELATÓRIO: CUSTOS

PERÍODO ATÉ ABRIL/1954

DESCRIÇÃO	NÚMERO CONTA	MÊS ATUAL		ATÉ A PRESENTE DATA	
		QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR
<u>634 EMISSÃO DE LICENÇAS E</u>					
<u>TRIBUTOS SOBRE VENDAS</u>					
<u>Emissão de Processamento de Licenças</u>					
Mão de Obra	<u>3411</u>				
Materiais	3411	3410	59270	30940	551196
Serviços Contratuais	3411		4153		186450
Ônus MS	3411		4997		157191
(Unidade de Trabalho: licenças validades)	3411	8970		213340	11280
			<u>68320</u>		<u>206117</u>
<u>Licenças de Impostos e Reembolsos -</u>					
<u>Emissão e Processamento</u>					
Mão de Obra	<u>3412</u>				
Materiais	3412	3520	59034	7745	470767
Serviços Contratuais	3412		14153		77409
Ônus MS	3412		13111		47871
Ônus CS	3412				9516
(Unidade de Trabalho: Reembolsos)	3412	52920		420180	2300
			<u>88738</u>		<u>669343</u>
			<u>157058</u>		<u>1515460</u>
<u>635 OPERAÇÕES DE CORREIOS</u>					
Correio Chegada - Água	<u>3511</u>				
Mão de Obra	3511	710	10650	9175	148016
			10650		148016
Inserção de Correio	<u>3512</u>				
Mão de Obra	3512	100	1722	2670	47068
(Unidade de Trabalho: envelope)		22750		678960	
			1722		47068
			<u>12372</u>		<u>125084</u>

Figura 6

RELATÓRIO MENSAL DAS CONDIÇÕES DAS DOTAÇÕES ALOCADAS

DEPARTAMENTO: POLÍCIA - MÊS CONCLUÍDO EM 31 MARÇO, 1954 - Pág. 1 de 3

DESCRIÇÃO	NO. CONTA	ÔNUS PENDENTES	TOTAL INVESTIDO	SALDO UTILIZADO	NÃO DOTAÇÕES ALOCADAS	TOTAL DESPESAS
<u>MANUTENÇÃO E SUPORTE</u>						
	15.01	3,366.26	31,787.89	1,271.40	CR -	33,882.75
	15.02	236.36	1,983.68	20.96		2,241.00
	15.03	1,200.00	10,117.85	442.85	CR -	10,875.00
	15.04	3,726.84	26,733.39	694.77		31,155.00
	15.06	18.06	731.18	66.24	CR -	683.00
ADMINISTRAÇÃO	15.08	414.06	108.18	22.24	CR -	500.00
IDENTIFICAÇÃO E REGISTROS	15.09	4,222.07	14,047.74	3,259.81	CR -	15,010.00
SIST. COM E ESCRITÓRIO	15.10	651.95	8,438.31	1,689.74		10,780.00
DETENÇÃO DE PRISIONEIRO	15.11	287.59	2,823.00	739.41		3,850.00
PATRULHA UNIFORMIZADA	15.12	8,875.19	57,894.46	1,327.10		68,096.75
GABINETE DELINQ. JUVENIL	15.13	1,555.61	12,908.87	448.52		14,913.00
DIVISÃO TRÁFICO	15.14	267.88	3,419.95	512.16		4,200.00
SERVIÇO MÉDICO EMERGENCIAL		<u>24,821.87</u>	<u>170,994.51</u>	<u>370.12</u>		<u>196,186.50</u>
PROGRAMA DE TREINAMENTO		402.52	99,733.66	3,108.82		103,245.00
MANUTENÇÃO EQUIPAMENTOS						
MANUT. PRÉDIOS E ÁREAS						
LAB. CRIMINAL E FOTOGRÁFICO						
TOTAL M & S	15.01	2,100.00	35,538.74	143.74	CR -	37,495.00
<u>D E S P E S A S</u>						
	15.02	3,700.00	65,285.05	1,026.05	CR -	67,959.00
	15.03	6,000.00	98,207.75	280.75	CR -	103,927.00
	15.04	5,000.00	84,696.48	2,453.52		92,130.00
	15.05	10,000.00	160,528.35	1,847.35	CR -	168,681.00
ADMINISTRAÇÃO	15.06	47,300.00	754,178.51	3,137.49		804,616.00
IDENTIFICAÇÃO E REGISTROS	15.07	2,575.00	46,561.50	388.50	CR -	48,748.00
SIST. COM E ESCRITÓRIO	15.08	3,350.00	55,804.50	451.50	CR -	58,730.00
DETENÇÃO DE PRISIONEIRO	15.09	21,050.00	371,563.63	2,247.63	CR -	398,773.00
DIVISÃO DETETIVES	15.10	210.00	3,563.63	.63	CR -	3,773.00
PATRULHA UNIFORMIZADA	15.11	750.00	12,727.50	205.50		13,683.00
PREVENÇÃO DO CRIME	15.12	2,600.00	45,142.84	377.16		48,120.00
GABINETE DELINQ. JUVENIL	15.13	690.00	12,110.60	120.60	CR -	12,680.00
DIVISÃO TRÁFICO	15.14	850.00	14,135.25	196.75		15,182.00
SERVIÇO MÉDICO EMERGENCIAL		<u>106,175.00</u>	<u>1,760,043.73</u>	<u>4,339.27</u>		<u>1,870,558.00</u>
PROGRAMA DE TREINAMENTO						
MANUTENÇÃO EQUIPAMENTOS						
MANUT. PRÉDIOS E ÁREAS						
LAB. CRIMINAL E FOTOGRÁFICO						
TOTAL M & S		24,821.87	170,994.51	370.12		196,186.50
		402.52	99,733.66	3,108.82		103,245.00
		106,175.00	1,760,043.73	4,339.27		1,870,558.00
		131,399.39	2,030,771.90	7,818.21		2,169,989.50
<u>RESUMO</u>						
MANUTENÇÃO E SUPORTE						
DESPESAS						
SALÁRIOS E REMUNERAÇÃO						
TOTAL						

Figura 7

DESPESAS E RECEITAS DE EQUIPAMENTOS

GABINETE DO AUDITOR E CONTROLADOR MUNICIPAL - CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO: OFICINA CENTRAL E DE MÁQUINAS - TIPO DE RELATÓRIO: DESPESAS E RECEITAS DE EQUIPAMENTOS - PERÍODO CONCLUÍDO EM SET 1953

DESCRIÇÃO	NÚMERO CONTA	MÊS ATUAL		ATÉ A PRESENTE DATA	
		QUANTIDADE	VALOR	QUANTIDADE	VALOR
<u>ESCAVADORA MEDIA 400H</u>					
Trabalho de Reparos	1101	30 5	79 96	82 5	212 39
Material			14 41		252 57
Supervisão e Despacho			19 14		61 39
Limpeza e Lubrificação				1 0	1 50
Gasolina e Diesel	533 0	533 0	88 76	166 0	284 06
Lubrificantes			20 60	329 0	50 90
Despesas Gerais			16 79		44 60
Depreciação			246 83		740 49
			<u>486 49</u>		<u>1647 90</u>
Custo por Mi. Ou Hora		165 0		454 0	
Crédito receita aluguel			660 00		1816 00 Cr
<u>ESCAVADORA MEDIA 400H</u>					
Trabalho de Reparos	1102	44 5	114 15	310 0	794 71
Material			46 87		1163 68
Supervisão e Despacho			5 60		7 34
Limpeza e Lubrificação				16 0	24 00
Gasolina e Diesel	156 0	156 0	25 37	202 0	33 94
Lubrificantes	40 0	40 0	6 06	59 0	9 05
Despesas Gerais					10 58
Depreciação			23 97		166 88
			<u>78 15</u>		<u>234 45</u>
Custo por Mi. Ou Hora			300 17		2444 55
Crédito receita aluguel		59 0		103 0	
			236 00		412 00 Cr
<u>Passenger 09 M</u>					
Trabalho de Reparos	3000				
Material					
Supervisão e Despacho		226 5	557 72	848 5	2081 16
Limpeza e Lubrificação			325 60		1491 33
Gasolina e Diesel			155 34		408 22
Lubrificantes		179 0	268 50	617 0	925 50
Serviços Contratuais		4326 8	1157 74	11089 1	2905 60
Reparo de defeitos		351 0	89 33	795 0	191 73
Despesas Gerais			256 22		401 05
Depreciação			3 11		560 66
			117 12		437 04
			1007 97		3023 91
			<u>3938 65</u>		<u>12426 20</u>
Crédito Receita Aluguel					
			3785 76 Cr		12802 50 Cr

Figura 8

RELATÓRIO DO TRABALHO DE RECAPEAMENTO DE VIAS CONCLUÍDO

CIDADE DE SAN DIEGO - DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

RELATÓRIO DO TRABALHO DE RECAPEAMENTO DE VIAS CONCLUÍDO DURANTE O MÊS DE MAIO DE 1954

SIR-3

CITY OF SAN DIEGO
DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS
Street Division

Prepared by: *Arthur W. Hill*
Approved by: *M. E. Kaler*
Supt., Street Div.

RECEIVED
JUN 17 1954
City Manager

REPORT ON PLANT MIX RESURFACING WORK COMPLETED BY FORCE ACCOUNT
DURING MONTH OF MAY, 1954

Date: 6/2/54

Item #	Street	Limits	Class	Maint. Dist.	Sq. Ft.	Est. Rate	Est. Tons	Date Completed	Act. Tons	Notes
210	Wabaska	Chatsworth to Evergreen	A	2	56,940	12	345	5/3/54	348.25	
211	Macaulay	Evergreen to Rosecrans	A	2	13,970	12	85	5/3/54	90.55	
114	Poinsettia	Zola to Chatsworth	C	2	52,709	10	264	5/4/54	256.90	
1	Abbott	W. Pt. Loma to Newport	C	2	110,400	10	552	5/5/54	553.25	
17	Bandini	Pacific to Kurtz	B	3	16,484	12	100	5/11/54	97.65	
77	Kurtz	E. of Bandini to Weatherby	B	3	53,092	12	319	5/11/54	271.25	
138	University	Georgia ramp S. side	C	3	7,898	10	40	5/10/54	37.95	
139	University	Georgia ramp N. side	C	3	7,480	10	38	5/10/54	37.95	
87	Meade	Park Blvd. to W. dead end	C	3	119,220	10	596	5/7/54	594.90	
142	Vermont	Upas to Myrtle	C	3	8,784	10	44	5/11/54	45.30	
132	Taylor	San Diego to Camino del Rio	B	3	63,115	12	348	5/6/54	348.25	
69	Icwa	El Cajon to Meade	C	3	32,448	10	163	5/12/54	157.80	
4	Alabama	Upas to University	C	3	107,520	10	538	5/12/54	535.30	
26	Campus	Golden Gate to Normal	C	3	176,592	10	883	5/14/54	879.60	
183	42nd	Monroe to Madison	C	3	20,160	10	101	5/17/54	97.80	
180	39th	Adams to N. dead end	C	3	36,420	10	182	5/17/54	202.50	
172	34th	Monroe to Adams	C	3	53,903	10	270	5/18/54	271.45	
129	Swift	El Cajon to Monroe	C	3	57,348	10	287	5/18/54	286.10	
165	32nd	El Cajon to Collier	C	3	128,880	10	645	5/19/54	648.30	
83	Madison	Cherokee to Boundary	C	3	148,168	10	741	5/20/54	744.30	
184	42nd	Thorn St. to Landis	C	3	102,700	10	514	5/21/54	527.75	
181	39th	Orange to Monroe	C	3	74,440	10	375	5/24/54	375.90	
149	Winona	El Cajon to 4252 Winona	C	3	33,084	10	166	5/25/54	165.70	
185	44th	El Cajon to 4596 - 44th	C	3	89,570	10	448	5/25/54	452.25	
134	Trojan	48th to 50th	C	3	46,152	10	232	5/26/54	232.90	
43	Estrella	Orange to El Cajon	C	3	39,744	10	199	5/26/54	196.15	
186	45th	Market to Hilltop	C	4	41,024	10	205	5/26/54	211.35	
143	Venta	Main to Acacia	C	4	57,040	10	285	5/27/54	277.05	
29	Cerro Gordo	Treat to S. dead end	C	1	13,200	10	66	5/27/54	66.00	
154	17th	A to F	C	1	88,712	10	444	5/28/54	444.30	
Totals This Month:					1,057,197		9,475		9,450.70	
Totals to End of Previous Month:					5,746,343		29,661		29,360.90	
Totals to Date:					7,603,540		39,136		38,819.60	
Budgeted 1953-54 50,000 Tons										
Percent Completed to Date 82 %					Programmed as of 4/26/54 - 9,234,878 sq. ft.					

CAPÍTULO V

OUTROS ASPECTOS DA LIDERANÇA

Este capítulo irá tratar de outras fases do processo de liderança em San Diego.

I. RELAÇÕES HUMANAS

As técnicas de relações humanas desempenham um papel importante na coordenação da administração de San Diego. Na verdade, a abordagem da organização informal e das relações humanas são ideias interligadas. Em vários aspectos, ambos os conceitos possuem o mesmo significado.

Nesta pesquisa, foi possível detectar um entendimento razoável das ideias amplamente discutidas na literatura, como ingredientes da abordagem de relações humanas na gestão. Esse entendimento tornou-se um conteúdo intelectual na alta administração de San Diego. Em outras palavras, alguns conceitos básicos são bastante racionalizados. Em outros níveis, a racionalização não pode ser vista tão claramente, porém um forte sentimento de valorização das relações humanas permeia as ações individuais e coletivas. As seguintes afirmações não foram feitas pelos próprios administradores ou subordinados, mas representam uma interpretação mais abrangente da percepção que eles têm: (a) deve-se fazer tudo o que for possível a fim de obter a aprovação e a participação dos colaboradores; (b) a gestão deve ser um processo essencialmente democrático; (c) a eficiência é vitalmente afetada pelo fator “moral da equipe”, portanto, uma questão de importância vital é elevar o moral por meio da ênfase na consulta e na participação; (d) a comunicação de mão dupla é a própria essência de qualquer sistema que busque elevar o moral da equipe; (e) a gerência deve estar ciente das reações individuais e coletivas e construir um padrão de liderança que entenda esses valores; a motivação social e a satisfação pessoal merecem atenção especial; (f) a administração de pessoal é em grande parte um processo de ajuste; (g) os funcionários devem ser encorajados a expressarem suas ideias e devem receber o devido reconhecimento.

Esta abordagem de relações humanas não é muito bem formalizada em San Diego. Não existe muito material escrito em forma de instruções e recomendações. Em alguns departamentos, entretanto, existem iniciativas sistemáticas nesse sentido.

Durante o encontro em que a administração se reuniu com os funcionários de uma divisão, no Departamento de Obras Públicas, foi claramente demonstrado um sentimento de cordialidade e entendimento. Nessa reunião, comemorou-se a passagem do quinto ano consecutivo sem um único acidente com afastamento na Divisão de Saneamento.

Todos os anos é realizado um evento muito significativo no Prédio da Prefeitura, totalmente organizado e dirigido pela Associação dos Colaboradores do Município e do Condado. O autor deste trabalho teve a oportunidade de perceber o orgulho dos colaboradores em demonstrar as conquistas do governo do qual fazem parte.

II. TREINAMENTO

O responsável pelo treinamento faz parte do Gabinete do Orçamento. Assim, ele integra o staff imediato do Chefe do Executivo. Sua função geral é planejar e dirigir um programa de treinamento de funcionários.

Mais especificamente, ele deve analisar as funções dos colaboradores a fim de determinar as necessidades de treinamento; revisar registros de funcionários para identificar as fases que exigem mais ênfase no treinamento; conferir junto aos chefes de departamento para determinar novos programas ou métodos que exigem treinamento de funcionários; desenvolver e conduzir cursos de orientação para novos funcionários; providenciar cursos de treinamento junto com outras lideranças do governo e da área educacional; encorajar e supervisionar o desenvolvimento de um curso de treinamento departamental; instruir os supervisores em métodos de treinamento; buscar instrutores e preparar relatórios sobre o trabalho realizado.

Esta função não é nova, porém só foi preenchida um ano atrás após longo período de recrutamento. Na verdade, o chefe do treinamento é responsável por uma das tarefas administrativas mais importantes do ponto de vista de coordenação.

Um programa provisório de treinamento inclui quatro tipos de cursos: (a) orientação; (b) desenvolvimento de habilidades para o trabalho; (c) supervisão; e (d) treinamento técnico e profissional.

Obviamente, o chefe de treinamento não precisa dar os cursos pessoalmente, mas apenas planejar e dirigir os treinamentos. Um curso preliminar, não indicado acima, encontra-se em andamento. Seu objetivo é preparar os instrutores para ensinar como operar equipamentos futuramente. Trinta funcionários foram cuidadosamente selecionados entre um grupo de 120 candidatos para o curso.

Recentemente, foram feitas recomendações pelo Comitê de Planejamento de Treinamento em Obras Públicas sobre o Curso de Integração. Dentre essas recomendações, as mais importantes foram:

1. A finalidade do treinamento de integração é dar aos novos colaboradores informações completas e exatas, apresentando-os às suas funções de forma adequada e inculcando neles atitudes favoráveis com relação ao público, ao governo municipal e aos seus colegas de trabalho.
2. A integração de um novo colaborador geralmente começa com o estágio da entrevista de certificação.
3. Recomenda-se que os superiores considerem a inclusão de uma reunião geral de integração de um novo colaborador em um cronograma regular.

4. O papel do supervisor na integração de um novo funcionário tem um papel importante para determinar o progresso do novo funcionário.

Pelo menos dois pontos merecem atenção especial com relação à Equipe de Integração: (a) A abordagem utilizada tem sido bastante sólida; (b) O fato do Comitê de um departamento considerar esse programa de integração à luz do município como um todo é bastante significativo.

Há muita expectativa em relação ao treinamento em supervisão. Em torno de 200 funcionários, ou seja, 16% do quadro funcional, estão envolvidos em atividades de supervisão. Eles são os responsáveis imediatos pela maioria das decisões operacionais. Uma vez que a delegação da tomada de decisões é um processo normal nesta administração, é fácil entender a importância do treinamento em supervisão. De fato, esse treinamento deve ser um dos principais fatores no desenvolvimento do potencial de supervisão, tornando-se desnecessário dizer que um treinamento em supervisão que seja uniforme pode ser um fator importante na coordenação e no controle.

Com relação ao programa de treinamento em supervisão, o Comitê de Consultoria em Treinamento, formado de três membros do Departamento de Obras Públicas e do Chefe de Treinamento, emitiu a seguinte declaração:

A Todos os Supervisores

Estamos buscando fazer um planejamento de longo prazo na área de treinamento em supervisão.

Sentimos que existem alguns conceitos fundamentais sobre os quais devemos basear nossa reflexão sobre esta questão. Primeiro, que os supervisores são parte integral da gerência. Eles controlam e consomem 85% de nossa mão de obra, recursos e materiais disponíveis, por meio de suas ações diretas do dia a dia, e, conseqüentemente, seu conhecimento das funções e princípios gerenciais é tão importante quanto suas habilidades técnicas. Em segundo lugar, a supervisão é uma profissão e sua essência é a liderança. Estudos nessa área demonstram que os supervisores excepcionais se veem como o centro de uma iniciativa humana organizada e com propósitos. Os supervisores inadequados tendem a se enxergar meramente como colaboradores como os demais.

Para fins de treinamento, a supervisão profissional possui três grandes áreas: Administração, Tecnologia e Relações Humanas.

O Comitê de Consultoria em Treinamento gostaria de receber sua ajuda no planejamento das atividades.

Programa Sugerido

A. ADMINISTRAÇÃO

Funcionalismo (regras, regulamentos, formulários, procedimentos, etc.)

Orçamento (unidades de trabalho, custos, avaliação do trabalho, formulários, procedimentos)

Procedimentos Departamentais (formulários, relatórios, regulamentos, etc.)

B. TECNOLOGIA

Funções e princípios de gestão (organização, controle, direção, planejamento, coordenação)

Aperfeiçoamento de Métodos (análise da organização do trabalho, gráficos de fluxo de processo e utilização, layout, avaliação do trabalho, economia de movimento)

Técnicas de treinamento (método de 4 passos, cronograma de treinamento, análise das funções)

Informação tecnológica específica (exemplo: proporção de mix de concreto);

C. RELAÇÕES HUMANAS

Entrevistas (candidatos a vagas, relatórios de progresso, queixas)

Comportamento Humano (natureza humana, conflitos, frustração, individual e coletivo, criando grupos efetivos, estudos de caso sobre problemas em situações de trabalho)

Técnicas de Conferência (tipos de conferência, objetivos, como funcionam, problemas a enfrentar)

Relações Públicas (definição, objetivos, análise de problemas, elaboração de programas, avaliação).⁹⁰

Atualmente, em torno de um terço dos supervisores forma um grupo independente – o Grupo de Supervisão da Cidade de San Diego – cuja finalidade básica é promover uma melhor compreensão dos problemas do governo municipal e de supervisão. São realizadas reuniões mensais para a discussão de tópicos específicos. A cada reunião é convidado um elemento da alta administração para falar sobre as atividades e problemas de seu departamento. Recentemente, todos os membros do Conselho Municipal participaram em uma reunião e ficaram muito impressionados com a motivação do grupo de supervisão.

III. PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

Até agora, tem-se buscado descrever, em termos mais amplos, os elementos estáticos e dinâmicos da estrutura operacional da liderança executiva em San Diego. Seria adequado, portanto, considerar agora o processo de tomada de decisão por meio do qual a liderança realiza uma síntese de todos os ingredientes.

Serão utilizados os seguintes termos e seus respectivos significados:

- a) Planejamento de políticas ou políticas gerais, que significa a contribuição do administrador ao processo geral de políticas. Essa política geral é estabelecida

⁹⁰ Cidade de San Diego, Departamento de Obras Públicas, Comitê de Consultoria em Treinamento, **Plano Sugerido para o Curso de Treinamento em Supervisão**, Maio de 1954. Quando esta dissertação estava sendo escrita, havia sido feita uma tabulação parcial das primeiras respostas ao questionário, mostrando o seguinte padrão de interesses: Comportamento Humano – 34; Funções e Princípios de Gestão – 29; Relações Públicas – 27; Procedimentos Departamentais – 26; Orçamento – 26; Técnicas de Conferência – 17.

pelo Conselho Municipal, porém uma de suas fontes mais importantes são as recomendações do executivo. Potencialmente, o gerente tem uma influência tremenda sobre esse processo. Espera-se que ele tenha conhecimento específico sobre administração e habilidade de perceber as necessidades da comunidade.

- b) Planejamento de programa ou política administrativa é aquela atividade de ajuste realizada pela equipe administrativa para colocar em efeito uma política estabelecida.

O administrador fica à vontade para fornecer os detalhes não especificados pela política geral. Isto quer dizer que o executivo deve se preocupar com sua própria escolha dos meios e alternativas dentro dos limites gerais da legislação, decretos, etc.

- c) Decisão é, obviamente, um ingrediente universal. Em um sentido mais amplo, trata-se de um elemento psicológico ligado a qualquer expressão ou momento de desejo. Ligada ao planejamento administrativo, ela transmite a ideia de objetivos estabelecidos e meios escolhidos para que esses objetivos sejam atingidos da melhor maneira possível.

Quando uma decisão é tomada em um nível inferior, para resolver um problema ou situação específicos, ela pode ser chamada decisão operacional. Pfiffner usa a expressão tomada de decisão no sentido do “processo por meio do qual ideias, eventos, indivíduos e considerações políticas são analisados e combinados a fim de resolver uma situação problemática.”⁹¹

Em San Diego (as políticas estabelecidas em nível mais elevado representam um processo cumulativo e pluralístico e (b) as decisões operacionais são claramente descentralizadas. Existe uma verdadeira delegação de autoridade.

A ciência da administração, cujas fontes estão hoje profundamente enraizadas nos campos da antropologia, sociologia e psicologia, continua ainda imatura para atingir uma compreensão definitiva dos mecanismos complexos da tomada de decisão na gestão. No entanto, mais recentemente tem havido um forte interesse no estudo dos ingredientes desse processo.⁹² Obviamente, esses ingredientes estão relacionados à escolha entre alternativas de ação, com base em fatos e também em valores.

Em termos gerais, uma tendência moderna nos estudos da eficácia organizacional defende um padrão democrático de liderança. Os pontos abaixo, por exemplo, têm sido enfatizados na literatura recente:

- a. Liderança deve ser um processo compartilhado com a organização.
- b. Na verdade, existe um tipo de autoridade – autoridade de ideias ou ideias funcionais – que conduz à participação de todos na organização e, conseqüentemente, torna o processo de tomada de decisão algo cumulativo e pluralístico.⁹³

⁹¹ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 103.

⁹² DIMOCK e DIMOCK, op. cit., p. 83, PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 213.

⁹³ Dimock utiliza a expressão “autoridade é essencialmente funcional”, op. cit., p. 242. Parece que a autoridade formal ou funcional não é considerada nesta afirmação.

- c. É tarefa do administrador principal fazer uma síntese adequada dos diversos valores e expressá-la na forma mais conveniente, em termos dos interesses maiores da organização.
- d. Ao elaborar a síntese, o administrador torna-se mais um catalisador do que um comandante.
- e. A síntese envolve considerações políticas e estratégicas e, como tal, sua expressão última deve ser centralizada.
- f. As decisões operacionais, no entanto, devem ser descentralizadas “atingindo o nível mais baixo possível”, ou seja, “ao ponto em que as condições de habilidades técnicas e experiência são determinantes”.⁹⁴
- g. A fim de tomar decisões sólidas, o administrador precisa ser prático.

Fica claro que o conceito de autoridade é um dos fundamentos para o desenvolvimento de um novo conceito de liderança. O conceito tradicional está associado à hierarquia formal da organização. Direitos e deveres estão incluídos no termo. “Aquele que tem autoridade, neste sentido, tem o direito de exigir obediência, enquanto que aquele que segue ordens tem o dever de obedecer.”⁹⁵ Este conceito é a base da teoria piramidal e simétrica da organização. A nova tendência reconhece e aceita também a autoridade de baixo para cima.⁹⁶

O padrão de liderança em San Diego segue as linhas básicas desta nova teoria. Na verdade, a adaptação de políticas é realizada com a participação dos chefes de departamento diretamente envolvidos, depois de estabelecida a estrutura pelo Conselho, mas antes de se tomar qualquer medida. Existe também uma clara descentralização das decisões operacionais, que são tomadas o mais próximo possível dos pontos de ação efetivos.

A filosofia básica da gestão administrativa na cidade talvez possa ser resumida da seguinte forma: delegação de autoridade e responsabilidade aos chefes de departamento com base em suas capacidades, experiência e grau de desenvolvimento. A delegação pode tornar-se quase ilimitada quando existem esses fatores – capacidade, experiência e grau de desenvolvimento – e quando eles são completamente verificados. Isto indica que uma preocupação básica e sempre presente do executivo é o desenvolvimento da habilidade dos subordinados de tomar decisões definitivas. Este desenvolvimento exige um processo longo. Em algumas áreas, as iniciativas acabaram resultando na seleção de subordinados a quem foi atribuída autoridade irrestrita. Em outras áreas, o processo de desenvolvimento ainda não está completo e uma supervisão mais minuciosa continua sendo feita pelo administrador.

Encontrar a pessoa certa para um cargo torna-se um processo demorado, porém trata-se de um tempo bem gasto. Toda a complicada máquina do controle perde o sentido quando a seleção de pessoal, especialmente para as funções-chave, não tem

⁹⁴ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 214.

⁹⁵ SIMON et. al., op. cit., p. 180.

⁹⁶ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 177.

como base elementos como a competência profissional, a experiência, a habilidade de crescer, a integridade e uma clara identificação com a filosofia básica da gestão, da forma como ela é entendida pelo administrador na Cidade de San Diego. Gestão é basicamente o desenvolvimento das pessoas e não o controle sobre as coisas.

A descentralização da autoridade é provavelmente a única forma eficaz de se desenvolver a habilidade de liderança dos subordinados. É incrível como as pessoas são capazes de crescer em sua habilidade de liderança e competência administrativa quando recebem responsabilidades reais. A habilidade de delegar é uma das qualificações exigidas dos subordinados. Às vezes – e foi mencionado um exemplo recente – as pessoas mostram que são competentes do ponto de vista profissional, mas elas são incapazes de delegar. Elas tentam fazer tudo por conta própria. Uma pessoa assim não consegue se libertar das tarefas de rotina e, muito em breve, estará imersa em pilhas de papéis, sem tempo para se dedicar ao planejamento, coordenação e controle de seu departamento. Quando isto acontece, não existe alternativa, mas substituir a pessoa, a fim de que a filosofia da descentralização se torne eficaz.

Existem áreas onde a natureza da atividade torna a seleção da chefia um processo bastante difícil. A descentralização da decisão nesses casos torna-se um grave problema, a não ser que haja o cuidadoso desenvolvimento do pessoal-chave naquela área. Considere-se, por exemplo, o Departamento de Serviço Social. Esse serviço desempenha funções delicadas e complexas, como lidar com problemas de crianças com sintomas de delinquência. As amplas implicações desta e de outras atividades realizadas pelo Departamento de Serviço Social levaram à nomeação de um Comitê Consultivo dos Cidadãos. Um dos assistentes do staff faz parte deste comitê. Para os fins deste trabalho, basta dizer que as atividades do serviço social ainda estão sujeitas a uma minuciosa supervisão. Tudo precisa ser profundamente observado. O fato é que o departamento ainda não possui o pessoal necessário para que se recomende uma maior delegação de tarefas. Nenhuma contratação é feita até que o próprio executivo principal ou seus assistentes imediatos estejam convencidos das aptidões do candidato. Esta avaliação complementa os requisitos estabelecidos pelo funcionalismo público.

Uma recente contratação de staff ilustra a meticulosidade desse processo de seleção. Para tratar dos problemas criados pelas relações entre grupos minoritários, foi contratado um funcionário que parecia excepcionalmente qualificado para lidar com aquela situação específica: de origem hispânico-indiana e muito familiarizado com os problemas sociais típicos dos mexicanos, indianos, chineses, japoneses e portugueses, ele ainda possuía uma consciência social muito desenvolvida e, conseqüentemente, uma visão de mundo bastante ampla. Embora seja muito precoce avaliar todos os méritos desta contratação, o trabalho do novo colaborador tem trazido expectativas favoráveis para o futuro. A escolha de um chefe de treinamento, já mencionada anteriormente, foi outro exemplo de uma contratação que exigiu uma atenção excepcional. Pressupõe-se que a supervisão em outras áreas pode afrouxar um pouco à medida que as pessoas responsáveis começarem a demonstrar claramente a habilidade que têm de agir de acordo com os valores estabelecidos da administração.

Análise Administrativa.

O planejamento da operação preocupa-se com a escolha das formas e meios apropriados para realizar um programa específico. Esta é uma tarefa da gestão interna, que envolve basicamente a identificação de funções, a análise de métodos e a designação de tarefas. A avaliação e a padronização do trabalho são ferramentas indispensáveis.

Na verdade, a execução eficaz de programas específicos exige um estudo básico de técnicas de organização e métodos. Em qualquer organização grande ou progressista, os chamados analistas administrativos estão engajados nesse tipo de estudo. As iniciativas desses especialistas na gestão administrativa buscam essencialmente (a) avaliar os programas em relação aos planos; (b) melhorar as práticas de gestão.

Pfiffner, pioneiro na pesquisa administrativa neste país, juntamente com Presthus, definiu a análise administrativa:

*Análise administrativa consiste em uma ampla variedade de pesquisa e análise direcionadas principalmente para o aperfeiçoamento da organização e gestão. Seu objetivo básico é implementar políticas operacionais por meio da busca de padrões; sua abordagem fundamental é uma atitude de questionamento: como? Por quê? O que? Quando? Onde?*⁹⁷

Na cidade de San Diego, um programa contínuo de planejamento administrativo e avaliação de desempenho é realizado no Gabinete do Orçamento. Em um capítulo posterior, será feito um estudo detalhado da análise operacional como base para o desenvolvimento dos programas de trabalho. Será demonstrado que é atribuída uma importância capital às funções desempenhadas pelos analistas administrativos. Por enquanto, basta afirmar que os analistas do staff desempenham na administração da Cidade de San Diego a tarefa básica e importante de avaliar a atividade da unidade governamental em termos de políticas estabelecidas por leis, a Carta, decretos, o código administrativo e as diretrizes administrativas. Esta avaliação busca afirmar se os programas estão sendo mantidos nos limites dos objetivos governamentais e atendendo às políticas estabelecidas.

Estudos organizacionais são uma atividade importante realizada pelo Gabinete do Orçamento. No processo de avaliação da organização existente em cada unidade governamental, o analista deve avaliar como os supervisores e funcionários percebem os conceitos básicos no campo da organização, como autoridade, responsabilidade, agrupamento de atividades, delegação, unidade de comando, extensão do controle, etc. Recomendações sobre a melhoria dos padrões existentes, possivelmente por meio de manuais ou guias de gestão, podem ser desenvolvidas sob novos conceitos.⁹⁸

⁹⁷ Ibid., p. 104.

⁹⁸ CARVALHO, Paulo Neves de, **Orçamentação como Ferramenta de Gestão na Administração da Cidade de San Diego**. Tese de Mestrado não publicada, University of Southern California, Los Angeles, 1953, p. 156.

O autor está inclinado a admitir que o interesse nesse tipo de pesquisa – a eficácia operacional como meta – é um dos fatores essenciais para explicar a alta qualidade da administração em San Diego. Deve-se observar que os analistas administrativos muitas vezes atuam como membros do staff geral. Eles trabalham no Gabinete do Orçamento e essa unidade está diretamente subordinada ao Gabinete do Gerente da Cidade.

Não parece fora do contexto mencionar a influência exercida sobre o governo pelos gabinetes de pesquisa municipais apoiados pelo setor privado. Quais as principais características da atividade de pesquisa realizada por esses gabinetes municipais? Norman Gill tem a resposta:

Obter fatos sobre o governo local e sua administração é a função essencial e um aspecto distintivo do gabinete de pesquisa.

.....

A função de obter fatos pode atuar de diversas maneiras. Numa cidade, o gabinete pode assumir a liderança na elaboração dos estudos preparatórios para uma campanha em busca de uma nova Carta municipal. Em outra, ele pode atuar mais como uma assessoria ao governo local, estudando e encorajando métodos e procedimentos aprimorados. Ele pode também realizar uma pesquisa de engenharia sobre a destinação do esgoto, ou apoiar um estudo sobre o sistema escolar, a administração dos parques ou outro serviço. Pode expor ações ilegais e impróprias das autoridades e levar a opinião pública a tomar conhecimento do assunto. Outra tarefa importante é defender as melhorias necessárias em questões como tributação, compras centralizadas, classificação de funcionários e registros permanentes. O gabinete pode acompanhar uma medida de reforma depois de adotada, assegurando que ela seja adequadamente instalada e administrada; esta função geralmente é tão importante quanto as funções originais de “advocacy” e pesquisa.⁹⁹

A citação é longa, porém mostra a abrangência em que a pesquisa pode ser desenvolvida a fim de aperfeiçoar as instituições públicas. Neste país, as atividades realizadas por gabinetes particulares de pesquisa são de fato “um dos fenômenos mais gratificantes da democracia norte-americana.”¹⁰⁰ Em San Diego, funções semelhantes são desempenhadas por grupos particulares. Eles não são dedicados principalmente à análise gerencial, como descrito, porém suas atividades têm um impacto sobre a administração, impacto esse que não pode ser negligenciado.

⁹⁹ GILL, Norman. N. Gabinete Municipal de Pesquisa, Washington, D.C., American Council on Public Affairs, 1944, p. 38.

¹⁰⁰ Ibid. p. 5.

IV. CONTROLE

Participação e aceitação.

Nesta dissertação, vários meios de controle foram brevemente discutidos. Outros receberão mais atenção nos capítulos seguintes. No entanto, torna-se necessário comentar aqui o controle em termos de liderança.

O Gabinete do Orçamento, que, em diversos aspectos, faz parte do staff geral do Chefe do Executivo, possui amplos controles por meio da preparação e administração do orçamento e também mediante atividades realizadas pelos analistas administrativos. Entretanto, grande parte do controle permanece sobre os chefes de departamentos. O padrão predominante de descentralização de decisões para os níveis operacionais é acompanhado pela descentralização do controle. No entanto, essa descentralização precisa ser entendida como uma fase de um processo hierárquico, já que, na verdade, a última expressão de controle converge claramente para algumas áreas específicas do nível executivo, como o gabinete de gestão administrativa.

Em um processo de controle, a informação é coletada em nível de trabalho e resumida em níveis sucessivos. De acordo com Learned e associados, é importante que:

- a. Aqueles que estão mais próximos do trabalho participem na formulação do sistema de controle.
- b. Sejam levados em conta os interesses e expectativas dos administradores de nível mais baixo no sistema de controle.
- c. As informações relatadas no sistema sejam prontamente relacionadas aos padrões estabelecidos.
- d. Os padrões sejam justos aos olhos das pessoas envolvidas no sistema.
- e. Os padrões sejam tais que as pessoas envolvidas sintam que é possível controlar as causas do mau desempenho.
- f. Uma revisão pessoal seja feita pelo Chefe do Executivo
- g. O sistema seja incorporado às rotinas e expectativas do dia a dia do pessoal afetado por ele.
- h. A ideia de controle não seja excessivamente enfatizada, em detrimento das conquistas do elemento humano na organização.
- i. O planejamento e interpretação do sistema seja resultado da participação em todos os níveis.¹⁰¹

As afirmações de Learned sugerem as seguintes perguntas com relação à administração de San Diego: (a) A participação dos diferentes níveis é identificável na elaboração dos sistemas de controle? (b) Os administradores de nível inferior demonstram aceitação dos padrões?

A resposta a essas duas perguntas é afirmativa. A partir de contatos com diversos grupos de supervisores em diversos departamentos, foi possível perceber que a participação e aceitação dos padrões está presente. É verdade que alguns supervisores

¹⁰¹ LEARNED et al., op. cit., p. 136.

e encarregados não demonstraram grande compromisso com esses pontos, porém, em termos gerais, o autor detectou uma reação favorável. Na verdade, o Diretor do Departamento de Obras Públicas relatou que, sem esse tipo de participação, seria impossível para ele dirigir seu departamento.

Controle comunitário.

O controle comunitário é um tema necessário em uma dissertação desta natureza. Até este ponto, apenas os processos internos de controle e coordenação foram discutidos, porém deve-se fazer referência também à influência que os grupos comunitários exercem sobre o governo local e a administração em San Diego. Esta influência, que de alguma forma resulta em controle, é um diferencial no município.

A questão é fascinante e poderia ser um excelente tópico para uma dissertação, porém receberá apenas um tratamento passageiro neste trabalho. Somente três grupos serão mencionados. Entretanto, os três poderiam ser considerados representativos de diversos outros que, de alguma forma, tiveram influência específica sobre a administração da cidade.

Na análise das atividades realizadas pelo Chefe do Executivo, foi mencionado que grande parte do seu tempo em San Diego é devotada a contatos com grupos comunitários. Isto é feito buscando os interesses da administração já que, por definição, o Gerente da Cidade não pode tomar parte em atividades de natureza política. Ele é apenas um técnico responsável pela execução das políticas estabelecidas pelo Conselho Municipal. No entanto, talvez ele seja a principal fonte dessas políticas, por meio das recomendações que se espera que ele faça ao Conselho. Ele não é responsável pela expressão final das políticas, porém é a sua principal fonte e seu principal executor.

Naturalmente, os contatos com a comunidade são importantes. Sem eles, ele não teria a sua melhor fonte de informações a respeito dos interesses comunitários.

Conselho Distrital de La Jolla.

A experiência em democracia comunitária realizada no Conselho Distrital de La Jolla teve início em 1950. Sua formação culminou com o estudo sobre outras organizações que enfrentavam situações semelhantes. O município já havia reconhecido a necessidade de uma entidade dedicada à cidadania e vigilância, porém sua realização surgiu por meio de 37 grupos diferentes, como a Câmara de Comércio de La Jolla, a Associação para a Conservação de La Jolla, o Conselho de Planejamento de La Jolla, a Associação de Comerciantes de La Jolla e o Comitê de Visitantes. Apesar do zelo dessas entidades, elas acabavam sempre trabalhando em iniciativas que entravam em conflito. Grande parte do incentivo para a formação do Conselho Municipal surgiu pela necessidade óbvia de consolidação dos interesses comunitários evidenciados nessas várias organizações.

Com 1700 membros pagantes, o Conselho Distrital de La Jolla tornou-se um fórum efetivo, sólido e sem fins políticos para a opinião pública de La Jolla, respeitado pelo governo da Cidade de San Diego. Seu alvo principal é coordenar, promover e unificar as atividades culturais, cidadãs, comerciais e recreativas em La

Jolla. Seu slogan é: “Unidos por uma vida melhor”. O Conselho tem um grande interesse em ajudar La Jolla a crescer de forma compatível com sua beleza.¹⁰²

Os trinta e seis membros que constituem o Conselho de Administração representam o grupo de formulação de políticas da organização. Doze pessoas são eleitas por todos os membros a cada ano para trabalhar junto ao Conselho em um mandato de 3 anos. O Conselho de Administração eleito anualmente escolhe seus executivos – presidente, dois vice-presidentes, secretário e tesoureiro. Eles são assessorados pelo Comitê de Operações, que funciona como um gabinete, e seus membros são os chefes dos diversos comitês, como o Comitê de Vias, o Comitê de Segurança, de Juventude, de Recreação, de Sinalização, etc. O Comitê de Operações tem reuniões mensais com a chefia, a fim de discutir as diversas facetas da vida comunitária e deliberar sobre os problemas e possíveis soluções.

O Conselho Distrital de La Jolla tem um vínculo de cooperação com a Cidade de San Diego, promovendo uma próspera comunidade comercial e procurando estabelecer e manter altos níveis de crescimento comunitário por meio do zoneamento adequado, de regulamentos sobre sinalização e planejamento geral.

Exemplos do trabalho realizado recentemente pelo Conselho Distrital de La Jolla: organização da campanha local de bota-fora, programa de plantação de árvores em parceria com a Cidade de San Diego e trabalho de clubes e grupos de jovens dentro da vila; consultores em tributos estaduais e federais para ajudar os cidadãos com problemas de tributos; zoneamento de terrenos não construídos dentro da comunidade. A última iniciativa permitiu que um número maior de áreas para construção fosse aprovado. Existem outras iniciativas para a melhoria do Playground Comunitário de La Jolla.

