

UM MODELO PARA ANÁLISE DE DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Leonardo José Andriolo
Marcelo Milano Falcão Vieira
Janann Joslin Medeiros

RESUMO

Neste artigo apresenta-se um modelo para análise do desempenho de organizações que operam na esfera da administração pública municipal. O modelo analítico proposto apresenta quatro quadrantes, onde se encontram dispostas as seguintes variáveis: centralização/descentralização do poder, objetivos de eficiência político-administrativa, objetivos político-patrimoniais, qualificação e identificação com a atividade. Do ponto de vista teórico, o modelo pode representar um relativo avanço na compreensão da relação entre variáveis específicas das organizações e o desempenho das administrações municipais e, conseqüentemente, servir como instrumento auxiliar para a gestão das organizações da administração municipal.

ABSTRACT

In this paper we present a model for the analysis of organizational performance in the public sector, specifically at district areas. The proposed analytic model presents four quadrants where a series of variables are disposed, such as, centralization/decentralization of power, objectives of political and administrative efficiency, political and patrimonial objectives, qualification and activity fit. From a theoretical point of view the model may represent a relative advance in the comprehension of the relationships between specific organizational variables and municipal public administration performance. As a consequence, it may represent an important role as an instrument of management for municipal public administrators.

1 .Introdução

O aumento dos encargos que vem sendo atribuído aos municípios, sua inserção nos problemas cotidianos e sua proximidade em relação aos cidadãos, tornam a administração pública municipal responsável, em alto grau, pela qualidade de vida e bem estar das populações citadinas. O desempenho municipal torna-se matéria relevante, em virtude de seu efeito direto sobre os índices de desenvolvimento econômico e social das comunidades. Ao tempo em que é reconhecida a importância da administração municipal, deve-se registrar a escassez de recursos disponíveis que, na maioria das vezes, caracteriza essa esfera de governo e as demandas crescentes de serviços públicos que partem da população, até como resultado do aumento da consciência de cidadania.

O município é o nível de governo mais próximo do cidadão em geral, onde os efeitos da gestão pública afetam diretamente a vida das pessoas. Em uma grande parte das cidades, a administração municipal é a organização local mais importante: a que mais efetua relacionamentos e transações com a população, a que gera maior número de empregos, a que mais afeta a rotina e o bem-estar das pessoas que lá vivem. Por causa da presença marcante do município na vida do cidadão, ganha importância o estudo da gestão nesse nível de governo. Além disso, deve-se acrescentar o papel crescente dos municípios na realidade do país, observável pela tendência de municipalização de vários serviços, destacando-se, em especial, a saúde e a educação fundamental.

Tendo presente esse contexto, este trabalho tem o objetivo de propor um modelo que permita explicar o desempenho de organizações na esfera da administração pública municipal a partir da interação das seguintes categorias analíticas: os objetivos e a centralização de poder no nível estratégico (prefeito, vice-prefeito e secretários municipais) e a qualificação e o grau de identificação com a atividade dos grupos táticos (coordenações, assessorias, gerências etc.) e operacional (serviços de execução de tarefas).

Do ponto de vista prático, o modelo proposto pode subsidiar os gestores públicos na concepção de ações voltadas para o aumento da eficácia e eficiência da administração pública municipal. Em termos de relevância teórica, pretende-se contribuir para o entendimento de como certos aspectos organizacionais, como os objetivos dos grupos, a centralização do poder e a qualificação dos servidores, afetam o desempenho das organizações, especificamente no plano municipal.

2. O Município no Contexto Histórico-Político Brasileiro

No Brasil, a preocupação com a organização do governo local remonta ao período colonial, sendo o município a mais antiga instituição que sobreviveu à colônia (Souza, 1998). Conforme Faoro (1989), o estatuto do governo municipal foi fixado como forma de dominar as populações dispersas. O município foi um instrumento eficaz e combativo para conter os excessos da aristocracia e para arrecadar tributos e rendas. Com sua autonomia tolerada e controlada, estimulada para cumprir os planos do soberano, o município transformava as rendas e tributos em moeda.

De acordo com Tavares (1998), a evolução histórico-legislativa ressalta que os municípios constituíram-se em preocupação constante do governo imperial, que reconhecendo centralidade como base do progresso, lhes cerceou a liberdade como forma de garantir a própria evolução e manutenção do Estado brasileiro. Faoro (1989) observa que a Lei de outubro de 1828, que organizou os municípios, definiu as câmaras como corporações meramente administrativas, sem exercício de jurisdição contenciosa, convertendo o município

em peça auxiliar do mecanismo central. Era dotado de amplas atribuições, mas não possuía rendas, senão as mínimas indispensáveis à manutenção de seus serviços. A incapacidade financeira das câmaras municipais deixava-as indefesas diante do poder econômico, concentrado nas mãos dos fazendeiros e latifundiários.

A reforma constitucional de 1926, já no período republicano, é que consagra a autonomia municipal como princípio constitucional, embora os estados ainda mantivessem controle sobre os municípios (Tavares, 1998). A Constituição de 1934 apresenta uma tendência municipalista, para corrigir a excessiva predominância dos estados sobre os municípios ocorridos no sistema político anterior, e acrescenta à autonomia política a autonomia financeira através da participação do município no sistema de discriminação das rendas (*idem*).

É vital para a compreensão do contexto político e social que envolveu os municípios brasileiros até a metade do século XX fazer referência à obra de Nunes Leal (1976), “Coronelismo, Enxada e Voto”. Este autor (*idem*:20) concebe o coronelismo como um fenômeno que é “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. Ainda conforme Nunes Leal (1976), o coronelismo envolve uma