Como se pode ver, o Conselho Distrital de La Jolla está preocupado principalmente com a melhoria de uma área específica da Cidade de San Diego. O planejamento físico recebeu atenção particular e contribuiu com diversos exemplos interessantes de ações realizadas junto com a administração da Cidade. Mais recentemente, por exemplo, aproximadamente 300 cidadãos de La Jolla encheram os gabinetes do Centro Cívico de San Diego em apoio a uma portaria para o zoneamento de áreas comerciais.¹⁰³

Câmara de Comércio de San Diego.¹⁰⁴

Esta é uma das organizações mais atuantes de San Diego. Sua finalidade é desenvolver, promover e incentivar o bem-estar cívico, comercial, industrial e agrícola da comunidade. Várias atividades da organização são realizadas de forma articulada com a administração municipal. Com relação a isto, o importante papel desempenhado por alguns dos comitês da Câmara merecem ser destacados.

¹⁰² La Jolla é um bairro ou distrito da Cidade de San Diego.

¹⁰³ North Shores Sentinel, jornal semanal, San Diego, Califórnia, 16 de junho de 1954, p. 1.

¹⁰⁴ Câmara de Comércio de San Diego, “Lista Completa de Comitês Permanentes da Câmara de Comércio”, San Diego, Califórnia, 1953, mimeog.

O Comitê Cívico organiza projetos especiais a fim de oferecer à comunidade a organização básica equipada para planejar eventos e atividades de natureza cívica. Estudar o embelezamento da cidade é uma das tarefas desse comitê.

O Comitê de Prevenção de Incêndio cuida de todas as questões pertinentes à prevenção de incêndios e seu objetivo é minimizar as perdas causadas por incêndios e reduzir os índices das taxas de seguro contra incêndios por meio de publicidade e cooperação com o Departamento Municipal de Combate a Incêndios.

O Comitê de Portos estimula o interesse no desenvolvimento do porto e a melhoria das instalações portuárias, tanto em termos físicos como administrativos.

O Comitê de Saúde, Saneamento e Segurança ajuda na manutenção dos altos padrões em todas as fases de saúde comunitária, por meio da educação, busca de fatos e influência sobre a opinião pública, assessorando o programa de segurança comunitária, particularmente no que diz respeito à segurança no trânsito.

O Comitê de Legislação e Tributação dá assessoria em questões relativas à legislação e tributação em todos os níveis do governo. De forma mais específica, ele analisa e faz recomendações em relação às propostas de portarias municipais enviadas para consideração,

O Comitê de Planejamento Metropolitano trabalha para o desenvolvimento ordenado da Cidade e de suas áreas metropolitanas.

O Comitê de Estacionamento e Tráfego estuda e faz recomendações sobre questões relativas ao fluxo de tráfego para a cidade, dentro dela e para o seu entorno.

O Comitê de Relações Regionais realiza viagens amistosas de oficiais e líderes empresariais de San Diego para comunidades vizinhas, a fim de interpretar o programa de organização da Cidade de San Diego.

O Comitê de Águas estuda e faz recomendações sobre todas as fases do problema de suprimento de águas da cidade, estudando planos para a recuperação e utilização de águas residuais.

As tarefas atribuídas aos diversos comitês demonstram sua importância do ponto de vista de sua relação com a administração do município. Em várias áreas importantes, eles atuam como canal de ligação entre o governo local e os interesses comunitários.

Como um serviço público, a Câmara de Comércio de San Diego mantém uma pesquisa mensal entre os principais cidadãos de San Diego sobre importantes questões de cidadania na Cidade e nos distritos. A pesquisa PE realizada para ajudar a tornar mais claro como a comunidade pensa sobre os problemas relevantes, e não se limita apenas aos membros da Câmara de Comércio. Aproximadamente 200 cidadãos de San Diego, representando todas as áreas, participam do painel mensal: associações comerciais e profissionais, grupos de veteranos, clubes de serviço, clubes femininos, jornais, estações de rádio e televisão, líderes trabalhistas, autoridades, etc. Resumindo, o grupo da amostragem é um corte dos cidadãos e cidadãs que têm cargos de liderança na região de San Diego.

A pesquisa trabalha apenas com as questões de ordem cívica, buscando apresentar um resumo justo e não tendencioso das respostas. Na verdade, essa pesquisa tem grande reputação por sua imparcialidade.

As seguintes amostras e resumos de questões apresentadas ao painel demonstram a natureza do serviço e sua importância para os administradores locais:

- a. Ele propôs que a Cidade de San Diego passe uma portaria exigindo que todas as residências únicas ou múltiplas, inclusive apartamentos construídos daqui para a frente, reservem um espaço de estacionamento fora das vias, para automóveis de tamanho padrão. Você apoiaria essa portaria?
- b. No presente, a Cidade de San Diego não possui nenhuma portaria que regulamente o tamanho mínimo das casas. No bairro, um grande número de comunidades opera sob um código que estabelece padrões mínimos. Que medida deveria ser tomada pela Cidade de San Diego a este respeito?
- c. O Conselho Municipal de San Diego anunciou que a questão de emitir US\$ 16.000.000 em títulos para financiar o sistema de destinação de esgoto será submetida a voto no dia 8 de junho de 1954, nas Eleições Primárias. Você está a favor ou contra este programa?

A campanha a favor da emissão de títulos da questão proposta foi realizada pela Câmara do Comércio.

Associação de Contribuintes de San Diego.

Esta também é uma corporação sem fins políticos e lucrativos comprometida com o atendimento comunitário. Sua finalidade básica é analisar profundamente as políticas financeiras do município, o orçamento anual e fazer recomendações ao Conselho Municipal, buscando uma política fiscal sólida compatível com o bom governo municipal.

Mais especificamente, a Associação (a) realiza uma análise minuciosa de quaisquer propostas de aumento de impostos, à luz de seus objetivos e possíveis consequências sobre a vida da comunidade; (b) discute com o Conselho Municipal a validade das políticas que apoiam os programas de trabalho e suas respectivas estimativas de custo; (c) realiza campanhas intensivas e extensivas de esclarecimento dos eleitores sobre as propostas para votação que tenham natureza financeira; (d) analisa os planos e práticas de expansão que tenham efeito sobre o índice local de tributos sobre imóveis.

Os comentários abaixo, feitos pela Associação em dois casos diferentes parecem expressar seu tipo de abordagem:

Proposta B – Diretoria para a Emissão de Títulos para o Sistema de Saneamento - US\$ 16.000.000 : Aprovada

O impacto inicial desta proposta sobre o índice de tributos municipais seria próximo de 16 centavos para cada US\$ 100 do valor estimado. As estimativas da Associação demonstram que esse valor deve ser reduzido para 7 centavos nos próximos anos, com uma média geral de 11 centavos por ano durante a vida do título.

Estes fatos são importantes:

1. O Conselho de Engenheiros que preparou o relatório sobre o qual a Questão se baseia tem uma alta reputação por seu trabalho de engenharia sanitária e seu planejamento econômico, comparável a qualquer outra no país. Os membros do Conselho são responsáveis por alguns dos sistemas de esgoto mais modernos, não apenas na Califórnia, mas também em diversas outras regiões do país. A verificação independente pela Associação do calibre do Conselho de Engenheiros confirma a excelência de sua reputação.
2. As estimativas de custos parecem razoáveis. Elas foram desenvolvidas pelo Conselho de Engenheiros a partir de estudos dos custos reais de instalações semelhantes concluídas nos últimos anos. Em termos comparativos, os custos foram reduzidos para bases unitárias a fim de permitir uma comparação mais minuciosa. Um exemplo recente: o custo do Sistema de Emissário de Esgotos de Orange County (que está sendo concluído) tem custo benefício razoável, comparado com as estimativas de custos do Sistema de Esgotos de San Diego.
3. Uma análise do plano proposto, feita pela Associação, comparada com os planos alternativos, demonstra que este plano é a solução mais econômica para o período vindouro.
4. A necessidade de uma ação imediata é urgente. O plano e o sistema atuais estão seriamente sobrecarregados, a poluição da baía tem aumentado, tornando-se necessário o “reforço” temporário e oneroso das instalações atuais.
5. A Planta de Destinação de Esgoto proposta faria o tratamento do esgoto por um terço do custo da atual Planta (representando uma economia de US\$ 263.000 por ano) 7 centavos no índice de tributos, com base na capacidade da planta atual).

Proposta C – Aumento do Salário do Prefeito. Ação do Conselho: Rejeição. Esta proposta aumentaria o salário do Prefeito de US\$ 5.000 - mais US\$ 1.500 de despesas diversas - para um valor mínimo de US\$ 7.500 ou mais, caso autorizado pelo Conselho Municipal. A ação de rejeição por parte do Conselho deveu-se principalmente à falta de proposta de um salário máximo.¹⁰⁵

V. RESUMO

Apesar da integração administrativa insatisfatória em algumas áreas, o Chefe do Executivo da Cidade de San Diego conseguiu atingir um alto grau de articulação em sua área de responsabilidade.

¹⁰⁵ O Contribuinte de San Diego, Relatório Confidencial para os Membros da Associação de Contribuintes de San Diego, San Diego, Califórnia, vol. V, no. 4, 20 de maio de 1954, p. 1.

Sua abordagem administrativa, ou padrão de liderança, baseia-se essencialmente nos seguintes fatores e pressupostos: (a) uma criteriosa seleção e desenvolvimento dos subordinados chave; (b) um sistema elaborado de controle e prestação de contas, particularmente em nível departamental; (c) uma ampla descentralização da autoridade; (d) aceitação de políticas como um processo pluralístico; (e) forte ênfase em administração informal, principalmente em nível gerencial; (f) treinamento cuidadoso em supervisão e análise administrativa; e (g) orçamentação como ferramenta de gestão.

CAPÍTULO VI

ASPECTOS DA GESTÃO DE PESSOAL

Na área de gestão de pessoal também são encontradas ferramentas eficazes de controle e coordenação, embora sua importância tenha sido bastante obscurecida pela tremenda ênfase nesses processos nas áreas organizacional e financeira. Deve-se lembrar que a gestão trata essencialmente de pessoas, portanto, cada processo na gestão administrativa pode ser e geralmente é traduzido em um elemento de pessoal.

Em um sentido mais amplo, diversas práticas consolidadas da administração de pessoal podem ter sua última expressão em uma situação onde as pessoas vão estar trabalhando juntas efetivamente na busca de objetivos. No entanto, este estudo deve enfatizar principalmente aquelas fases ou técnicas específicas de gestão de pessoal que são conhecidas por ter uma natureza de controle e coordenação. Em outras palavras, que fases de e pessoal tendem a criar controle e coordenação?

Não é uma simples questão de identificar essas fases. No entanto, parece que a lista a seguir inclui alguns elementos da função de pessoal que possuem um impacto inegável:

- a. Desenvolvimento adequado de políticas
- b. Recrutamento positivo
- c. Classificação de cargos
- d. Padronização de pagamento
- e. Treinamento
- f. Técnicas de relações humanas
- g. Ação disciplinar
- h. Avaliação de Desempenho

Os parágrafos abaixo tentarão identificar os aspectos básicos de cada uma dessas áreas na administração de Sn Diego, com exceção daquelas que já foram objeto de análise em capítulos anteriores.

I. DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS

Afirmações Gerais.

Subjacente a todas as atividades e políticas do Departamento de Funcionalismo Público está o tema – melhor atendimento à gestão, por meio de um constante aperfeiçoamento de:

1. Recrutamento – a fim de assegurar os melhores funcionários possíveis de todas as fontes existentes mediante uma seleção baseada em mérito e em adequação pessoal.

2. Classificação – A fim de manter um plano de padronização e classificação de função, com as funções agrupadas com base em tarefas comparáveis, responsabilidades e treinamento e experiência.
3. Remuneração – A fim de manter um plano de remuneração uniforme, assegurando “igualdade de pagamento para o trabalho igual” e estabelecendo o limite mínimo e máximo de pagamento para cada cargo, bem como procedimentos para a administração do plano.
4. Avaliação do trabalho – Analisar e avaliar o trabalho de forma contínua a fim de afirmar e corrigir o mau desempenho e determinar uma classificação e alocação adequada de salários.
5. Padrões de Desempenho – Manter um plano de classificação de desempenho e estabelecer padrões de desempenho no trabalho.
6. Benefícios – Estabelecer os benefícios do governo municipal, em termos de oportunidades de promoção, mandato de trabalho, licenças, férias, pensões e aposentadoria.
7. Treinamento – Estabelecer e/ou promover um programa de treinamento articulado para todos os funcionários municipais, incluindo um programa de estágio remunerado nas funções especializadas.
8. Política de pessoal – Estabelecer e manter regras e regulamentos para reger os direitos, privilégios e a conduta de todos os funcionários do serviço classificado.
9. Programa de consultoria – Manter um programa de assessoria e consultoria para os supervisores e funcionários sobre assuntos de pessoal, condições empregatícias e problemas de pessoal e supervisão.
10. Relações gerenciais – Em parceria com os gabinetes do Gerente da Cidade e do Orçamento, assessorar e apoiar a instalação de métodos de gestão eficazes.¹⁰⁶

Os dez pontos acima são uma expressão mais ampla da política geral na administração de pessoal da Cidade de San Diego. Eles foram desenvolvidos detalhadamente e constam de um manual que contém as declarações de metas, objetivos específicos, usos, procedimentos, etc., de cada sujeito em questão.

Isto pode ser ilustrado por meio do exemplo abaixo:

26 de maio de 1954

Funcionalismo Público da Cidade de San Diego

Código de Índice: 4

MANUAL
Recepção
Política Geral

A. A recepção é o primeiro ponto de contato do candidato com o Departamento de Funcionalismo Público e Staff. Em âmbito geral, os Recepcionistas personificam “O Município” para a maioria dos candidatos. Torna-se, portanto, imperativo que os

¹⁰⁶ Funcionalismo Público da Cidade de San Diego, Objetivos Contínuos, Manual de Políticas, Index Code: 2.7, dezembro de 1951.

Recepcionistas atendam ao público e aos colaboradores com rapidez, eficiência, imparcialidade e cortesia para que as nossas relações públicas e de pessoal sejam continuamente aperfeiçoadas.

B. As responsabilidades principais dos Recepcionistas incluem:

1. Auxiliar a iniciativa de recrutamento a fornecer os melhores candidatos disponíveis para fazerem parte dos serviços públicos vitais do município.

2. Fornecer informações sobre os padrões municipais de trabalho e os requisitos específicos dos cargos desejados.

3. Obter amplo conhecimento sobre as classificações de funções para auxiliar os candidatos na seleção de um cargo para o qual ele tenha a devida qualificação.

C. Os Recepcionistas deverão se familiarizar inteiramente com os anúncios de exames, cronogramas de testes, rotinas de inscrição e exames, os registros de Funcionalismo Público, procedimentos, regulamentos e programas.

D. Os Recepcionistas devem verificar as inscrições, as qualificações específicas e os documentos oficiais de acordo com as regras do Funcionalismo Público, para que todas as inscrições recebidas atendam aos requisitos mínimos publicados, na medida do possível.

1. Os candidatos claramente não qualificados devem ser desencorajados; aqueles que insistirem deverão ser notificados que o Técnico Designado tem autoridade para rejeitar e que o recebimento da inscrição não significa aceitação automática.

2. A rejeição preliminar ou a triagem dos candidatos claramente desqualificados por motivos físicos ou morais será realizada com cortesia e tato.

E. Dentro dos limites da política estabelecida, os Recepcionistas tentarão lidar com reclamações, protestos ou perguntas relativas às regras ou procedimentos.

1. Perguntas sobre certificação e políticas de folha de pagamento, bem como aspectos técnicos do processo de exame, serão encaminhadas aos membros do staff designados.

2. As questões que envolvem decisão administrativa ou aprovação serão encaminhadas ao Assistente do Diretor de Pessoal ou seu substituto.

3. Problemas difíceis de colocação de pessoal e candidatos que necessitam de consultoria profissional deverão ser encaminhados ao Técnico Designado, ao Supervisor Técnico ou ao Assistente do Diretor de Pessoal, dependendo das circunstâncias.

Faz-se necessário comentar as políticas do manual de pessoal. Tem-se dado grande ênfase à formalização dos procedimentos nesta área. Na verdade, o Diretor de Pessoal está profundamente convencido de que essa formalização é necessária, constituindo um fator na tomada de decisão sobre descentralização. Com um manual detalhado com afirmações cuidadosas sobre cada aspecto das questões de administração de pessoal, os chefes de departamento e seus subordinados poderão entender a filosofia básica da administração de pessoal e lidar com a maioria das ações de rotina por conta própria.

O manual continua sendo elaborado, porém, com base no índice, fica evidente tratar-se de um documento de grande abrangência:

MANUAL

Funcionalismo Público Municipal de San Diego

Índice

Código	Assunto
1	Página de rosto
2	Programa
3	Organização
4	Recepção
5	Recrutamento
6	Classificação e Remuneração
7	Certificação
8	Registros
9	Pessoal Administrativo Geral
10	Uso de Formulários e Registros
11	Formulários Inter-Departamentais
12	Comunicações de Interesse Permanente para o Funcionalismo

Neste índice detalhado encontram-se em torno de 160 subitens abaixo de cada um dos títulos.

II. RECRUTAMENTO POSITIVO

Política geral.

Parece apropriado abrir esta seção com a conhecida afirmação de Lewis Mayers, feita em 1922:

Por mais cautela que se tenha ao determinar como um governo será organizado a fim de desempenhar seu trabalho, a maneira como as verbas necessárias serão captadas e utilizadas e as práticas e procedimentos específicos empregados para a realização de suas atividades, não é possível aproximar-se da real eficiência na administração da coisa pública, a não ser que uma equipe tecnicamente competente e leal possa ser contratada e mantida no serviço, por meio da formulação de um sistema em que esse pessoal seja dirigido e controlado de forma eficaz.¹⁰⁷

Na verdade, hoje a literatura sobre administração afirma frequentemente que um processo de seleção sólido é “o pilar de toda a estrutura de pessoal.”¹⁰⁸ Um processo de seleção sólido significa um sistema de recrutamento positivo, onde a ideia básica é encorajar as melhores pessoas a entrarem para o serviço público. Mosther, Kingsley e Stahl, em seu livro clássico sobre administração de funcionários públicos, indicam os

¹⁰⁷ MAYERS, Lewis. **O Serviço Federal: Um Estudo do Sistema de Administração de Pessoal do Governo dos Estados Unidos**, in: MOSHER, William, KINGLSLEY, Donald e STAHL, Glenn, **Administração de Funcionários Públicos**, Nova Iorque: Harper & Brothers Publishers, 1950, p. 63.

¹⁰⁸ MOSHER, Kingsley e Stahl, op. cit., p. 63.

elementos básicos de um programa de seleção positivo: (1) descoberta e utilização dos melhores mercados de emprego para os cargos envolvidos, (2) uso de literatura de recrutamento atraente e de publicidade adequada, (3) utilização de testes atualizados de alta seletividade e confiabilidade, (4) busca por candidatos que já estão dentro do serviço, (5) programa de empregos que coloque a pessoa certa na função certa e (6) um programa de acompanhamento do período de experiência como parte do processo integral de seleção.¹⁰⁹

Na administração de San Diego, a política de administração dos padrões de recrutamento é, geralmente, baseada numa obrigação de preencher todos os cargos municipais com os melhores candidatos disponíveis utilizando as mais amplas fontes possíveis. A frase “os melhores candidatos disponíveis” destaca o fato de que os padrões precisam ser flexíveis o suficiente para se ajustarem ao mercado de trabalho e às necessidades da Cidade.

A esta avaliação geral da política de recrutamento deve-se acrescentar que San Diego tem considerado bastante a utilização de uma literatura atraente e de uma publicidade adequada.

Serviços classificados.

Deve-se destacar também que, de 3.392 cargos, 3.324, ou seja, em torno de 98% do número total de cargos da administração municipal são classificados, ou seja, pelo sistema de mérito.

Padrões gerais.

O Comitê de Funcionalismo estabeleceu padrões mínimos para o recrutamento de funcionários municipais:

- a. Cidadãos norte-americanos
- b. Residência na Cidade de San Diego
- c. Idade: 21-52, com exceções
- d. Adequação física, mental e moral
- e. Educação e experiência adequadas
- f. Licenças e registros apropriados
- g. Capacidade de ler e escrever em inglês

Em 1952, o Comitê de Funcionalismo estabeleceu a idade máxima de 52 anos e a mínima de 18. A idade mínima para os candidatos para a maioria das vagas foi reduzida de 21 para 18, a fim de dar oportunidades de carreiras e obter vantagem no mercado de trabalho competitivo.

O Comitê aprovou também a proposta de convidar jovens abaixo de 18 anos que haviam terminado o segundo grau para se candidatarem às vagas para as quais se qualificassem, o que não envolve qualquer prejuízo, aplicação de lei, supervisão ou relações públicas importantes.¹¹⁰

Testes.

Instruções detalhadas do manual de políticas revelam que o Departamento de Pessoal de San Diego deu grande ênfase ao seu programa de testes, acreditando que os testes haviam alcançado seus objetivos, ou seja, selecionar pessoas com uma habilidade

¹⁰⁹ Ibid., p. 66.

¹¹⁰ Funcionalismo da Cidade de San Diego, **Padrões para Recrutamento**, janeiro de 1952.

real de preencher um determinado cargo e, ao mesmo tempo, com potencial de crescimento.

III. CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Importância do assunto.

Esta seção irá tratar de uma das ferramentas mais eficazes de coordenação e controle. Na verdade, um sistema de classificação contém um dos fatores fundamentais da administração: ele descreve as funções e responsabilidades dos diversos cargos, indicando as qualificações necessárias para seu preenchimento. É fácil ver quão profundamente essa classificação influenciaria a maioria das áreas na administração de pessoal, principalmente em questões de seleção, colocação, promoção, transferência e treinamento.

De acordo com Leonard D. White:

... a gestão de pessoal em nossos dias tem como base dois fundamentos importantes, testes de adequação e classificação de cargos. Sem depreciar outros aspectos importantes do trabalho de pessoal, esses são dois fundamentos essenciais. Sem cada um deles o sistema de pessoal de qualquer organização grande não possui a base sobre a qual se apoia a maioria das outras ramificações da gestão de pessoal.¹¹¹

A citação acima é realmente enfática, porém demonstra a importância do assunto no campo da administração.

Na verdade, a importância do conceito pode ser entendida à luz de seu objetivo geral, conforme enfatizado na literatura:

- a. Em termos gerais, segundo White, o objetivo da classificação de funções é estabelecer o fundamento para um tratamento igual dos funcionários públicos, por meio da definição precisa, da organização ordenada e da avaliação justa dos cargos no serviço público.¹¹²
- b. Mosher e seus colegas relacionaram cuidadosamente o que consideram os principais usos e vantagens da classificação de cargos. Parece importante mencioná-los aqui:

1. Facilitando outros objetivos relacionados a pessoal

- a. Oferece um critério racional para o controle dos níveis de pagamento, tornando possível equalizar todas as classes de funções com faixas salariais comuns.*
- b. Reduz uma série de funções e cargos a proporções gerenciáveis, para que o recrutamento, as necessidades de qualificação, exames e seleção possam ser executados para todas as classes de cargos de uma só vez.*
- c. Define em termos objetivos o conteúdo das funções – ou o que se espera delas – para fins de comparação do desempenho do funcionário – para avaliar a qualidade do trabalho.*

¹¹¹ WHITE, op. cit., p. 369

¹¹² Ibid., p. 370.

- d. *Oferece informações sobre funções que servem de base para o conteúdo do treinamento, integração e outros serviços de desenvolvimento de pessoal.*
 - e. *Embora não garanta uma boa política de promoção e colocação, fornece um quadro sistemático das oportunidades e relações do cargo, essencial para um procedimento de promoção e colocação ordenado.*
 - f. *Serve de base para a compreensão comum entre supervisor e funcionário com relação à função e ao pagamento, facilitando as relações entre funcionário e gerência.*
2. Assessoria geral para uma organização
- a. *Mediante títulos padrão, estabelece uma terminologia de funções uniforme.*
 - b. *Esclarece a colocação de responsabilidade em cada cargo, exigindo uma definição e descrição das tarefas.*
 - c. *Oferece uma base ordenada para traduzir as necessidades de cargos em termos finais, facilitando assim os procedimentos orçamentários.*
 - d. *Oferece informações sobre o conteúdo do trabalho que ajuda a análise dos problemas e procedimentos da organização, apontando os pontos de duplicação, inconsistência, etc., no processo de trabalho.*
3. Valores específicos no funcionalismo público (os pontos a seguir aplicam-se a todas as organizações, públicas ou particulares, enquanto dos outros possuem relevância especial no governo).
- a. *Assegura aos cidadãos e contribuintes que existe alguma relação lógica entre gastos para serviços pessoais e os serviços prestados.*
 - b. *Oferece uma excelente proteção contra preferências políticas ou pessoais na determinação dos salários públicos.*

*Estes dois últimos pontos pressupõem que o plano de pagamentos é governado definitivamente por um sistema de classificação de cargos.*¹¹³

A citação é longa, porém serve para sistematizar uma das áreas essenciais na gestão de pessoal.

Conceitos básicos.

Quais são os conceitos básicos nesta área? Parece recomendável mencioná-los antes de considerar a situação específica em San Diego.

- a. Plano de classificação é um plano em que “os cargos são avaliados em classes com base na semelhança entre tarefas, responsabilidades e qualificações necessárias.”¹¹⁴
- b. Cargo significa “as funções desempenhadas por uma única pessoa durante seu turno de trabalho, geralmente em um local específico.”¹¹⁵ Um cargo pode estar ocupado ou vago.
- c. Classe, que é a unidade operacional, é “um grupo de cargos suficientemente semelhante com relação às funções e responsabilidades, de modo a justificar um tratamento comum em termos de seleção, remuneração e outros processos empregatícios, e suficientemente diferente dos cargos de outras classes, de modo a justificar tratamento diferente em uma ou mais dessas questões. Definida como um grupo de

¹¹³ MOSHER, KINGSLEY e STAHL, op. cit., p. 214.

¹¹⁴ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 313.

¹¹⁵ Ibid., p. 309.

- cargos, uma classe pode às vezes consistir de apenas um cargo se não existirem outros do mesmo tipo no serviço que está sendo classificado.¹¹⁶
- d. Uma série “inclui todos os cargos ligados a um grupo ocupacional, porém diferentes em termos do nível de dificuldade e responsabilidade do trabalho. Assim, a série datilógrafo inclui todos os cargos cuja principal tarefa é a operação de máquinas de escrever.”¹¹⁷
 - e. Um grupo mais amplo de séries é chamado de serviço.

Planejamento e coordenação.

Este estudo não se atém aos problemas de instalação de um plano de classificação. Os procedimentos e técnicas sobre o assunto são ideias conhecidas que já têm sido amplamente discutidos na literatura.

No entanto, um ponto deve ser enfatizado, já que está intimamente relacionado à finalidade deste estudo: um plano de classificação tem sido considerado na literatura como um fator imprescindível para o planejamento e coordenação. Na verdade, planejamento é a essência do conceito de cargos. Um plano de classificação também deveria ser um fator de coordenação, já que sua base é a delimitação das fronteiras da atividade e responsabilidade individual. O plano que, em última análise, é representado por uma definição de tarefas, funções e responsabilidades, designa ao indivíduo um determinado lugar e um certo papel na organização.

Plano de Classificação em San Diego.

Aproximadamente 344 especificações de classe foram cuidadosamente estabelecidas na Cidade de San Diego, cobrindo seus 3.324 cargos classificados e 45 não classificados. O plano de classificação foi o resultado de estudos longos e detalhados feitos pelo Departamento de Pessoal, por meio do Comitê de Funcionalismo Público Municipal.¹¹⁸

O arranjo sistemático abaixo foi adotado na Cidade de San Diego. Vale destacar que ele não se limita aos contornos tradicionais, que geralmente começam com uma diferenciação fundamental entre ocupações profissionais versus sub-profissionais e administrativas; em vez disso, grupos funcionais são formados com um mínimo daquilo que o Diretor de Pessoal acredita serem barreiras artificiais de um sistema de classificação ocupacional.

Grupos Ocupacionais:

- I. Administração, Geral – chefes de departamentos e assistentes
- II. Administração, Divisões – superintendentes de divisões e assistentes
- III. Administrativos – operadores de telefonia; datilógrafos, estenógrafos e contadores
- IV. Serviços Gerais e seguranças – serviços institucionais, segurança propriedades

¹¹⁶MOSHER, KINGSLEY e STAHL, op. cit., p. 214.

¹¹⁷TORPEY, William G., Gestão de Funcionários Públicos, Nova Iorque: D. Van Nostrand Company, Inc., 1953), p. 41.

¹¹⁸ Funcionalismo Público Municipal em San Diego, Índices e Classes Padrão do Serviço Classificado, julho de 1954.

- V. Engenharia – casses de engenharia em todos os departamentos
- VI. Contatos de Campo e inspeção – contatos públicos externos consideráveis
- VII. Mão de obra e comércio – comerciantes qualificados, semiquilificados e trabalhadores manuais
- VIII. Biblioteca – classes exclusivamente na biblioteca
- IX. Operação de máquinas de escritório – tabulação, cópias, cartão de ponto e técnicas contábeis
- X. Operação e manutenção de plantas e equipamentos – operação ou manutenção de equipamentos mecânicos ou plantas
- XI. Polícia e Corpo de Bombeiros – classes exclusivamente nesses departamentos
- XII. Profissionais e técnicos – cargos técnicos que exigem educação formal considerável
- XIII. Compras e gestão de propriedades – compras, segurança, administração ou negociação das propriedades municipais
- XIV. Recreação – classes exclusivamente em atividades de recreação
- XV. Diversos – ocupações não classificadas em outro lugar
- XVI. Não classificadas – cargos nomeados ou eleitos.¹¹⁹

Flexibilidade administrativa e especificação de classe.

Cada especificação de classe em San Diego é composta das seguintes partes: (a) título de classe; (b) ampla definição das tarefas e responsabilidades; (c) declaração da tarefa típica do trabalho desempenhado pela classe e (d) declaração das qualificações mínimas desejáveis para o desempenho da função.

Os exemplos de especificações de classe a seguir servem como ilustração:

Datilógrafo Júnior

Definição: Sob supervisão para realizar funções de escriturário, de acordo com rotinas específicas; datilografar manuscritos comuns ou material impresso ou datilografado; fazer trabalho semelhante, conforme necessário.

Tarefas Típicas: organiza, indexa e arquiva cartões, cartas ou documentos; faz extensões simples e recapitula números; datilografa relatórios, registros, documentos, listas, requisições, cartas, licenças, quadros, estimativas, faturas, contas, folhas de pagamento, cartões e pedidos; prepara estênceis; abre, direciona, coloca em envelopes, sela, pesa e envia correspondência; analisa documentos para os registros financeiros; verifica cálculos; mantém arquivos e listas de endereçamento; separa e coloca os registros em ordem alfabética; procura e prepara materiais para envio pelo correio; atende ao telefone e passa informações de rotina; consolida registros; mantém caixas; entrega formulários e inscrições; entrega documentos em outros escritórios; revisa o que foi datilografado e compara os registros e relatórios; carimba os documentos recebidos; ocasionalmente opera copiadoras e equipamentos de transcrição; ocasionalmente digita o que é ditado; ocasionalmente aceita, passa recibos e deposita dinheiro.

¹¹⁹ Funcionalismo Público em San Diego, loc. Cit.

Características diferenciais: Esta classe é diferente dos Datilógrafos Intermediários, no sentido de que os cargos dentro da classe envolvem relações públicas limitadas e as rotinas seguidas são claramente descritas, envolvendo pouca iniciativa ou interpretação.

Padrões para assumir a função: uma combinação de experiência e treinamento equivalente à graduação no ensino médio ou curso de administração.

Usar ortografia corretamente e bom uso do idioma; habilidade de datilografar a partir de uma cópia clara, com precisão e numa velocidade não abaixo de 40 palavras por minuto; habilidade de fazer trabalho de escritório simples; habilidade de entender e seguir instruções orais ou escritas; habilidade de relacionar-se bem com outros; alto nível de aptidão para o trabalho de escritório.¹²⁰

Datilógrafo Intermediário

Definição: Sob supervisão geral para realizar diversas funções de escriturário e de trabalho de escritório; datilografia em geral; trabalhar com o público e atender a solicitações e reclamações; fazer trabalho semelhante, conforme necessário.

Tarefas Típicas: Atende a solicitações e reclamações e dá informações; marca horários; prepara *stencils*; mantém arquivos, índices e calendários; datilografa cartas, documentos e relatórios a partir de rascunho, notas de margem ou instruções verbais; datilografa mandados, contas e dados estatísticos; revisa documentos e registros financeiros; faz extensões simples e recapitula números; recebe, distribui e envia correspondência; verifica colunas de números e nomes; verifica e tabula informações estatísticas; mantém listas de endereços; verifica registros e coloca em ordem alfabética; prepara material para datilografia; relê material datilografado; prepara e verifica folhas de pagamento; emite licenças e escreve recibos; prepara resumos e relatórios; lança informações em cartões, formulários e mapas; classifica e envia informações; mantém arquivos visíveis e de folhas avulsas; mantém manuais; ajuda os superiores a localizarem material na biblioteca e a usar o catálogo de cartões, faz lançamentos em livros, explica regulamentos e procedimentos legais; aceita inscrições; mantém registros de pessoal; prepara descrições legais; datilografa listas de avaliações e títulos; faz cálculos; mantém registros de estoques; opera equipamento de cópias e endereçamento; faz pedidos, mantém e libera suprimentos; prepara cheques; controla e mantém registros de contas para pequenas despesas; aceita, emite recibos e mantém registros de caixa e vendas; opera máquina de tipografia; ocasionalmente datilografa o que é ditado; ocasionalmente envia e recebe mensagens de teletipos; transcreve registros de ditafones.

Características diferenciais: Esta classe difere do Datilógrafo Júnior no sentido de que envolve relações públicas consideráveis, inclusive a interpretação e explicação de leis e políticas envolvendo iniciativa e interpretação. O trabalho segue as políticas

¹²⁰ Funcionalismo Público Municipal em San Diego, Especificações de Classes para a Cidade de San Diego. San Diego, Califórnia: adotado em 2 de julho de 1952, sem numeração de página.

gerais, e não as rotinas específicas, e tem menos supervisão imediata. Envolve responsabilidade frequente no treinamento de novos funcionários e na organização de diversos procedimentos e tarefas. Difere do Datilógrafo Sênior no sentido de que o último envolve a supervisão de outros funcionários administrativos, a responsabilidade pela organização e estabelecimento em uma área de trabalho e o desenvolvimento e reorganização de procedimentos e sistemas administrativos.

Padrões para assumir a função: uma combinação de experiência e treinamento equivalente a um ano de trabalho de escritório e datilografia e graduação no ensino médio ou curso de administração.

Amplo conhecimento dos modernos métodos, procedimentos e equipamentos de escritório; habilidade de datilografar a partir de uma cópia clara, com precisão e numa velocidade não abaixo de 50 palavras por minuto; habilidade soletrar corretamente e usar um bom nível de inglês; habilidade de realizar vários serviços de escritório; habilidade de comparar e calcular rápida e precisamente; habilidade de indexação e arquivamento; habilidade de conquistar o respeito e a amizade das pessoas, entender seus problemas e dar explicações claras e satisfatórias a elas; habilidade de trabalhar junto com outras pessoas.¹²¹

Datilógrafo Sênior

Definição: Sob supervisão geral para supervisionar e participar de trabalhos de escritório e datilografia mais complexos e fazer trabalho semelhante, conforme necessário.

Tarefas Típicas: Supervisiona o trabalho do staff envolvido em diversas atividades de escritório e datilografia; prepara materiais e datilografa declarações financeiras ou estatísticas, documentos legais, folhas de pagamento, tabulações, requisições, *vouchers*, ordens de compra, contas e outros formulários que exijam análise independente e iniciativa; digita contratos, especificações e outros documentos legais; recebe contas pendentes; supervisiona os registros de controle de folha de pagamento; prepara e mantém registros diversos e elabora relatórios; compila ou edita e digita relatórios, requisições; armazena e distribui suprimentos de escritório; redige e datilografa correspondência; libera a equipe de supervisão dos detalhes administrativos; explica e interpreta procedimentos difíceis; cria e supervisiona sistemas de arquivamento; mantém registros financeiros e estatísticos; faz leitura de provas e comparação, solicitando e coletando informações de diversas fontes e apresenta capacidade de análise para detectar e corrigir discrepâncias; planeja cronogramas de trabalho dos funcionários administrativos; assessora os subordinados na solução de problemas difíceis; atua como superior na falta do chefe; mantém registros e prepara relatórios.

¹²¹ Funcionalismo Público Municipal em San Diego, loc. cit.

Características diferenciais: Esta classe difere do Datilógrafo Intermediário no sentido de que envolve a responsabilidade pelo trabalho de outros funcionários administrativos e também atividades de escritório excepcionalmente difíceis, com interpretações complexas. Os cargos desta classe possuem uma variedade de responsabilidades e tarefas de organização e estabelecimento de prioridades, bem como o desenvolvimento de procedimentos e sistemas administrativos. Esta classe é diferente do Datilógrafo Sênior devido ao requisito essencial de habilidades de datilografia precisa e acurada.

Padrões para assumir a função: uma combinação de experiência e treinamento equivalente a três anos de experiência em trabalho de escritório e datilografia e graduação no ensino médio ou curso de administração.

Amplio conhecimento dos métodos modernos, procedimentos e equipamentos de escritório; ortografia correta e bom nível de inglês; habilidade de realizar vários serviços de escritório e datilografia avançada; habilidade de organizar e supervisionar o trabalho de um grupo de funcionários de escritório; habilidade de datilografar com precisão a partir de uma cópia clara a uma velocidade não inferior a 50 palavras por minuto; habilidade de redigir correspondência; habilidade de conquistar o respeito e a amizade dos subordinados, colegas de trabalho e do público em geral.¹²²

Todas as funções de datilógrafo foram agrupadas nas três classes mencionadas. Isto indica que uma abordagem de classificação bastante ampla com flexibilidade administrativa, segundo o Diretor de Pessoal, é fundamental na gestão de pessoal e tem sido alcançada em todo o plano de classificação.

IV. PLANO DE REMUNERAÇÃO

Um plano de classificação é um dos fatores-chave no estabelecimento e administração de um plano de remuneração, considerando outros fatores principalmente de natureza econômica, social e ética.

Em termos gerais, a formulação de um plano de remuneração exige a utilização das seguintes técnicas: (a) coleta e análise de dados essenciais; (b) coleta de dados salariais comparáveis; (c) determinação de índices e construção de quadros de pagamento.

O primeiro passo envolve o estudo das condições envolvidas deste serviço no âmbito fora do serviço público, custo de vida e padrões de vida.

A coleta de dados salariais comparáveis exige o estudo de certos cargos de rotina e padronizados que são comuns tanto ao serviço público como às empresas privadas; esse tipo de comparação deve incluir uma ampla faixa de cargos.

¹²² Funcionalismo Público na Cidade de San Diego, loc. cit.

Num processo de classificação, cada cargo é relacionado aos outros de natureza semelhante e ao cargo chave do grupo. O princípio aplica-se também ao processo de classificação de grupos ocupacionais e classes.

Este estudo não trata de outros detalhes de natureza técnica com relação ao plano de classificação. Sua finalidade básica é apenas destacar que um plano de remuneração é a base para a padronização de salários. Tal padronização resulta em remuneração semelhante do trabalho similar, no estabelecimento de escalas de remuneração que refletem os diversos graus de importância ou dificuldade das funções. Um plano de remuneração é um sistema de relações estabelecido de forma equiparada em termos de diferencial de remuneração.

Na Cidade de San Diego, foi estabelecido um plano de remuneração com base em estudos exatos e esse plano tem sido revisado periodicamente.

No momento, o plano consiste em índices padrão numerados de 1 até 49. Cada índice padrão mostra aumentos de cinco passos. A elegibilidade normal para os aumentos de cinco passos, sujeita a serviços baseados em mérito, é a seguinte: seis meses de serviço no passo A, seis meses no passo B, um ano no passo C e um ano no passo D.

Obviamente, a tabela salarial é bastante simples, como demonstrado abaixo:¹²³

¹²³ Conselho Municipal de San Diego, Portaria No. 6139, Estabelecimento de Tabela de Remuneração para Oficiais e Funcionários da Cidade de San Diego, julho de 1954.

ÍNDICES PADRÃO - SALÁRIOS - MENSAL

No.	A	B	C	D	E
1	\$135	\$142	\$149	\$156	\$164
2	142	149	156	164	172
3	149	156	164	172	181
4	156	164	172	181	190
5	164	172	181	190	200
6	172	181	190	200	210
7	181	190	200	210	221
8	190	200	210	221	232
9	200	210	221	232	244
10	210	221	232	244	256
11	221	232	244	256	269
12	232	244	256	269	282
13	244	256	269	282	296
14	256	269	282	296	311
15	269	282	296	311	327
16	282	296	311	327	343
17	296	311	327	343	360
18	311	327	343	360	378
19	327	343	360	378	397
20	343	360	378	397	417
21	360	378	397	417	438
22	378	397	417	438	460
23	397	417	438	460	483
24	417	438	460	483	507
25	438	460	483	507	532
26	460	483	507	532	559
27	483	507	532	559	587
28	507	532	559	587	616
29	532	559	587	616	647
30	559	587	616	647	679
31	587	616	647	679	713
32	616	647	679	713	749
33	647	679	713	749	786
34	679	713	749	786	825
35	713	749	786	825	866
36	749	786	825	866	909
37	786	825	866	909	954
38	825	866	909	954	1002
39	866	909	954	1002	1052
40	909	954	1002	1052	1105
41	954	1002	1052	1105	1160
42	1002	1052	1105	1160	1218
43	1052	1105	1160	1218	1279
44	1105	1160	1218	1279	1343
45	1160	1218	1279	1343	1410
46	1218	1279	1343	1410	1481
47	1279	1343	1410	1481	1555
48	1343	1410	1481	1555	1632
49	1410	1481	1555	1632	1714

V. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A avaliação do desempenho dos funcionários foi considerada como um dos problemas mais complicados da administração de pessoal.¹²⁴ A literatura tem buscado insistentemente encontrar critérios e métodos. Algum progresso tem sido alcançado, porém tão pouco que a impressão geral do leitor é que ainda há muito a fazer com relação à avaliação do desempenho.

Uma análise abrangente da literatura mostra alguns princípios básicos que podem ser resumidos da seguinte forma:

1. As avaliações devem ser instrumentos para comprovar o entendimento e as relações entre supervisores e funcionários e aumentar a eficácia dos serviços.
2. O desempenho dos funcionários deve ser avaliado pelo menos uma vez por ano.
3. A avaliação deve ser intimamente relacionada às funções e tarefas realizadas pelos funcionários.
4. O supervisor é a pessoa chave no processo de avaliação da habilidade de cada funcionário, seu desempenho anterior, seu progresso e sua utilidade em potencial para a organização no que diz respeito a fatores específicos.
5. Um programa de classificação deve atender aos seguintes objetivos básicos (a) estabelecer índices de desempenho; (b) servir como guia para transferências; (c) servir de padrão para promoções ou rebaixamentos; (d) servir de critério para as necessidades de treinamento; (e) servir de auxílio para avaliar resultados de testes; (f) servir como consideração para readmissão ou transferência.

Os pontos básicos mencionados acima indicam que a avaliação do desempenho, utilizada de modo apropriado, pode ser considerada como um elemento chave da coordenação e controle. Na verdade, parece difícil encontrar outros melhores.

O que tem sido feito na administração de San Diego a esse respeito

Em San Diego, foram emitidas instruções detalhadas ao Departamento de Pessoal com relação ao uso do que se denomina relatório de progresso. Esse relatório é o passo básico para uma avaliação de desempenho. Recentemente, foram citadas as principais finalidades dos referidos relatórios de progresso:

1. Produzir classificações de desempenho objetivas, consistentes, úteis e justas.
2. Servir como uma ferramenta de treinamento em programas de desenvolvimento de pessoal.
3. Oferecer uma base para o treinamento periódico em classificação de pessoal.¹²⁵

As políticas relativas ao assunto também foram citadas e podem ser resumidas da seguinte forma:

1. Os relatórios de progresso devem basear-se em análises independentes de dois ou mais supervisores, um dos quais deve ser o supervisor imediato do funcionário avaliado.

¹²⁴ Instituto de Treinamento em Administração Municipal, **Administração de Funcionários Municipais**, Chicago: The International City Managers' Association, 1950, p. 198.

¹²⁵ Funcionalismo Público na Cidade de San Diego, **Instruções sobre Relatórios de Progresso**, In: Manual, junho de 1954, p. 1.

2. O procedimento de classificação deve ser justo e consistente, considerando as classes de funcionários e, sempre que possível, basear-se nos padrões de desempenho publicados para o cargo em questão.
3. Serão oferecidas oportunidades adequadas e iguais a cada funcionário para uma revisão e discussão de seu relatório de progresso com seu avaliador antes de ser dada a classificação final.
4. Os chefes de departamento devem buscar uma distribuição normal dos pontos da classificação com base em avaliações eficientes de seus funcionários.
5. Os relatórios dos programas devem ser utilizados plenamente pelos supervisores nas orientações, treinamento e no desenvolvimento geral de funcionários individualmente e de unidades funcionais; os relatórios anteriores devem estar disponíveis a todos os supervisores para esse fim, de modo a demonstrar o progresso e dar continuidade no acompanhamento de seus funcionários.¹²⁶

Onze páginas mimeografadas do Manual contêm instruções detalhadas sobre os procedimentos que devem ser seguidos na utilização dos relatórios de progresso. Deve-se acrescentar que os próprios relatórios são bastante elaborados. É necessário fazer uma classificação de cada funcionário a cada seis meses com relação à qualidade e quantidade de trabalho, pontualidade, prontidão mental, cooperação, análise e senso comum, contato com o público e iniciativa. Para cada um desses elementos, foram estabelecidos cinco critérios de análise diferentes. Por exemplo, a qualidade do trabalho pode ser avaliada como: (a) excelente; (b) acima da média; (c) satisfatória; (d) ligeiramente abaixo do padrão; (e) inaceitável (Figura 9).

O sistema de avaliação de desempenho pode então ser considerado como bem idealizado, a partir do ponto de vista teórico. Na verdade, os questionários e instruções refletem os melhores princípios da literatura de classificação de desempenho.

Entretanto, este estudo não detectou uma evidência definitiva de eficácia do sistema em termos de controle e coordenação, principalmente devido ao fato de terem sido estabelecidos há muito tempo.

VI. AÇÃO DISCIPLINAR

Esta é outra área onde é necessário superar muitas dificuldades. Em termos teóricos, a ação disciplinar deve ser considerada como um meio de controle e coordenação. Em San Diego, embora ainda não haja procedimentos sistemáticos a este respeito, existe uma filosofia de ação disciplinar. Em termos mais amplos, ela baseia-se no pressuposto de que todos os esforços devem ser feitos a fim de compreender e readaptar os funcionários. Esta é uma tarefa básica da liderança, especialmente em nível de supervisão.

¹²⁶ Ibid., p. 2.

Figura 9

COMITÊ DE FUNCIONALISMO PÚBLICO DA CIDADE DE SAN DIEGO - RELATÓRIO DE PROGRESSO

NAME	CLASSIFICATION	DIV.	PERIOD COVERED	TO	STATUS	REMARKS
<p><i>In making this report disregard your general impression of this employee, whether it is favorable or unfavorable. (1) concentrate on one item at a time. (2) For each item decide in what degree the employee possesses the quality or ability defined on the left, by inserting the descriptive phrase in the right which best describes the employee or his work, then place an "X" in the box provided. If an item does not apply to the person being rated do not mark it.</i></p>						
QUALITY OF WORK CONSIDER DAY-TO-DAY QUALITY OF WORK (CLEAN, ACCURATE, COMPLETE, WORKMAN-LIKE).	OUTSTANDING, COMPLETELY FIRST-RATE OR EXCELLENCE IN JOB.	GOOD AVERAGE, REASONABLY WELL.	WORK OF THE STANDARD, IN THE MIDDLE OF THE RANGE.	SLIGHTLY BELOW STANDARD, SOMEWHAT CARELESS, JUST MEANS TO THE POINT.	UNACCEPTABLE, DEFINITELY BELOW STANDARD, MANY DEFICIENCIES, NEED TO BE RECORDED.	
QUANTITY OF WORK HOW HIGH IS HIS DAY-TO-DAY OUTPUT? DOES HE GET REASONABLE ASSIGNMENTS DONE ON TIME?	EXCEPTIONALLY FAST, ACCOMPLISHES MORE THAN STANDARD EXPECTED.	FAST AVERAGE, OTHER AVERAGE, ACHIEVES MORE THAN STANDARD.	WORKS AN AVERAGE RATE, WORKS TO STANDARD, SOMETIMES WITH SOME EXCEPTIONS.	NEEDS ASSISTING TO KEEP UP TO STANDARD, SOMETIMES TRY TO KEEP UP WITH OTHERS.	OUTPUT TOO SMALL.	
FUNCTIONALITY IS HE CONSCIENTIOUS IN OBSERVING WORKING HOURS (STARTING & QUITTING)? PROMPT IN KEEPING APPOINTMENTS, & ATTENDING CLASSES & MEETINGS?	ALWAYS (OR NEARLY ALWAYS).					
MENTAL ALERTNESS CONSIDER ABILITY TO LEARN NEW WORK; TO ADAPT TO CHANGED CONDITIONS; ABILITY TO UNDERSTAND AND REMEMBER INSTRUCTIONS.	EXCEPTIONAL.	GOOD TO LEARN, COMPREHENDS INSTRUCTIONS, REMEMBERING THEM WELL.	REASONABLE RATE, IN LEARNING, UNDERSTANDS AND REMEMBERS.	UNDERSTANDING LEARNING, BUT LEARNING SLOWLY, DOES NOT LEARN RAPIDLY BUT VERY QUIETLY.	NEEDS SPECIAL TRAINING, SOMETIMES LEARNING.	
COOPERATION CONSIDER THE WAY HE GETS ALONG WITH OTHERS ON THE JOB. DO HIS FELLOW EMPLOYEES LIKE TO WORK WITH HIM? DOES HE TRY TO BE HELPFUL AND CONSIDERATE OF OTHERS?	OUTSTANDING, INCLUDES OTHERS IN HIS WORK, HELPFUL TO OTHERS.	EXCELLENT TEAM WORKER, FRIENDLY & HELPFUL.	WORKS OTHERS' WAY.	DIFFICULT TO WORK WITH, NEEDS TO BE GUIDED, SOMETIMES RELUCTANT TO COOPERATE.	CREATES FRUSTRATION.	
JUDGMENT & COMMON SENSE CONSIDER JUDGMENT & COMMON SENSE AS APPLIED TO HIS WORK. IF THE JOB INVOLVED MAKING DECISIONS, CONSIDER WHETHER THE DECISIONS ARE WISE, JOBS HE KNOWS WHEN TO DEFEND ON HIMSELF AND WHEN TO REFER TO SUPERIOR?	EXCELLENT JUDGMENT, DECISIONS ARE ALMOST ALWAYS WISE, UNDERSTANDING IN CHOICES.	GOOD AVERAGE, DECISIONS USUALLY CORRECT, USES COMMON SENSE.				
CONTACT WITH PUBLIC CONSIDER ATTITUDE TOWARD PUBLIC AND GENERAL EFFECTIVENESS OF CONTACT.	EXCEPTIONALLY GOOD, CAN HANDLE DIFFICULT SITUATIONS WITH EASE, UNDERSTANDING OF THE PUBLIC.	GOOD PUBLIC WILL, CAN HANDLE DIFFICULT SITUATIONS WITH EASE, UNDERSTANDING OF THE PUBLIC.				
INITIATIVE CONSIDER EFFECTIVENESS IN WORKING THINGS OUT FOR HIMSELF, ORIGINAL THINKING, SUGGESTIONS (PRACTICAL OR NOT), RESOURCEFULNESS IN OVERCOMING DIFFICULTIES.	EXCEPTIONALLY GOOD AT WORK, DOES NOT NEED HELP, HAS MANY SUGGESTIONS, VERY HELPFUL TO OTHERS.	WORKS OUT OWN PROBLEMS AND SUGGESTIONS WITH EASE, UNDERSTANDING OF THE PUBLIC.				

Nota do Tradutor: O original encontra-se ilegível

Quando as iniciativas falham e chega o estágio real de ação disciplinar, as punições devem ser cuidadosamente avaliadas já que a readaptação do funcionário é um fator a ser considerado constantemente. De qualquer forma, é importante que a decisão, seja qual for, seja baseada em uma análise minuciosa dos fatos envolvidos.

VII. ORGANIZAÇÃO PARA GESTÃO DE PESSOAL

Basicamente, alguns motivos históricos tem conduzido ao estabelecimento de agências de pessoal independentes neste país. O desejo de evitar abusos e de liberar o funcionário público da influência dos políticos é a força histórica que serviu de base para o estabelecimento de organismos independentes para a realização da função de pessoal. Essas agências independentes tornaram-se guardiãs do sistema de mérito contra os males do partidarismo.

Grande parte das cidades norte-americanas adotaram organismos independentes – o comitê de funcionalismo – como agências de pessoal. Recentemente, no entanto, diversos tipos de organização foram utilizados nos municípios. A característica fundamental dessa nova tendência pode ser mencionada como um movimento em busca da mais completa integração da administração de pessoal sob o Chefe do Executivo.

Na cidade de San Diego, um Comitê de Funcionalismo formado de três elementos nomeados pelo Prefeito ficou responsável pela administração geral do Departamento de Funcionalismo Público. Esse Comitê estabelece as políticas, formula regras relativas a empregos públicos, recomenda planos de classificação e salários e decide recursos (Figura 10).

Um Diretor de Pessoal nomeado pelo Comitê é o chefe do Departamento de Pessoal. Ele propõe e põe em prática políticas e regras; planeja, organiza, dirige programas de pessoal; coordena as questões de pessoal junto a todos os departamentos e agências; e cuida das relações de pessoal em termos gerais.

Um Diretor de Pessoal Adjunto planeja, dirige, coordena a classificação, remuneração, recrutamento, certificação e atividades de vínculos departamentais; administra programas de serviços médicos, registros policiais e treinamento de pessoal; e auxilia nas relações de pessoal.

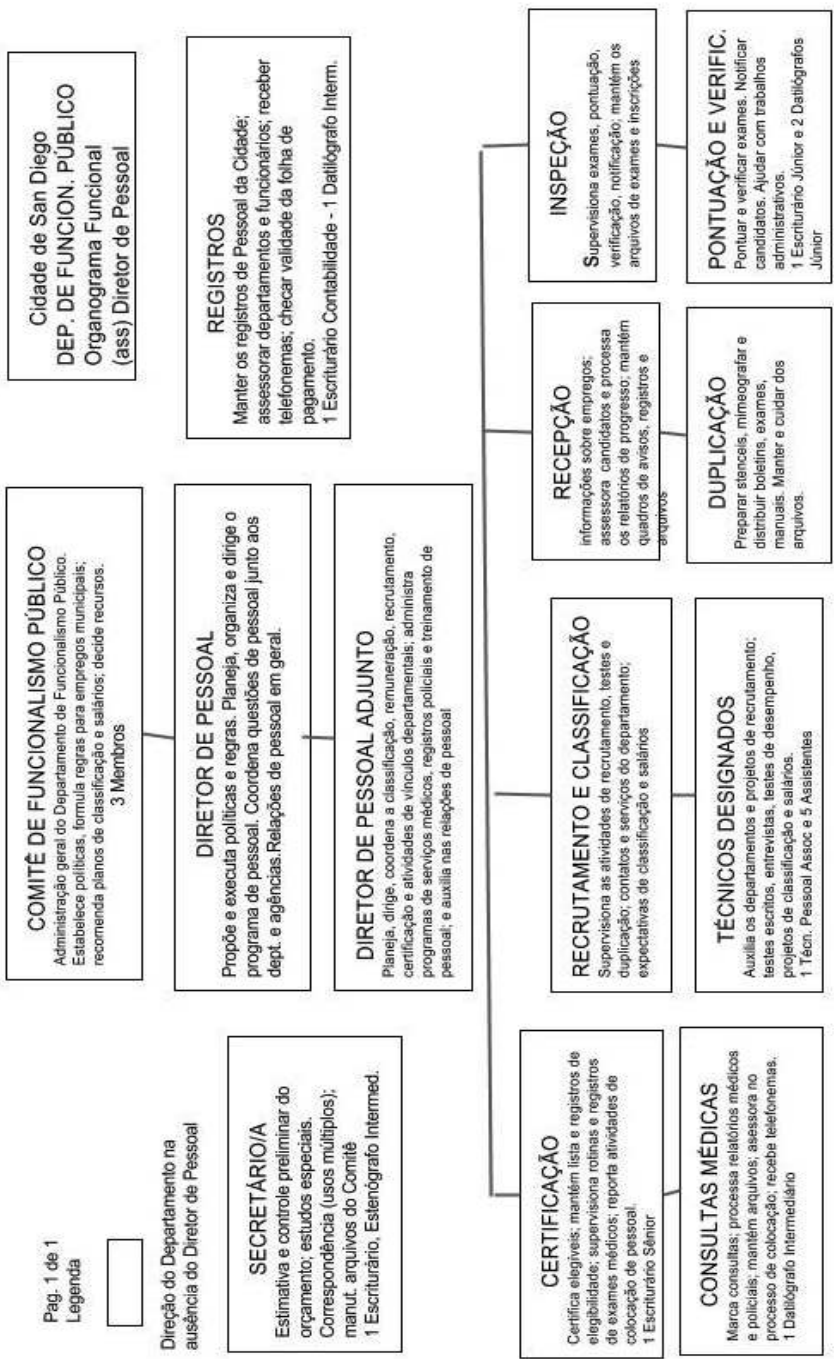
As áreas administrativas do Departamento são responsabilidade direta do Diretor de Pessoal Adjunto. Suas funções básicas podem ser assim resumidas:

- a. Certificação: certifica os elegíveis; mantém listas e registros de elegibilidade; supervisiona as rotinas e registros de exames médicos; reporta atividades de colocação de pessoal.
- b. Recrutamento e Classificação: supervisiona as atividades de recrutamento, testes e duplicação; contatos e serviços do departamento; expectativas de classificação e salários.

- c. Recepção: fornece informações sobre empregos; assessora os candidatos e processa os relatórios de progresso; mantém quadros de avisos, registros e arquivos.
- d. Inspeção: supervisiona exames, pontuação, verificação, notificação; mantém os arquivos de exames e inscrições.

Figura 10

Organograma Funcional - Comitê de funcionalismo público de San Diego



Que avaliação geral pode-se fazer da administração de pessoal na Cidade de San Diego? Pode-se afirmar que o objetivo contido na ideia de gestão tenha sido totalmente atingido?

Os parágrafos seguintes representam uma tentativa de responder as perguntas acima. Obviamente, a avaliação atende diretamente aos alvos básicos desta dissertação.

VIII. RESUMO

A atividade de pessoal representa serviço, sendo também uma fonte de controle. Trata-se de orientar, informar e assessorar os serviços prestados para toda a organização. Em vários aspectos, essa atividade tem sua própria autoridade. Ao mesmo tempo, a área de administração de pessoal é uma fonte natural de padrões e controle. Em outras palavras, o tato, a habilidade e a persuasão do especialista de pessoal é um dos elementos chaves de todo o mecanismo.

Na verdade, a área de pessoal é ampla e rica em termos de recursos para integrar as pessoas e fazer com que unam forças em busca de um alvo comum. Parece, no entanto, que a conquista plena desse resultado exige identificação total do pessoal com o alto staff.

Este capítulo tratou de alguns aspectos da administração de pessoal em San Diego, ou seja, com as fases que tendem a criar controle e coordenação.

Um dos traços fundamentais identificados neste estudo foi a formalização complexa de políticas e procedimentos por parte do Departamento de Pessoal. Entre outros elementos, isto indica um esforço contínuo na melhoria das práticas de pessoal na cidade de San Diego.

No entanto, em que grau essa iniciativa de formalização tem de fato sido traduzida em gestão efetiva de pessoal? Em que grau a administração de pessoal tem sido um fator de coordenação e controle?

Em San Diego, como já foi destacado neste estudo, um grupo de pessoas competentes e dedicadas estão realizando uma atividade notável no Departamento de Pessoal. Porém, do ponto de vista de gestão, parece que o pleno potencial em termos de princípios e procedimentos ainda não está sendo aplicado. Eles ainda não foram transformados em uma força de controle e ligação de forma compatível com seu grau de formalização.

As relações próximas dentro da área de gestão da administração local reduziram as lacunas que resultariam, inevitavelmente, do fato de duas áreas distintas tentarem exercer a liderança, porém parece que a administração de pessoal ainda não atingiu as características dinâmicas necessárias ao planejamento, controle e coordenação. Somente o sistema organizacional pode se responsabilizar por essa falta de uma maior unidade de ação.

CAPÍTULO VII

ORÇAMENTAÇÃO COMO ELEMENTO DE COORDENAÇÃO E CONTROLE

A orçamentação desempenha um papel essencial como instrumento de gestão. Isto tem sido fortemente enfatizado na literatura mais recente sobre administração pública, especialmente no que diz respeito ao governo local.

Na verdade, um estudo recente feito pelo autor demonstrou que os processos orçamentários têm sido uma ferramenta eficaz na coordenação e controle da administração de San Diego.¹²⁷ O governo municipal, que tem sido amplamente elogiado por sua eficácia, tem dado ênfase na abordagem do desempenho na formulação e execução de seu orçamento. Foram adotados métodos e práticas que, além de melhorar os procedimentos orçamentários, tem sido considerado meios eficazes de lidar com as questões municipais.

I. RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA

A Carta da Cidade de San Diego conferiu ao Gerente municipal poderes administrativos amplos e claramente definidos. Ele é o chefe do Executivo e responsável pela administração adequada dos assuntos municipais sob sua responsabilidade. Sua responsabilidade pelo preparo e execução do orçamento está claramente definida na Carta. Na verdade, seu poder de gestão é a própria base da teoria de governo Conselho-Gerente da Cidade.

Sob a atual Carta, a autoridade administrativa foi apresentada no Capítulo IV; por exemplo, do ponto de vista de gestão, a integração administrativa na Cidade não é ideal. Algumas áreas tipicamente administrativas não estão sob a autoridade do gerente e, em alguns casos, as indicações feitas pelo chefe do Executivo estão sujeitas à aprovação do Conselho.

No entanto, a Carta Municipal estabeleceu condições que favorecem a atividade gerencial integrada em uma ampla área do governo municipal. Como já foi dito, isto é acentuado pelo controle do gerente sobre a preparação e administração do orçamento.

¹²⁷ Grande parte da informação apresentada neste capítulo foi compilada a partir do seguinte estudo do autor desta dissertação: CARVALHO, Paulo Neves de, "A Elaboração do Orçamento como uma Ferramenta de Gestão na Administração da Cidade de San Diego", Tese de Mestrado não publicada, The University of Southern California, Los Angeles, 1954, 188 p.

II. DUAS ABORDAGENS ORÇAMENTÁRIAS

O organograma demonstra que o Gabinete do Orçamento desempenha a única função fiscal não incluída no Departamento Financeiro. O Gabinete está diretamente subordinado ao Gerente. Isto se baseia na ideia de que as operações orçamentárias, apesar de sua natureza indiscutivelmente fiscal, deveriam ser consideradas principalmente como uma ferramenta de gestão. Assim, elas devem estar diretamente vinculadas ao Chefe do Executivo.

Os executivos envolvidos na administração da cidade expressaram claramente um entendimento sobre essa abordagem de gestão e estão convencidos de que:

1. A formulação e execução do orçamento colocam nas mãos do Gerente elementos importantes de planejamento, coordenação e controle.
2. O uso permanente desses elementos torna possível a continuidade do processo de supervisão, assegurando um contato mais próximo com as fases básicas da dinâmica da administração.
3. Planejamento, controle e coordenação são ingredientes essenciais à gestão. O orçamento é a “essência da gestão”.
4. A contiguidade é considerada como condição para que as operações orçamentárias permaneçam de fato nas mãos do Chefe do Executivo. Contiguidade não significa meramente proximidade física. A ideia implica uma integração operativa, decisões imediatas, contato pessoal e um fácil exercício da autoridade sobre todos os níveis da administração, além do ajuste permanente da atividade total às metas e programas da administração.

A posição do Gabinete do Orçamento depende da finalidade das operações orçamentárias. Caso sejam consideradas principalmente uma atividade fiscal, elas serão localizadas no Departamento Financeiro. A ênfase sobre o aspecto gerencial definirá uma estrutura organizacional diferente. Esta é a convicção da administração municipal de San Diego e, conseqüentemente, as operações orçamentárias centralizadas são atribuídas ao Gabinete do Orçamento, diretamente sob a responsabilidade do Chefe do Executivo municipal.

De acordo com o conceito tradicional, a orçamentação é principalmente um instrumento financeiro e contábil, basicamente ligado a compras, consolidação de estimativas e controle de gastos. Este é o conceito fiscal de orçamentação.

A abordagem gerencial completa a anterior. Orçamentação torna-se então um instrumento para identificar e alcançar eficácia operacional. De acordo com Frank P. Sherwood:

A abordagem gerencial tem como premissa uma tentativa de analisar mais profundamente o processo orçamentário além de suas manifestações financeiras. A partir do ponto de vista organizacional, esta abordagem retira a função orçamentária da autoridade do departamento financeiro, colocando-a numa relação de staff com o Chefe do Executivo. Talvez a chave para a orçamentação gerencial seja a ideia de planejamento. Planejamento demanda, acima de tudo, a coleta de fatos relevantes ao problema. Sugere a presença de alternativas, cada uma delas avaliada cuidadosamente antes de se tomar decisões. Para mensurar os requisitos financeiros de uma agência de

*forma inteligente, é necessário conhecer (1) quão efetivamente a unidade utilizou seus recursos no passado; e (2) que trabalho se espera da unidade. Apenas compreendendo esses fatos, torna-se possível colocar as estimativas orçamentárias em um plano. Além disto, o plano de despesas só pode ser alterado a fim de adaptar-se à capacidade fiscal da sociedade com base nesses fatos.*¹²⁸

A abordagem gerencial e a orçamentação com base em desempenho são ideias relacionadas. Uma das metas essenciais de ambas, em termos gerais, é disponibilizar ao Executivo o imenso potencial de coordenação e controle das operações orçamentárias. Nas organizações modernas – grandes, complexas e super fracionadas – esse instrumento remoto de controle e coordenação, da parte do Executivo, é de extrema importância.

III. A ORGANIZAÇÃO FUNCIONAL DO GABINETE

Funções gerais.

A Figura 11 mostra a organização funcional do Gabinete do Orçamento na Cidade de San Diego. Algumas das atividades do Gabinete tratam de problemas que não possuem uma natureza diretamente orçamentária. No entanto, elas são diretamente relacionadas ao conceito de orçamento como ferramenta de gestão. Na verdade, elas possuem um impacto inquestionável sobre o orçamento, influenciando na eficiência e eficácia da administração.

A formulação do orçamento inclui os diversos passos para a sua preparação: (1) auxiliar os departamentos na preparação dos orçamentos departamentais e programas de trabalho; (2) coordenar, integrar e revisar estimativas; (3) preparar o documento do orçamento; e (4) auxiliar na revisão legislativa.

A administração orçamentária envolve um processo contínuo de supervisão, buscando familiarizar as unidades administrativas em relação às questões que demonstram desvios das operações de rotina ou das operações planejadas.

A análise de operações realizada no Gabinete do Orçamento indica também um processo contínuo de planejamento administrativo e avaliação de desempenho.

O desenvolvimento do staff por intermédio do Gabinete do Orçamento inclui programas internos, de estágios e treinamento contínuo para o Gabinete do Orçamento.

Cargos: existem 12 cargos atribuídos à administração, análise orçamentária e análise gerencial, de acordo com o orçamento proposto para o ano fiscal 1954-55: chefe do orçamento (1); assistente do chefe do orçamento (1); analista administrativo sênior (1); analistas administrativos adjuntos (3); secretário/estenoógrafo (1); estagiários administrativos (2).

¹²⁸ SHERWOOD, Frank P., **A Abordagem Gerencial à Orçamentação**, Los Angeles: University of Southern California, Los Angeles, 1954, mimeo., p. 5.

O chefe do orçamento planeja o orçamento, prescreve os procedimentos orçamentários, exerce os controles orçamentários e dirige a pesquisa e análise administrativa¹²⁹. Suas tarefas típicas podem ser descritas da seguinte forma:

- (a) Estabelece as formas e procedimentos pelos quais os requisitos orçamentários serão apresentados pelos departamentos;
- (b) Auxilia o Gerente da Cidade no estabelecimento de políticas para orientar a preparação do orçamento anual;
- (c) Analisa os pedidos de orçamento dos departamentos;
- (d) Assiste o Gerente da Cidade no desenvolvimento do orçamento anual final para a recomendação do Conselho;
- (e) Mantém controles orçamentários contínuos a fim de assumir as despesas de acordo com as autorizações e políticas administrativas estabelecidas;
- (f) Planeja e dirige um programa de pesquisa e análise administrativa para o aperfeiçoamento da organização e das práticas municipais;
- (g) Reúne-se com os chefes de departamentos a fim de obter sua aceitação para os métodos administrativos desenvolvidos e aperfeiçoados.

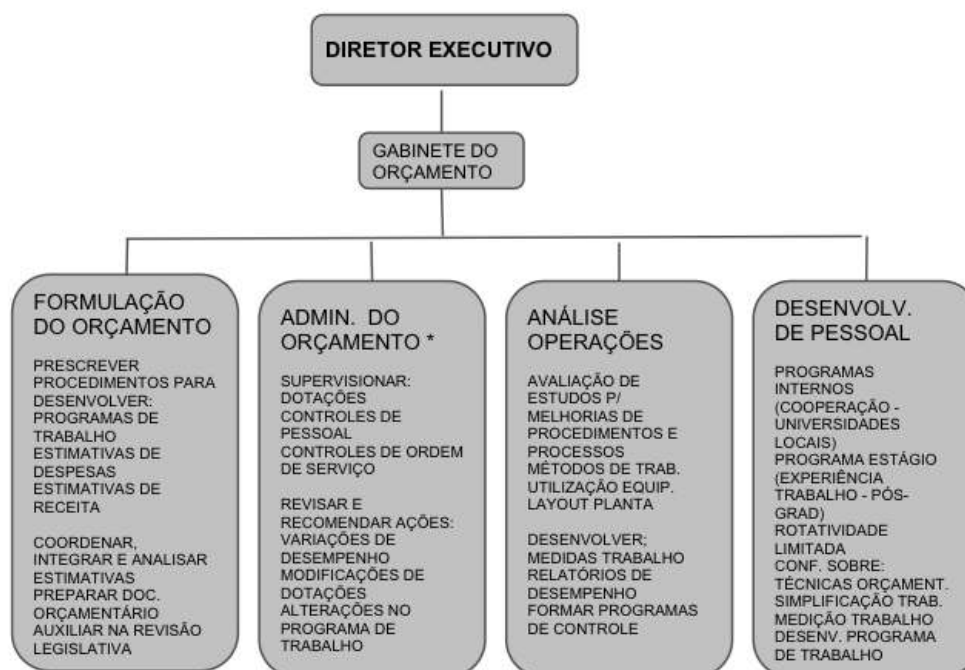
O Assistente do Chefe do Orçamento auxilia o chefe em suas atividades, e suas tarefas típicas são as seguintes:

- (a) Auxilia na preparação do orçamento anual e em todos os assuntos ligados aos gastos das dotações que constam do decreto anual de dotações.
- (b) Cooperar com o auditor e controlador e também com o agente de compras nas questões financeiras da cidade;
- (c) Realiza estudos sobre organização, estrutura, procedimentos e métodos dos departamentos municipais, fazendo recomendações para melhorias.
- (d) Investiga as requisições de adição e substituição de pessoal;
- (e) Auxilia os chefes de departamento na preparação de relatórios regulares adequados sobre atividades e no estabelecimento de padrões de desempenho;
- (f) Analisa e investiga os pedidos de equipamentos;
- (g) Investiga e relata sobre operações, métodos e a eficiência de cada atividade, agindo como chefe do orçamento, na ausência do chefe.

¹²⁹ Essas especificações foram estabelecidas pelo Comitê de Funcionalismo Público da Cidade de San Diego.

Figura 11

Organograma Funcional do Gabinete do Orçamento



* Toda esta atividade deve estar baseada no "Princípio da Exceção", ou seja, CONCENTRANDO A ATENÇÃO EM QUESTÕES QUE SÃO VARIAÇÕES DA ROTINA, PLANO OU PADRÃO.

O Analista administrativo sênior auxilia na supervisão das análises das atividades orçamentárias e administrativas, encarregando-se de uma dessas funções. Suas funções são as seguintes:

- Planeja e dirige o trabalho dos analistas envolvidos na preparação e controle do orçamento ou avaliando as organizações e estruturas administrativas;
- Participa do trabalho, executando as fases mais difíceis das tarefas.
- Analisa dados, descobertas preliminares e conclusões;
- Edita os relatórios;
- Investiga as despesas propostas e recomenda ações.

O analista administrativo adjunto realiza estudos sobre a organização, procedimentos e divisões administrativas, e auxilia os departamentos operacionais na preparação do orçamento. Mais especificamente, suas funções são:

- Investigar e analisar a organização e os procedimentos administrativos;
- Recomendar melhorias para a organização e seus métodos;
- Preparar manuais de procedimentos e formulários originais;
- Auxiliar os departamentos introduzindo novos métodos;
- Investigar reclamações relativas aos métodos municipais;
- Estudar a carga de trabalho a fim de estabelecer os requisitos orçamentários;
- Investigar as requisições de despesas;
- Investigar as solicitações de pessoal;

- (i) Fazer estudos sobre a utilização dos espaços;
- (j) Escrever e preparar relatórios periódicos especiais de natureza complexa, detalhada e abrangente.

O estagiário administrativo realiza uma série de tarefas administrativas, operacionais e de pesquisa, como parte de um plano sistemático de treinamento em métodos administrativos. Algumas tarefas típicas da função:

- (a) Auxilia na análise da organização e procedimentos administrativos, orçamentos e preparação de relatórios;
- (b) Auxilia nos controles administrativos internos e serviços de um departamento operacional;
- (c) Analisa e resume as publicações e documentos;
- (d) Prepara tabulações e relatórios;
- (e) Auxilia em determinadas fases do trabalho de escritório;
- (f) Observa o trabalho realizado e discute os princípios e práticas com os responsáveis.
- (g) Participa de reuniões de treinamento;
- (h) Participa de reuniões oficiais como observador;
- (i) Prepara relatórios sobre o trabalho realizado.

Entre os padrões e requisitos comuns à maioria dos cargos descritos acima, seguem abaixo os mais relevantes: (a) habilidade de coletar e analisar dados; (b) habilidade de tratar as outras pessoas com tato; (c) habilidade de realizar uma análise administrativa bem fundamentada; (d) habilidade de coordenar o trabalho de vários departamentos; (e) habilidade de planejar programas de longo prazo.

IV. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O planejamento orçamentário é realizado principalmente por meio do calendário orçamentário e da utilização de formulários e instruções.

Calendário.

Três fatores básicos são considerados na preparação do calendário orçamentário na administração de San Diego: (1) classificação e subdivisão das operações orçamentárias; (2) estabelecimento de um período de tempo definido para cada subdivisão; e (3) identificação das agências responsáveis pelas diversas subdivisões. O calendário orçamentário estabelece também as datas para a análise administrativa das requisições orçamentárias pelos departamentos. Na verdade, essa análise é uma das fases mais importantes da operação do orçamento, devido ao grau de coordenação e controle que ela representa. Em San Diego, esta análise é realizada pelo Gabinete do Orçamento durante os meses de fevereiro e março. Cada analista do Gabinete fica responsável por um número de departamentos.

Formulários e instruções.

O uso dos formulários adequados tem um papel importante na preparação do orçamento. Isto é particularmente verdade quando a abordagem orçamentária por desempenho é utilizada.

Nos primeiros dias de janeiro, o chefe do orçamento da cidade de San Diego entrega aos chefes de departamentos um conjunto completo de instruções sobre a preparação dos pedidos de orçamento dos departamentos. A utilização de cada formulário é explicada por escrito e com detalhes nas instruções.

Essencialmente, as instruções incluem: (1) a responsabilidade e autoridade do Gabinete do Orçamento; (2) o nome do responsável pela análise dos pedidos de orçamento para aquele departamento específico; (3) uma previsão econômica do próximo ano fiscal; (4) a necessidade da carta de justificativa e de um organograma; e (5) o prazo limite para a preparação do orçamento departamental. Essas instruções são muito importantes do ponto de vista das declarações de políticas.

As instruções dão ênfase aos pontos de interesse especial, alguns dos quais são descritos abaixo:

- A. Deverão ser usados somente os nomes dos cargos atuais aprovados e/ou as taxas de pagamento determinadas pela Comissão de Funcionalismo Público na preparação das estimativas orçamentárias. Qualquer alteração deverá ser discutida na carta de justificativa do departamento;
- B. As tabelas de salários preliminares detalhados foram preparadas pelos métodos de tabulação da IBM. Essas tabelas apresentam os salários médios de cada cargo classificado;
- C. Os funcionários de tempo parcial devem constar com base nos cargos de tempo integral equivalentes. Para isto, deve-se dividir o total de horas de trabalho da mão de obra parcial solicitada pela média de horas anuais dos funcionários de tempo integral. O resultado da divisão é o equivalente decimal dos cargos de tempo integral;
- D. É preciso ter uma clara percepção das classificações orçamentárias básicas: montante, melhoria, aperfeiçoamento, manutenção;
- E. As estimativas devem ser plenamente justificadas, especialmente quaisquer pedidos de aumento na dotação orçamentária resultante do aumento da carga de trabalho. Qualquer alteração proposta no programa de trabalho que resulte em aumento no nível do trabalho, em novo serviço ou nova instalação deverá ser apresentada como pedido suplementar para consideração especial;
- F. As instruções têm uma forte ênfase nesta afirmação: Uma estimativa orçamentária deve representar um programa de trabalho a ser realizado, interpretado em termos de custos monetários;
- G. São exigidas informações comprobatórias de todos os departamentos. A carta de justificativa é de vital importância, pois representa uma análise precisa das atividades e programas de trabalho;
- H. A análise mencionada deve incluir: (1) uma descrição de funções e objetivos de cada unidade organizacional do departamento e atividades realizadas; (2) uma exposição do volume de trabalho previsto, expressando sempre que possível a carga de trabalho em termos de volume específico.

Se for solicitado aumento no orçamento, é necessário que ele seja em função do aumento nas unidades trabalho, devendo ser cuidadosamente explicado e justificado. Deve ser demonstrada uma estatística de comparação do trabalho durante vários anos, como também o volume de trabalho atual e esperado;

- I. Devem ser citadas várias afirmações das instruções, devido ao seu valor no orçamento por desempenho. As afirmações gerais são de pouco valor; é importante passar informações específicas, mostrando como as atuais tendências ou demandas afetam as operações do departamento, fazendo referência às fontes de informação. Comentários explicativos devem ser feitos sobre todos os aumentos ou reduções, comparado com o orçamento atual. Em toda a análise, os fatos e números devem ser apresentados em termos quantitativos. Sempre que possível, a apresentação de tabelas e gráficos deve ser usada no lugar da narrativa. As informações não devem conter infinitos detalhes, porém a informação deverá ser fornecida sobre todas as principais questões e elementos envolvidos;
- J. Um organograma deverá acompanhar a carta de justificativa, indicando as linhas de autoridade e a designação de responsabilidades. Esse organograma é uma fonte de informações bastante útil no processo de preparação do orçamento.¹³⁰

Entretanto, deve-se ter em mente que a preparação do orçamento em San Diego é um processo claramente descentralizado. Na verdade, a descentralização é um corolário da orçamentação como ferramenta de gestão. Seu resultado é um plano mais realista e baseado em fatos, bem como uma maior conscientização de custos em níveis subordinados.¹³¹

Sherwood comentou a importância da descentralização no planejamento orçamentário:

*Estudos feitos no Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Michigan também confirmam a íntima relação entre a descentralização do orçamento e a consciência sobre custos dentro da organização. Essas pesquisas indicam que os supervisores de primeira linha estão mais preocupados com os custos se for delegada a eles maior responsabilidade pelas decisões de custos. Os estudos mostram também que a grande preocupação em manter os custos baixos está associada apenas à delegação de responsabilidade na área de gasto de dinheiro e não é consequência de um senso de participação em outras áreas (MANN, Floyd e BAUNGARTEL, Howard, **A Preocupação do Supervisor com Custos numa Empresa de Energia Elétrica**, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan, 1953), p. 22.*

Resumindo, parece que uma abordagem gerencial à orçamentação desenvolvida em nível de liderança, junto com a delegação inteligente da

¹³⁰ Cidade de San Diego, Gabinete do Orçamento, **Instruções para a Preparação das Requisições Orçamentárias dos Departamentos**, janeiro de 1953, mimeo, p. 13.

¹³¹ SHERWOOD, op. cit., p. 17.

responsabilidade pelo orçamento, pode ser um fator vital para melhorar a eficácia da organização. Isto se alcança (1) mediante um senso de participação nas decisões sobre custos; (2) pelo desenvolvimento de fatos completos em suas fontes; e (3) pelo uso do orçamento nos escalões mais baixos, bem como no topo da hierarquia, como ferramenta de coordenação da organização.¹³²

V. MENSURAÇÃO DO TRABALHO

Um dos aspectos fundamentais da gestão moderna é a ênfase colocada pelo administrador na análise dos fatos para a tomada de decisões objetivas. A objetividade está na essência da gestão moderna. Isto significa que se deve despender um esforço tremendo a fim de reduzir ao máximo a área de subjetividade. É verdade que a natureza social do fenômeno na administração pública faz com que vários estudiosos observem essa iniciativa com ceticismo. No entanto, permanece o fato de que a pesquisa nesta área tem buscado quantificar as informações, tornando a objetividade uma meta atingível em diversas atividades governamentais. A mensuração do trabalho é um instrumento básico para este fim.

Segundo Sherwood, a mensuração do trabalho:

*... como um aspecto importante no processo de coleta de informações possui dupla finalidade: (1) ajuda a melhorar a qualidade do controle e comportamento gerencial; e (2) é particularmente útil no planejamento orçamentário tanto em nível administrativo como legislativo.*¹³³

A finalidade desta seção é relacionar a mensuração do trabalho com o processo orçamentário em San Diego. Apesar do âmbito limitado deste estudo a este respeito, parece recomendável comentar brevemente os pontos básicos sugeridos pela mensuração do trabalho. Esses pontos podem ser formulados por meio das seguintes perguntas: (a) O que é mensuração do trabalho? (b) Como as unidades de produção podem ser determinadas? (c) Os mecanismos estatísticos podem ser utilizados na validação das unidades de trabalho? (d) Que parte das atividades governamentais não é mensurável? (e) A contabilidade de custos é essencial para a instalação de um orçamento baseado em desempenho? (f) Em que sentido e grau os padrões podem ser úteis ao governo?

1. A carga de trabalho ou produção pode ser expressa (a) sem fazer referência ao input (N.T.: volume processado) (exemplo: foram coletadas 400 toneladas de lixo); (b) com relação ao tempo de mão de obra utilizado (exemplo: foram pintados 2.000 suportes para iluminação, exigindo 4.000 horas/homem); ou (c) em termos de custo em dólares, reportando todos os

¹³² SHERWOOD, op. cit., p. 18.

¹³³ SHERWOOD, Frank P., "Mensuração do Trabalho", San Francisco: palestra feita na 48ª Conferência Anual da Associação Municipal de Diretores Financeiros, mimeo., 1954.

recursos usados: mão de obra, materiais, suprimentos e equipamentos (exemplo: os relatórios de custos demonstram que 2.000 suportes para iluminação foram pintados e que a operação custou US\$ 2.300, ou seja, US\$ 1,15 por unidade). Esse custo foi determinado a partir das contas de custos que incluem mão de obra, equipamentos e suprimentos.

Em qual desses exemplos foi empregada a mensuração do trabalho? O Gabinete do Orçamento dos EUA adotou a segunda abordagem, definindo mensuração do trabalho como “um método de se estabelecer uma relação equiparada entre o volume de trabalho executado e a mão de obra utilizada.”¹³⁴ Esta definição utiliza apenas mão de obra para expressar a noção de input. A abordagem de contabilidade de custos é mais ampla, pois inclui também equipamentos e suprimentos como ingredientes de input. Por esse motivo Sherwood sugeriu as expressões abordagem horas/homem, mensuração de desempenho ou mensuração de eficiência, em vez de mensuração de trabalho, referindo-se à definição usada pelo Gabinete do Orçamento dos EUA. O mesmo professor reconheceu, entretanto, que o termo “mensuração do trabalho” é usado geralmente para expressar a relação entre as unidades de mão de obra utilizadas e as unidades de trabalho produzido.¹³⁵

2. Input é essencialmente expresso por meio de horas/homem, dias/homem, anos/homem ou dólares gastos (contabilidade de custos). No entanto, a mensuração da produção é um dos problemas mais difíceis nesta área de estudos. A dificuldade é determinar a unidade de trabalho que melhor reflita o trabalho realizado.

*Alguns critérios foram sugeridos para testar uma unidade de mensuração: Para cada atividade, subatividade ou operação, fazer uma seleção provisória das unidades de mensuração de trabalho mais significativas que possam se aplicar à atividade, subatividade ou operação específica. A unidade de trabalho escolhida deve ser aquela que melhor refletir uma iniciativa realizada sendo, portanto, um indicador razoavelmente verdadeiro do volume de trabalho realizado. Ela deve expressar produção e não necessariamente o resultado da atividade. A unidade selecionada deve ser facilmente contável, usando uma terminologia ligada à atividade mensurada, com dados comparativos facilmente disponíveis, seja por meio de relatórios atuais ou da análise de registros mantidos no departamento.*¹³⁶

¹³⁴ Gabinete do Orçamento dos EUA, **Um Sistema de Mensuração do Trabalho**, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1950, p. 2.

¹³⁵ SHERWOOD, “Mensuração do Trabalho”, op. cit., p. 3.

¹³⁶ SHERWOOD, **A Abordagem Gerencial à Orçamentação**, op. cit., p. 34; Gabinete do Orçamento dos EUA, **Um Sistema de Mensuração do Trabalho**, op. cit., p. 15.

A maioria das operações realizadas pelo Departamento de Obras Públicas é mensurável em termos de unidades de trabalho. Essas unidades atendem às condições exigidas pela teoria de mensuração do trabalho. Elas são simples, reconhecíveis, controláveis, facilmente calculadas e têm a ver com o trabalho realizado. Isto pode ser visto a partir de uma amostra de unidades de trabalho usada em San Diego.¹³⁷

3102	<u>Manutenção de Vias e Becos Sem Pavimentação</u> 1022 Remoção de neve e aspersão de água 1023 Manutenção de prensa de drenagem	Milhas Pé linear
3030	<u>Manutenção de Vias e Becos Pavimentados</u> 1043 Revestimento por lavagem 1045 Repavimentação	Jardas ² Toneladas e pés ²
3106	<u>Limpeza de Vias</u> 1102 Varrição Manual 1107 Controle de ervas daninhas	Milhagem meio fio Pés ²
3402	<u>Coleta e Destinação de Lixo Orgânico</u> 4022 Coleta de Lixo Orgânico 4024 Destinação de Lixo Orgânico	Toneladas Toneladas
3403	<u>Coleta e Destinação de Lixo Comum</u> 4042 Coleta de Lixo 4044 Destinação de Lixo 4045 Limpeza de Lixões Ilegais	Toneladas Toneladas Locais
3404	<u>Coleta de Carcaças de animais mortos</u> 4061 Coleta e Destinação de carcaças de animais	Unidade
3405	<u>Limpeza da Praia</u> 4072 Área de Mission Bay	Jardas ³
3406	<u>Limpeza do Estádio</u> 4081 Limpeza Estádio	Evento
3602	<u>Manutenção e Operação de Sistema de Iluminação de Vias</u> 6205 Limpeza luminárias 6207 Pintura hastes luminárias pendentes 6242 Lâmpadas de luminárias incandescentes	Unidade limpa Haste pintada No. de lâmpadas

Deve-se destacar também que todo o trabalho de uma unidade governamental é dificilmente mensurável em termos de apenas uma unidade de mensuração. Diversas unidades podem ser necessárias, dependendo do número de tipos diferentes de trabalho realizado no departamento, gabinete ou escritório.

¹³⁷ Esses dados foram coletados junto ao Departamento de Finanças, na Cidade de San Diego.

Um último ponto que é bastante significativo para os fins desta dissertação diz respeito ao nível em que deve acontecer a mensuração do trabalho. O nível deve ser trabalho concluído.

Essas ideias sobre as unidades de trabalho ou a mensuração do trabalho são bastante úteis, com certeza, porém observa-se que elas continuam dependendo de um grande grau de avaliação.

3. Uma nova tendência busca utilizar a análise estatística como meio de testar a validade de uma unidade de trabalho. O pressuposto é que a quantidade de trabalho realizada e a quantidade de esforço empregada possuem uma correlação íntima e estável; ou “quanto maior a correlação entre as unidades de input e output e quanto mais estável esse comportamento durante um certo período, maior a possibilidade de que a unidade de produção reflita o verdadeiro trabalho realizado.”¹³⁸
4. Ao tratar das áreas que não podem ser mensuradas em termos de produção, o analista enfrenta o maior problema na orçamentação com base em desempenho. Uma vez que uma unidade de produção não é identificável, métodos diferentes precisam ser criados para servirem de estrutura objetiva de referência no cálculo de despesas. Esses mecanismos enfatizam o controle de pessoal pelo motivo óbvio de que o pessoal é sempre o principal item de despesa.

Como veremos em parte posterior deste capítulo, outras abordagens foram utilizadas na administração de San Diego a fim de calcular as despesas de pessoal em áreas não mensuráveis. A pesquisa intensiva e contínua é a chave para o desenvolvimento desses processos indiretos de compilação e interpretação de fatos.

A literatura tem afirmado que novas técnicas de quantificação de fatos têm reduzido consideravelmente a quantidade de atividades não mensuráveis.

Um estudo recente concluiu o seguinte:

No que diz respeito ao trabalho não mensurável, cremos que estudos exploratórios devem ser realizados sobre as diversas categorias a fim de determinar se deve haver padronização. Uma tabulação de pessoal nas categorias de trabalho não mensurável relacionada nos programas de trabalho dos departamentos em 1952-1953 revela que 30% de todo o pessoal autorizado em todos os departamentos estava engajado em atividades não mensuráveis. Se o pessoal do combate a incêndios e da polícia fosse excluído da tabulação, apenas

¹³⁸ SHERWOOD, “Mensuração do Trabalho”, op. cit., p. 6.

*12,45% de todo o outro pessoal autorizado seria designado para atividades não mensuráveis.*¹³⁹

5. A contabilidade de custos é o processo mais exato para se determinar os custos operacionais quando a produção é mensurável. Trata-se de um método contábil em que os elementos de custos incorridos para se alcançar um objetivo, para realizar uma atividade ou operação ou para completar uma unidade de trabalho ou uma tarefa específica são montados e registrados. Esta é a definição dada por Mikesell, em sua obra *Contabilidade Governamental*.¹⁴⁰ Portanto, cada unidade de trabalho consta como mão de obra, materiais, equipamentos e despesas gerais. Conhecendo-se o custo total de cada unidade de produção do programa e o número de unidades de cada programa, o custo total será facilmente determinado.

Obviamente, registrar tudo é a base desse processo que é, por sinal, “o mecanismo mais completo e abrangente de coleta de dados” e também o mais caro.¹⁴¹

No entanto, o objetivo desta referência é principalmente destacar que o orçamento com base em desempenho pode ser instalado usando processos contábeis sem ônus.

Diversos métodos de estimativa de despesas com base em desempenho já foram discutidos na literatura: (a) abordagem de contabilidade de custos; (b) abordagem horas/homem; (c) abordagem de carga de trabalho; e (d) abordagens aplicáveis a atividades não mensuráveis específicas.

6. Estabelecer padrões é uma meta, porém já foi enfatizado que os índices não se tornam padrões antes de serem testados e aperfeiçoados mediante pesquisa intensiva e extensiva. No entanto, é importante não exagerar a ênfase sobre o uso de padrões no governo. Na gestão pública, eles devem ser um meio de analisar tendências e sugerir ações corretivas.¹⁴²

VI. FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO:

ORÇAMENTO BASEADO EM DESEMPENHO

¹³⁹ TERHUNE, George, **Um Estudo de Caso Administrativo de Orçamentação com base em Desempenho na Cidade de Los Angeles**, Chicago, Associação Municipal de Diretores Financeiros, 1954, p. 19.

¹⁴⁰ MIKESSELL, R. M., *Contabilidade Governamental*, Chicago: Richard D. Irwin, Inc., 1951, p. 668.

¹⁴¹ SHERWOOD, **A Abordagem Gerencial à Orçamentação**, op. cit., p. 35.

¹⁴² Na gestão privada, a abordagem de engenharia busca um padrão ótimo sob condições que frequentemente não são idênticas nas atividades governamentais.

Definição.

É de conhecimento geral que o orçamento com base em desempenho não é ideia nova em nível municipal, porém deve-se reconhecer que uma nova ênfase tem sido dada a ele. Um relatório recente da Associação Municipal de Diretores Financeiros afirma que “um renovado interesse na melhoria da gestão financeira das unidades governamentais e uma conscientização sobre as possibilidades inerentes à abordagem do orçamento baseado em desempenho têm levado cada vez mais municípios de todos os tamanhos a explorarem e, em alguns casos, adotarem esse tipo de orçamento.”¹⁴³

O que é orçamento baseado em desempenho? A Comissão para a Organização do Poder Executivo do Governo criou a expressão “orçamento baseado em desempenho” em 1949, referindo-se a um orçamento apresentado de forma a ênfatar principalmente os programas ou projetos a serem realizados, ou seja, o trabalho a ser executado ou os serviços que serão prestados, em vez daquilo que será adquirido, como serviços pessoais, materiais, equipamentos, etc. Esses referidos objetos seriam, afinal, apenas um meio para alcançar um fim. O essencial no orçamento é o trabalho ou o serviço que será realizado, e o que aquele trabalho ou serviço irá custar.¹⁴⁴

Este conceito destaca as ideias básicas sobre gestão que não são enfatizadas no conceito tradicional de orçamento. A definição tradicional identifica o orçamento como uma estimativa de despesas propostas para um determinado período de tempo ou finalidade e o meio proposto para financiar essas atividades.¹⁴⁵

O Relatório da Força Tarefa da Comissão Hoover sobre Orçamento Fiscal e Atividades Contábeis considerou que:

*... a fim de produzir um plano orçamentário mais simples, compreensível e satisfatório para os membros do Congresso, repórteres jornalísticos e o público em geral, este pesado documento orçamentário precisa ser completamente reformulado de acordo com os programas de trabalho. É o que se chama de orçamento baseado em programa ou desempenho, que analisa o trabalho dos departamentos e agências governamentais de acordo com suas funções, atividades ou projetos principais. Portanto, ele se concentra no aspecto geral e na importância relativa do trabalho a ser executado ou do serviço a ser prestado, e não nem objetos a ser adquiridos pelos departamentos e agências, como serviços pessoais, contratuais, suprimentos, materiais, equipamentos, etc.*¹⁴⁶

¹⁴³ Associação Municipal de Diretores Financeiros, **Orçamento Baseado em Desempenho e Contabilidade de Custos Unitários para Unidades Governamentais**, Chicago: Municipal Finance Officers Association, Accounting Publications Series no. 11-2, 1954, p. 1.

¹⁴⁴ Comissão para a Organização do Poder Executivo do Governo, **Orçamentação e Contabilidade**, Um Relatório ao Congresso, Washington, D.C.: US Government Printing Office, fevereiro e 1949, p. 8.

¹⁴⁵ Comitê Nacional de Contabilidade Municipal, **Terminologia Contábil Municipal**, Chicago: The National Committee on Municipal Accounting, 1949, p. 6.

¹⁴⁶ **Relatório da Força Tarefa sobre Atividades Fiscais, Orçamentárias e Contábeis**. Um Relatório preparado para a Comissão para a Organização do Poder Executivo do Governo, Washington, D.C.: Govt. Printing Office, janeiro de 1949, p. 74.

Baseando-se na análise comparativa de orçamentos específicos em nível federal e local, George Terhune definiu orçamento com base em desempenho como “ a análise do trabalho dos vários departamentos de acordo com suas funções principais, subfunções, atividades e subatividades, com base nos programas de trabalho dos departamentos.”¹⁴⁷

Análise funcional.

A partir do que foi dito, parece evidente que um dos passos básicos para um orçamento baseado em desempenho é identificar cada uma das funções desempenhadas pelos vários departamentos. Isto exige um contato mais próximo dos analistas com os departamentos ou gabinetes

*... a fim de obter os dados sobre as atividades desempenhadas, o pessoal responsável por essas atividades, o tipo de trabalho realizado, a base legal para o trabalho realizado, a disponibilidade de informações estatísticas sobre a carga de trabalho e as possíveis unidades de mensuração a serem utilizadas.*¹⁴⁸

As funções são elaboradas a fim de expressar uma característica comum existente em um grupo de departamentos ou serviços. Não existe regra para a determinação dessas funções, embora a maioria delas, como segurança, saneamento, vias e estradas, seja amplamente reconhecida como categorias na teoria e prática do governo local.

Frank A. Lowe e George Terhune prepararam um detalhamento funcional da Cidade de Los Angeles, onde todas as atividades municipais são agrupadas em oito funções. As funções foram codificadas e classificadas, bem como as subfunções, atividades e subatividades.

<u>CÓDIGO DE SÉRIE</u>	<u>FUNÇÃO GERAL</u>
10	Governo Geral
20	Proteção às Pessoas e Propriedade
30	Saúde e Saneamento
40	Estradas, Pontes e Estruturas
50	Serviços Culturais e Recreativos
60	Pensão e Aposentadoria dos Funcionários
70	Pagamento de Títulos e Juros
80	Diversos
	SUBFUNÇÕES (Função Geral: Proteção a Pessoas e Propriedade)
21	Regulamentação Estrutural
22	Proteção contra Incêndio
23	Proteção Policial
24	Engenharia de Tráfego
25	Regulamentação de Serviços Públicos
26	Hospital de Emergência

¹⁴⁷ TERHUNE, op. cit., p. 3.

¹⁴⁸ TERHUNE, op. cit., p. 3.

27	Serviços Jurídicos
28	Seguros e Indenizações
29	Regulamentação das Agências Beneficentes
	SUBFUNÇÃO, DEPARTAMENTO E ATIVIDADE (Subfunção: Regulamentação Estrutural)
21	Regulamentação Estrutural
21.1	Departamento de Construções e Segurança
21.10	Administração Departamental
21.11	Licenças e Inspeções de Construções
21.12	Licenças e Inspeções de Canalização
21.14	Licenças e Inspeções de Aquecimento e Refrigeração
21.15	Licenças e Inspeções Mecânicas
21.16	Manutenção e Operação de Sist. Combate a Incêndio e Sinalização Policial
	ATIVIDADE E SUBATIVIDADE (Atividade: Licenças e Inspeções de Construções)
21.11	Licenças e Inspeções de Construções
21.110	Administração
21.111	Verificação de Plantas
21.112	Guichê de Atendimento ao Público
21.113	Aplicação de Zoneamento
21.114	Relatórios
21.115	Inspeção de Construções
21.1150	Administração
21.1151	Inspeção
21.1152	Inspeção de Alvenaria
21.1153	Realocação
21.1154	Manutenção e Ocupação
21.1155	Parapeitos
21.1156	Desobstrução e Reabilitação de Favelas ¹⁴⁹

A análise funcional na Cidade de San Diego parece menos elaborada e mais flexível:

FUNÇÕES GERAIS

1. Governo Geral
2. Segurança Pública
3. Ruas e Estradas
4. Saneamento e Remoção do Lixo
5. Engenharia Geral e Obras Públicas
6. Biblioteca
7. Serviços de Parques e Recreação
8. Contribuições para Projetos Comunitários

¹⁴⁹ LOWE, Frank A., "Como Iniciar um Programa de Orçamento Baseado em Desempenho", IN: **Orçamento Baseado em Desempenho e Contabilidade de Custos Unitários para Unidades Governamentais**, op. cit., p. 3; Também TERHUNE, op. cit., p. 3. Suas classificações divergem em alguns pontos.

9. Contribuições para Sistemas de Aposentadoria
10. Serviço de Débito
11. Provisão para planos de pensão
12. Reserva Contingencial
13. Diversos.¹⁵⁰

É fácil observar que uma classificação de despesas por funções fornece algum *insight* sobre as políticas ou tendências de uma administração, bem como generalizações sobre a importância relativa das áreas administrativas mais amplas.

Para fins de comparação, a importância relativa dessas funções na Cidade de San Diego, em termos de despesas, é demonstrada abaixo:

Governo Geral	\$1,613,791.00
Segurança Pública	6,425,211.00
Ruas e Estradas	1,657,557.00
Saneamento e Remoção do Lixo	2,960,642.00
Engenharia Geral e Obras Públicas	1,091,356.00
Biblioteca	659,807.00
Serviços de Parques e Recreação	1,997,145.00
Contribuições para Projetos Comunitários	130,202.00
Diversos (incluindo cemitério)	250,281.00
Contribuições para Sistemas de Aposentadoria	658,266.00
Pagamento de Títulos	911,177.00
Provisão para planos de pensão (anos anteriores)	957,799.00
Reserva Contingencial	1,150,000.00

Os números acima aparecem no orçamento proposto para o ano fiscal 1954-1955. Deve-se destacar que a atividade relativa à educação é realizada por uma diretoria independente, com um orçamento separado. A função de saúde é responsabilidade do Conselho Municipal. Nessas áreas, a participação da administração municipal é muito pequena.

A função, em cada unidade onde é executada, é subdividida e analisada por meio de atividades principais, e um número de código é atribuído a cada uma delas. A definição dessas atividades é uma questão que envolve análise pessoal e experiência administrativa.

Um exemplo de classificação de despesas vai ilustrar o processo de detalhamento utilizado em San Diego:

Função: Governo Geral
 Departamento: Finanças (Divisão de Serviços Gerais)
 No. Departamento: 06.50
 Atividades:
 06.51 Administração

¹⁵⁰ Cidade de San Diego, **O Orçamento Anual 1954-1955 da Cidade de San Diego.**

06.52	Serviços de Escritório
06.53	Tabulação Máquina
06.54	Contabilidade Clientes Água
06.55	Atendimento Clientes Água
06.56	Qualificação de Água e Atendimento ¹⁵¹

Neste ponto, deve-se observar que o documento orçamentário geralmente apresenta apenas um resumo do processo de orçamentação baseado em desempenho. Em San Diego, por exemplo, as estimativas das atividades são analisadas de acordo com os objetos tradicionais, ou seja, artigos adquiridos, como serviços pessoais, serviços contratuais e materiais e suprimentos.¹⁵² Entretanto, cada uma dessas atividades também foi analisada por subatividades.

A Figura 12 é uma ilustração da afirmação acima. As requisições de orçamento para a Divisão de Saneamento são demonstradas em termos de atividades e essas atividades são reduzidas a serviços, materiais e suprimentos, bem como encargos fixos. As subatividades não são indicadas, embora tenham sido cuidadosamente desenvolvidas.

As atividades coleta e destinação do lixo orgânico (código 3402 na Figura 12) e coleta e destinação do lixo comum (código 3404), por exemplo, foram detalhadas da seguinte forma:

Departamento: Obras Públicas (Divisão de Saneamento)
 No. Departamento: 34.00
 Função: Saneamento e Remoção do Lixo

Atividades e Subatividades

34.02	<u>Coleta e Destinação de Lixo Orgânico</u>	<u>No. Conta de Custo</u>
	Supervisão	4021
	Coleta do Lixo	4022
	Destinação do Lixo	4024
34.03	<u>Coleta e Destinação de Lixo Comum</u>	
	Supervisão e Coleta de Lixo	4041
	Coleta de Lixo	4042
	Supervisão e Destinação do Lixo	4043
	Destinação do Lixo	4044
	Coleta Mercado	4045
	Limpeza de Lixões Ilegais	4046

¹⁵¹ Cidade de San Diego, Departamento Financeiro, **Classificação de Despesas**, 1954.

¹⁵² Na terminologia contábil, objeto "aplica-se ao artigo comprado ou serviço adquirido, diferentemente dos resultados obtidos a partir dos gastos – por exemplo, serviços pessoais, serviços contratuais e materiais e suprimentos." Esta é a definição de R. M. Mikesell em sua obra **Contabilidade Governamental**, op. cit., p. 679.

	Limpeza manual de ruas	4048
	Limpeza Manual de becos	4049

Figura 12

Requisições de orçamento para divisão de saneamento

CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA				
ORÇAMENTO DEPARTAMENTAL				
1. FUNDO 100	2. FUNÇÃO Saneamento e Remoção de Resíduos	3. No. DEPT. 34.00	4. DEPARTAMENTO Obras Públicas - Divisão Saneamento	
5. CLASSIFICAÇÃO	6. DESPESAS ATUAIS 1951-1952	7. ORÇ. ATUAL 1952-1953	8. ORÇ. PROPOSTO 1953-1954	9. ORÇ. FINAL 1953-1954
RESUMO				
SERVIÇOS PESSOAIS	\$595,842	\$ 803,925	\$ 892,070	\$ 968,430
DESPESA NÃO-PESSOAL	142,140	253,633	306,999	308,135
EQUIPAMENTO	67	880	305	305
TOTAL DOTAÇÃO PARA DIVISÃO	\$738,049	\$1,058,438	\$1,199,374	\$1,276,870
DESPESA ALOCADA	13,328	46,646	29,343	30,235
TOTAL ORÇAMENTO DIVISÃO	\$751,377	\$1,105,084	\$1,228,717	\$1,307,105
ANÁLISE POR ATIVIDADES				
34.01 SUPERINTENDÊNCIA DA DIVISÃO, DESPESAS GERAIS E DE ESCRITÓRIO				
Serviços Pessoais	\$ 21,687	\$ 25,565	\$ 22,985	\$ 24,514
Serviços Contratuais	604	8,102	7,921	7,921
Materiais e Suprimentos	961	1,875	1,949	1,949
Taxas Fixas	8,247	10,290	13,390	14,526
Aluguel de Equipamentos	1,245	1,263	194	194
Orçamento Total Atividade	\$ 32,744	\$ 47,095	\$ 46,439	\$ 49,104
34.02 COLETA E DESTINAÇÃO DE LIXO ORGÂNICO				
Serviços Pessoais	\$ 89,829	\$ 140,216	\$ 178,083	\$ 193,778
Serviços Contratuais	186	300	600	600
Materiais e Suprimentos	1,694	2,400	2,600	2,600
Taxas Fixas	--	781	1,655	1,655
Aluguel de Equipamentos	19,322	42,746	49,411	49,411
Orçamento Total Atividade	\$111,031	\$ 186,443	\$ 232,349	\$ 248,044
34.03 COLETA E DESTINAÇÃO DE LIXO COMUM				
Serviços Pessoais	\$439,991	\$ 594,723	\$ 655,489	\$ 711,821
Serviços Contratuais	227	60	40	40
Materiais e Suprimentos	2,282	3,562	3,619	3,619
Taxas Fixas	4,024	6,305	6,605	6,605
Aluguel de Equipamentos	96,622	167,862	209,818	209,818
Orçamento Total Atividade	\$543,146	\$ 772,512	\$ 875,571	\$ 931,903
34.04 COLETA ANIMAIS MORTOS				
Serviços Pessoais	\$ 4,859	\$ 5,043	\$ 4,997	\$ 5,785
Materiais e Suprimentos	27	25	47	47
Aluguel de Equipamentos	1,418	2,032	2,413	2,413
Orçamento Total Atividade	\$ 6,304	\$ 7,100	\$ 7,457	\$ 8,245
34.05 LIMPEZA DA PRAIA				

Serviços Pessoais	\$ 31,093	\$ 31,582	\$ 30,516	\$ 32,532
Materiais e Suprimentos	41	150	54	54
Aluguel de Equipamentos	4,972	5,468	6,683	6,683
Orçamento Total Atividade	\$ 36,106	\$ 37,200	\$ 37,253	\$ 39,269
34.06 LIMPEZA DO ESTÁDIO				
Serviços Pessoais	\$ 8,383	\$ 6,796	\$ --	\$ --
Materiais e Suprimentos	87	150	--	--
Aluguel de Equipamentos	181	262	--	--
Orçamento Total Atividade	\$ 8,651	\$ 7,208	\$ --	\$ --
ATIVIDADES DE OBRAS PÚBLICAS ALOCADAS				
Divisão de Ruas	\$ 11,309	\$ 35,127	\$ 24,730	\$ 25,460
Divisão de Prédios Públicos	1,812	11,200	3,494	3,647
Divisão Elétrica	207	319	1,119	1,128
Total	\$ 13,328	\$ 46,646	\$ 29,343	\$ 30,235

O último passo vai mostrar o detalhamento de cada subatividade ou operação em contas objeto:

3402	<u>Coleta e Destinação do Lixo</u> <u>Supervisão</u> Mão de Obra Equipamento <u>Coleta de Lixo</u> Mão de Obra Materiais Equipamentos Encargos Fixos Serviços Contratuais (Unidade de Trabalho: Tonelada) <u>Destinação do Lixo</u> Mão de Obra Serviços Contratuais (Unidade de Trabalho: Tonelada)	<u>No. Conta de Custo</u> 4021 4022 4024
3403	<u>Coleta e Destinação de Lixo</u> <u>Supervisão da Coleta de Lixo</u> Mão de Obra Equipamentos <u>Coleta de Lixo</u> Mão de Obra Materiais Equipamentos Encargos Fixos (Unidade de Trabalho: Tonelada) <u>Supervisão da Destinação do Lixo</u> Mão de Obra Equipamentos <u>Coleta Mercado</u> Mão de Obra Materiais Equipamentos (Unidade de Trabalho: Tonelada) <u>Limpeza de Lixões Ilegais</u> Mão de Obra Materiais Equipamentos (Unidade de Trabalho: Local) <u>Limpeza Manual de Ruas</u> Mão de Obra Equipamentos	4041 4042 4043 4045 4046 4048

	<u>Limpeza Manual de Becos</u> Mão de Obra Equipamentos	4049 ¹⁵³
--	---	---------------------

Abordagem de contabilidade de custos.

Os exemplos acima demonstraram que os departamentos e atividades são identificados por números de códigos. Observa-se também que cada subatividade é identificada por um número de conta de custo. Esses códigos são estabelecidos de forma a facilitar a identificação do departamento, a atividade e a subatividade.

A cobrança correta nas contas de custos demanda instruções detalhadas, emitidas pelo auditor e controlador municipal.

Em San Diego a contabilidade de custos é a abordagem fundamental usada para o controle e orçamento de despesas. Deve-se reiterar que isto não quer dizer que a contabilidade de custos seja o único método de preparação de um orçamento com base em desempenho.

Registro de despesas.

O processo de registro de despesas deve ser considerado agora. No entanto, seria apropriado analisar o que foi discutido até agora com relação ao controle de despesas.

É comum a ideia de que o controle de despesas só é possível se elas forem classificadas da forma adequada. Para isto, diversos tipos de classificação foram introduzidos:

- a. Classificação por fundos, que relaciona uma determinada despesa a um determinado fundo (fundo geral, fundo rotativo, etc.). Cada fundo é uma entidade contábil.
- b. Classificação por função, ou seja, por classes amplas de serviços prestados à população (governo geral, segurança pública, preservação da saúde, recreação, empreendimentos de serviços públicos, etc.).
- c. Classificação por atividades: em termos gerais são as subdivisões de uma função (despesas de saneamento e função de remoção do lixo, por exemplo, podem ser agrupadas nos seguintes títulos: limpeza de sistemas de esgoto, instalação de tubulação, coleta e destinação de lixo orgânico, coleta e destinação de lixo comum, coleta de carcaças de animais mortos, etc.). Esses títulos representam atividades.

¹⁵³ Fonte: Cidade de San Diego, Departamento Financeiro, 1954.

- d. Classificação por unidade organizacional. Este elemento de classificação demonstra a unidade do governo onde foi efetuada a despesa. Em San Diego, a função segurança pública, por exemplo, é executada em diferentes unidades identificadas por códigos diferentes:

Segurança Pública (Função)

<u>No. Dept.</u>	<u>Dept. e Atividade</u>	<u>Unidade Governamental</u>	<u>Atividades</u>
15.00	15.01 15.02 25.03 15.04 15.05 15.06	<u>Departamento de Polícia</u>	Despesas Gerais e Administrativas Divisão de Registros Escritório Comercial e Comunicação Prisão Divisão Detetives Patrulha Uniformizada
16.00	16.01 16.02 16.03 16.04	<u>Corpo de Bombeiros</u>	Despesas Gerais e Administrativas Prevenção de Incêndios Combate a Incêndios Manutenção de Equipamentos
17.00	17.01 17.02 17.03 etc.	<u>Departamento de Inspeção</u>	Administração Inspeção de Construções Inspeção Elétrica

- e. Classificação por objeto. Como definido acima, objeto é aquilo que provocou a despesa (serviços pessoais, contratuais ou mesmo objetos específicos, como mesas, máquinas de escrever, etc.). Cada atividade é expressa como um total desses objetos.
- f. Classificação por natureza, que, em termos gerais, indica se a despesa se refere a benefícios presentes, passados ou futuros (amortização de dívida, despesas atuais, despesa de capital).

A abordagem da orçamentação com base em desempenho dá ênfase à classificação funcional e reduz o sistema de classificação para subatividades sempre que possível.

Quando as contas de custo são estabelecidas para cada subatividade, essas contas vão expressar o custo do programa de trabalho em termos de subatividades, como também em termos de objetos utilizados.

O custo objeto também é registrado na conta, porém trata-se apenas de um meio de se determinar o custo do serviço prestado.

Como deve-se expressar um programa? Idealmente, por unidades de trabalho que, por sua vez, são determinadas por meio de técnicas de mensuração de trabalho.

Como já foi dito neste capítulo:

- a. Uma vez que as atividades sejam ou possam ser detalhadas em subatividades, a meta é determinar o programa de trabalho que corresponde àquela subatividade, em unidades de trabalho e seus custos. Caso isto possa ser feito, um objetivo do orçamento com base em desempenho já terá sido totalmente alcançado.
- b. Algumas funções podem ser detalhadas em atividades, porém não podem ser expressas em termos de trabalho realizado porque: (1) a natureza da atividade não é suscetível a mensuração em unidades de trabalho; ou (2) ainda não existe uma unidade de trabalho adequada. No entanto, sempre que possível, pelo menos uma análise de custos por atividades deve ser instalada. Não há dúvida de que isto é bem melhor que expressar as despesas meramente por objetos, que não tem grande significado em termos de serviços prestados.
- c. Algumas atividades que cobrem relativamente pequenas áreas têm seus custos expressados simplesmente por contas tradicionais de objetos.

De acordo com o orçamento proposto para o ano fiscal 1954-1955, em torno de 90% das funções desempenhadas pela Cidade de San Diego são analisadas por atividades.

Se for possível a mensuração, deve-se elaborar um sistema de relatórios de custos contendo as seguintes informações: (a) despesas acumuladas para aquela atividade específica; (b) unidades de trabalho acumuladas que já foram realizadas. Naturalmente, o custo unitário será obtido dividindo-se as despesas acumuladas pelas unidades de trabalho acumuladas. Esta unidade de custo multiplicada pelo trabalho estimado fornecerá o custo total do programa, que foi estimado para o ano fiscal corrente.

Na Cidade de San Diego, são utilizados procedimentos IBM na preparação dos relatórios mensais de custos. Os supervisores ou funcionários registram as unidades de trabalho e custos em cartões que são perfurados e agrupados automaticamente no Departamento Financeiro.

São utilizados TRÊS tipos de cartões:

- a. Cartão de mão de obra diária (Figura 13)
- b. Cartão de mão de obra quinzenal (Figura 14)
- c. Cartão de equipamento (Figura 15)
- d. Cartão quinzenal de equipamento (Figura 16)
- e. Cartão de material

Os cartões de mão de obra diária são fornecidos aos funcionários que dividem seu tempo frequentemente entre mais de uma conta de custos. Todos os outros funcionários utilizam o cartão de mão de obra quinzenal. O tipo de trabalho realizado é identificado por números de código usados juntamente com cada conta de custos ou ordem de serviço.

Figura 15
Cartão de equipamento

CITY OF SAN DIEGO - DIVISION OF ACCOUNTING

EMPLOYEE NAME: Ronald Roe
 EMPLOYEE NUMBER: J. Doe

EMPLOYEE NAME: Ronald Roe
 EMPLOYEE NUMBER: 900 950

DATE: 8 129 53 YEAR: 2018

EQUIPMENT

DATE	STOP	START	SPEED/MILES PER HOUR	MILES ON HIGHWAYS	DESCRIPTION	DEPT. NO.	DATE	HOURS	AMOUNT
4061				25	Pick-up dog at 30th & Adams Street				
4046				10	Clean-up illegal dump at 3rd & Broadway Street				
4091				15	Clean-up beach at Pacific Beach				

CITY TRANSPORTATION APPROVED: _____

DATE: _____

FORM 01-53, 5/9

Descrição:

1. Coletar carcaça de cão na Rua Adams, 30.
2. Limpar lixão irregular na Rua Broadway, 3
3. Limpar orla Pacific Beach

A utilização de equipamentos também é reportada os cartões IBM diários ou quinzenais sempre que aplicável. As milhas ou horas de operação de cada equipamento devem ser reportadas nos cartões individuais de uso de equipamentos. Uma lista de taxas de aluguel de equipamentos, preparada para cada classe de transporte e revisada periodicamente, indica quanto deve ser cobrado por cada classe de equipamento por milha. Os dados básicos, inclusive as despesas totais de equipamentos para aquela operação específica, são perfurados no cartão. Quando não é possível cobrar com base nas operações específicas, é usado um tipo de cartão diferente. Nesse caso, as cobranças são feitas apenas com base em milhas ou horas de utilização.

O controle do material utilizado é obtido por meio de um cartão diferente, onde se perfuram informações de uma requisição do almoxarifado (Figura 23). Essa informação contém principalmente: (a) identificação do material; (b) preço unitário; (c) valor total; (d) quantidade; (e) número de estoque; (f) quantidade mínima (estoque) prescrita para aquele tipo de material; e (g) quantidade em mãos.

Relatórios de Despesas

Relatório de custos operacionais.

Mensalmente, os cartões perfurados são automaticamente tabulados para a preparação de um relatório de custos operacionais referente ao mês atual e ao ano fiscal (até a data). Esse relatório fornece os dados sobre custos funcionais por conta de custo, bem como os elementos de custos dentro de cada conta.

O relatório reproduzido na Figura 17 mostra, por exemplo, que 5.628,5 toneladas de lixo foram coletadas até outubro do ano fiscal 1953-1954. Essa operação custou US\$ 74.943,79, indicando que a coleta de cada tonelada custou ao município em torno de US\$ 13,20. Também foram coletadas 11,415 carcaças de animais mortos durante 4 meses e o contribuinte pagou US\$ 2.796,39 pelo serviço. Esses números representam uma média de US\$ 0.24 pela coleta de cada carcaça.

Um relatório de custos fornece também material indispensável para o estabelecimento dos custos padrão.

Deve-se observar que as despesas de cada operação são apresentadas por classificações mais amplas de contas de salários, serviços contratuais, materiais e suprimentos, encargos fixos e aluguel de equipamentos. Sempre que possível, o número de unidades de trabalho realizadas em cada conta de custos é também indicado.

Uma análise de mão de obra referente ao mês atual e ao ano fiscal corrente até o momento identifica as diversas classes de mão de obra cobradas em cada conta de custos, fornecendo uma apuração do total de mão de obra resumido por classes.

Despesas e receitas de equipamentos.

Este relatório já foi mencionado (Figura 7). Ele mostra como o equipamento é cobrado no mês corrente e no ano fiscal até a data atual.

Estimativas baseadas em unidades de trabalho.

As estimativas de unidades de trabalho a serem realizadas no ano fiscal subsequente precisam ser o mais objetivas possível. A coleta de lixo, por exemplo, é estimada de acordo com instruções emitidas pelo Gabinete do Orçamento:

GABINETE DO AUDITOR E CONTROLADOR MUNICIPAL - CIDADE DE SAN DIEGO

Figura 17

Relatório de Custos da Divisão de Saneamento

OFFICE OF CITY AUDITOR AND COMPTROLLER						Page 1
CITY OF SAN DIEGO						
DEPARTMENT	Sanitation	TYPE OF REPORT	Cost		PERIOD ENDING Oct. 1953	
DESCRIPTION	ACCOUNT NUMBER	CURRENT MONTH		TO DATE		
		QUANTITY	AMOUNT	QUANTITY	AMOUNT	
<u>3401 Divisional Superintendence, Office and General Expense</u>						
<u>Divisional Superintendent</u>	4001					
Office and General Expense	4001					
Adm. Supervision	4001					
Labor	4001	136 0	519 52	664 0	2536 48	
Equipment	4001		9 75		189 03	
			528 97		2725 51	
<u>Office Expense</u>	4002					
Labor		363 0	606 21	1387 0	2225 09	
Material			65 77		261 55	
Encumbrance M.S.					16 08	
			671 98		2502 82	
<u>Vacation Leave</u>	4003					
Labor		1852 0	3990 12	6744 0	14,466 36	
			3990 12		14,466 36	
<u>Sick Leave</u>	4004					
Labor		812 0	1674 68	2793 0	5747 29	
			1674 68		5747 29	
<u>Applied Vacation and Sick Leave</u>	4005					
Applied vacation and Sick leave			6118 58		24,070 39	
			6118 58		24,070 39	
<u>Military Leave</u>	4006					
Labor				333 0	652 67	
					652 67	
<u>In Service Training</u>	4008					
Labor		184 0	301 28	680 0	1200 20	
			301 28		1200 20	
<u>Equipment Maintenance and tool expense</u>	4009					
Labor				134 5	246 14	
Material			916 65		1071 15	
Contractual service			454 37		581 57	
			1371 02		1898 86	
<u>Miscellaneous Expense</u>	4010					
Labor		152 0	330 48	200 0	415 12	
Material					3 42	
Fixed charges			26 12		48 97	
			356 60		467 51	

DIVISÃO DE SANEAMENTO - RELATÓRIO DE CUSTOS (continuação)

OFFICE OF CITY AUDITOR AND COMPTROLLER						Page 2
CITY OF SAN DIEGO						
DEPARTMENT Sanitation	TYPE OF REPORT	Cost		PERIOD ENDING Oct. 1953		
		ACCOUNT NUMBER	CURRENT MONTH		TO DATE	
			QUANTITY	AMOUNT	QUANTITY	AMOUNT
<u>Payroll Clearing Account</u>	4011					
Payroll Clearing Account			915 93			2034 08
			915 93			2034 08
<u>Compensation Insurance</u>	4015					
Fixed Charges			1143 85			3413 61
			1143 85			3413 61
<u>Weed Control Program</u>	13228					
Estimated cost				11 0		23 32
Labor						79 85
Equipment						103 17
<u>Personnel Furn. Gen. Gar</u>	13311					
Labor				192 0		497 28
<u>Yard cleanup and Main.</u>	13400					
Labor		40 00	74 16	104 0		192 08
			74 16			192 08
			3078 15			7762 89
<u>3402 [Garbage Collection and Disposal</u>						
<u>Supervision</u>	4021					
Labor		442 0	1093 49	1508 5		3851 67
Equipment			276 93			895 23
			1370 42			4746 90
<u>Garbage Collection</u>	4022					
Labor		6706 0	13,332 44	27966 0		55,711 72
Material			99 67			398 84
Equipment			4518 08			18,336 92
Fixed charges			73 90			111 58
Contractual service			3 00			121 17
Encumbrance M.S.						259 56
Encumbrance C.S.						4 00
Work units Tons		1389 8		5638 5		
			18,027 09			74,943 79
<u>Garbage Disposal</u>	4024					
Labor		216 0	400 08	862 0		1654 64
Contractual service			14 06			40 14
Work unit Tons		1385 0		5591 0		
			414 14			1694 78
			19,811 65			81,385 47
<u>3403 [Rubbish Coll. and Disp.</u>						
<u>Supervision rubbish collection</u>	4041					
Labor		1229 0	2985 59	3913 0		9602 95
Equipment			678 78			2553 99
			3664 37			12,156 54

DIVISÃO DE SANEAMENTO - RELATÓRIO DE CUSTOS (continuação)

OFFICE OF CITY AUDITOR AND COMPTROLLER							Page 3	
CITY OF SAN DIEGO								
DEPARTMENT	Sanitation	TYPE OF REPORT	Cost		PERIOD ENDING Oct. 1953			
DESCRIPTION	ACCOUNT NUMBER		CURRENT MONTH		TO DATE			
			QUANTITY	AMOUNT	QUANTITY	AMOUNT		
<u>Rubbish collection</u>	4042							
Labor		24200	0	47,476 84	93879	0	186,162 49	
Material				130 38			602 73	
Equipment				13,110 92			50,770 45	
Fixed charges				262 74			659 34	
Encumbrances							64 89	
Work unit Tons		10878	8	60,980 88	43,186	6	238,259 90	
<u>Supervision Rubbish Disposal</u>	4043							
Labor			108	308 88	564	0	1611 81	
Equipment				52 47			330 57	
				361 35			1942 38	
<u>Market Collections</u>	4045							
Labor			528	1091 20	2146	0	4415 50	
Material				10 06			10 06	
Equipment				380 08			1166 68	
Work unit Tons		159	8		641	4		
<u>Cleanup of Illegal Dump</u>	4046							
Labor			8	16 96	204	5	380 09	
Material				42 05			51 53	
Equipment				129 24			405 95	
Work unit Site		414	0	188 25	816	0	837 57	
<u>Hand cleanup of Streets</u>	4048							
Labor			149	280 45	521	0	974 97	
Equipment				64 79			139 42	
				345 24			1114 39	
<u>Hand cleanup of Alleys</u>	4049							
Labor			16	30 88	80	0	152 64	
Equipment				30 88			46 25	
							198 89	
<u>Rubbish Disposal at Chollas</u>	13087							
Labor			643	1197 07	2661	0	5031 13	
Material				7 98			53 66	
Equipment				2032 85			7663 27	
Fixed charges				837 49			2309 67	
Contractual services				29 67			60 33	
Work unit Tons		21375		4105 06	8487	8	15,118 06	

DIVISÃO DE SANEAMENTO - RELATÓRIO DE CUSTOS (continuação)

DEPARTMENT - Sanitation		TYPE OF REPORT		COST		PERIOD ENDING Oct. 1953		Page 4
CITY OF SAN DIEGO		ACCOUNT NUMBER	QUANTITY	AMOUNT	QUANTITY	AMOUNT	PERIOD ENDING Oct. 1953	AMOUNT
DESCRIPTION							QUANTITY	AMOUNT
<u>Rubbish Disposal Ariz. Canyon</u>		13201						
Labor			626 0	1324 45			1940 0	4263 42
Material				27 14				67 85
Equipment				1643 42				7600 80
Fixed charges				543 70				1547 97
Contractual services				14 94				14 94
Work unit Tons			4774 54	3550 65			2000 9	13494 98
<u>Rubbish Disposal N. Bay</u>		13202						
Labor			1176 0	2504 18			3782 0	7899 57
Material				54 33				122 82
Equipment				2307 81				8078 37
Fixed charges				242 04				1040 43
Contractual services				14 95				45 61
Work unit Tons			4403 3	5124 32			15983 4	17186 80
<u>Exp. Rubbish Coll. Unit</u>		13390						
Labor			436 0	914 12			1188 0	2452 60
Material								1 73
Equipment				300 00				300 00
Fixed charges				134 30				131 30
Contractual services								3300 00
Encumbrance P.C.								
Work unit tons			276 6	1341 42			648 1	6185 63
				8173 76				312086 98
<u>3404 Dead Animal Collection</u>		4061						
Labor			218 8	517 29			857 0	2005 38
Equipment			2406 0	227 70			11415 0	791 01
Work Unit Each				732 99				2796 39
<u>3405 Beach Cleaning</u>		4071						
Ocean Beach to Pac. Beach			1214 0	2464 54			5919 0	11716 20
Labor								
Material								30 03
Equipment				673 10				3018 22
Fixed charges				73 26				181 91
Work unit cu. yds.			1070 0	3215 99			5130 0	14946 36
<u>Mission Bay Area</u>		4072						
Labor								9 26
Material				6 21				12 90
Equipment				1941				22 16

DIVISÃO DE SANEAMENTO - RELATÓRIO DE CUSTOS (continuação)

OFFICE OF CITY AUDITOR AND COMPTROLLER CITY OF SAN DIEGO						Page 5
DEPARTMENT	Sanitation	Cost		PERIOD ENDING		Oct. 1953
DESCRIPTION	ACCOUNT NUMBER	CURRENT MONTH		TO DATE		
		QUANTITY	AMOUNT	QUANTITY	AMOUNT	
<u>L J Shores to N. City Lim</u>	4073					
Labor		305	621 54	2308	10	4548 146
Material			11 52			38 08
Equipment			233 59			1041 80
Fixed charges						39 63
Work unit Cu. Yds.		260	866 65	1515	10	5667 97
<u>Construct. Beach Rake</u>	19285					
Fixed charges			7 57			2005 75
			7 57			2005 75
			4110 32			22642 24
<u>3406 Stadium Cleaning</u>	4081					

1. A tonelagem de lixo coletado por mês é marcada em um gráfico durante um período de três anos.
2. São considerados os fatores relacionados, como a atividade de construção, a quantidade de coleta de lixo particular e as flutuações sazonais na coleta, como indica a experiência dos anos anteriores.
3. Uma linha de tendência projetada é desenhada para o próximo ano orçamentário.
4. As coletas mensais projetadas são “retiradas” da apresentação gráfica e acumuladas para se chegar à estimativa total de coleta para o ano seguinte.

O custo total da coleta estimada, bem como o custo de mão de obra, material, equipamento, encargos fixos, e serviços contratuais que englobam o custo total pode ser facilmente desenvolvido a partir dos relatórios de custos. Sendo calculado o total de horas/homem, as necessidades de pessoal serão estabelecidas.

*... dividindo o total de horas/homem necessário pelas horas de trabalho padrão reais de cada trabalhador por ano. As equipes de coleta de lixo são compostas de um condutor de caminhão (Tripulante II de saneamento) e dois Tripulantes I de Saneamento. A necessidade total de mão de obra para esta conta de custos, portanto, é distribuída por classificação em uma relação de 2 por 1.*¹⁵⁴

A figura 18 mostra como as requisições de coleta e destinação de lixo foram justificadas no orçamento proposto para o ano fiscal 1954-1955.

Antes de concluir esta seção, é preciso comentar o sistema de contabilidade. Na verdade, trata-se de uma das melhores fontes de informação para a gerência. Esta potencialidade não pode ser negligenciada. Em sua monografia, que já foi referida diversas vezes, Frank P. Sherwood enfatiza a importância de um bom sistema contábil, que é também uma ferramenta de gestão, indicando pontos que devem ser considerados como complementos à abordagem de orçamentação baseada em desempenho: (a) a contabilidade deve ser feita com base na contabilidade de exercício (a receita deve ser registrada como ganha (N.T. merecida), e não como recebida; e as despesas devem ser registradas quando devidas, não quando o dinheiro é de fato desembolsado); (b) uma classificação de contas simples e lógica deve ser desenvolvida com base em atividades; (c) deve existir um número mínimo possível de classificações; (d) sempre que for possível, deverão ser feitas instalações contábeis de custos unitários; (e) o fundo de capital de giro deve ser utilizado sempre que for apropriado; (f) deve-se perceber que a eficácia máxima do sistema de contabilidade depende, em grande parte, da mecanização¹⁵⁵.

Abordagem hora/homem.

Já foi observado que as estimativas de programa podem ser desenvolvidas a partir das requisições de pessoal. Essa abordagem é aceitável quando se percebe que, na verdade, a maioria dos custos das operações orçadas são de pessoal. É óbvio que as

¹⁵⁴ Gabinete do Orçamento da Cidade de San Diego, Técnicas de Orçamentação baseada em Desempenho, Instruções, mimeo., 1933, p. 2.

¹⁵⁵ SHERWOOD, A **Abordagem Gerencial à Orçamentação**, op. cit., p. 22.

necessidades de pessoal podem ser estabelecidas por meio da contabilidade de custos, porém elas podem também ser estabelecidas mediante um sistema menos abrangente.

Figura 18

Justificativa de Requisições orçamentárias

CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA ORÇAMENTO DEPARTAMENTAL

1. FUNDO 100	2. FUNÇÃO Saneamento e Remoção de Lixo	4. No. DEPT. 34.00	5. DEPARTAMENTO Obras Públicas – Divisão de Saneamento
-----------------	---	-----------------------	---

Coleta e Destinação de Lixo

Um total de 123.709 toneladas de lixo foi coletado em 1952-1953. A experiência do ano corrente indica que uma tonelagem total de 130.000 pode ser esperada em 1953-1954, ou um aumento de 5,08%.

O orçamento para esta operação baseia-se na estimativa de 136.000 toneladas de coleta lixo em 1954-55. Já foram tomadas as providências para o aumento da carga de trabalho, resultante da anexação das áreas de Kensington e Rolando. Outra consideração que afetou o trabalho foi a transferência da responsabilidade pela coleta de lixo nas áreas de maré do Departamento de Portos para a Divisão de Saneamento.

Os custos unitários atuais comparados com a tonelagem estimada resultam em um aumento de US\$ 40.501 em relação ao orçamento atual. Os serviços de pessoal aumentaram US\$ 2.160. Este aumento reflete horas adicionais de trabalho necessárias para a limpeza de lixões e a limpeza manual de ruas e becos, permitindo pequenos reajustes salariais. As outras despesas aumentaram US\$ 38.341. Incluído neste valor está o pagamento de US\$ 10.000 para o contrato de coleta de lixo em Paradise Hills e as necessidades de aluguel e equipamentos maiores.

Temos enfrentado uma dificuldade considerável este ano na operação do aterro sanitário. Isto foi causado pela falta de equipamentos disponíveis para a operação. As máquinas leves que estão em serviço não conseguiram atender aos cronogramas operacionais e tiveram um aumento anormal de horas paradas para reparo. Felizmente, a divisão conseguiu alugar tratores de esteira de um vendedor particular a preços razoáveis.

A fim de resolver situações desse tipo, deve-se adquirir um trator substituto no próximo ano. Já foram requisitadas verbas do orçamento 1954-55 da Oficina Central para a compra de uma unidade adicional. Esses dois equipamentos serão pesados. O equipamento adicional permitirá o uso de 5 tratores para esta operação, 4 em locais fixos e um móvel.

Para a manutenção e operação dos aterros, foi necessário adicionar um Operador de Equipamentos Pesados e um Operário durante o ano corrente. Um Encarregado de Saneamento adicional será necessário para uma supervisão mais eficaz da operação. Os salários necessários para esses três cargos são de US\$ 12.550. O aumento da carga de trabalho e o aluguel de equipamentos respondem por um aumento de custos de US\$ 43.809 para esta operação. Isto inclui os aumentos salariais mencionados acima.

Coleta de carcaças

Esta atividade será transferida para o Serviço de Zoonoses a partir de 1 de julho de 1954, eliminando assim um cargo na Divisão de Saneamento. Os valores do orçamento do presente ano foram ajustados de acordo com essa transferência, apresentando uma base melhor de comparação. O motivo da transferência é discutido na mensagem ao Serviço de Zoonoses com relação ao orçamento.

Na Cidade de Los Angeles, que ilustra a segunda alternativa, cada departamento precisa fornecer as seguintes informações:

1. Número de código e nomes de subatividades incluídas na atividade em questão.
2. Nome da unidade de trabalho adotada para cada subatividade relacionada.
3. Dados relativos ao último ano completo, ano atual (estimativa) e próximo ano (estimativa).

Como exemplo, os procedimentos que resultaram no cálculo do pessoal necessário para inspecionar as construções foram os seguintes:

Função: Regulamentação Estrutural

Departamento: Construções e Segurança

Atividade: Licenças e Inspeções

Subatividade: Inspeções

Unidade de Trabalho: Cada inspeção

1. Em 1950-51, 370.679 unidades de trabalho, ou seja, 30.691 inspeções, foram realizadas por 60.4 funcionários de tempo integral, ou 126.020 horas/homem. Esse último dado foi obtido multiplicando 60.4 pela média de horas trabalhadas por cada homem por ano, ou seja, 2.088 horas. Isto significa que cada inspeção exigiu 0.34 horas/homem.
2. Utilizando o número de unidades de trabalho (inspeções) executadas nos primeiros seis meses do ano fiscal 1951-52, foi feita uma estimativa para o ano todo. Essa projeção indicou 348.416 inspeções. Uma projeção idêntica foi feita com relação à equipe de tempo integral necessária para todo o ano fiscal 1951-52, com base nos números reais para os primeiros seis meses. O resultado foram 59.7 funcionários de tempo integral, ou 124.584 horas/homem (59.7 x 2.088) ou, 0.36 por unidade de trabalho.
3. O primeiro passo em relação ao próximo ano fiscal (1952-53) foi calcular o número total de unidades para aquele ano fiscal. No caso do nosso exemplo, 350.000 inspeções foram estimadas. Utilizando as horas/homem por unidade no ano fiscal 1951-52 (0.36 horas/homem por unidade), foi possível transformar 350.000 inspeções em 126.000 horas/homem no total, ou 60.3 funcionários (126.000 dividido por 2.088).

Custos de materiais, suprimentos e equipamentos foram calculados com base no sistema tradicional de objeto.¹⁵⁶

Em San Diego, como já foi brevemente citado, houve também casos em que a base para a estimativa de despesas foi o número de horas/homem necessário para realizar uma unidade de trabalho. A validade desta abordagem é ilustrada pelo fato de que a requisição de despesas para o Departamento de Inspeções (função de segurança

¹⁵⁶ Os dados foram coletados por Terhune, op. cit., p. 6.

pública) no ano fiscal 1954-55 revelou que o item de serviços de pessoal corresponde a 89.9% do total das despesas.

As necessidades de pessoal são analisadas em quatro atividades mais amplas: administração, inspeção de construções, inspeção elétrica e de encanamentos. Essas estimativas baseiam-se em elementos objetivos, principalmente no número de inspeções de construções estimadas para o próximo ano fiscal.

Os procedimentos podem ser resumidos como abaixo:

- a. Os registros citam o número de inspeções realizadas e as horas/homem gastas com essas inspeções. Um simples cálculo demonstra o número de horas/homem que corresponde a uma unidade de inspeção.
- b. O número de inspeções para o próximo ano fiscal é estimado com base em uma projeção. As requisições orçamentárias para o ano fiscal 1954-55 preveem uma carga de trabalho de 112.000 inspeções de construções, elétricas e de encanamento.
- c. As horas/homem correspondentes a uma inspeção, multiplicadas pelo número de inspeções para o próximo ano fiscal resultam na quantidade de pessoal necessária em total de horas/homem. O último passo é transformar essas horas/homem em posição de classificação.

Atividades não mensuráveis.

Até este ponto, a discussão limitou-se às atividades e operações suscetíveis a mensuração objetiva, em termos de unidades de trabalho realizado e mão de obra necessária para a execução do trabalho. A partir deste sistema de mensuração, amplamente utilizado em áreas como capeamento e limpeza de ruas, coleta e destinação de lixo e inspeções de construções, foram desenvolvidos padrões de desempenho na Cidade de San Diego, com base em pesquisa contínua. No entanto, existem atividades, como policiamento, administração de incêndios e recreação, que, devido à sua natureza, não se adaptam às técnicas convencionais de mensuração de trabalho. Esta seção trata de uma dessas atividades – programas recreativos. O objetivo principal é demonstrar:

*... como a cidade de San Diego estabeleceu padrões de alocação de pessoal e outros padrões de recreação para definir melhor os serviços administrados, melhorar os métodos orçamentários, planejar e situar novos serviços e ajustar os requisitos de pessoal e de serviços de ano a ano.*¹⁵⁷

Em outras palavras, o objetivo continua sendo estabelecer padrões, porém não padrões baseados nos critérios normais de desempenho.

¹⁵⁷ Departamento de Parques e Recreação e Gabinete do Orçamento, **Crítérios e Padrões para Elaborar o Orçamento de Atividades do Centro Comunitário e do Playground para a Cidade de San Diego**, junho de 1952, p. 1.

Sistema de pontuação.

Em 1952, o Departamento de Parques e Recreação e o Gabinete do Orçamento da Cidade de San Diego realizaram um estudo que representou uma das maiores conquistas do país com relação a padrões da importante área de atividades de recreação.

O estudo foi elaborado para estabelecer critérios e padrões para calcular as necessidades anuais de pessoal, materiais e suprimentos para a operação dos centros de recreação e playgrounds comunitários. Obviamente, os padrões de pessoal são o item mais importante deste estudo, já que o custo de pessoal representa mais de 90% das despesas totais da atividade recreativa.

Foi utilizado nesse estudo o sistema de escala de pontos. Essencialmente, a finalidade era montar o staff de uma instalação recreativa modelo da comunidade para atender a uma determinada população. Esse centro comunitário ideal atenderia aos padrões de mensuração das operações recreativas, exigindo uma equipe de pessoal menor. Foi então desenvolvida uma fórmula para determinar as diversas necessidades de pessoal para os locais que se encaixam nos padrões mínimo e máximo de contratação de pessoal. Depois que todos os locais foram mensurados e receberam uma pontuação, as áreas foram classificadas por tipo de operações e padrões de pessoal para cada tipo determinado. Os zeladores foram determinados por meio dos padrões normais de desempenho de unidade de trabalho. Com base nos cargos de liderança, foi desenvolvido um método de orçar serviços sem pessoal.

Centro Comunitário Modelo.

Os padrões para a instalação de um centro recreativo comunitário bem planejado se basearam em um estudo cuidadoso das necessidades locais. Essas operações nos locais selecionados forneceram os elementos necessários para desenvolver os requisitos de pessoal desejáveis. Os estudos demonstraram que um total de 3.582 horas é o padrão máximo de operação para os centros recreativos comunitários amplamente desenvolvidos, levando em consideração os períodos escolares e as férias. Os resultados foram expressos primeiramente em horas/homem, porém foi feita uma conversão nas funções, como descrito abaixo:

<u>Cargos</u>	<u>Quantidade de Cargos de Tempo Integral</u>
Líderes de Recreação (Diretor, líderes Sênior e Junior)	3,75
Auxiliares de Recreação	0,56
Auxiliares de Recreação	0,112
Acompanhantes	0,112

Três fatores básicos foram considerados na formulação do peso total atribuído a um centro recreativo comunitário: (1) O nível das instalações e, portanto, o nível de programas que poderiam ser realizados; (2) A população atendida pelo centro (potencial de utilização); (3) Participação (utilização real das instalações).

Os pesos 4, 2 e 1 foram designados respectivamente a esses fatores (Figura 19). Os componentes de cada fator também foram analisados e mensurados por administradores de recreação experientes. Um centro recreativo comunitário bem desenvolvido receberia então o seguinte número máximo de pontos:

Instalações:	400
População:	200 (população máxima: 25.000)
População:	<u>100</u> (média de 50 pessoas por hora)
Total média ponderada:	700

Fórmula: Dividindo o número máximo de funções de um centro recreativo pleno, ou seja, 3,75 pessoas, pela pontuação máxima, 700 pontos, é obtido um fator de 0.00536. Isto significa que a equipe de liderança é alocada com base em 0.00536 funções, avaliado por valor de ponto. É necessário um reajuste caso o centro recreativo não fique aberto no período máximo de 3.582 horas por ano. A fórmula para o reajuste é a seguinte:

$P \times Pl \times H = RP$, onde

P = pessoal por ponto (fator de valor)

Pl = pontos avaliação do local

H = percentual do horário máximo de operação (fator de reajuste)

RP = requisição de pessoal

Usando um local com uma avaliação de 650 pontos, que fica aberto 3.250 horas por ano, a fórmula utilizada é a seguinte:

$$0.00536 \times 650 \times \frac{3.250}{3.582} =$$

$$0.00536 \times 650 \times 90,7\% = 3,16 \text{ funções}$$

No caso dos auxiliares de recreação, é usado um fator de 0.0081, em vez de um fator de 0.00536.

A conversão de funções em classificação de cargos de pessoal alocado depende, principalmente, da classificação do centro recreativo comunitário. O pessoal de um centro classe A que foi orçado em 3 e ½ funções de liderança teria a seguinte classificação: 1 Líder de Recreação Principal, 1 Líder de Recreação Sênior e 1 ½ Líderes de Recreação Júnior.

O orçamento da equipe de zeladoria baseia-se nos padrões de desempenho. Esses padrões de desempenho foram desenvolvidos por estudos de distribuição de trabalho, análise de atividades específicas e padrões desenvolvidos por outras agências.

O custo dos serviços de utilidade pública, como gás, iluminação, energia e água, são orçados com base em custos reais. A reserva para materiais e suprimentos – cozinha, recreação, equipamentos esportivos, etc. – baseou-se no número de líderes designados. Estudos cuidadosos demonstraram que cada função pode indicar uma necessidade de US\$ 143 em materiais. O procedimento total é expresso por meio da seguinte fórmula:

Cargos de liderança designados x US\$ 143 / US\$ 68 = Reserva anual para suprimentos de recreação.

Para entender a fórmula, deve-se acrescentar o seguinte: descobriu-se que um valor mínimo de US\$ 68 era necessário em qualquer localização.

Análises demonstraram também que os zeladores utilizaram aproximadamente o equivalente a US\$60 em suprimentos de zeladoria por ano. O número de zeladores, desenvolvido com base nos padrões de desempenho, multiplicado por US\$ 60, indica a necessidade anual de suprimentos.¹⁵⁸

Resultados do Estudo.

Orin Cope relaciona os resultados dos estudos conforme abaixo¹⁵⁹:

1. Os padrões básicos foram disponibilizados para se determinar a necessidade de abertura de novos centros recreativos e/ou o abandono de áreas existentes.
2. Foram fornecidas orientações para mensurar as necessidades relativas de despesas futuras para as instalações recreativas.
3. Agora é possível desenvolver 93% das despesas operacionais anuais orçadas para fins recreativos de acordo com padrões bem definidos.
4. Foi feita uma economia de US\$ 25.000 no orçamento no primeiro ano de operações das atividades existentes. O estudo teve um custo aproximado de US\$ 1.800 em tempo do staff.
5. O serviço de recreação agora é fornecido numa base mais igualitária para todos os cidadãos de San Diego.

O sistema de classificação por pontos utilizado na análise deste estudo baseia-se em pesquisa. Ele não fornece mensuração em termos de números de produção, porém é uma abordagem realista para a determinação das necessidades de pessoal.

Proporção de pessoal.

Este é outro processo indireto para a colocação de pessoal em certa atividade ou atividades onde não é possível estabelecer unidades de trabalho tangíveis. É necessário que essa atividade (ou atividades) seja relacionada ao um índice de organização bem definido.

Em San Diego, foi aplicado esse sistema nas áreas de administração do corpo de bombeiros e da polícia.

Consideremos a área de administração do corpo de bombeiros. Primeiro, deve-se observar que o processo em questão baseia-se nas necessidades e não no desempenho. Para estabelecer essas necessidades, uma pesquisa minuciosa foi realizada na Cidade de San Diego, utilizando critérios desenvolvidos pelo próprio

¹⁵⁸ Departamento de Parques e Recreação e Gabinete do Orçamento, op. cit., p. 27.

¹⁵⁹ COPE, Orin K., "Análise de Operações", IN: **Orçamento Baseado em Desempenho e Contabilidade de Custos Unitários para Unidades Governamentais**, op. cit., p. 15.

município, por outras comunidades ou organizações especializadas neste campo. Alguns desses critérios são:

1. Em cidades com mais de 200.000 habitantes, a brigada de incêndios deve estar disponível para lidar com dois grandes incêndios ao mesmo tempo.
2. Deve-se atender a qualquer incêndio dentro de 2 a 3 minutos.
3. Deve ser designada uma equipe dentro da brigada de incêndios para cuidar de um certo tipo de equipamento.
4. Deve haver uma equipe responsável pelos equipamentos durante 24 horas por dia.
5. É essencial um programa de prevenção de incêndio.

Outros fatores são também considerados no processo de localização de novas estações, como a topografia da cidade, a densidade populacional e direção do crescimento; tipo de uso e altura de prédios; condições dos prédios; e experiências de combate a incêndios na área.

A contratação de pessoal nas atividades de combate a incêndio requer, como primeiro passo, a determinação das horas de trabalho anuais por pessoa.

Dados:

52,134 semanas por ano

67,2 horas por semana

$52,134 \times 67,2 = 3504$ horas por ano

$3.504 \text{ horas} - 217,73 \text{ h (folgas, licenças medicas, férias)} = 3.286,27$

$365 \text{ dias} \times 24 \text{ horas} = 8760$ horas por ano

$\frac{8760}{3.286,27} = 2,6656$ funcionários por função

3.286,27

Uma equipe com 5 funcionários, uma com 4 e uma com 6 terão, respectivamente, os seguintes cargos¹⁶⁰:

	Equipe com 5 funcionários	Equipe com 4 funcionários	Equipe com 6 funcionários
Capitão	1	1	1
Tenente	1,67	1,67	1,67
Engenheiro	2,67	2,67	2,67
Bombeiro	<u>8,01</u>	<u>5,34</u>	<u>10,68</u>
	13,35	10,68	16,02

Com relação ao departamento de polícia, as requisições orçamentárias são definidas em termos de serviços e não de despesas individuais, como verbas para materiais e suprimentos para um novo cargo. A abordagem básica é criar um programa definido de serviço policial em que as despesas são estimadas.

Em termos gerais, duas situações devem ser consideradas: ampliar os serviços existentes e criar novos. Em ambos os casos, a justificativa das solicitações baseia-se

¹⁶⁰ Fonte: Cidade de San Diego, Gabinete do Orçamento.

no aumento das necessidades. Isto demanda um conhecimento detalhado da comunidade, do ponto de vista da atividade policial. Na Cidade de San Diego, isto se consegue mediante relatórios mensais e anuais onde cada tendência é cuidadosamente analisada. Esses relatórios precisam ser avaliados pelo Gabinete do Orçamento antes de serem incluídos na proposta orçamentária.

Um dos resultados da análise em questão é uma revisão periódica das rondas. Ronda (“beat”) é a terminologia policial para uma área atendida por uma viatura de patrulhamento. Vários fatores contribuem para determinar a área da ronda, principalmente a incidência de chamadas na área, aspectos topográficos da região, etc.

Cada viatura de patrulhamento, de acordo com uma política estabelecida na Cidade de San Diego, deve ter três turnos, como indicado abaixo:

Turno diurno (8 horas)	1 policial de patrulhamento
1º Turno noturno (8 horas)	2 policiais de patrulhamento
2º Turno noturno (8 horas)	<u>2 policiais de patrulhamento</u>
Total para 24 horas	5 policiais de patrulhamento

A distribuição de pessoal deve ser garantida durante 365 dias x 5 homens, ou seja, um total de 1825 dias/homem. Cada homem trabalha uma média de 242 dias por ano. Dividindo 1825 dias/homem por 242 dias por homem por ano, o resultado é 7,5 homens necessários para as 24 horas de uma viatura de patrulhamento de ronda por ano.¹⁶¹

Custo histórico. A estimativa de despesas dos diversos setores da atividade do governo na Cidade de San Diego continua seguindo o processo tradicional de custos históricos. Nesse caso, as despesas são classificadas e atribuídas às contas por objeto. Na verdade, a ênfase sobre o orçamento com base em desempenho não significa que as estimativas por objeto devam ser negligenciadas. Outro ponto que precisa ser destacado é que mesmo nos casos em que não é possível fazer uma estimativa com base em desempenho, deve-se fazer um detalhamento por atividade de todas as despesas.

Ajustes e controle orçamentário.

Uma vez adotado o orçamento pelo órgão legislativo, tem início a fase de execução. Esse estágio envolve uma atividade que torna o orçamento um processo contínuo. Primeiro, como já foi mencionado, é necessário reconsiderar os programas de trabalho dos departamentos à luz das dotações reais feitas pelo Conselho Municipal. Nesse estágio, as portarias de dotação e de tributação são o quadro de referência para quaisquer reajustes necessários.

Mudanças nos cronogramas e programas de trabalho dos departamentos por parte da equipe de orçamento possuem um impacto indiscutível sobre todo o processo

¹⁶¹ Ibid.

administrativo. Em outras palavras, esses reajustes têm a ver com a gestão, porém são apenas um passo preliminar em um processo contínuo de controle que acontece daí em diante. Outros passos vão dar origem a uma supervisão contínua das distribuições de dotações, controles de pessoal e de ordens de serviço. Nesse processo de supervisão, as ideias preponderantes são (1) determinar as causas de qualquer variação ou mudança no programa de trabalho e desempenho; e (2) recomendar ações corretivas. Na Cidade de San Diego, essa atividade é realizada principalmente por meio da análise dos relatórios de custos, que indicam a maneira como estão sendo feitas as despesas, comparado com a distribuição trimestral de verbas estabelecida previamente. Esse controle é realizado junto com o Departamento Financeiro.

Análise gerencial.

Partindo da ideia de que programas de trabalho sólidos são o fundamento dos orçamentos com base em desempenho, o administrador da Cidade de San Diego dá uma ênfase especial à análise – “análise operacional” – que fornece os fatos fundamentais para o desenvolvimento dos programas de trabalho. A necessidade dessa análise é defendida fortemente em um excelente estudo de Orin Cope, antigo diretor do Gabinete do Orçamento em San Diego e hoje assessor do gerente municipal.

No referido estudo, “análise operacional” significa

*... um exame abrangente do trabalho da unidade governamental: (a) para determinar se esse trabalho apresenta o tipo, a qualidade e a quantidade estabelecidos pela política pública; (b) para confirmar se o trabalho considerado necessário está sendo executado com eficiência.*¹⁶²

Os parágrafos seguintes tratam de forma resumida das áreas mais abrangentes que são incluídas no conceito de análise operacional, conforme o entendimento do Gabinete do Orçamento da Cidade de San Diego.

Avaliação de objetivos operacionais.

O analista da equipe deve realizar a tarefa importante e fundamental de avaliar a atividade da unidade governamental em termos das políticas estabelecidas pela legislação, pela Carta Municipal, pelas portarias e pelo código administrativo, bem como as diretrizes administrativas. Essa avaliação busca confirmar se os programas estão mantendo os limites dos objetivos governamentais como deveriam, de acordo com a política dominante.

Esse tipo de estudo é relevante para o conceito de gestão e apoia fortemente a ideia da subordinação direta do Gabinete do Orçamento ao diretor administrativo.

Estudos da organização.

Esses estudos são uma atividade importante realizada pelo Gabinete do Orçamento. Avaliando a organização existente em cada unidade do governo, o

¹⁶² COPE, Orin K., op. cit., p. 1

analista vai descobrir como os supervisores e funcionários entendem os conceitos básicos da área organizacional, como autoridade, responsabilidade, agrupamento de atividades, delegação, unidade de comando, âmbito de controle, relações entre grupos, etc. As recomendações para a melhoria dos padrões existentes, possivelmente condensadas em manuais ou orientações gerenciais, podem ser desenvolvidas sob novos conceitos.

Estudos específicos.

Esta seção trata de alguns estudos específicos na área de análise administrativa, que tornaram-se objeto de frequentes considerações pelo Gabinete do Orçamento aqui discutido. Esses estudos foram criados especialmente, de forma direta ou indireta, para o desenvolvimento ou análise de programas de trabalho. Na verdade, deve-se ter em mente que o impacto orçamental de qualquer estudo que resulte no desenvolvimento ou no aperfeiçoamento de práticas administrativas é inevitável. Isto pode ser facilmente percebido na tarefa realizada pelo analista,¹⁶³ como o desenvolvimento de planos organizacionais sólidos e adequados, planos operacionais, instruções operacionais e manuais de procedimento; estudos comparativos de práticas administrativas em outras jurisdições; estudos comparativos sobre o custo benefício de máquinas e equipamentos; desenvolvimento de métodos de simplificação do trabalho; preparação de planos para alocação de espaço; análise e melhoria de utilização de formulários e análise de diversas fases de administração de pessoal e salários.

Utilização de equipamentos.

Em termos gerais, este estudo foi realizado a fim de determinar a utilização atual e a possível utilização dos equipamentos. A utilização atual é confirmada por meio destas perguntas: (1) O equipamento está sendo usado da forma mais efetiva? (2) Estão sendo usados os equipamentos mais eficazes? (3) Está sendo usado equipamento suficiente? A possível utilização do equipamento é estudada a fim de determinar seu efeito sobre o custo de mão de obra, velocidade e precisão dos processos de trabalho e as necessidades de espaço.

Planejamento do layout das instalações.

A melhoria dos métodos e procedimentos de trabalho depende muito do design adequado das necessidades espaciais e outras instalações físicas no ambiente de trabalho. Além de assegurar a utilização do espaço tirando a maior vantagem possível, o projeto de layout leva em consideração (1) as condições de trabalho que garantem eficiência e conforto; (2) as necessidades de supervisão e controle de pessoal do ponto de vista da organização e do espaço adequado; (3) futuras necessidades de ampliação.

¹⁶³ PFIFFNER, John M. e LANE, S. Owen, **Manual para Análise Administrativa**, Dubuque, Iowa, W. M. C. Brown Company, 1951), p. 4.

Figura 19

FATORES BÁSICOS DE INFLUÊNCIA SOBRE AS DESPESAS DO CENTRO RECREATIVO

INSTALAÇÕES BÁSICAS	RELAÇÃO DA INSTALAÇÃO	VALOR PONDERADO	CONTAGEM DA POPULAÇÃO	VALOR PONDERADO
PRÉDIO COMUNITÁRIO			2.500	20
GINÁSIO-AUDITÓRIO	25	92	5.000	40
SALA DE RECREAÇÃO	7	28	7.500	60
SALA DE ARTES	3	12	10.000	80
2 SALAS DE REUNIÃO	2	8	12.500	100
			15.000	120
CAMPOS ATLETISMO			17.500	140
CAMPO DE SOFTBALL ILUMINADO	14	56	20.000	160
CAMPO DE BASEBALL NÃO ILUMINADO	9	36	22.500	180
ÁREA INTERMEDIÁRIA	6	24	25.000	200
SUPERFÍCIE MULTIUSO ILUMINADA				
4 QUADRAS COMBINADAS DE VÔLEI/BASQUETE ILUMINADAS	18	72	MÉDIA POR HORA	VALOR PONDERADO
1 ÁREA COBERTA PARA CRIANÇAS PEQUENAS, SEM ILUMINAÇÃO	6	24	5	10
			10	20
			15	30
1 ÁREA INTERMEDIÁRIA PARA RECREAÇÃO INFANTIL COM BALANÇOS, BARRAS, ARGOLAS E OUTROS BRINQUEDOS	4	16	20	40
			25	50
			30	60
			35	70
2 QUADRAS DE TÊNIS ILUMINADAS	2	8	40	80
4 QUADRAS DE SHUFFLEBOARD	2	8	45	90
1 ÁREA DE PIQUENIQUE	2	8	50	100
1 QUADRA DE CROQUET	1	4		
2 QUADRAS DE HORSESHOE	1	4		
TOTAL MÁXIMO DE PONTOS ATRIBUÍVEIS A UM CENTRO RECREATIVO COMUNITÁRIO PLENAMENTE DESENVOLVIDO		400		

Nota do Tradutor: alguns dados da tabela encontram-se ilegíveis.

Relatórios de desempenho.

A partir do que foi discutido nos capítulos anteriores, a importância de um sistema de relatórios periódicos no processo de controle de funções, atividades e projetos é clara. Esse controle é essencial. Ele deve se basear num mecanismo que possui dois elementos básicos: (a) a quantidade de trabalho de fato concluída e o custo; e (b) o nível de alcance contemplado pelo orçamento.

A relação abaixo resume alguns pontos que receberam atenção especial com relação aos relatórios de desempenho no Gabinete do Orçamento:

1. Os relatórios devem ser preparados junto com o usuário.
2. Os relatórios devem ser compatíveis com as responsabilidades do usuário.
3. Devem ser feitas comparações do desempenho real com o desempenho planejado contemplado pelo orçamento.
4. Merecem atenção especial e imediata as questões que estão fora dos padrões ou do desempenho esperado.
5. Os relatórios de desempenho são inúteis ou perdem grande parte de sua importância quando não são preparados prontamente e dentro do prazo.
6. Deve haver uma análise de rotina das variações significativas.¹⁶⁴

Formulários de controle.

O estudo dos formulários de escritório foi outra tarefa importante realizada pelo analista. Os objetivos desse controle foram definidos abaixo:

1. Eliminação de formulários obsoletos e desnecessários.
2. Controle de design a fim de buscar uniformidade e simplicidade no registro, transmissão, relato e elementos de processamento de dados do programa da organização.
3. Revisão periódica dos formulários existentes e análise de propostas de novos formulários, a fim de identificar e resolver problemas de organização e procedimentos.¹⁶⁵

Desenvolvimento de Pessoal.

Às atividades realizadas pelo Gabinete do Orçamento, que já foram aqui descritas, deve-se acrescentar uma última tarefa, que resulta em uma real contribuição à administração da cidade. Trata-se do treinamento de futuros analistas, bem como a preparação do pessoal operacional em questões pertinentes à preparação e execução do orçamento. O desenvolvimento da equipe pelo Gabinete do Orçamento será considerado nos parágrafos seguintes.

¹⁶⁴ COPE, Orin K., op. cit., p. 8.

¹⁶⁵ Ibid., p. 11.

Programa de Treinamento de Estudantes.

Existe um programa de treinamento de estudantes elaborado pelo Gabinete do Orçamento em cooperação com a universidade local. Em termos gerais, o programa possui as características de um plano de estágio, oferecendo aos estudantes interessados em se engajarem de fato nas ciências políticas e na administração pública a oportunidade de obterem um entendimento mais amplo da administração municipal e das questões específicas, como organização e técnicas de trabalho. Geralmente dois alunos participam deste programa de estágio por semestre, dedicando dois dias completos por semana.

Programa de Estágio

Objetivos gerais.

Este programa possui duas finalidades básicas: (1) dar aos jovens com uma formação educacional adequada uma oportunidade de terem experiência nas operações reais do governo municipal; e (2) contribuir com pessoal suplementar para a equipe, a fim de agilizar seus programas de controle orçamentário e gestão administrativa.¹⁶⁶

Objetivos específicos.

O estagiário deve participar das seguintes áreas:

1. Revisão dos orçamentos dos departamentos.
2. Estudos de gestão administrativa.
3. Um programa de leitura supervisionada.
4. Visitas a departamentos municipais.

Revisão do Orçamento.

O estagiário administrativo participa plenamente da atividade de revisão dos pedidos de orçamento propostos pelos departamentos operacionais. Esta revisão busca certificar (1) se as atividades realizadas estão de acordo com a política legislativa e gerencial; (2) a exatidão das estimativas; e (3) em geral, que a realização do plano departamental atinja os objetivos do governo economicamente. Após a revisão, o estagiário deve obter um conhecimento amplo de todo o processo orçamentário.

Atividades de gestão administrativa.

Esta área mais ampla engloba a análise dos métodos operacionais utilizados pelos Departamentos Municipais na realização de suas funções, relatando as descobertas e recomendações de melhorias ao gestor da cidade. Os objetivos deste estudo são formulados especificamente como a seguir:

1. Aperfeiçoar a organização departamental.

¹⁶⁶ Um programa de estágio administrativo estabelecido pelo Gabinete do Orçamento, Cidade de San Diego, foi a primeira fonte de informações para este capítulo.

2. Modernizar e padronizar os métodos e procedimentos operacionais.
3. Em termos gerais, promover a utilização eficiente de pessoal, materiais e instalações na condução das questões municipais.

Exemplos de técnicas específicas com as quais o estagiário administrativo deve se familiarizar também foram indicados nas instruções:

1. Preparação de quadros de organização funcional e estrutural.
2. Preparação de tabelas de fluxo de processo.
3. Preparação de layouts de escritórios e oficinas.
4. Criação de formulários governamentais.
5. Desenvolvimento de padrões de desempenho.

Leituras Profissionais.

O estagiário administrativo deve ler e resumir aproximadamente mil páginas de material relacionado em uma bibliografia preparada pelo Gabinete. Pedem-se relatórios curtos de cada leitura, dando atenção especial à análise do valor prático do material lido.

Seções da relação bibliográfica dão uma ampla ideia dos critérios que conduziram a seleção dos diversos itens para leitura:

1. Orientação geral	7 unidades
2. Organização	5 unidades
3. Métodos, Análise e Simplificação do Trabalho	8 unidades
4. Layout de Escritório e Instalações	4 unidades
5. Design formal	7 unidades
6. Administração de Orçamento e Finanças	10 unidades
7. Avaliação do Trabalho e Estudo de Tempo	5 unidades
8. Estatística e Apresentação Gráfica	5 unidades
9. Redação de Relatórios	1 unidade
10. Relações Públicas	2 unidades
Total.....	54 unidades

Visitas de Campo.

Para que o estagiário se familiarize com o governo municipal como um todo, visitas de campo foram programadas a diversos departamentos e atividades. O programa inclui também reuniões do Conselho Municipal, Comitê de Planejamento Municipal e Comitê de Funcionalismo.

Treinamento da equipe operacional.

As atividades realizadas pelo analista administrativo não atingem cada nível da organização municipal, obviamente. Estudos detalhados de operações específicas em níveis inferiores, que incluem geralmente análise de tempo e movimento, são delegados a assistentes administrativos nomeados para cargos departamentais.

A equipe do orçamento preocupa-se, em termos gerais, com assuntos mais amplos envolvendo a relação departamental ou as políticas e regulamentos. Existe, no entanto, um tipo de atividade realizada pelo Gabinete do Orçamento que resulta em um contato mais próximo do analista administrativo com a equipe operacional. Trata-

se do treinamento que busca familiarizar os que ocupam determinados cargos, em nível departamental, com os aspectos elementares da formulação e execução do orçamento. Isto inclui conferências sobre técnicas orçamentárias, simplificação do trabalho, mensuração do trabalho e o desenvolvimento de programas de trabalho.

VII. RESUMO

Como se pode observar com base na cobertura completa e na profundidade da análise envolvida nas operações de elaboração e execução do orçamento, essas operações são de fato um excelente instrumento de coordenação e controle.

A maioria das áreas na administração da Cidade de San Diego são orçadas usando a abordagem baseada em desempenho, ou seja, em termos de programas de cumprimento ou serviços prestados. Embora os procedimentos orçamentários dependam principalmente da abordagem de contabilidade de custos, outras técnicas, como horas/homem, proporção de pessoal e sistemas de classificação por pontos têm sido desenvolvidas por meio de pesquisa contínua. Algumas dessas técnicas relacionam as requisições orçamentárias com as necessidades, e não com o desempenho.

O Gabinete do Orçamento acaba de receber um novo nome: “Gabinete de Gestão Administrativa”.¹⁶⁷ Esse novo título reflete de forma mais clara o âmbito variado de atividades sob a responsabilidade do gabinete. Na verdade, foram atribuídas a ele diversas funções que são fatores essenciais de controle e coordenação. Por esse motivo, o desenvolvimento de pessoal merece atenção especial. A preparação do orçamento como um processo descentralizado é uma ideia central para os fins desta dissertação.

¹⁶⁷ Cidade de San Diego, **Orçamento Proposto para o Ano Fiscal 1954-55**, p. 37.

CAPÍTULO VIII

DEPARTAMENTO FINANCEIRO

Alguns aspectos da administração financeira já foram objeto de estudo nesta dissertação. Na verdade, o Capítulo VII tratou dos elementos essenciais do controle de despesas, mediante preparação, adoção e execução do orçamento. Estudou-se também o impacto da análise administrativa sobre a área financeira.

Este capítulo irá comentar algumas outras fases da administração financeira executadas dentro do Departamento Financeiro. Essas fases foram escolhidas considerando sua importância específica para a iniciativa de controle e coordenação na Cidade de San Diego.

Obviamente, a organização básica das finanças municipais em San Diego deve ser o primeiro ponto para discussão.

I. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Teoria.

A integração das funções fiscais é um dos pontos mais importantes na área da administração financeira. Essa integração tem sido fortemente recomendada por estudiosos da administração pública, principalmente em nível local e estadual. Isto quer dizer que todas as funções fiscais, ou seja, “aquelas operações elaboradas para disponibilizar verbas para os superiores e assegurar sua utilização legal e eficiente”,¹⁶⁸ são reunidas sob a competência de um diretor financeiro que, por sua vez, é diretamente subordinado ao Chefe do Executivo municipal. Essas funções são: (a) elaboração e execução do orçamento; (b) controle da contabilidade e do sistema de prestação de contas; (c) gestão do tesouro e coleta de receitas; (d) fornecimento; (e) auditoria.

Qual a base para que tal integração seja favorecida? Pfiffner concluiu:

O principal argumento para a integração fiscal é que ela promove uma melhor gestão. A orçamentação, contabilidade e o fornecimento, juntamente com o pessoal, constituem as atividades essenciais de controle gerencial. Se elas forem bem administradas, as atividades do programa também serão bem geridas. Em outras palavras, as conquistas do programa possuem grande correlação com a qualidade da administração. A principal

¹⁶⁸ WHITE, op. cit., p. 247.

*função da administração é a coordenação que, por sua vez, depende da orçamentação, contabilidade, pessoal e fornecimento. O pessoal é citado aqui porque certas atividades de pessoal inevitavelmente têm influência sobre as decisões financeiras, estejam elas situadas ou não no departamento financeiro.*¹⁶⁹

Deve-se observar que as estruturas financeiras municipais nos Estados Unidos podem ser classificadas em dois tipos gerais de organização: descentralizadas e centralizadas.¹⁷⁰ No primeiro caso, as funções financeiras são executadas por agências separadas, com diferentes graus de autonomia. Essas agências podem ser independentes umas das outras, de acordo com leis especiais; podem operar sob a supervisão de conselhos; ou podem ser diretamente supervisionadas pelo Executivo com gabinetes autônomos. Sob uma forma de organização centralizada ou integrada, as funções financeiras são geralmente consolidadas em uma unidade com um único diretor. Em algumas das organizações centralizadas, o único chefe da unidade – um departamento – fica diretamente subordinado ao Chefe do Executivo.¹⁷¹

A. E. Buck, cujas contribuições para a área de gestão fiscal são fontes clássicas de estudo, ensinou que a abordagem ideal é o departamento financeiro integrado. Segundo ele, “A experiência mostra que o estabelecimento e a operação de um departamento financeiro unificado fortalece muito a administração municipal em termos gerais e aumenta a eficácia da autoridade e direção executiva”.¹⁷²

As recomendações de Buck sobre o departamento financeiro podem ser resumidas da seguinte forma:

- a. O departamento financeiro deve ter amplos poderes de supervisão administrativa e de regulamentação de todas as funções financeiras do governo municipal;
- b. As funções financeiras devem ser responsabilidade de 4 chefias gerais: (1) controle e contas; (2) tesouro; (3) tributos; e (4) compras;
- c. O departamento deve ter um único chefe, considerado como o Diretor Financeiro nomeado pelo Prefeito ou Gerente e subordinado a ele;
- d. A organização interna do departamento financeiro deve ser organizada sob gabinetes ou divisões: (1) gabinete de controle e contas; (2) gabinete do tesouro; (3) gabinete de tributação; e (4) gabinete de compras;
- e. As chefias desses respectivos gabinetes devem receber os seguintes títulos: (1) controlador; (2) tesoureiro; (3) assessor, e (4) agente de compras. Esses chefes devem ser nomeados pelo chefe do departamento.¹⁷³

¹⁶⁹ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 368.

¹⁷⁰ BUCK, A. E., *Finanças Municipais*, Nova Iorque: The Macmillan Company, 1926, . 11.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁷² *Ibid.*, p. 17.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 19.

Citações de diferentes autores indicam que eles não divergem muito em sua identificação das áreas básicas da gerência financeira. A terminologia não é precisamente a mesma, porém, com certeza, existe uma essência comum.

Organização Financeira em San Diego

Organização geral.

San Diego adotou recentemente um tipo de organização financeira que integra as funções fiscais, com exceção do orçamento, sob um Diretor Financeiro, que presta contas diretamente ao Gerente da Cidade.

O administrador da Cidade de San Diego sente que essa integração das operações financeira e fiscal é essencial. Esta é uma simples aplicação do princípio de unifuncionalização: todas as atividades de controle fiscal estão sob a responsabilidade de uma autoridade centralizada. Essa unificação, obviamente, resulta na coordenação e no controle das operações fiscais. Isto significa que, por intermédio do Diretor do departamento, o Chefe do Executivo municipal poderá garantir a unidade e continuidade dos programas de acordo com as políticas governamentais existentes. Resumindo, a convicção – que é bastante forte – é que a gestão eficaz e a difusão da autoridade administrativa entre as chefias eleitas independentemente são ideias contraditórias. A desintegração não é condição para um governo honesto.

As operações financeiras em San Diego são divididas em cinco títulos gerais: (1) Orçamentação; (2) Auditoria e contabilidade; (3) Tesouro; (4) Gestão de propriedades; (5) Compras; (6) Serviços Gerais e Águas (Figura 20).

O Auditor e Controlador Municipal está superficialmente responsável pela auditoria e contabilidade geral da Cidade.

A auditoria engloba:

- a. A pré e a pós auditoria do administrador interno;
- b. A fiscalização de licenças e impostos sobre vendas.

A Contabilidade geral é subdividida em:

- a. Orçamento, controles gerais e contabilidade de máquinas: aprovação de todas as despesas municipais; manutenção do orçamento, caixa geral e controles de receitas, de acordo com todos os requisitos e regulamentos legais; preparação de relatórios mensais sobre as dotações e receitas;
- b. Contabilidade patrimonial: manutenção de registros de patrimônio; verificações periódicas do patrimônio, conciliação dos Inventários Anuais de Bens dos Departamentos com os devidos registros de patrimônio;
- c. Custos e folha de pagamento: controle e pré-auditoria dos documentos contábeis de custos gerais do município; controle e pré-auditoria da folha de pagamento e manutenção de documentos; preparação de estatística para análises dos relatórios municipais de custos gerais; relatórios de custos e

relatórios orçamentários; emissão de garantias de pagamento e declarações de rendimentos;

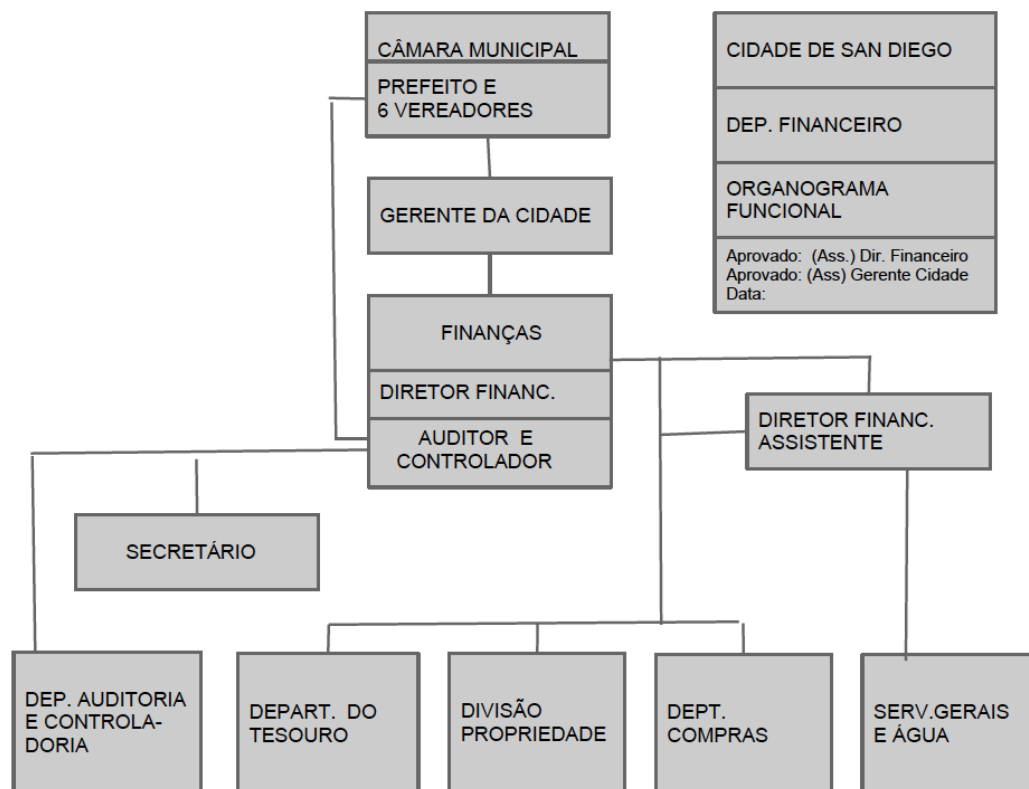
- d. Contas a pagar: processamento e verificação de todas as faturas, ordens de compra e contratos; pagamentos de todas as verbas municipais; manutenção dos arquivos necessários e registros de garantias comerciais; verificação e conciliação das garantias comerciais;
- e. Receita e serviço de débito: controle de todos os recibos diários de caixa e distribuição nas contas e fundos adequados; controle de todos os formulários pré-numerados; controle de contas e emissão de relatório mensal; manutenção de livro de registro de fundo fiduciário; toda a contabilidade relativa ao pagamento dos títulos e *vouchers* em geral.

O Tesoureiro Municipal é responsável por:

- a. Coleta e guarda de fundos: guarda do caixa do Tesoureiro; recebimento de pagamentos do município e outros; pagamento de *warrants*, títulos e *vouchers* em geral; recebimento de reivindicações e créditos inadimplentes;
- b. Avaliações especiais: preparação de títulos para a melhoria das vias; cobrança e pagamento de *vouchers*; preparação de contas de iluminação das vias públicas; manutenção dos registros apropriados;
- c. Contabilidade geral: recapitulação de todas as transações; tabulação por fundo e conta; manutenção de contas de ativos; registro de títulos municipais;
- d. Licenças e impostos sobre vendas: emissão de novas licenças e autorizações de impostos sobre vendas; emissão de renovação de licenças; processamento de licenças e declarações de impostos sobre vendas; manutenção de arquivos.

Figura 20

Organograma funcional - San Diego - Departamento Financeiro



O Supervisor de Patrimônio é responsável pela gestão do patrimônio, ou seja:

- Aquisição de direito de passagem: obtenção de direito de passagem para via públicas, becos, esgotos, canalização e tubulação de água; negociação de compra de terrenos vagos ou com benfeitorias; supervisão de realocação de imóveis;
- Leasing e aluguel de patrimônio municipal: negociação de *leasing* de patrimônio municipal, incluindo imóveis agrícolas, *leasing* de areia e brita, imóveis comerciais e diversos; contabilidade e controle de alugueis de imóveis municipais, inclusive manutenção e reparos;
- Títulos de posse, elaboração e diversos: (1) investigação e elaboração de títulos de posse; (2) preparação de projetos de imóveis municipais; (3) preparação de opções de compra de propriedades tomadas por dívidas de impostos.

As seguintes funções são desempenhadas pelo Agente de Compras:

- Contratos e secretaria: correspondência; preparação de formulários de propostas para licitação; preparação de listas de licitantes, arquivos e registros de licitações; encaminhamento de documentos contratuais; recebimento de pagamentos; manutenção de seguros.
- Compras.

c. Almojarifado e vendas de materiais excedentes.

As compras são responsabilidade imediata de um Agente de Compras Adjunto. No item Compras há duas seções: a de compras e a de registros.

A seção de compras trata de: (a) preparação de licitações; (b) negociação de compras; (c) preparação do almojarifado; (d) recebimento e outorga de licitações; (e) localização de fontes de fornecimento; (f) investigação de produtos; (g) padronização de produtos.

Na seção de registros encontra-se o seguinte: (a) preparação, distribuição e acompanhamento das ordens de compra; (b) processamento de pagamentos diretos; (c) preparação de faturas de compras; (d) preparação de relatórios de impostos de utilização (*use tax*); (e) manutenção de arquivos de pedidos de compras; (f) manutenção de registros de commodities; (g) manutenção das contas telefônicas dos departamentos municipais.

A seção de almojarifado, chefiada pelo Supervisor de Almojarifado, trata de: (a) recebimento, inspeção e armazenagem de materiais; (b) manutenção de inventário permanente do almojarifado; (c) manutenção do serviço de pick-up; acumulação, separação, preparação, propaganda e venda de materiais excedentes; manutenção dos registros de vendas.

Quatro áreas mais amplas estão incluídas em Serviços Gerais e Setor de Águas: (a) Escritório do Setor de Águas; (b) Apuração por máquinas; (c) Serviços Gerais; (d) Central de Cópias.

O Assistente do Diretor Financeiro é o chefe dessas áreas. Suas principais funções são:

Escritório do Setor de Águas: (a) leitura dos medidores de água; (b) classificação; (c) contabilidade dos clientes; (d) atendimento aos clientes; (e) envio das contas de água; (f) crédito e cobranças; reclamações e investigações.

Apuração por máquina: (a) preparação de folhas de pagamento; relatórios de custos; licenças e impostos sobre vendas; registros de patrimônio; outros relatórios especiais, caso necessário; (b) preparação das contas de água dos consumidores; manutenção de contas dos clientes; (c) preparação de análise de receita.¹⁷⁴

Serviços gerais: (a) operação de sala de correspondência central e almojarifado de material de escritório; (b) serviço de mensageiro; (c) mesa telefônica; (d) carga de trabalho e temporários substituindo funcionários de férias para diversos departamentos municipais; (e) *pool* de datilografia e serviços de escritório para o setor financeiro.

¹⁷⁴ A seção de apuração possui dezoito máquinas: cartões de ponto – 6; máquinas contábeis ou de apuração – 4; máquinas de triagem de cartões – 3; perfuradores de reprodução – 2; interpretador de cartões – 1; perfurador de cálculo – 1; ordenador – 1.

No orçamento proposto para o ano fiscal 1954-55, foi solicitada uma verba de US\$ 102.449 para esta seção, dividida da seguinte forma: (a) serviços pessoais – US\$ 54.9024; (b) serviços contratuais – US\$ 120,00; (c) materiais e suprimentos – US\$ 12.125; encargos fixos (aluguel de máquinas IBM) – US\$ 35.280.

Central de Cópias: (a) impressão em *offset* e cópias de formulários – relatórios, cartas, etc.; (b) preparação de layouts e negativos para impressão em *offset*; (c) datilografia; (d) encadernação e embalagem de material impresso.¹⁷⁵

O Diretor do Departamento. O Auditor e Controlador Municipal, nomeado pelo Conselho, é também o Diretor do Departamento Financeiro; assim, cargos diferentes são ocupados pela mesma pessoa na hierarquia organizacional. Como Diretor do Departamento, ele presta contas ao Gerente da Cidade. Essa subordinação não existe quando ele atua como Auditor e Controlador Municipal. Essa situação é bastante peculiar, porém não compromete o atendimento aos princípios de uma administração sólida. A relação entre o chefe do Departamento e o Principal Executivo Administrativo tem sido conduzida em uma atmosfera de entendimento. Acredita-se que, em tempo oportuno, haverá uma emenda na Carta do município, conferindo status legal à integração das operações financeiras.

II. CONTROLE DE DESPESAS

Princípios básicos.

Um estudo sobre os processos de controle da área financeira deve começar enunciando os princípios básicos da contabilidade governamental. Uma vez que o objetivo deste trabalho não é fazer um estudo contábil pormenorizado, mas apenas uma referência às suas implicações gerais como fator de controle, os parágrafos seguintes vão se limitar apenas a algumas considerações básicas.

Os princípios indicados nesta seção são conhecidos dos estudantes de contabilidade. No entanto, sua importância do ponto de vista da gestão ainda não foi plenamente entendida.

Para os fins deste trabalho, os principais princípios contábeis são:¹⁷⁶

- a. Princípio da organização (as contas devem ser centralizadas em uma única chefia);
- b. Princípio do razão geral (um razão geral deve registrar todas as transações financeiras duas vezes);
- c. Princípio de terminologia e classificação consistente no orçamento, contas e relatórios financeiros;
- d. Princípio de fundo, segundo o qual as contas devem ser classificadas em grupos de fundos equilibrados;
- e. Princípio de controle orçamentário: as contas de controle orçamentário devem incluir contas tanto para receitas como para

¹⁷⁵ Departamento Financeiro, Cidade de San Diego, **Organograma**, Aprovado em 1 de agosto de 1953.

¹⁷⁶ Esses princípios foram enunciados em diversas publicações do Comitê Nacional de Contabilidade Municipal da Associação Municipal de Diretores Financeiros. Ver, por exemplo, **Contabilidade e Auditoria Municipal**, Chicago: Municipal Finance Officers Association of the US and Canadá, 1951.

despesas. As verbas e dotações devem ser provisionadas imediatamente assim que forem assinados ordens de compra ou contratos;

- f. Princípio de contabilidade de exercício: as receitas devem ser registradas “quando são recebidas ou quando incidem os impostos, e as despesas são registradas logo que elas resultam em obrigações, não obstante o fato de que o recebimento da receita ou o pagamento das despesas pode ocorrer, no todo ou em parte, em outro período contábil.”¹⁷⁷ De acordo com um sistema de contabilidade de exercício alterado, as receitas são registradas quando são de fato recebidas, salvo no caso de imposto sobre patrimônio;
- g. Princípio da auditoria independente: recomendam-se auditorias periódicas feitas por contadores independentes.
- h. Princípio de relatórios: relatórios financeiros periódicos devem ser elaborados de modo a demonstrar efetivamente todas as informações essenciais.

Dotações e alocações.

Um sistema de alocações, que é um dos mecanismos mais importantes do controle orçamentário, é o sistema por meio do qual “as estimativas de despesas para o ano fiscal são traduzidas em um cronograma de trabalho e despesas”.¹⁷⁸

Em outras palavras, a dotação completa para as atuais despesas operacionais de cada departamento é dividida em quatro ou em doze parcelas do ano fiscal. Essas parcelas, geralmente trimestrais, são estabelecidas com base em um planejamento do trabalho para os períodos específicos de um ou de três meses.

O procedimento de alocação pode ser descrito da seguinte forma:

- a. Adoção da portaria de dotações pelo Conselho;
- b. Revisão e ajuste do programa de trabalho pelo chefe do departamento. Esse ajuste torna-se necessário quando o pedido de verbas original foi alterado pela Câmara;
- c. Estabelecimento de um cronograma detalhado para cada atividade principal. Esse cronograma consiste no programa de trabalho a ser cumprido. O período (mês ou trimestre) em que o programa será cumprido; e a estimativa de despesas proposta para esse período;
- d. Revisão e aprovação do cronograma pelo Chefe do Executivo ou pelo Gabinete do Orçamento;
- e. Certificação dos cronogramas para o Gabinete Contábil;
- f. Estabelecimento de controles pelo Gabinete Contábil com base nos elementos fornecidos pelo cronograma aprovado.

¹⁷⁷ MIKESELL, op. cit., p. 659.

¹⁷⁸ Instituto para Treinamento em Administração Municipal, op. cit., p. 126.

A finalidade desse sistema de dotações foi resumida de forma acertada pelo Instituto para Treinamento em Administração Municipal:

- a. Assegurar que os departamentos planejem seus gastos de forma a terem verbas suficientes para realizar seus programas durante todo o ano, evitando deficiências e dotações especiais no final do ano;
- b. Eliminar e reduzir empréstimos a curto prazo de antecipação de impostos, possibilitando uma previsão mais exata e um controle da posição do caixa durante todo o ano fiscal;
- c. Manter as despesas dentro dos limites das receitas de fato realizadas, evitando um orçamento desequilibrado na operação de quaisquer fundos municipais;
- d. Dar ao principal administrador o controle sobre as responsabilidades dos departamentos, permitindo economizar em atividades específicas de sua competência.¹⁷⁹

São esses os objetivos básicos de um sistema de dotações.

Para os fins desta tese, deve-se acrescentar também a flexibilidade e descentralização administrativa oferecida pelo sistema. Esses são elementos de coordenação.

Em San Diego, a Carta Municipal dispõe o seguinte sobre dotações:

- a. Após o recebimento da estimativa do Gerente, o Conselho deve preparar uma portaria relativa a dotações com base nessa estimativa. Após uma audiência pública sobre a referida portaria, ela segue o mesmo caminho de outras portarias no Conselho;¹⁸⁰
- b. O Conselho Municipal pode reduzir ou eliminar qualquer item, porém não pode acrescentar qualquer valor ou adicionar um novo item relativo a serviços pessoais, contratuais, materiais, suprimentos e equipamentos para qualquer Departamento, salvo se houver solicitação por escrito do Gerente ou da Comissão, Conselho ou oficial responsável;¹⁸¹
- c. Após recomendação por escrito do Gerente, o Conselho poderá a qualquer momento transferir toda ou parte de um saldo provisionado de uma dotação para um fim ou objeto para o qual a dotação foi insuficiente, ou poderá autorizar uma transferência entre itens provisionados para o mesmo departamento ou gabinete. No entanto, o Conselho não tem autoridade para transferir qualquer parte dos salários provisionados durante o ano fiscal para qualquer outro fim, salvo no evento de uma emergência pública;¹⁸²

¹⁷⁹ Ibid., p. 126.

¹⁸⁰ Carta da Cidade de San Diego, Seção 71.

¹⁸¹ Ibid, seção. 71.

¹⁸² Ibid., seção 71.

- d. Uma dotação para o serviço de débito municipal deve ser incluída em cada portaria anual para dotações orçamentárias. Esse valor deve ser pelo menos igual ao valor do serviço estimado pelo gerente. Caso, por qualquer motivo, o Conselho não possa fazê-lo, o Auditor e Controlador fará com que seja preparada uma conta de dotação para essa finalidade.¹⁸³
Além disto, qualquer contribuinte municipal ou proprietário de quaisquer títulos poderá processar o Auditor e Controlador em Corte Superior a fim de fazer cumprir essa condição.¹⁸⁴
- e. O Gerente deve exigir que os chefes administrativos de todos os departamentos apresentem a ele, imediatamente após a adoção da portaria anual de dotações, um programa de trabalho para o ano do orçamento. Esse programa deverá (a) incluir todas as dotações para operações e despesas de manutenção, bem como aquisição de patrimônio; (b) demonstrar as alocações requisitadas de todas as dotações por trimestres durante todo o ano.

O Gerente analisa as alocações solicitadas de todos os departamentos, e, se necessário, revisa, altera ou muda essas alocações, dentro do limite das dotações totais disponíveis para o departamento durante o ano.

Uma cópia das alocações aprovadas é então transmitida para o Auditor e Controlador, que autoriza as despesas com base nas dotações de cada alocação.

O chefe de cada departamento pode solicitar ao Gerente para aprovar uma revisão do programa de trabalho no início de qualquer trimestre.¹⁸⁵

De acordo com o Auditor e Controlador Municipal, as dotações em San Diego são feitas em prestação única ao departamento e não são detalhadas por divisões. Essa prática é seguida por todos os departamentos municipais. Só é necessário solicitar autorização do Conselho Municipal quando a transferência é feita de um departamento para outro e não de uma divisão para outra dentro do mesmo departamento.¹⁸⁶

Livros razão de controle orçamentário.

Instalar uma contabilidade orçamentária adequada a fim de controlar as despesas é uma das tarefas fundamentais do diretor financeiro ou do contador. Ele deve observar que as despesas sejam mantidas dentro dos limites estabelecidos pelo cronograma de alocações.

Os livros de dotação e despesas ou de alocação e despesas são “a base do sistema de contabilidade orçamentária.”¹⁸⁷ Esses documentos são elaborados para oferecer informações imediatas sobre o saldo atual de alocações. Mais

¹⁸³ Ibid, seção 74.

¹⁸⁴ Ibid..

¹⁸⁵ Ibid., seção 81.

¹⁸⁶ Parece haver alguma discrepância entre esta afirmação e o que consta da Seção 71 da Carta Municipal.

¹⁸⁷ Instituto para Treinamento em Administração Municipal, op. cit., p. 131.

especificamente, as informações tratam de: (a) alocações cumulativas; (b) unidade do governo; (c) atividade; (d) departamento; (e) classe do objeto; (f) ano fiscal; (g) data; (h) descrição da despesas; (i) provisionamentos; (j) quantidade de despesas; (k) dotações; e (l) saldo provisionado.

O livro de dotações utilizado no Departamento Financeiro de San Diego é um documento elaborado e abrangente. Ele inclui as seguintes informações básicas:

- a. Identificação da conta com relação a função do departamento, objeto, natureza e ano fiscal;
- b. Total da dotação e das alocações para cada atividade;
- c. Número da conta para a atividade ou objeto;

O livro de registro é baseado em objeto, quando a análise não é feita por atividades. Isto acontece em algumas áreas administrativas;

- d. Valor pago de fato por uma operação e total cumulativo de desembolsos;
- e. Provisionamentos;
- f. Total de despesas;
- g. Dotações e saldo não utilizado.

Deve-se destacar que os provisionamentos não afetam a coluna total de desembolsos. No entanto, eles afetam imediatamente a coluna saldo não utilizado, da qual são deduzidos, afetando também a coluna total de despesas, à qual são somados. A coluna total de despesas pode ser bastante enganosa, pois ela inclui tanto as despesas como os valores provisionados aprovados.

A coluna dotações alocadas diz respeito aos valores que, no final de cada três meses, são disponibilizados para a atividade ou objeto.

A Figura 21 mostra o mesmo livro de registro de dotações, agora usado como controle geral ou resumo de todas as atividades ou objetos de um departamento ou gabinete. É por meio do uso deste formulário que os departamentos evitam as despesas acima do valor orçado.

A 4ª e 5ª colunas indicam a data e o número da operação (o primeiro dígito ou dígitos representa o mês, como, por exemplo, 7.06; o item valor e o procedimento a ser seguido em cada caso. A sigla AE (valor provisionado autorizado) significa, por exemplo, que o valor do item deve ser registrado na coluna provisionamentos pendentes. Quando o valor provisionado é liquidado, a sigla LE indica que o valor do item deve ser registrado na coluna valor pago. SI, JV, CA e AA significam, respectivamente, problema de almoxarifado, lançamento contábil, dotação cancelada e dotação autorizada.

A coluna total de desembolso mostra o valor acumulado pago. Total de despesa é igual a valor provisionado acumulado mais os desembolsos acumulados ou totais. Saldo não utilizado é a diferença entre as dotações alocadas até o momento e o total de despesas.

Obviamente, os valores provisionados acumulados são reduzidos quando o valor provisionado autorizado se transforma em valor provisionado liquidado. Nesse ponto, o valor desembolsado é acrescentado às despesas totais; caso exista diferença

entre o valor provisionado e o desembolso real, a despesa total também precisa ser reajustada. Essa diferença acontece quando, por qualquer razão, o valor desembolsado para aquele item for diferente do valor original provisionado.

Relatório de condições das dotações alocadas.

Nos comentários da Figura 6 já foi destacada a importância de um sistema de relatórios sobre as condições das dotações. Basicamente, o relatório mensal usado em San Diego para essa finalidade traz as seguintes informações: (a) desembolso total; (b) saldos não utilizados; (c) dotações alocadas; (d) despesas totais.

Deve-se acrescentar que esse relatório é preparado com a data que consta do livro de registro de dotações.

Controle de Custos Gerenciais. Esta fase da gestão foi considerada como o quarto elemento necessário à administração orçamentária.¹⁸⁸ Ele trata dos procedimentos de gestão que buscam controlar trabalho e custos antes de incorrerem os encargos ou do gasto das verbas orçadas.

Esses procedimentos de gestão já foram objeto de discussão detalhada no Capítulo VII. No entanto, é preciso acrescentar alguns comentários sobre dois procedimentos de controle utilizados em San Diego: requisição e certificação de pessoal e ordem de serviço.

O formulário de requisição e certificação de pessoal está sujeito à análise do Diretor do Orçamento e, em seguida, do diretor de pessoal. O primeiro analisa o pedido do ponto de vista da necessidade de um novo funcionário e da limitação da quota de pessoal. A análise feita no departamento de pessoal trata da classificação de cargo e certificação das pessoas elegíveis.

A ordem de serviço é usada para o acompanhamento de projetos especiais principalmente na área de obras públicas. Ela contém: (a) identificação detalhada da obra; (b) departamento solicitante e departamento executante; (c) fundo para cobrança; (d) dotação; (e) ordem de serviço; (f) cronograma da obra; (g) estimativa de custos de mão de obra, materiais, equipamentos e despesas gerais, etc.

Esse formulário é preparado por qualquer departamento municipal que requisitar trabalho a ser executado por outro departamento.

Central de compras e almoxarifado.

A centralização das compras, bastante utilizada hoje em dia, é considerada um fator efetivo na administração municipal.

Não cabe a este trabalho analisar as vantagens de um sistema de compras centralizado, pois trata-se de um tema amplamente discutido na literatura. Entretanto, pode-se afirmar que, em termos gerais, algumas das vantagens seriam: (a) obtenção de preços mais baixos; (b) pagamentos mais rápidos e obtenção de descontos; (c) a confiabilidade dos fornecedores é estabelecida mais facilmente; (d) facilita a contabilidade para fins de controle orçamentário; (e) os padrões e especificações

¹⁸⁸ Ibid., p. 141.

podem ser melhor estabelecidos; (f) mais eficácia na inspeção e nos testes dos produtos; (g) evita e minimiza bastante as fraudes e o favoritismo.

CIDADE DE SAN DIEGO

Figura 21

LIVRO RAZÃO DE DOTAÇÕES - DEPARTAMENTO FINANCEIRO - DIVISÃO DE CONTABILIDADE

DATE	A.K.	EXPLANATION	ADD'NL OR DEDUCT	TOTAL APPR.	ALLOTMENTS	ALLOT TO DATE	UNALLOT. APPR. BAL.	DEPARTMENT FUNCTION	OBJECT	CURRENT
DEPT. NO.	ACCT. NO.	DATE	DOCUMENT NO.	ITEM AMOUNT	REFERENCE	AMOUNT PAID	OUTSTANDING ENCUMBRANCES	UNEXPENDED BALANCE	APPROPRIATIONS	TOTAL ENCUMBRANCES
7-6-53	7-11	07-1-53	3681			1,800.00		10-02	10-02	
7-6-53	7-12	Jul 6, 53		9-27		493.00	1,307.00	MAINTENANCE AND SUPPORT		
7-6-53	7-12	Jul 7, 53		493.00 AA		419.00	888.00			
7-6-53	7-12	Jul 9, 53		14.17						
7-6-53	7-12	Jul 10, 53								
7-6-53	7-12	Jul 13, 53								
7-6-53	7-12	Jul 22, 53		9-27						
7-6-53	7-12	Aug 3, 53		29-53						
7-6-53	7-12	Aug 4, 53								
7-6-53	7-12	Aug 5, 53		14.17						
7-6-53	7-12	Aug 7, 53								
7-6-53	7-12	Aug 19, 53								
7-6-53	7-12	Aug 26, 53								
7-6-53	7-12	Aug 27, 53		37.09						
7-6-53	7-12	Aug 28, 53		1.71						
7-6-53	7-12	Aug 29, 53		40.00 AR						
7-6-53	7-12	Sep 4, 53		10.09						
7-6-53	7-12	Sep 10, 53		7.73						
7-6-53	7-12	Sep 10, 53		22.50						
7-6-53	7-12	Sep 14, 53		24.73						
7-6-53	7-12	Sep 15, 53		7.88						
7-6-53	7-12	Sep 16, 53		20.00						
7-6-53	7-12	Sep 21, 53								
7-6-53	7-12	Oct 1, 53		419.00 AA						
10-02						18.75	18.75	18.75 CR	.00	18.75
10-02							9.27	28.02 CR	.00	28.02
10-02							9.27	464.98	493.00	493.02
10-02						1.09	9.27	463.89	493.00	493.11
10-02							23.44	449.72	493.00	43.28
10-02							23.44	399.72	493.00	93.28
10-02						9.27	14.17	399.72	493.00	93.28
10-02							43.70	370.19	493.00	122.61
10-02						19.15	43.70	351.04	493.00	141.96
10-02						18.29	29.53	346.92	493.00	146.08
10-02						12.25	29.53	334.67	493.00	158.33
10-02						36.35	29.53	298.32	493.00	194.68
10-02							66.62	261.23	493.00	231.77
10-02						7.89	64.91	255.05	493.00	237.95
10-02							104.91	215.05	493.00	277.95
10-02						10.09	94.82	215.05	493.00	277.95
10-02						34.63	67.09	100.15	493.00	302.85
10-02							109.59	167.65	493.00	395.35
10-02						24.73	64.86	167.65	493.00	395.35
10-02						7.88	76.98	167.65	493.00	395.35
10-02						20.00	56.98	147.65	493.00	345.35
10-02							56.98	111.30	493.00	381.70
10-02						36.35	56.98	530.30	493.00	381.70

THE CITY OF SAN DIEGO
DEPARTMENT OF FINANCE - ACCOUNTING DIVISION
APPROPRIATION LEDGER

A prática de forçar os fornecedores a armazenarem vários itens para entrega em pequenas quantidades, na medida da necessidade, está se generalizando. No entanto, recomenda-se a armazenagem de determinados artigos.

A primeira parte deste capítulo demonstrou que o Departamento de Compras em San Diego é uma das cinco áreas mais amplas do Departamento Financeiro.

Do ponto de vista da centralização, deve-se afirmar que o agente de compras, de acordo com a Carta Municipal, faz todas as compras de suprimentos, materiais, equipamentos e seguros solicitadas pelos diversos departamentos ou gabinetes da administração municipal.¹⁸⁹ Ele prepara as especificações padrão para todos os itens, aprova as propostas ou *vouchers*, inspeciona todas as compras, prepara inventários permanentes, mantém registros detalhados de todas as operações, e daí por diante.

Os materiais e suprimentos da Cidade de San Diego, que constam de seu inventário do almoxarifado, estão sob a guarda da Seção de Almoxarifado da Divisão de Compras. A responsabilidade pela manutenção dos inventários e pelo registro de todos os recebimentos e problemas é da competência dessa seção. A contabilidade do almoxarifado é responsabilidade do Gabinete do Auditor e Controlador, onde é mantido o Livro Razão de Controle de Almoxarifado para cada estoque. A parte automática da Contabilidade do Almoxarifado é executada pela Seção de Apuração da Divisão de Serviços Gerais do Departamento Financeiro.

Existem cinco locais físicos principais onde são mantidos os estoques. Cada um desses almoxarifados está sob a responsabilidade de um funcionário da Seção de Almoxarifado, responsável pela guarda e emissão de recibos de todos os materiais daquele almoxarifado. Além desses locais principais, existem também quarenta garagens de caminhões e quinze depósitos de gasolina e óleo. As garagens de caminhões ficam principalmente no Departamento de Águas, Divisão de Distribuição e cada caminhão necessário para o transporte de materiais do almoxarifado fica designado para um almoxarifado e mantido em um controle contábil separado. O mesmo acontece com os depósitos de gasolina, que ficam em pontos estratégicos espalhados pela Cidade, e em diversos pontos do Departamento de Águas em toda a região de San Diego, onde o Departamento tem sua principal instalação, como uma barragem, reservatório ou em outros locais operacionais.

O processamento mecânico dos almoxarifados é feito pelo equipamento IBM. Há um cartão de estoque para cada item em cada local. Esse cartão é perfurado e interpretado no que diz respeito à unidade de emissão, descrição de material, número do almoxarifado, classificação, código do objeto, quantidade mínima, número de estoque e quantidade em mãos. O valor total em dólares referente àquele item de estoque é perfurado no cartão, porém não é interpretado.

Todas as transações, como recebimento de material pelo almoxarifado ou saída do almoxarifado, são feitas em formulários elaborados para esse fim (Figuras 22 e 23).

São os seguintes os passos seguidos no recebimento de materiais pelo almoxarifado e na preparação do cartão:

¹⁸⁹ Carta da Cidade de San Diego, Seção 35.

São perfurados cartões de recebimento com o número do almoxarifado, número de estoque, quantidade e valor. Esse cartão de recebimento é colocado atrás do cartão principal, seguindo-se a perfuração mecânica da apuração e reprodução com a quantidade e valor do cartão principal do almoxarifado e os recibos. O preço unitário desse item é determinado por uma calculadora, que perfura o preço unitário no novo cartão, que é então devolvido ao arquivo.

As remessas de material do almoxarifado são indicadas pela perfuração nos cartões de Requisições do Almoxarifado, contendo as mesmas informações básicas perfuradas nos recibos, e o cartão principal correspondente do arquivo é colocado na frente, com o preço unitário de cada item de estoque perfurado em cada um. Em seguida, na calculadora, cada remessa é registrada, multiplicando a quantidade enviada pelo preço unitário e o valor é perfurado no cartão de remessa. Os cartões então são processados pelo tabulador e pelo perfurador reproduzido resumido, onde são feitos novos cartões, que são devolvidos ao arquivo. Então o arquivo está pronto para ser processado novamente com relação aos recebimentos e remessas dos dias seguintes.

Os cartões de recebimento e remessa são usados para estabelecer os valores totais que serão cobrados ou creditados para cada almoxarifado no Livro Razão de Controle de Almoxarifado, que é mantido independentemente pelo Auditor e Controlador.¹⁹⁰

Serviços Gerais.

“No momento”, disse Pffifner, “é esta a área que mais se presta ao desenvolvimento de uma “ciência” da administração (de uma ordem bastante inferior); padrões quantitativos e eficiência e produtividade podem ser estabelecidos devido à natureza mecânica das tarefas desempenhadas.”¹⁹¹

Esta área geralmente inclui suprimentos e almoxarifado, gestão real de patrimônio, administração de registros, controle de equipamentos, controle automotivo, serviços telefônicos e impressão e cópias.

A centralização desses serviços é fortemente favorável, apesar da opinião divergente do pessoal operacional, em diversas situações. Na verdade, há uma opinião bem generalizada de que um certo grau de centralização é condição para uma administração efetiva das funções de serviços gerais.

O estudo sobre a reorganização do Departamento Financeiro em San Diego indicou as vantagens da forte centralização dos chamados serviços gerais, diretamente sob a liderança do Diretor Financeiro Adjunto.

Auditoria.

Existem dois tipos de auditoria: auditoria administrativa e auditoria independente ou legislativa.

¹⁹⁰ Essas instruções foram ditadas pelo supervisor do almoxarifado da Cidade de San Diego.

¹⁹¹ PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 429.

A primeira é realizada pelo controlador sobre as transações financeiras antes de serem realizadas e/ou depois de serem realizadas. Obviamente, esta é uma função executiva ou administrativa, realizada principalmente pelo controlador ou contador.

A auditoria independente deve ser realizada, como o nome sugere, por alguma agência ou contador não sujeito ao executivo municipal, mas nomeado ou escolhido pelo Conselho Municipal. É tarefa desse auditor independente ou legislativo “verificar e checar as contas, *vouchers* e outros documentos, representando recibos ou despesas mantidos no departamento financeiro e nos diversos departamentos operacionais.”¹⁹² As descobertas dessa auditoria são reportadas ao Conselho.

Em San Diego, o controle anual da auditoria independente é contínuo. Ela analisa a estrutura financeira da organização, verifica os recibos e valores desembolsados, de acordo com a necessidade e as circunstâncias, e é realizada por uma empresa de auditoria independente. O contrato também prevê quarto contas caixa surpresa por ano e uma contagem completa de segurança ao final de cada ano fiscal.

A empresa faz também as investigações especiais que julgar necessárias. Exige-se que ela apresente relatórios de progresso trimestrais, que são discutidos em conferência com o corpo Legislativo Municipal e o Gerente da Cidade.

A auditoria independente custa ao Município em torno de seis mil dólares por ano. A natureza da atividade exercida pelo Auditor e Controlador na competência de funcionário responsável mediante o Conselho, e o sistema elaborado de contabilidade de custos torna a auditoria independente um processo relativamente simples.

III. RESUMO

A organização do Departamento Financeiro, as principais funções de cada Divisão e os processos fundamentais de controle foram objeto de análise geral neste capítulo.

Resumindo, basta recapitular que o controle descrito baseia-se fundamentalmente em: (a) um sistema de despesas acumuladas; (b) controle dos programas de trabalho e despesas por meio de alocações trimestrais; (c) um sistema exato de livros razão de dotação; (d) compras, almoxarifado e serviços gerais centralizados; e (e) verificações regulares e auditoria independente.

Alguns desses processos também atuam como meios distintos de coordenação.

¹⁹² Instituto para Treinamento em Administração Municipal, op. cit., p. 65.

CAPÍTULO IX

OBRAS PÚBLICAS

Até este ponto, nossa ênfase tem sido os processos de controle e coordenação aplicados ao nível executivo e às áreas em que prevalece a atividade do *staff*. No entanto, pareceu-nos recomendável estudar com mais detalhe uma das áreas tipicamente operacionais. Isto daria uma maior abrangência ao trabalho, tornando possível o estudo dos processos de coordenação e controle em um nível distinto do ponto do vista administrativo.

Para esse fim, foi escolhido o Departamento de Obras Públicas. As funções atribuídas a essa área são muito importantes para o quadro geral do governo local em San Diego. Além disto, controle e coordenação são aspectos particularmente significativos nesse setor.

I. ORGANIZAÇÃO GERAL

Ainda não foi estabelecido um padrão organizacional universalmente aceito para o departamento de obras públicas na literatura da administração e gestão.

Publicações especializadas já destacaram a dificuldade de se definir o âmbito das obras públicas no governo municipal, porém, ao mesmo tempo, enfatizaram que um departamento de obras públicas ou unidade equivalente com um título diferente existe em quase todos os governos municipais dos Estados Unidos.¹⁹³

A necessidade de pessoal treinado em engenharia tem sido considerada o único aspecto comum às funções multifacetadas na maioria dos departamentos de obras públicas.¹⁹⁴ Na verdade, o âmbito dessas atividades geralmente é tão amplo que torna-se difícil identificar o denominador comum que justifique reunir essas atividades em um único departamento. De qualquer forma, as atividades abrangem uma área onde importantes serviços para o bem-estar da comunidade são prestados ao público.

Direção geral.

O departamento de obras públicas na Cidade de San Diego é dirigido pela seguinte equipe: um diretor, com a assessoria de um assistente e de um analista administrativo.

¹⁹³ Instituto para Treinamento em Administração Municipal, **Administração Municipal de Obras Públicas**, Chicago: The International City Managers' Association, 1950, p. 1.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 2.

O Diretor, sob a ampla direção do Gerente da Cidade, desempenha funções que podem ser resumidas da seguinte forma: (a) planeja um programa abrangente de obras públicas para a cidade; (b) integra a programação e as operações de obras públicas a outros departamentos e a agências federais, estaduais e municipais, bem como outros municípios; (c) prepara e apresenta as estimativas orçamentárias e programas de trabalho; (d) após aprovação, controla as despesas orçamentárias dentro do departamento e estabelece um sistema adequado de prestação de contas dos subordinados, a fim de receber deles as necessárias informações de controle; (e) prepara estudos, relatórios e recomendações sobre o programa de obras públicas para o Gerente da Cidade; (f) representa a cidade em conferências locais e outros encontros relativos ao programa de obras públicas; e (g) estabelece políticas departamentais mais amplas e dirige e coordena os seguintes subordinados na execução do programa de obras públicas: um superintendente de manutenção de vias, um superintendente de prédios públicos e um superintendente de saneamento.

Os padrões para a ocupação do cargo podem ser assim descritos: (a) experiência administrativa extensa e responsabilidade crescente por obras de engenharia, incluindo a administração de obras públicas do governo e educação equivalente a graduação universitária de padrão reconhecido, com especialização em engenharia, obras públicas ou administração de empresas; (b) amplo conhecimento das práticas básicas aceitas na administração de obras públicas; (c) amplo conhecimento dos princípios e problemas de planejamento e financiamento de programas e projetos de obras públicas; (d) conhecimento considerável dos princípios e práticas da engenharia civil com relação ao design, construção e manutenção de obras públicas municipais; (e) bom conhecimento da legislação estadual e procedimentos relativos às obras públicas municipais; (f) bom conhecimento da administração municipal e do papel das obras públicas na administração; (g) ampla familiaridade com os princípios e práticas da administração e direção de atividades de profissionais e pessoal técnico, qualificado e não qualificado, bem como equipe administrativa numa grande organização e habilidade de colocar em prática esses princípios; e (h) habilidade de estabelecer e manter relações de trabalho efetivas dentro e fora do departamento.¹⁹⁵

As tarefas básicas a serem executadas pelo Diretor Assistente incluem: (a) auxiliar na articulação do departamento com outros departamentos municipais; (b) controlar os programas de trabalho; (c) inspecionar as operações; (d) ajudar no estudo e recomendações sobre políticas e projetos especiais; e (e) atuar na ausência do diretor.¹⁹⁶

O Analista Administrativo desempenha um papel muito importante no departamento de obras públicas. Em termos gerais, suas funções já foram descritas no estudo do Gabinete do Orçamento (Capítulo VII). Aqui elas dizem respeito

¹⁹⁵ Comitê de Funcionalismo Público da Cidade de San Diego, **Especificações de Classe Preparadas pelo Departamento de Funcionalismo Público**, San Diego, Califórnia: Adotado em 2 de julho de 1952, sem numeração de páginas.

¹⁹⁶ Ibid.

principalmente a: (a) formulação e revisão do orçamento; e (b) análise do programa de trabalho.¹⁹⁷

Pessoal.

Os números e percentuais abaixo são apresentados por dois motivos: (a) para indicar a distribuição do pessoal pelas diversas áreas administrativas ou operacionais de obras públicas; (b) para fornecer um elemento de comparação com as demais unidades do governo municipal:

¹⁹⁷ Departamento de Obras Públicas, Cidade de San Diego, **Organograma Funcional da Divisão Administrativa**, Cidade de San Diego: Aprovado em abril de 1952.

Departamento	Média de Funcionários	% Total dos Funcionários Municipais
Escritório do Prefeito	2	0,1
Escritório do Conselho	1	0,03
Escritório do Secretário Municipal	7	0,2
Escritório do Gerente da Cidade	2	0,1
Gabinete do Orçamento	8	0,3
Treinamento e Segurança	5	0,2
Gabinete do Procurador Municipal	14	0,4
Gabinete do Engenheiro Municipal	137	4,4
Gabinete Municipal de Planejamento	24	0,8
Departamento de Funcionalismo Público	20	0,6
Corpo de Bombeiros	375	12,2
Construção do Centro de Cidadania	11	0,4
Departamento de Polícia	545	17,5
Departamento de Zoonoses (<i>Dog Pound</i>)	12	0,4
Departamento de Inspeção	44	1,4
Departamento de Serviço Social	8	0,3
Departamento de Saúde Pública	1	0,03
Biblioteca Pública	113	3,6
Gabinete de Aposentadoria	2	0,1
Departamento de Portos	102	3,3
Gabinete de Defesa Civil	10	0,3
Departamento Financeiro	162	5,2
Departamento de Parques e Recreação	280	9,0
Departamento de Obras Públicas	844	27,1 ¹⁹⁸
Divisão de Vias	219	
Divisão de Esgotos	87	
Divisão de Tratamento de Esgotos	68	
Divisão de Saneamento	247	
Divisão de Prédios Públicos	68	
Divisão de Eletricidade	51	
Divisão de Oficinas	98	
Administração	6	

Divisões.

Sete divisões realizam toda a atividade de obras públicas: (a) Divisão de Vias; (b) Divisão de Esgotos; (c) Divisão de Tratamento de Esgotos; (d) Divisão de Saneamento; (e) Divisão de Prédios Públicos; (f) Divisão de Eletricidade; (g) Divisão de Oficinas. Os comentários abaixo têm o objetivo de destacar as funções básicas desempenhadas por essas divisões, cada uma delas chefiada por um superintendente.

Divisão de Vias.

Três grandes áreas são identificadas nessa divisão: (a) Vias não pavimentadas; regiões de praia; bacia coletora e escoamentos; lanternas e barricadas. (b) Manutenção de ponte e cercas. (c) Vias pavimentadas: estruturas de concreto, limpeza de ruas, pintura de tráfico, inspeções. Cada uma dessas áreas é encabeçada por um encarregado geral.

¹⁹⁸ Os números referem-se a abril de 1954 e foram fornecidos pelo Departamento de Funcionalismo Público de San Diego. O pessoal não classificado, temporário ou de tempo parcial não foi incluído.

Divisão de Esgotos.

Cinco atividades principais são desempenhadas pela Divisão de Esgotos: (a) Limpeza de esgotos; liberação de bloqueios; reparo e ajustes de bueiros. (b) Conexão de serviços de esgoto e pequenos reparos em encanamentos. (c) Preenchimento; remoção de impurezas. (c) Importação de materiais; (e) Instalação de conexões; grandes reparos e construções.

Divisão de tratamento de esgoto.

Dois assessores – um engenheiro civil assistente e um superintendente assistente – dão assessoria imediata ao superintendente geral. O primeiro auxilia na preparação de relatórios e no *layout* de alterações; mantém os mapas atualizados e faz pesquisa. O segundo atua chefiando cinco subáreas: (a) planta principal de operações; (b) planta principal de manutenção; (c) estações de bombas; (d) laboratórios e controle de resíduos industriais; (e) escritório da divisão. Esse escritório processa o controle da contabilidade de custos.

Divisão de Saneamento.

Esta divisão cuida da coleta e destinação de todo o lixo orgânico, lixo comum e carcaças de animais; limpeza de todas as praias públicas e do estádio.

Esta atividade é realizada por meio de duas subdivisões mais amplas: (a) coleta de resíduos; (b) destinação de resíduos. Um escritório da divisão fica responsável pela folha de pagamentos, registros de manutenção, correspondência e arquivos. Um almoxarifado da divisão faz a distribuição de uniformes, capas de chuva, luvas, lonas e tubos.

Divisão de prédios públicos.

Há um Superintendente Assistente de Construções Públicas cujas principais funções são descritas da seguinte forma: (a) Análise de custos operacionais e padrões de trabalho; (b) Manutenção preventiva e programa de trabalho; (c) Desenvolvimento.

As áreas de manutenção de estruturas e equipamentos, guarda (zeladoria, banheiros públicos), pintura e encanamentos são subáreas da divisão de prédios públicos.

Divisão de Eletricidade.

A estrutura organizacional da Divisão de Eletricidade aponta para quatro áreas principais: (a) Engenharia elétrica; (b) Manutenção elétrica e construção; (c) operação de telefones; (d) Manutenção e construção de rádios.

Divisão de Oficinas.

A Divisão de Oficinas realiza suas funções em quatro áreas: (a) Manutenção de parquímetros e coleta de moedas; (b) Operação e controle de *pools* de equipamentos; central de transportes e equipamentos; (c) Manutenção e reparos de equipamentos automáticos; serviços de serralheria para todos os departamentos.

II. ABORDAGEM ADMINISTRATIVA

Nesta seção será feita uma descrição dos aspectos básicos da administração do Departamento de Obras Públicas.

Planejamento e descentralização.

O Planejamento é claramente centralizado em nível gerencial, porém resulta de contribuições de cada nível da organização, especialmente dos supervisores dos diversos escalões. Em outras palavras, a participação é uma clara ênfase na formulação da política administrativa para o departamento.

A preparação do orçamento do departamento serve como uma boa ilustração. Na verdade, no momento da discussão das requisições orçamentárias, um programa definido de descentralização envolve diversas pessoas dos mais diversos postos. A visão, habilidade e experiência dos superintendentes e encarregados é utilizada para o desenvolvimento dos programas de trabalho.

Um outro aspecto dessa participação foi expresso pelo Diretor de Obras Públicas em San Diego:

Para atrair os supervisores de nível inferior para mais perto da conjuntura de orçamento e custos, começamos a pedir que eles sugerissem e aprovassem mudanças em suas contas de custos, e que escrevessem suas ideias sobre as descrições das contas de custos que utilizam. Essa prática trouxe à luz alguns fatos surpreendentes e resultados benéficos. Descobrimos, em determinados casos, que a nossa ideia daquilo que está incluído na conta de custos diverge bastante da ideia do encarregado que supervisiona o trabalho. Nesses casos, há um encontro imediato das partes envolvidas e o desenvolvimento de uma disciplina que é mutuamente aceitável.¹⁹⁹

Pode-se observar também como esta abordagem é importante do ponto de vista de controle. Em uma palavra, superintendentes, encarregados e até mesmo funcionários são responsabilizados pela execução dos programas de trabalho que eles ajudaram a criar. São também suas as expectativas. A aceitação geral de padrões é uma evolução natural desse processo, e não uma meta dificilmente alcançada, que é o que ocorre quando os padrões são impostos de cima para baixo.

Tomada de decisão.

Os superintendentes gozam de um alto grau de autonomia na execução de sua parte nos programas de trabalho. Obviamente, essa autonomia permite uma grande quantidade de liberdade nos limites definidos pela política departamental. No entanto, deve-se enfatizar que o departamento como um todo e cada uma das divisões baseiam

¹⁹⁹ Richard Gallagher, Diretor de Obras Públicas em San Diego, **The Engineer Views Municipal Use of Performance Budgeting**, San Francisco: Palestra na 48ª Conferência Anual da Associação Municipal de Diretores Financeiros, maio de 1954, p. 10. Essa palestra foi uma das melhores fontes de informação para esta seção.

a formulação de políticas e suas decisões administrativas de rotina em fatos básicos oriundos de uma análise minuciosa dos métodos e programas de trabalho. A padronização reduziu grandemente a subjetividade.

Mensuração do trabalho e orçamento baseado em desempenho.

Esse assunto é importante, é claro, em uma área operacional que utiliza em torno de um terço do total da força de trabalho municipal e que gasta aproximadamente um quarto do orçamento total.²⁰⁰ Portanto, houve uma iniciativa para detectar o raciocínio básico do pessoal executivo do departamento com relação à questão de mensuração e desempenho do trabalho. Para os fins desta tese, foi importante comparar o ponto de vista do departamento, expresso pelos altos executivos do município.

No Departamento de Obras Públicas, verificou-se aquilo que se denomina uma definição de orçamento baseado em desempenho do ponto de vista do engenheiro. Orçamento baseado em desempenho é um plano para a execução das funções exigidas de uma agência durante um período definido, com base nos índices de produção e nos custos unitários derivados de uma experiência operacional anterior.²⁰¹ Assim, existem dois passos distintos: (a) estimativa do número de unidades de trabalho em termos de um padrão predeterminado, e (b) estabelecimento de quantidades de mão de obra, equipamentos e materiais necessários para concluir um número estimado de unidades de trabalho.

A importância do assunto exige maior ênfase a esse respeito. Na verdade, essas ideias foram expressas pelo próprio Diretor de Obras Públicas.

Para ser eficaz, orçamento baseado em desempenho envolve os seguintes fatores essenciais:

- a. Inventariação;
 - b. Programas de trabalho;
 - c. Unidades de trabalho;
 - d. Padrões de desempenho;
 - e. Dados de custos;
 - f. Relatórios de campo.
- a. Inventariação. Este passo parece ser um elemento negligenciado pela literatura sobre orçamento com base em desempenho. No entanto, é essencial que as diversas instalações, como ruas, estrutura de escoamento, pontes, drenagem de água de chuva, iluminação de vias, sinais de trânsito, etc., sejam cuidadosamente inventariados por tipos, números e condições.

²⁰⁰ Cidade de San Diego, **Orçamento Proposto para o Ano Fiscal 1954-1955**, op. cit.

²⁰¹ GALLAGHER, op. cit.

- b. Programas de trabalho. “Programa de trabalho é a relação ordenada do tipo e volume de trabalho proposto para ser executado sob cada atividade.”²⁰² Essa relação deve ser cuidadosamente desenvolvida por cada atividade.
- A Figura 24 apresenta indicações da maneira como deve ser preparado um programa de trabalho. Os seguintes elementos relativos à pintura de hastes pendentes foram apresentados ao superintendente da Divisão de Eletricidade:
- a. Conta de custo;
 - b. Descrição da operação ou função;
 - c. Responsabilidade total nessa função;
 - d. Frequência proposta da operação;
 - e. Quantidade executada no ano anterior;
 - f. Quantidade orçada para este ano;
 - g. Quantidade executada até a presente data;
 - h. O programa deste ano será cumprido? Caso contrário, qual o motivo?
 - i. Programa proposto para 1954-55.
- c. Unidade de Trabalho. Unidade de trabalho é “uma quantidade determinada de produção adotada como padrão, e realizada por meio de esforço propositado;”²⁰³
- d. Padrões de desempenho. Devem ser desenvolvidos padrões de comparação para a avaliação do desempenho. As unidades de trabalho efetivo servem a essa finalidade, porém, a fim de utilizá-las devem ser estabelecidos procedimentos operacionais padrão. Estudos sobre tempo e método de realização das operações vão indicar “a combinação mais eficaz de mão de obra, equipamentos e materiais necessários para se executar o trabalho com custos unitários mais baixos;”²⁰⁴
- e. Dados de custos. Os relatórios de custos baseados em unidades de trabalho adequadas dão ao administrador uma ferramenta de gestão valiosa para a avaliação ou comparação do desempenho;
- f. Relatórios de campo. É essencial a elaboração de relatórios de campo exatos sobre as unidades de trabalho. Essa precisão é atingida, em grande parte, por meio da aceitação das unidades de mensuração pelo encarregado. “Assim, é vital que os sistemas de contabilidade de custo, e particularmente as unidades de trabalho utilizadas, sejam aceitos pelas pessoas que fazem essa prestação de contas;”²⁰⁵
- g. Avaliação. O orçamento baseado em desempenho é realmente uma ferramenta efetiva de gestão na área de obras públicas, onde grande parte das atividades pode ser mensurada. No entanto, um dos seus aspectos mais importantes é o fato de criar em todos, do nível mais baixo até o mais alto, a consciência de eficiência na produção.

²⁰² Ibid., p. 3.

²⁰³ Ibid., p. 4.

²⁰⁴ Ibid. p. 5.

²⁰⁵ Ibid., p. 6.

Figura 24

PROGRAMA DE TRABALHO PROPOSTO PARA O ANO FISCAL 1954-55

CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS – DIVISÃO DE ELETRICIDADE

PROGRAMA DE TRABALHO PROPOSTO PARA O ANO FISCAL 1954-55

(MODELO)

Conta de Custos	Operação ou Função	Responsabilidade Total na Função	Frequência de Operação Proposta	Quantidade executada no ano anterior	Quantidade orçada este ano	Quantidade executada até hoje (Este ano em 31/10/53)	O programa deste ano será cumprido? Em caso negativo, citar o motivo	Programa proposto para 1954-55	Comentários
6207	Pintura de hastes pendentes acima de 18 pés	1.100 hastes	½ por ano	571	550	210	Sim	529	Nenhum
6208	Pintura de Hastes – todas as demais	4.200 hastes	½ por ano	1.973	2.100	686	Sim	2.227	Nenhum

Autoridade funcional.

A articulação do Departamento de Obras Públicas com o Departamento Financeiro é obtida por intermédio do Contador Departamental da Divisão de Administração de Obras Públicas. A atividade realizada pelo contador tem sido muito eficaz na solução de problemas comuns às duas áreas. Um dos mecanismos usados pelo contador foi treinar pessoalmente a equipe administrativa das Divisões de Obras Públicas. Reuniões regulares são realizadas para a realização dessa atividade.

Seria apropriado aqui citar o Diretor de Obras Públicas em sua avaliação desse mecanismo de coordenação:

Eu recomendo fortemente a qualquer município que tenha um Departamento de Obras Públicas grande o suficiente para possuir uma seção contábil, que posicione e que faça o rodízio de seus contadores mais promissores do Departamento Financeiro para o Departamento de Obras Públicas, como também para outros departamentos municipais de maior escala. Ao fazê-lo, vocês não apenas melhoram o entendimento entre os Departamentos, mas, ao mesmo tempo, desenvolvem alguns funcionários de finanças de alto calibre.²⁰⁶

As tarefas executadas pelo analista administrativo no Departamento de Obras Públicas constituem também um elemento valioso de coordenação junto ao Gabinete do Orçamento.

Controle.

No Capítulo VII, foi demonstrado o papel desempenhado pelos cartões de mão de obra, equipamentos e materiais no extenso sistema de contabilidade de custos do Departamento Financeiro. Grande parte desses cartões é preenchida no Departamento de Obras Públicas. Assim, este é o momento de fazer as seguintes perguntas: Que mecanismos de controle são utilizados para assegurar que esses cartões sejam preenchidos de forma correta? Esta é claramente uma fase crucial de todo o sistema de controle; isto é particularmente importante para o Departamento de Obras públicas devido à grande parcela de atividades governamentais que ele concentra.

Para responder a essa pergunta, os seguintes métodos de controle foram mencionados pelo pessoal executivo do Departamento de Obras Públicas:

- a. O primeiro passo essencial foi desenvolver e manter entre os supervisores e funcionários um claro entendimento e também a aceitação das finalidades do sistema de controle. Programas de treinamento são uma ferramenta muito eficaz para vender ideias e convicções, mas tem sido possível desenvolver esse sentimento porque, acima de tudo, a integridade – supremo ingrediente da fórmula – já desempenhou sua função;

²⁰⁶ Ibid., p. 10.

- b. O controle orçamentário tem sido um valioso instrumento de controle. O orçamento baseado em desempenho é considerado como um contrato entre o departamento e o Gerente da Cidade. Em outras palavras, é comprado pela Cidade um certo número de unidades de trabalho em cada função ou atividade, por um determinado preço (verbas requisitadas).

O relatório mensal de custos (Figura 5), apresentado pelo Departamento Financeiro, é um meio inestimável para visualizar se o contrato está sendo cumprido. Na verdade, esse relatório mostra os custos cumulativos e permite uma análise elaborada de cada conta de custos, sob cada uma das atividades e subatividades. Com a ajuda de planilhas de apuração, é possível saber se as despesas de uma determinada área estão abaixo ou acima das despesas e da produção estimada.

A planilha de custos na Figura 25 é uma boa ilustração. Trata-se de um relatório cumulativo de desempenho do trabalho, custos unitários e saldos trimestrais não utilizados relativos a conexões de vias. A informação é detalhada e valiosa em termos de controle, por meio da análise comparativa de diversos elementos (unidades de trabalho orçadas, unidades de trabalho executadas, mão de obra, materiais, equipamentos, etc.) em diversos anos fiscais.

São verificadas as flutuações consideráveis e são feitos os necessários ajustes. Com esta análise, pode-se identificar qualquer área responsável por desvios em termos de custos ou unidades de trabalho realizado.

A Figura 26 mostra o tipo de comentários trimestrais feitos pelas divisões sobre as contas de custos que estão abaixo ou acima dos valores orçados e as Figuras 27 e 28 indicam as medidas corretivas tomadas quando são constatadas variações.

Vale observar o *check list* contido em um dos relatórios referidos pelo Superintendente ao Diretor de Obras Públicas:

Assunto: Ordem de Serviço No. _____ Descrição: _____

O motivo pelo qual excedemos os valores destinados a este trabalho são (marcar e preencher os motivos aplicáveis):

1. Dados da Estimativa Incompletos:
 - a. Como os dados estão incompletos?
 - b. Quem preparou a estimativa?
 - c. Como o problema pode ser resolvido no futuro?
 - d. Outros motivos:

2. Erros na Estimativa:
 - a. Erros envolvendo a quantidade?
 - b. Erros envolvendo preços?
 - c. Quem verificou a estimativa?
 - d. O que pode ser feito para reduzir ao mínimo os erros desse tipo?
 - e. Outros motivos:

3. Problemas Especiais Encontrados no Trabalho:
 - a. Mau tempo
 - b. Quebra de equipamentos
 - c. Atraso na chegada de material ou equipamento
 - d. Trabalho extra inesperado quando foi feita a estimativa. Explicar
 - e. Outros motivos.

4. Ineficiência
 - a. Em sua opinião, algum excesso de custo sobre-estimado foi devido a ineficiência de pessoal ou equipamento ou problema com materiais? Explicar.
 - b. O que pode ser feito para corrigir situações desse tipo no futuro?
 - c. Outras razões.

5. Quando você percebeu que excederia suas estimativas?
6. Foram apresentadas estimativas revisadas?
7. Recomendo que este déficit seja:
 - Financiado por dotação suplementar
 - Absorvido por esta Divisão

Outro elemento de natureza provavelmente psicológica deve ser considerado. Existe receptividade à ação corretiva porque ela é feita de modo adequado e também porque cada supervisor e provavelmente a maioria dos funcionários estará interessada em dedicar a todo o projeto ou programa a sua parcela de compromisso assumida quando o orçamento foi discutido com eles. Como fazem parte do contrato, eles desejam dar sua contribuição.

- c. Foram feitos estudos sobre os métodos de trabalho e o planejamento realizado em cada seção na tentativa de estabelecer padrões de produção por hora/homem. Uma vez estabelecidos, esses padrões podem ser comparados ao rendimento real de um funcionário de operações em um período de tempo. O mesmo tipo de controle pode ser obtido em termos de custo por unidade de material.
- d. O relatório mensal de pessoal (Figura 29) mostra o número de funcionários de cada classe autorizada no orçamento da divisão, bem como o número na folha de pagamento ao final do mês. Qualquer variação no uso de pessoal é demonstrada e explicada nesse relatório. Perguntas podem surgir, como, por exemplo: Como os faltosos foram substituídos? Qual a mudança em termos de rendimento, com as horas/homem diferentes? Existe alguma indicação de que a área tenha excesso de pessoal?

Relações humanas.

As técnicas de relações humanas são objeto de preocupação da parte dos superintendentes e encarregados, e constituem assunto para discussão em cada reunião.

Coordenação.

Dois instrumentos básicos de coordenação estão sendo usados regularmente no Departamento de Obras Públicas: (a) conferência e (b) treinamento em supervisão.

Técnica de conferência.

A cada segunda-feira pela manhã é realizada uma reunião com o diretor do departamento, o *staff*, o chefe de contabilidade, os chefes de todas as divisões e um representante do agente de compras. Em certas ocasiões é convidado também o chefe de treinamento.

A agenda é preparada cuidadosamente pelo diretor assistente e geralmente cobre três áreas fundamentais: (a) discussão dos problemas ligados a compras. O problema de materiais e equipamentos é de importância vital para o Departamento de Obras Públicas e deve ser resolvido rapidamente. (b) Problemas específicos envolvendo programas de trabalho, controle, coordenação, etc. (c) Discussão e definição das técnicas de gestão e casos trazidos pelos participantes a partir de sua experiência pessoal. Problemas de comunicação também têm sido considerados nessas reuniões.

São realizadas também reuniões semanais pelos superintendentes em suas respectivas divisões. Nessas reuniões, procura-se a máxima participação de todos. Os programas das divisões, relatórios de custos e de progressos são discutidos.

Treinamento.

O programa de treinamento em andamento no Departamento de Obras Públicas já foi discutido. Nesta oportunidade, basta dizer que o treinamento tem forte apoio da equipe gerencial do departamento. Por enquanto, não foi feita uma avaliação dos programas. No entanto, o interesse por essa ideia e a frequência nas reuniões parecem indicar que essa avaliação será bem sucedida.

III. RESUMO

O modelo administrativo do Departamento de Obras Públicas segue as linhas básicas encontradas na área executiva (Capítulos IV e V) em termos de controle e coordenação. Entretanto, o departamento tem demonstrado um quadro mais estável, ou, quem sabe, um pouco melhor delineado das técnicas de coordenação e controle.

Figura 25

Relatório de Desempenho no Trabalho

CIDADE DE SAN DIEGO - DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

DESEMPENHO NO TRABALHO, CUSTOS UNITÁRIOS E SALDOS TRIMESTRAIS NÃO UTILIZADOS (CUMULATIVO) - ANO FISCAL 1953-54

Divisão: Esgotos Conta Custo: 2071 Descrição	Trabalho e Custos Unitários		Unidades de Trabalho e Custos Unitários	Unidades de Trabalho Executadas e Custos Unitários – Ano Corrente				
	1951-52	1952-53		Orçado 52-53	Julho	Agosto	Setembro	Out-Mai
Conexões de Vias								

Figura 26

COMENTÁRIOS TRIMESTRAIS SOBRE CONTAS DE CUSTO ABAIXO OU ACIMA DOS VALORES ORÇADOS

**CIDADE DE SAN DIEGO
DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS – DIVISÃO ADMINISTRATIVA**

Divisão: Esgotos

Conta de Custos no.: 2071

Descrição: Instalação de Conexões de Vias

<p>1º Trimestre <u>Item</u> Unidades de Trabalho Mão de Obra Material Equipamento Serviços Contratuais Encargos Fixos Total Horas/Homem por Unidade</p>	<p><u>Status</u> 30 \$10,91 \$ 6,84 .76 .15 .01 \$ 3,17 4,99</p>	<p><u>Motivos da Variação:</u> De forma incomum, um grande número de conexões profundas na área de Paradise Hill resultaram em mais horas de mão de obra e impediram a execução de mais unidades. Espera-se que esta situação se corrija no próximo trimestre.</p> <p style="text-align: right;">Revisado por: V. A. P. Data: 10/11/53</p>	
<p>2º Trimestre <u>Item</u></p>	<p><u>Status</u></p>	<p><u>Motivos da Variação:</u></p>	<p>Revisado por: Data:</p>
<p>3º Trimestre <u>Item</u></p>	<p><u>Status</u></p>	<p><u>Motivos da Variação:</u></p>	<p>Revisado por: Data:</p>
<p>4º Trimestre <u>Item</u></p>	<p><u>Status</u></p>	<p><u>Motivos da Variação:</u></p>	<p>Revisado por: Data:</p>

Figura 28

RELATÓRIO DE VARIAÇÕES DA ESTIMATIVA DE CUSTOS DE PROJETOS – CHECK LIST

CIDADE DE SAN DIEGO DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

PARA: Diretor de Obras Públicas
DE: Superintendente
ASSUNTO: Ordem de Serviço No.:

Divisão:
Divisão:
Descrição:

Nossos motivos para exceder os valores da dotação para esta obra são (verificar e preencher apenas um dos motivos que se aplicam):

1. () Dados da Estimativa Incompletos:

- a. Como os dados estão incompletos?
- b. Quem preparou a estimativa?
- c. Como o problema pode ser resolvido no futuro?
- d. Outros motivos:

2. () Erros na Estimativa:

- a. Erros envolvendo a quantidade?
- b. Erros envolvendo preços?
- c. Quem verificou a estimativa?
- d. O que pode ser feito para reduzir ao mínimo os erros desse tipo?
- e. Outros motivos:

3. () Problemas Especiais Encontrados no Trabalho:

- a. Mau tempo
- b. Quebra de equipamentos
- c. Atraso na chegada de material ou equipamento
- d. Trabalho extra inesperado quando foi feita a estimativa. Explicar

Outros motivos:

4. () Ineficiências:

- a. Em sua opinião, algum excesso de custo sobre-estimado devido a ineficiência de pessoal ou equipamento ou problema com materiais? Explicar.
- b. O que pode ser feito para corrigir situações desse tipo no futuro?
- c. Outras razões.

5. Quando você percebeu que excederia suas estimativas?

6. Foram apresentadas estimativas revisadas?

7. Recomendo que este déficit seja:

- () Financiado por dotação suplementar
() Absorvido por esta Divisão

Superintendente

Divisão _____

Figura 29

RELATÓRIO MENSAL DE PESSOAL

CIDADE DE SAN DIEGO - DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

1. Relatório da Divisão: Oficina Central e Oficina de Máquinas	2. Relatório mês de: Fevereiro, 1954			3. Certificação do Superintendente:
4. Classificação: Oficina Central e Oficina de Máquinas	5. No. autorizado	6. No. na folha de pagamento	7. No. não permanente	8. Comentários
Superintendente Oficinas	1	1		
Encarregado Geral Automot.	2	2		
Encarregado Maquinistas	1	1		
Encarregado Oficina Automotiva	2	2		
Encarregado Serralheria	1	1		
Maquinista	4	4		
Despachante	1	1		
Operador Equip. Pesados	31	31		
Mecânico de Automóveis	1	1		
Serralheiro	5	5		
Soldador	3	3		
Pintor de automóveis	2	2		
Estofador de Automóveis	1	1		
Mecânico carroceria e pára-lamas	1	1		
Operador compressor	3	3		
Condutor de caminhão pesado	1	1		
Op. Constr. e manutenção II	2	2		
Encarregado serviços automotivos	1	1		
Op. Constr. e manutenção I	0	0		
Aprendiz – 3º e 2º ano	1	1		
Aprendiz – 1º e 2º ano	14	14		
Secretário Contas Intermediário	2	3	1	Secretário Datilógrafo Intermediário –
Mecânico de automóveis	0	0		designação temporária para substituir a Sra. Gordon que está de licença.
Secretário Datilógrafo Intermed.	1	1		
Aprendiz – 1º e 2º ano	0	0		
Guarda I				
Artífice Júnior	82	82		
Total				
Resumo:				
9. No. contratado: 0	11. Média folha de pagamento: 82		12. Razão típica de rescisão:	
10. Número de rescisões: 0	12. % de rotatividade item 10 / item 11			
Neste Relatório Mensal, na coluna 5 encontra-se o número de funcionários de cada classe autorizada no orçamento da divisão. Na Coluna 6 está o numero da folha de pagamento ao final do mês. Na coluna 7, o numero de outros compromissos permanentes. Os funcionários designados para preencher vagas em cargos permanentes e que completaram seu período de experiência de 6 meses são considerados como designações permanentes. Na Coluna 8 encontram-se os funcionários trabalhando sem classificação, status de solicitações de substituição, etc.				

CAPÍTULO X

CONCLUSÕES

I. FINALIDADE DO ESTUDO

De acordo com a afirmação feita no Capítulo I, a finalidade deste estudo foi:

Análise Gerencial. Analisar os processos básicos de controle e coordenação utilizados na administração da Cidade de San Diego, principalmente em nível executivo.

Implementação teórica. Determinar se esses processos estão de acordo com os modelos teóricos descritos na literatura da administração pública e privada.

Fatores de eficácia organizacional. Determinar o grau em que a eficácia da administração de San Diego é resultado da utilização de processos identificáveis de controle e coordenação.

Aperfeiçoamento da eficácia da organização. Identificar áreas ou fases na administração da Cidade que poderiam melhorar do ponto de vista administrativo , por meio da melhor utilização de processos de controle e coordenação.

Hipóteses provisórias. Estabelecer hipóteses provisórias com relação à administração municipal, com base nas descobertas deste estudo.

II. PRESSUPOSTO BÁSICO

Instrumentos específicos de gestão, como controle e coordenação, desempenham um papel decisivo na eficácia da administração da Cidade de San Diego.

III. DEFINIÇÕES BÁSICAS

Gestão. Gestão é a atividade adequada de planejamento, direção, controle e coordenação aplicada aos elementos humanos e materiais de um grupo organizado a fim de atingir objetivos definidos de forma eficiente e eficaz.

Controle. Como um conceito teleológico na administração, controle é expresso pelas técnicas por meio das quais o administrador determina se os programas estão

sendo realizados da forma mais desejável e se os objetivos estão sendo alcançados da forma esperada. Assim, controle é mais que uma verificação. Indica também uma atividade positiva ou de restrição em relação aos objetivos previamente estabelecidos em termos de eficiência e eficácia.

Como uma força unificadora ou vinculativa, o controle é um fator de coordenação. No entanto, a fim de tornar-se uma força vinculativa, um sistema de controle precisa ter como alvo mais de um critério de eficiência. O elemento humano e suas expectativas também devem ser levados em consideração.

Coordenação. Qualquer atividade organizada requer que diferentes habilidades e atitudes sejam juntamente implementadas por meio de uma ação comum e harmonizadora para atingir a um objetivo comum. Isto é coordenação, ou seja, basicamente um processo de síntese. Na verdade, coordenação expressa a ideia de uma força centrípeta que faz com que vários componentes possam convergir rumo a uma meta desejada.

IV. LIDERANÇA COMO FATOR DE ENERGIZAÇÃO

A coordenação é uma síntese que transforma os interesses e atitudes em uma força unificada e convergente. No entanto, a liderança é o fator de energização que torna possível essa síntese. É o princípio operativo que cria a atmosfera em que a organização atua, motivando as pessoas em toda a rede de administração. Resumindo, a liderança cria a atitude do subordinado, por meio da prática de princípios baseados no conhecimento da natureza humana.

Este estudo contém uma análise dos processos de controle e coordenação em uma situação administrativa específica. No entanto, esses processos foram analisados principalmente a partir do ponto de vista do modelo de liderança dominante na situação estudada. As limitações naturais do escopo deste trabalho impossibilitaram um ponto de vista mais abrangente.

É verdade que a liderança tem sido citada em níveis mais baixos ou mesmo em níveis operacionais típicos, ou seja, supervisão, porém a ênfase está nas atividades realizadas pelo Chefe do Executivo e seu staff como o fator geral de energização. Em outras palavras, um certo modelo de liderança tornou-se o ponto de referência para o estudo.

Os parágrafos seguintes resumem as descobertas de cada uma das principais áreas de controle e coordenação.

- a. Integração administrativa. A própria organização é o determinante básico no processo complexo de controle e coordenação. Na verdade, uma estrutura organizacional elaborada com base na funcionalização e integração torna mais factível o exercício de unificação e coordenação de forças. Em outras palavras, um plano organizacional sólido é um fator de liderança. Este estudo demonstrou que o Chefe do Executivo da Cidade de San Diego possui poderes administrativos amplos e claramente definidos. Ele é o principal responsável por uma administração adequada na maioria das questões municipais.

No entanto, a integração administrativa do município não é ideal do ponto de vista gerencial. Algumas áreas tipicamente administrativas não estão sob a

autoridade do Chefe do Executivo e, em certos casos, as nomeações feitas por ele estão sujeitas à aprovação do Conselho, ou são complementadas por ela. A Seção II do Capítulo IV apresenta uma análise dessas limitações, sendo as seguintes as mais importantes: (1) O Auditor Municipal, embora responsável por uma atividade administrativa, é contratado pelo Conselho e sujeito ao seu controle. (2) Um Comitê de Funcionalismo Público independente composto de três membros, nomeado pelo Prefeito e confirmado pelo corpo Legislativo recomenda ao município todas as regras e alterações para o governo, supervisão e controle dos serviços classificados. Um Diretor de Pessoal contratado pelo Comitê de Funcionalismo Público executa as políticas. (3) A Comissão de Portos, responsável por importantes questões administrativas, é nomeada pelo Prefeito e aprovada pelo Conselho. (4) O Procurador Municipal, principal assessor jurídico do município, é escolhido pelo povo.

- b. Staff. O *staff* geral ou pessoal de nível gerencial é composto de um Gerente da Cidade adjunto, um assessor e analistas administrativos.

São atribuídos autoridade e comando ao gerente adjunto da cidade. O assistente, de acordo com as especificações, é meramente alguém que coleta informações e prepara recomendações, porém, na verdade, sua tarefa também possui autoridade ou efeito executivo. Os analistas, subordinados ao chefe do orçamento, são responsáveis pelos procedimentos orçamentários e pela análise gerencial.

Os principais pontos a ressaltar com relação ao staff são que o staff pessoal desempenha funções de planejamento, informação, assessoria, de acordo com a teoria clássica, porém também controlam, coordenam e comandam.

O Chefe do Executivo delega poderes de tomada de decisão ao seu *staff* imediato e atua exclusivamente com base no princípio da exceção. Uma análise rápida de suas decisões pelo Chefe do Executivo é significativa.

O que acontece é simplesmente um processo de substituição de personalidade. A autoridade formal continua no alto da organização, porém a autoridade real é deliberadamente reduzida para o nível do *staff*.

Deve-se observar também que esta autoridade delegada a várias pessoas é, em termos gerais, entendida e aceita pelas pessoas na organização – seja nas unidades auxiliares como nas linhas.

- c. Autoridade Funcional: O estudo de uma unidade operacional típica, o Departamento de Obras Públicas, demonstrou que a administração de San Diego utiliza o tipo funcional de organização em algumas áreas. O processo não é usado amplamente, mas os casos isolados são significativos.

Vale a pena observar a compreensão e aceitação expressas pelo Diretor de Obras Públicas em relação ao seu Diretor Contábil. Este estudo enfatizou também o treinamento de futuros analistas e outros membros do staff nas unidades operacionais em questões de preparação e execução do orçamento.

Isto é feito pelo staff do Gabinete de Gestão Administrativa. O tipo funcional de organização é significativo do ponto de vista de controle e coordenação.

- d. Abrangência do Controle. O processo de descentralização em nível executivo liberou o Chefe do Executivo de grande parte da rotina administrativa. Isto permitiu que ele pudesse dedicar em torno de 70% de seu tempo a contatos com o Conselho e grupos externos.
- e. Comunicação. É importante destacar que o administrador de San Diego valoriza muito um sistema de comunicação bem formulado. A comunicação não foi considerada a partir do ponto de vista da engenharia, mas como um fator essencial para o moral, um dos mais importantes conceitos de toda a área de gestão. A comunicação é vista como um processo que permeia toda a organização, de cima para baixo, de baixo para cima e para os lados, tornando possível a participação.

Vários elementos da comunicação foram estudados: organogramas e manuais administrativos; instruções orais e escritas; relatórios, sistema de sugestões; técnica de conferência e comunicação informal.

Os organogramas são considerados como mecanismos úteis. Eles ajudam a visualizar a estrutura básica da organização, expressam percepções, esclarecem as relações formais e ajudam a corrigir erros na localização da autoridade e das responsabilidades. Os manuais sugerem também diversas vantagens teóricas. No entanto, observou-se que os organogramas e manuais não são muito respeitados em nível gerencial. Seu comentário foi que os organogramas não demonstram as relações informais. Além disto, eles ficam desatualizados rapidamente.

Um aspecto da informalidade em nível gerencial é a preponderância das instruções orais. Esta é uma forma mais eficaz de se formular e comunicar as decisões.

A elaboração de relatórios é uma das ferramentas mais elaboradas da administração na Cidade de San Diego. O objetivo básico é assegurar um fluxo de informações eficaz e imediato, de baixo para cima e de cima para baixo. Isto possibilita o controle atualizado das operações, além de ser um excelente guia para ações futuras.

Vários tipos de relatórios são usados em cada departamento, no entanto, este estudo destacou apenas aqueles de implicações mais amplas, que foram identificados e analisados: (1) relatório de custos mensal e cumulativo; (2) relatório de receita mensal e cumulativa; (3) relatório mensal de condição das designações de verbas; (4) relatório de despesas e receita de equipamentos; (5) relatório de progressos; (6) relatório de programa de trabalho proposto; (7) desempenho cumulativo no trabalho; custos unitários e saldos trimestrais não utilizados; (8) comentários trimestrais sobre contas de custo; (9) relatório de variação das estimativas de custos de projetos; (10) relatório sobre variação das estimativas de projetos (*check list*).

Já foi observado nesta pesquisa que o nível gerencial recomenda, encoraja e exige uma preparação cuidadosa de relatórios em nível departamental. Conseqüentemente, a preparação de relatórios é uma ferramenta eficaz da administração em nível departamental, particularmente no Departamento de Finanças e Obras Públicas. No entanto, parece que os relatórios não foram traduzidos em resumos significativos em nível executivo. Assim, eles não têm sido um instrumento eficaz de gestão nas mãos do Chefe do Executivo.

Houve a tentativa de elaborar sistema de sugestões no Departamento de Obras Públicas, que também foi considerada por outros chefes de departamento, sem conclusões definitivas. A ideia parece bem aceita, porém não houve iniciativa a esse respeito.

A técnica de conferências é fortemente aceita e extensamente usada em nível departamental, porém em nível gerencial ficou claro que as reuniões ou conferências gerais tomam muito tempo e não trazem resultados positivos se não forem cuidadosamente planejadas em torno de assuntos importantes de interesse geral. Deve-se ter em mente que a equipe executiva mantém um contato próximo com os chefes dos departamentos em nível individual. Ocasionalmente, são feitas reuniões gerais da equipe.

A comunicação informal desempenha um papel importante na administração de San Diego, particularmente em nível executivo. Pressupõe-se que essa tarefa pode ser realizada de forma mais eficaz quando se evitam procedimentos por escrito e técnicas extremamente formais.

- f. Relações Humanas. Os princípios das relações humanas não são amplamente formalizados, porém são amplamente aceitos e constantemente observados na rotina administrativa. Basicamente, essa rotina demonstra um padrão de gestão democrático, onde obter o consentimento e a participação do funcionário é uma questão de vital importância. A eficiência não pode ser divorciada do moral da equipe. A comunicação de duas vias é o cerne de qualquer sistema que busque construir um moral elevado. O padrão de liderança deve estar ciente das reações individuais e do grupo.
- g. Treinamento em supervisão. O treinamento promete ser um dos mais efetivos meios de coordenação. Um programa de teste foi realizado no Departamento de Obras Públicas, com o envolvimento de 200 empregados em atividades de supervisão. Essas 200 pessoas supervisionam diretamente em torno de 85% da mão-de-obra disponível, das verbas e materiais do departamento. Isto demonstra o potencial, do ponto de vista de controle e coordenação, da instalação do programa total preparado para os cursos de treinamento. Um chefe de treinamento supervisiona a apresentação, porém cada fase foi desenvolvida junto com os comitês de supervisão. Existe um forte sentimento de participação.
- h. Análise gerencial. Foi dada uma ênfase especial à análise, já que ela apresenta os fatos fundamentais para o desenvolvimento dos programas de trabalho e do processo de tomada de decisão. De forma mais específica, a atividade de análise gerencial preocupa-se principalmente com a avaliação dos objetivos operacionais; estudos da organização; estudos comparativos das práticas

administrativas; custo benefício das máquinas e equipamentos; desenvolvimento de métodos de simplificação de trabalho; planejamento de *layout* de fábricas; análise de relatórios de desempenho e formas de controle; treinamento de futuros analistas em procedimentos orçamentais; treinamento da equipe operacional.

A análise gerencial em alto nível é realizada pelo antigo Gabinete do Orçamento, hoje denominado Gabinete de Gestão Administrativa.

Um dos aspectos fundamentais da administração municipal, em termos de eficácia da gestão e organização, é a iniciativa de tomar decisões objetivas. A mensuração do trabalho é de grande importância nesta iniciativa.

Os estudos de mensuração do trabalho estão direcionados para o processo orçamentário. Sua meta é estabelecer uma relação entre carga de trabalho (output) e input. Input pode ser expresso simplesmente em (a) tempo de mão de obra utilizado, ou (b) custos.

Na Cidade de San Diego, uma ampla área de atividades agora é mensurada em termos de unidades de trabalho. Na verdade, um elaborado sistema de contabilidade de custos foi estabelecido, para fornecer o custo total do *input*, unidades de output e custo unitário.

Uma pesquisa intensiva e contínua tentou desenvolver processos indiretos de coleta e interpretação de fatos nessas áreas, que não podem ser mensurados em termos de resultados. O objetivo é estabelecer uma estrutura de referência objetiva onde se possa fazer uma análise objetiva de despesas, particularmente no que diz respeito a pessoal.

Um ponto importante a destacar com relação à administração de San Diego é a iniciativa para melhorar as técnicas de unidades de trabalho e a identificação de padrões objetivos. O Departamento de Obras Públicas merece crédito pelas conquistas nessa área de mensuração do trabalho.

Um modelo na mensuração do trabalho é um conceito relativo ao índice ótimo para o alcance de um resultado específico. Na verdade, a ideia de desempenho máximo está incluída nele. Isto significa que o difícil processo de padronização deve ser concluído antes que os índices sejam considerados definitivos. Em San Diego, a administração está bem ciente de que os padrões atuais são provisórios.

- i. Estimativas de despesas. O processo de estimativa de despesas é um dos fatores básicos de controle e coordenação na administração de San Diego.

Este estudo concentrou-se especificamente no impacto da orçamentação baseada em resultados sobre toda a administração da cidade do ponto de vista de controle e coordenação. É fato conhecido que esse tipo de orçamentação dá uma ênfase especial nos programas ou projetos que serão realizados, ou seja, “no trabalho a ser feito ou nos serviços a serem prestados, e não nas coisas que serão adquiridas (serviços pessoais, suprimentos, equipamentos, etc.)” (Comissão Hoover).

A ênfase nos programas mostra que a orçamentação possui funções, subfunções, atividades e subatividades ou operações. Esse processo de fracionalização resulta em um padrão onde o trabalho total é demonstrado em seus componentes ou programas. Esse padrão é um elemento valioso de análise.

Em San Diego, em torno de 90% de todo o trabalho do governo é analisado por atividades. Uma grande parte dessa área é suscetível a outras divisões (subatividades). Cada subatividade possui uma conta que demonstra o custo total da subatividade e as unidades de trabalho a serem desempenhadas. Obviamente os componentes de custo são os objetos tradicionais.

A importância do orçamento baseado em desempenho em termos de controle e coordenação não deriva apenas do fato de que as despesas são apresentadas por programas de trabalho. O orçamento baseado em resultado é acima de tudo um processo de descentralização e um elemento poderoso de participação. Na verdade, todos os níveis de liderança ou supervisão participam do processo de preparação do orçamento. Espera-se que eles façam suas requisições em termos de programas de trabalho minuciosamente justificados que são revisados e ajustados pelo Chefe do Executivo e seus analistas. Não é fácil identificar um elemento melhor de controle e coordenação remotos nas grandes organizações.

Outro comentário sobre o orçamento baseado em desempenho em San Diego é que o sistema de contabilidade de custos aplicado a uma área muito ampla trouxe uma mecanização elaborada dos procedimentos necessários. Dezoito máquinas IBM são utilizadas para o registro de custos.

- j. Administração de despesas. O estudo dos processos de controle na área financeira começaram com uma ampla análise dos princípios de contabilidade, que, na verdade, são a chave desses processos. Diversos princípios foram brevemente considerados: centralização e abrangência das contas; dotações e distribuição; sistema de acumulação; livros razão e auditoria.

A análise das dotações e da distribuição em San Diego foi considerada com muito cuidado devido à suas amplas implicações como mecanismos de controle e coordenação. Uma fase importante é a revisão e ajuste dos programas de trabalho por chefes de departamento, depois que entra em vigor o decreto de dotações. O Chefe do Executivo é responsável pela aprovação final dos cronogramas.

- k. Centralização de compras e armazenagem. Este é também um fator de efetiva administração municipal em San Diego. O agente de compras faz todas as compras para o município e acredita-se firmemente que essa operação demonstra todas as vantagens apregoadas na literatura para esse tipo de organização.
- l. Centralização de serviços gerais. Gestão real de propriedade, gestão de registros, controle de equipamentos, controle automotivo, serviços telefônicos e impressão e duplicação estão integrados em uma divisão que fica diretamente subordinada ao Diretor Adjunto de Finanças.

m. Recrutamento positivo. Um processo sólido de recrutamento é essencial para uma gestão efetiva. Em San Diego, o recrutamento baseia-se nos melhores princípios expressos na literatura.

n. Classificação de cargos. A área de administração de pessoal pode oferecer diversos elementos efetivos de controle e coordenação. O mais importante deles foi descrito do modo como é utilizado em San Diego.

A classificação de cargos é um fator valioso de controle e coordenação. Na verdade, ele expressa uma definição de responsabilidades, tarefas e funções que dá ao indivíduo um certo lugar e uma determinada função na organização.

San Diego adotou um plano de classificação que pode ser considerado flexível do ponto de vista administrativo. Em torno de 344 especificações de classe foram cuidadosamente estabelecidas, cobrindo 3324 cargos classificados e 45 não classificados. Todas as classes estão incorporadas em 14 amplos grupos funcionais.

o. Plano de remuneração. A padronização dos salários garante uma remuneração semelhante para trabalhos semelhantes, estabelecendo escalas que refletem os diversos graus de importância ou dificuldade das funções. Isto tem como resultado uma estrutura baseada em diferenciais de remuneração.

Os padrões teóricos descritos na literatura são seguidos de perto em San Diego, onde foi estabelecido um plano de remuneração com base em estudos minuciosos.

p. Avaliação de Desempenho. A classificação do desempenho existe em San Diego de acordo com procedimentos elaborados. Pressupõe-se o estabelecimento de índices de desempenho, servindo de base para promoções, demissões, treinamento, avaliação de testes, colocação, transferência e remanejamento.

No entanto, a avaliação do desempenho ainda não pode ser considerada como um meio eficaz de controle e coordenação em San Diego, tendo em vista ter sido recentemente instalada.

q. Ação disciplinar. Esta pesquisa não detectou um sistema formalizado de ação disciplinar em San Diego; isto continua sendo objeto de estudo. No entanto, existe uma ideia básica: a ação disciplinar deve ser o último estágio de um processo de reajuste do funcionário.

r. Política como processo pluralístico. Em San Diego, as políticas expressas nos níveis mais elevados são um processo cumulativo. Isto dá o tom geral ao padrão de liderança – um padrão democrático onde a participação é uma ideia fundamental. Em diversas situações, esse padrão é uma síntese de todos os elementos estudados até agora.

- s. Devolução de autoridade. Todos os níveis participam do processo de formulação de políticas e também deve executar as políticas estabelecidas. Isso funciona por meio de um processo definitivo de descentralização das decisões operacionais. Em última análise, isto significa uma devolução de autoridade. A abordagem básica da gestão administrativa da cidade pode ser resumida da seguinte forma: delegação de autoridade e responsabilidade aos subordinados, com base em suas capacidades, experiência e grau de desenvolvimento. A delegação pode tornar-se quase ilimitada quando esses fatores estiverem bem desenvolvidos e demonstrados.

V. ESTRUTURA DE LIDERANÇA

Obviamente, a característica marcante da Cidade de San Diego é o padrão democrático de liderança estabelecido. Esse padrão é possível apenas se os princípios de responsabilidade, integridade e liderança forem difundidos em toda a organização. Essas características se desenvolvem como resultado de iniciativas conscientes e contínuas para alcançá-las.

Na Cidade de San Diego, diversos fatores da administração contribuíram e continuam contribuindo para esse padrão democrático de liderança. Resumindo, é possível fazer um pouco mais do que simplesmente relacionar os fatores mais significativos.

I. Organização

A. Uma forma de organização bem integrada, embora não idealmente integrada.

B. Um *staff* executivo (assistentes e analistas) empoderado e com autoridade para tomar decisões.

II. Pessoal

A. Um recrutamento altamente seletivo.

B. Um sistema lógico de relações, baseado na definição do papel de cada um na organização, em termos de funções, tarefas, responsabilidades e pagamento.

III. Comunicação

A. Disseminação de conhecimento e um entendimento comum, resultantes da aceitação dos valores administrativos.

IV. Treinamento

A. Ênfase no treinamento focado em supervisão e em cursos de orientação.

V. Participação (a força mais importante no desenvolvimento do padrão de liderança exercido em San Diego).

A. Organização de cursos de treinamento ministrados por supervisores operacionais, em parceria com um especialista em treinamento.

B. Desenvolvimento de programas de trabalho como base das requisições orçamentárias pelos departamentos operacionais. Entre os departamentos, esta tarefa é mais descentralizada.

C. Ajuste desses programas de trabalho dentro dos atuais limites de dotações orçamentárias pelos departamentos operacionais. Eles estão sujeitos a revisão pelo

Gerente da Cidade, porém ele aceita o ônus da prova em relação a quaisquer alterações.

D. Reuniões e conferências do *staff* para análises coletivas.

E. Índices ou padrões de desempenho trabalhados juntamente pelos oficiais de operações e pessoal do *staff*.

O resultado final de todos esses fatores é que a política, dentro dos limites estabelecidos pelo Legislativo, é determinada pela interação do pessoal de primeira linha, pessoal de linha inferior e do *staff*.

Após determinar coletivamente a política e as metas, um compromisso moral de atingi-las permeia toda a organização.

Deve-se observar que esse padrão de liderança não é inteiramente um padrão interno. Grande parte do tempo do Chefe do Executivo é dedicado a contatos com a comunidade, para que sua liderança dentro da estrutura legislativa e seus comentários ao Legislativo possam refletir as opiniões de toda a comunidade.

Finalmente, deve-se acrescentar que a existência de um padrão democrático de liderança e do compromisso moral gerado por ele são fortes fatores motivadores, porém não garantem que a organização como um todo atinja essas metas. Sem uma liderança e um controle central, os melhores esforços individuais dos diversos segmentos da organização podem não conseguir atingir as metas da organização como um todo.

Na Cidade de San Diego, o controle é altamente centralizado, em sua expressão máxima, no gabinete do Chefe do Executivo e de seu *staff*. Esses gabinetes buscam averiguar continuamente:

a. Eficácia: se as iniciativas convergem de fato para as principais metas da organização (avaliação de objetivos operacionais).

b. Entendimento dos conceitos básicos: como os supervisores e funcionários entendem os conceitos básicos, como autoridade, delegação, relações entre os grupos, etc. (estudos organizacionais).

c. Práticas administrativas adequadas: como essas práticas estão sendo executadas (análise de planos operacionais, instruções, operacionais, manuais de procedimentos, simplificação do trabalho, uso de equipamentos, planejamento de layout, etc.).

d. Eficiência: se os índices de desempenho estão sendo atingidos (classificação de desempenho, mensuração do trabalho e padronização).

e. Ênfase: qual a importância relativa dos programas específicos, em termos de custos e rendimento (orçamentação baseada em orçamento).

f. "Accountability": se as verbas, materiais, equipamentos, instalações, etc., estão sendo gastos da forma mais adequada (princípios contábeis sólidos, livros razão,

dotações e parcelas, auditorias e inspeções, compras e almoxarifados centralizados e serviços gerais centralizados).

VI. HIPÓTESES

Qualquer comunidade grande possui diversas estruturas e é hierarquicamente institucionalizada. À medida que ela se expande, os indivíduos se mesclam cada vez mais nas diversas hierarquias, estejam ou não conscientes desse fato.

O equilíbrio social é determinado pela resultante da interação das forças que se originam dessas várias estruturas. O governo, que é uma das estruturas, influencia todas as demais estruturas, criando as condições em que elas existem e interagem. Por sua vez, a estrutura governamental é influenciada por todas as demais.

Historicamente, desenvolver uma conscientização das forças dinâmicas dentro da comunidade tem sido uma função básica dos representantes eleitos comprometidos com a formulação de políticas governamentais. Hoje em dia, em uma comunidade grande e complexa, isto não é suficiente. Para o governo contribuir para o equilíbrio social, as pessoas dedicadas à execução de políticas também precisam de uma conscientização semelhante.

Essa conscientização administrativa existe no governo municipal de San Diego. Em última análise, observou-se que existe um alto grau de resposta da parte de todas as pessoas ligadas ao governo em relação aos interesses da comunidade.

Há aproximadamente 20 anos, a comunidade resolveu melhorar as condições do governo local. Trabalhando com grupos não governamentais, um movimento baseado principalmente na simples escolha de bons representantes, criou novos valores e tornou possível a elogiada administração que existe hoje. Essa administração continua reconhecendo o poder dessas estruturas não governamentais e procurando interagir com elas a fim de assegurar um equilíbrio em toda a comunidade.

Internamente, o equilíbrio da administração municipal é ditado pela descentralização (padrão em que são formuladas as políticas e tomadas as decisões operacionais) e pela centralização (autoridade formal no topo da hierarquia por meio de controles). Em outras palavras, a devolução da autoridade para os níveis dos quais ela se originou é compensada pela devolução dos controles ao nível executivo, onde deve residir a responsabilidade final.

Obviamente, o desenvolvimento pessoal de cada indivíduo na organização é essencial a fim de manter o interesse e o equilíbrio externo nessas circunstâncias. A mensuração e a informação são os principais meios pelos quais é buscado esse desenvolvimento. Na administração da Cidade de San Diego, o entendimento e a aceitação universais de um conjunto uniforme de valores demonstra o sucesso desse sistema.

A universalidade dos valores comuns deu um significado maior ao trabalho do *staff* e às técnicas de controle. O *staff*, usando o potencial de gerenciamento dos

instrumentos fiscais (prestação de contas e orçamentação), tem sido de uma importância enorme para o estabelecimento do atual equilíbrio. Igualmente importante são as outras técnicas de controle, universalmente consideradas como instrumentos de aperfeiçoamento, e não como forças negativas. Essa atitude demonstra claramente o alto nível de desenvolvimento pessoal alcançado.

Concluindo, seis grandes hipóteses foram desenvolvidas como resultado do esforço de analisar o controle e a coordenação na administração de San Diego:

1. Um padrão democrático de liderança em administração deve se concentrar em (a) o equilíbrio da estrutura governamental em relação a outras estruturas sociais; e (b) o equilíbrio adequado dos diversos níveis dentro da área administrativa.

2. A eficácia de um tipo democrático de organização é uma questão de equilíbrio adequado entre tomada de decisão descentralizada e mecanismos de controle centralizados.

3. Para atingir eficácia no nível superior de uma grande organização, a informalidade precisa ser apoiada por um sistema elaborado e formalizado de controle que permeie toda a organização.

4. A coordenação não é uma ideia unidimensional. Ela possui em si mesma todos os ingredientes da fórmula gerencial. A coordenação é gestão em si mesma.

5. O controle será uma força de coordenação somente se for precedido pela aceitação geral de valores básicos.

6. Os meios ou instrumentos analisados neste estudo por si só não podem alcançar a coordenação. A coordenação só existe quando essas ferramentas são complementadas por uma atitude psicológica. A coordenação é um estado mental.

BIBLIOGRAFIA

A. LIVROS

ADKINS, Dorothy C. et al., **Construction and Analysis of Achievement Tests**.

Washington, D.C.: Government Printing Office, 1947. 292 p.

ALFORD, L. P. e BANGE, J. R. **Production Handbook**. Nova Iorque: The Ronald Press Co., 1948, 1414 p.

ALLPORT, GORDON W., **Personality: A Psychological Interpretation**. Nova Iorque: Henry Holt and Company, 1937, 588 p.

ANDERSON, DAVID R., **Practical Controllorship**. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1947, 528 p.

ANDERSON, Harold H. e ANDERSON, G. M. L., editores. **An Introduction to Projective Techniques and other Devices for Understanding the Dynamics of Human Behavior**. Nova Iorque: Prentice-Hall, Inc., 1951, 720 p.

ANDERSON, William e WEIDNER, E. W., **American City Government**. Nova Iorque: Henry Holt and Company, 1950, 625 p.

_____. **State and Local Government in the United States**. Nova Iorque: Henry Holt and Company, 1951, 744 p.

ANTHONY, Robert N., **Management Controls in Industrial Research Organizations**. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1952, 537 p.

APPLEBY, Paul H., **Policy and Administration**. Alabama: University of Alabama Press, 1949, 173 p.

_____. **Big Democracy**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, Inc., 1945, 197 p.

ARNOLD, Thurman W., **The Symbols of Government**. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1935, 278 p.

ARRUZZI, Adam., **Work Management: New Principles and Procedures**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1952, 290 p.

BAKER, Helen., **Employee Counseling**. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1944, 64 p.

BAKKE, E. Wight., **Organization and the Individual**. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1952, 55 p.

BARISH, Norman N., **Systems Analysis for Effective Administration**. Nova Iorque: Funk and Wagnalls Company, 1951, 316 p.

BARNARD, Chester J., **The Functions of the Executive**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1953, 334 p.

BARNES, Ralph M., **Motion and Times Study**. Nova Iorque: John Wiley and Sons, Inc., 1949, 559 p.

BEAUMONT, Henry., **The Psychology of Personnel**. Nova Iorque: Longmans, Green and Company, 1945, 306 p.

BECKMAN, R. O., **How to Train Supervisors**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1952, 333 p.

BENDER, James F., **Technique of Executive Leadership**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1950, 891 p.

BENGE, Eugene; BURK, S. L. e HAY, H. N., **Manual of Job Evaluation**. Nova Iorque, Harper and Brothers, 1941, p. 198 p.

BINGHAM, Alfred M., **The Techniques of Democracy**. Nova Iorque: Duell, Sloan and Pearce, Inc., 1942, 314 p.

BOLLENS, John C., **Appointed Executive Local Government. The California Experience**. Los Angeles, Aldine Company, 1952, 233 p.

BOWER, Marvin, editor. **The Development of Executive Leadership**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1949, 130 p.

BRADSHAW, Thorton F. e HULL, Charles C., **Controllorship in Modern Management**. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1949, 241 p.

BRESFORD, E.C., **A Modern Approach to Budgetary Control**, Section 7, Book 2. Nova Iorque: Funk and Wagnalls, 1948, 59 p.

BRINK, Victor Z., **Managerial Control Through Internal Auditing**. Chicago: LaSalle Extension University, 1943, 59 p.

BROADED, Charley H., **Essentials of Management for Supervisors**. Nova Iorque: Hibbert Printing Company, 1945, 308 p.

BROWN, Alvin., **Organization: A Formulation of Principle**. Nova Iorque: Hibbert Printing Company, 1945, 308 p.

BROWNLOW, Louis., **The President and the Presidency**. Chicago: Public Administration Service, 1949, 137 p.

BUCK, Arthur Eugene, **Municipal Finance**. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1926, 562 p.

_____, **Public Budgeting**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1929, 612 p.

_____. **The Budget in Governments of Today**. Nova Iorque: The Macmillan Co., 1934, 349 p.

BURTT, H. E., **Principles of Employment Psychology**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1949, 540 p.

CALHOON, Richard P., **Problems in Personnel Administration**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1949, 540 p.

CAMERON, M. A., **Principles of Management**. Londres: G.G. Harrap and Company, Ltd., 1948, 51 p.

CHANE, George W., **Motion and Time Study**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1942, 88 p..

CHARLESWORTH, James C., **Governmental Administration**. Nova Iorque: Harper e Brothers, 1951, 713 p.

CHASE, Stuart, **The Proper Study of Mankind, An Inquiry into the Science of Human Relations**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1948, 311 p.

CLEETON, Glen V., e MASON, Charles W., **Executive Ability: Its Discovery and Development**. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press, 1946, 540 p.l

COOPER, Alfred M., **How to Surprise People**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1952, 154 p.

DALE, Ernest. **Planning and Developing the Company Organization Structure**. Nova Iorque: American Management Association, 1952, 232 p.

DAVIS, Ralph Currier., **The Fundamentals of Top Management**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1951, 825 p.l

DEAN, Joel, **Capital Budgeting**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1951, 174 p.

DIMOCK, Marshall E., **Free Enterprise and the Administrative State**. Alabama: University of Alabama Press, 1951, 179 p.

----- . **Modern Politics and Administration**. Nova Iorque: American Book Company, 1937, 440 pl.

_____. **The Executive in Action**, Nova Iorque: Harper and Brothers, 1945, 276 p.

_____, e DIMOCK, Gladys., **Public Administration**. Nova Iorque: Rinehart and Company, 1953, 531 p.

EITEMAN, Wilford J., **Graphic Budgets**. Ann Arbor: The Master's Press, 1949, 107 p.

ENSLEY, Grover W., **The Role of Budgeting in Government**. Nova Iorque: The Tax Foundation Inc., 1941, 28 p.

FESLER, James W., **Area and Administration**. Alabama: University of Alabama Press, 1949, 153 p.

FESTINGER, Leon e KELLY, Harold H., **Changing Attitudes Through Social Contact**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1952, 83 p.

FISH, Lounsbury S., **Organization Controls and Executive Compensation**. General Management Series No. 142; Nova Iorque: American Management Association, 1948, 180 p.

FORBES, Russell., **Governmental Purchasing**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1929, 370 p.

GAUS, John Merriman. **Reflections on Public Administration**. Alabama: University of Alabama Press, 1947, 153 p.

_____, WHITE, Leonard D. e DIMOCK, Marshall E. **The Frontiers of Public Administration**. Chicago: University of Chicago Press, 1936, 146 p.

GLASER, Comstock., **Administrative Procedure**. Washington, D.C.: American Council on Public Affairs, 1941, 207 p.

GLOVER, John G., **Business Operational Research and Reports**. Nova Iorque: American Book Company, 1949, 299 p.

_____. e MAZE, Coleman L., **Managerial Control**. Nova Iorque: The Ronald Press Co., 1937, 574 p.

GOULDNER, Alvin W., editor. **Studies in Leadership: Leadership and Democratic Action**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1950, 736 p.

GRAVES, W. Brook., **Public Administration in a Democratic Society**. Boston: D.C. Health and Company, 1950, 759 p.

GROVES, Harold, **Financing Government**. New York: Henry Holt and Company, 1950, 645 p.

GULICK, Luther e URWICK, L., **Papers on the Science of Administration**. Nova Iorque: Institute of Public Administration, 1937, 195 p.

HALL, George L., **The Management Guide**. San Francisco: Standard Oil Co. of California, 1948.

HALSEY, George D., **Supervising People**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1946, 233 p.

_____. **Training Employees**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1949, 263 p.

HEMPEL, Edward H., **Top Management Planning**.

HERMZAN, Irvin A., **Office Methods Systems and Procedures**. Nova Iorque: Tem Ronald Press Company, 1950. 539 p.

HERON, Alexander R., **Sharing Information with Employees**. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 1942, 204 p.

HEYEL, Carl e WIRREN, A.R., **Practical Management Research**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1945. 222 p.

HOLDEN, Paul E., FISH, Lounsbury S. e SMITH, Herbert L., **Top Management Organization and Control**. Palo Alto, California: Stanford University Press, 1948. 257 p.

HOLMES, Arthur W., **Auditing: Principles and Procedures**, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1945. 651 p.

HOMANS, George C., **The Human Group**. Nova Iorque: Harcourt, Brace and Company, 1950, 484 p.]

HOOPER, Frederick C., **Management Survey: The Significance of Management in the Modern Community**. London: Sir Isaac Pitman and Sons, 1948, 178 p.

HYNEMAN, Charles S., **Bureaucracy in a Democracy**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1950, 586 p.

JACKSON, Hugh J., **The Comptroller: His Functions and Organization**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948, 97 p.

JOHNSON, E. M., **Manual for Municipal Budgeting**. University of Mississippi, Bureau of Public Administration, 1949, Vol. 7, 22 p.

JURAN, Joseph M., **Management of Inspection and Quality Control**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1945, 233 p.

KAHN, R., e KATZ, D., **Leadership Practices in Relation to Productivity and Morale**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan, Institute for Social Research, 1952, 26 p.

KATZ, Daniel, MACCOBY, Nathan, GURIN, Gerald e FLOOR, Lucretia G., **Productivity, Supervision and Morale Among Railroad Workers**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1952, 61 p.

KNEIER, Charles M. e FOX, Guy, **Reading in Municipal Government and Administration**. Nova Iorque: Rinehart and Company, Inc., 1953, 486 p.

LEARNED, Edmund P., ULRICH, David N. e BOOZ, Donald R., **Executive Action**. Boston: Harvard University, 1951, 218 p.

LEPAWSKY, Albert., **Administration. The Art and Science of Organization and Management**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1949, 690 p.

LILIENTHAL, David E., T.V.A.: **Democracy on the March**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1944, 248 p.

LYTLE, Charles Walter, **Job Evaluation Methods**. Nova Iorque: The Ronald Press Company, 1946, 329 p.

MACDONALD, Austin F., **American City Government and Administration**. Nova Iorque: Thomas Y. Crowell Company, 1951, 699 p.

MACDONALD, John H. **Controllership: Its Functions and Techniques**. Nova Iorque: Controllers Institute of America, 1940, 134 p.

_____. **Practical Budget Procedure**. Nova Iorque: Prentice-Hall, Inc., 1939, 326 p.

MACE, Myles L., **The Growth and Development of Executives**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950. 200 p.

MARTINDELL, Jackson., **The Scientific Appraisal of Management**. Harper and Brothers, 1950, 300 p.

MARX, Fritz M., **Elements of Public Administration**. Nova Iorque: Prentice-Hall, Inc., 1946, 637 p.

MCCORKEL, Stuart A., **American Municipal Government and Administration**. Boston, D.C. Heath and Company, 1948, 630 p.

METCALF, Henry C., e URWICK, L. **Dynamic Administration. The Collected Papers of Mary Parker Follett.** Nova Iorque: Harper and Brothers, 1940, 320 p.

MIKESELL, Rufus Merrill, **Governmental Accounting.** Chicago: Richard D. Irwin, Inc., 1951, 725 p.

MOONEY, James D. e REILEY, Alan C., **The Principles of Organization.** Nova Iorque: Harper and Brothers, 1939, 223 p.

MOSHER, Frederick C., **Program Budgeting: Theory and Practice.** Chicago: Public Administration Service, 1954, 258 p.

MOSHER, William E., KINGSLEY, J. D. e STAHL, O. G., **Public Personnel Administration.** Nova Iorque: Harper and Brothers, Publishers, 1950, 652 p.

NEWMAN, William H., Administrative Action. **The Techniques of Organization and Management.** Nova Iorque: Prentice-Hall, Inc., 1951, 483 p.

NIGRO, Felix, editor. **Public Administration Readings and Documents.** Nova Iorque: Rinehart and Company, 1951, 493 p.

PIFFNER, John M., e LANE, S. Owen., **A Manual for Administrative Analysis.** Dubuque: Wm. C. Brown Company, 1951, 81 p.

PIFFNER, John M., **Municipal Administration.** Nova Iorque: The Ronald Press Company, 1940, 582 p.

_____. **Research Methods in Public Administration.** Nova Iorque: The Ronald Press Company, 1940, 447 p.

_____. **The Supervision of Personnel: Human Relations in the Management of Men.** Nova Iorque: Prentice-Hall, Inc., 1951, 454 p.

_____ e PRESTHUS, R. Vance, **Public Administration.** Nova Iorque: The Ronald Press Company, 1953, 626 p.

PIGORS, Paul J. W., e MYERS, Charles A., editores. **Readings in Personnel Administration.** Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1952, 483 p.

RATHE, Alex W., **How to Set Up Management Controls.** Nova Iorque; Funk and Wagnalls Co., 1948, 93 p.

RAUTENSTRAUCH, Walter e VILLERS, Raymond, **Budgetary Control.** Nova Iorque: Funk and Wagnalls Company, 1950, 301 p.

REDFIELD, Charles E., **Communication in Management.** Chicago: The University of Chicago Press, 1953, 290 p.

- REINING, Henry Jr., **Cases of Public Personnel Administration**. Dubuque, Iowa: William C. Brown Company, 1949, 132 p.
- RIDLEY, Clarence E. e SIMON, Herbert A., **Measuring Municipal Activities**. Chicago: International City Managers' Association, 1938, 75 p.
- ROETHLISBERGER, F. J., **Management and Morale**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1941, 194 p.
- _____. e DICKSON, William J., **Management and the Worker**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939, 615 p.
- ROSE, T.G., **Higher Control in Management**. Sir Isaac Pitman and Sons, Ltd., 1947, 279 p.
- ROWLAND, Floyd H. e HARR, William H., **Budgeting for Management Control**. Nova Iorque: Harper e Brothers, 1945, 378 pl.
- SCHELL, Erwin Haskell. **Techniques of Administration**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951, 363 p.
- _____. **The Technique of Executive Control**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1946, 270 p.
- SCHULZ, Ernst Bernhard, **American City Government: Its Machinery and Process**. Nova Iorque: Stackpole and Heck, 1949, 554 p.
- SECKLER, Hudson, Catheryn. **Processes of Organization and Management**. Washington, D.C.: The American University Press, 1951, 296 p.
- SHERWOOD, Frank, editor, **Studies in Government Finance Administration**. Los Angeles: University of Southern California, School of Public Administration. 97 p.
- _____. **The Management Approach to Budgeting**. Los Angeles: University of Southern California, School of Public Administration, mimeografado, 1954, 72 p.
- SIMON, Herbert A., **Administrative Behavior**. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1951, 259 p.
- _____. SMITHBURG, Donald W. e THOMPSON, Victor A., **Public Administration**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1950, 600 p.
- SMITH, Harold D., **The Management of Your Government**. Nova Iorque: McGraw Hill Book Company, Inc., 1945. 179 p.
- STEIN, Harold, editor. **Public Administration and Policy Development: A Case Book**. Nova Iorque: Harcourt, Brace and Company, 1952, 860 p.

STONE, Harold A., PRICE, Don K. e STONE, Kathryn H., **City Manager Government in Nine Cities**. Chicago: Public Administration Service, 1940, 544 p.

STRICKER, Albert Henry, **Seven Steps Towards Simplified Office Procedures**. Nova Iorque: McGraw Hill Book Company, Inc., 1943. 150 p.

SUNDELSON, Jacob Wilner, **Budgetary Methods in National and State Governments**, New York State Tax Commission, Special Report No. 14. Albany, Nova Iorque: J. B. Lyon Company, 1938. 640 p.

TEAD, Ordway., **Democratic Management**. Nova Iorque: Association Press, 1945, 78 p.

_____. **The Art of Administration**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1951, 223 p.

TERRY, George R., **Office Management and Control**. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1953. 725 p.

THURSTON, John B., **Coordinating and Controlling Operations**. Nova Iorque: Funk and Wagnalls Co., 1948, 74 p.

TILLER, Carl W., **Governmental Cost Accounting**. Chicago: Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada, 1940, 78 p.

TORPEY, William G., **Public Personnel Management**. Nova Iorque: D. Van Nostrand Company, Inc., 1953, 431 p.

URWICK, L., **The Elements of Administration**. Londres: Sir Isaac Pitman and Sons, Ltd., 1947, 132 p.

WALDO, Dwight, editor. **Ideas and Issues in Public Administration: A Book of Readings**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1953, 462 p.

WALKER, Mabel L., **Municipal Expenditures**. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1930, 198 p.

WHITE, Leonard D., **Introduction to the Study of Public Administration**. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1952. 612 p.

WILLOUGHBY, W. F., **Principles of Public Administration**. Washington: The Brookings Institution, 1927, 720 p.

WIREN, A. R., e HEYEL, Carl., **Practical Management Research**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1945, 222 p.

ZINCK, Clem. **Controls for Coordinating Factory Operations**. Nova Iorque; Funk and Wagnalls Co., 1948, 53 p.

B. ARTIGOS EM PERIÓDICOS

ABERLY, Harold E., "For Better Public Relations Use a Performance Budget", **Nation's Schools**, fevereiro de 1951, p. 37-39.

American Institute of Management, "Management Audits Simplified", **The Corporate Director**, dezembro de 1951, p. 1-6.

ANDERSON, David R., "The Accounting Executive and Control Through Cooperative Effort", **NACA Bulletin**, junho de 1949, p. 1163-1174.

BARISH, Norman H., "Graphic Control Reporting", **The Controller**, junho de 1952, p. 270-81.

BENGE, Eugene J., "A Management Effectiveness Index", **Advanced Management**, agosto de 1951, p. 12-15.

BRIGHTON, Gerald R., "Application of Cost Accounting to Budgeting", **Municipal Finance**, 22: 123-28, fevereiro de 1950.

BRINK, Victor Z., "How Internal Auditing Can Assist Management in Maintaining Better Controls", **Internal Auditor**, Dezembro de 1951, p. 23-33.

BROWN, Hugh H., "Government by Numbers", **Tax Digest**, 29: 294-96, 320-21, setembro de 1951.

CADMUS, Bradford, "Management Control Through the Medium of Reports", **NACA Bulletin**, julho de 1945, p. 1003-1015.

CARLSON, Ernest A., "Technique for Effective Reporting to Management", **NACA Bulletin**, fevereiro de 1952, p. 679-694.

COPE, Orin K., "Cost Controls for Office Operation", **Municipal Finance**, fevereiro de 1950, p. 117-122.

_____. "The Performance Budget", **Tax Digest**, dezembro de 1952, p. 419-22.

CRESAP, Mark W. Jr., "Long Term Planning", **Advanced Management**, janeiro de 1953, p. 34-36.

DIVINE, William R., e SHERMAN, Harvey. "A Technique for Controlling Quality", **Public Administration Review**, primavera de 1948, p 110-13.

DONAHO, John A., "The Performance Budget", **Municipal Finance**, fevereiro de 1950, p 103-106.

DRUCKER, Peter F., "Management Must Manage", **Harvard Business Review**, março de 1950, p. 80-86.

EMMRICH, Herbert et al., "Symposium on Budget Theory", **Public Administration Review**, outono de 1950, p. 20-31.

FISHER, Virginia L., "Conference Training in Federal Budgeting", **Public Administration Review**, outono de 1949, p. 265-71.

FISKE, Wyman P., "Self-Audit of Organization Planning and Control", **The Management Review**, maio de 1949, p. 249-51.

FITZMAURICE, E. F., "The Essence of Control", **The Controller**, novembro de 1950, p. 493-96.

GLOVER, John G., "Management Policy", **Advanced Management**, março de 1953, p. 24-27.

HERRMAN, Cyril C., e MAGEE, John F., "Operations Research for Management", **Harvard Business Review**, julho-agosto de 1953, p. 100-112.

KEY, V. O., "The Lack of Budgetary Theory", **American Political Science Review**, dezembro de 1940, p. 1137-1144.

KOENIG, Carl J., "Control During Action", **Advanced Management**, junho de 1951, p. 9-11.

KOHLER, E. L., "Accounting as a Management Control", **Municipal Finance**, 21: 3-11, agosto de 1948.

KUSIK, John E., "Financial Planning and Control: A System of Four Levees", **The Controller**, junho de 1953, p. 267-69.

LAWTON, Frederick J., "Legislative-Executive Relationships in Budgeting Viewed by the Executive", **Public Administrative Review**, 13: 169-76, verão de 1953.

LEASK, Samuel Jr., "Performance Budgeting in Los Angeles", **Tax Digest**, 31: 52-53, 70-71, fevereiro de 1953.

LEWIS, Verne B., "Towards a Theory of Budgeting", **Public Administration Review**, inverno de 1952, p. 42-54.

LOGAN, J. W. e DONAHO, J. A., "The Performance Budget and Legislative Review", **State Government**, julho de 1953, p. 185-87.

MACGOWAN, T. G., "Modern Tools for Better Management", **Modern Industry**, outubro de 1953, p. 135-46.

MARTINDELL, Jackson., "How to Appraise Management", **The Corporate Director**, janeiro de 1951, p. 1-12.

MOSHER, Frederick C., "The Executive Budget, Empire State Style", **Public Administration Review**, 12: 73-84, primavera de 1952.

NOWAK, Edward J., "Work Units: The Core of Cost Accounting," **Municipal Finance**, 22: 48-50, agosto de 1949.

PERKINS, J. A., "Preparation of the Local Budget", **American Political Science Review**, outubro de 1946, p. 949-58.

ROBERTS, Samuel M., "Design and Printing of Record Forms", **Public Management**, abril de 1953, p. 85-86.

_____, "Management Analysis and Evaluation", **Public Management**, 31: 314-17, dezembro de 1949.

_____, "Trend Toward Performance Budgeting", **Public Management**, outubro de 1952, p. 223-26.

ROSECRANZ, Allen., "Budget Use of Workload Data", **Tax Digest**, 31: 296-98, 308-09, setembro de 1953.

ROUSE, Roderick L., "Costing for Municipalities - A Field for Development", **NACA Bulletin**, abril de 1954, p. 1014-1025.

SCHUBERT, Glendon A. Jr. e MCINTYRE, Donald F., "Preparing the Michigan State Budget", **Public Administration Review**, 13: 237-46, outono de 1953.

SECKLER-HUDSON, Catheryn. "Performance Budgeting in Government", **Advanced Management**, 18: 5-9, 30-32, março de 1953.

SHERWOOD, Frank P., "Some Non-Cost Accounting Approaches to Performance Budgeting", **Public Management**, 36: 9-12, janeiro de 1954.

SMITH, Mason., "Better Organization - What the Accountant Can Do", **NACA BULLETIN**, maio de 1953, p. 1143-1150.

SMITH, L. W., "An Introduction to Statistical Cost Control," **NACA Bulletin**, dezembro de 1952, p. 509-15.

STEER, W. S., "Measuring the Public Services", **Public Administration**, inverno de 1952, p. 315-20.

SYKES, Winston., "Performance Budgeting in Municipal Government", **NACA Bulletin**, 33: 475-85, dezembro de 1951.

TEHNER, Irving., "Justifying Budget Requests", **Public Management**, 28: 297-99, outubro de 1946.

VANDERMEULEN, Alice J., "Guideposts for Measuring the Efficiency of Governmental Expenditures", **Public Administration Review**, 10: 7-12, inverno de 1950.

WILMOTT, John F., "Work Programming and Municipal Budgets", **Public Management**, 27: 264-67, setembro de 1945.

_____, "How to Install a Budget System", **Public Management**, 35: 74-77, abril de 1953.

C. PUBLICAÇÕES DE ORGANIZAÇÕES PROFISSIONAIS

American Management Association. Personnel Series No. 134, **Maintaining Two-Way Communication**. Nova Iorque: American Management Association, 1950, 42 p.

_____, **Reports to Top Management for Effective Planning and Control**. Nova Iorque: American Management Association, 1953, 117 p.

Civil Service Assembly of the United States and Canada. **Employee Training in the Public Service**. Chicago: Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1941, 404 p.

_____, **Position Classification in the Public Service**. Chicago: Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1941, 404 p.

Institute for Training in Municipal Administration, **Municipal Finance Administration**, Chicago: The International City Managers' Association, 1950, 491 p.

_____, **Municipal Personnel Administration**. Chicago: The International City Managers' Association, 1950, 435 p.

_____, **Municipal Public Works Administration**, Chicago: The International City Managers' Association, 1950, 458 p.

_____, **The Technique of Municipal Administration**. Chicago: The International City Managers' Association, 1953, 601 p.

Municipal Finance Officers Association of the US and Canada, **Municipal Accounting and Auditing**. Chicago: Municipal Finance Officers Association of the US and Canada, 1951, 250 p.

_____, **Municipal Budget Procedure and Budgetary Accounting**. Chicago: Kingsport Press Inc., 1942. 100 p.

National Municipal League, **Model City Charter**. Nova Iorque: National Municipal League, 1951, 141 p.

Public Administration Service. **The Work Unit in Federal Administration**. Chicago: Public Administration Service, 1937, 46 p.

_____, **Work Simplification, as Exemplified by the Work Simplification Program of the US Bureau of the Budget**. Chicago: R.R. Donnelley Sons Company, 1951, 49 p.

D. PANFLETOS

BRANSCOMB, Marjorie S., **A Decade of Improvement in Public Finance Reporting: Guides and Techniques for Improving Reporting: Guides and Techniques for Improving Reporting**. Chicago: R. R. Donnelley Sons, Company, 1951, 49 p.

BUCK, Arthur Eugene. **Budgeting for Small Cities**. Nova Iorque: Municipal Administration Service, Publication No. 23, 21 p.

Governmental Research Association. **Toward Better Budgeting**. Detroit: Governmental Research Association, 1941, 36 p.

HERSEY, Rexford., **Individualized Executive Selection, Training and Follow-up**. Nova Iorque: American Management Association, 1945, 23 p.

LOWE, Frank A., COPE, Orin K. e CUNNINGHAM, Joseph M., **Performance Budgeting and Unit Cost Accounting for Governmental Units**. Chicago: Municipal Finance Officers' Association, 1954, 20 p.

MARX, Fritz Morstein., **The President and His Staff Services**. Publication No. 98, Chicago: Public Administration Service, 1947, 26 p.

RICE, James O., e DOOHER, M. J., **The Management Leader's Manual for Operating Executives, Supervisors and Foremen**. Nova Iorque: American Management Association, 1947, 22 p.

STONE, Donald C., **Model Financial and Departmental Report Forms for Municipalities**. Chicago: International City Managers' Association, 1933, 21 p.

TERHUNE, George., **An Administrative Case Study of Performance Budgeting in the City of Los Angeles**, California. Chicago: Municipal Finance Officers' Association, 1954, 32 p.

THURSTON, John B., **Company Development and Top Management Control**. General Management Series No. 134. Nova Iorque: American Management Association, 1945, 23 p.

E. PUBLICAÇÕES GOVERNAMENTAIS

City of Los Angeles, **Proposed Budget for the Fiscal Year 1954-1955**. Los Angeles: 1954, 297 p.

_____. **Proposed Budget for the Fiscal Year 1952-1953**. Los Angeles: 1952, 209 p.

City of New York Mayor's Committee on Management Survey. **Modern Management for the City of New York**, 2 vols. Nova Iorque: The Tabard Press Corporation, 1952, 1176 p.

City of Richmond, Virginia, **Budget, Fiscal Year 1952-1953**, Richmond: 1952, 468 p.

City of San Diego, **Proposed Budget for the fiscal year 1954-55**, San Diego: 1954. 258 p.

_____, **The City of San Diego Annual Budget for 1953-54**, Adotado pelo Conselho Municipal, 2 de julho de 1953. San Deigo, 244 p.

_____, **Charter of the City of San Diego**, 1931. 151 p.

_____, Office of the Budget, **Administrative Trainee Program**, Mimeografado, 1953, 5 p.

_____, **Criteria and Standards for Budgeting Community Center and Playground Recreation Activities for the City of San Diego**, San Diego, junho de 1952, mimeografado, 29 p.

_____, **Preparation Departmental Budget Requests for Fiscal Year 1953, 1954, Manual of Instructions**. San Diego: janeiro de 1954, mimeografado. 14 p.

United Nations. **Budgetary Structure and Classification of Government Accounts**. Nova Iorque: United Nations Department of Economic Affairs, 1951, 100 p.

United States, Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, **Personnel Management, A Report to the Congress**. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1949, 59 p.

_____, Budgeting and Accounting, **A Report to the Congress**. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949, 101 p.

_____, Concluding Report, **A Report to the Congress**, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949, 132 p.

United States, Executive Office of the President, Bureau of the Budget, A **Work Measurement System**. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1950, 44 p.

_____, **Outlines for the Trainer in the Conduct of Work Simplification Training Sessions**, Washington, DC: US Government Printing Office, 1952, 91 p.

_____, **Process Charting**. Washington, DC: US Government Printing Office, 1945, 20 p.

_____, **Production Planning and Control in Office Operations, Management Bulletin**, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1948, 49 p.

_____, **Techniques for the Development of a Work Measurement System**. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1950, 65 p.

_____, **Work Measurement in Performance Budgeting and Management Improvement**, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1950, 30 pl.

United States, Task Force Report on Fiscal, Budgeting and Accounting Activities. **A PReport Prepared for the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government**. Washington, D.C.: US Government Printing Office, janeiro de 1949, 110 p.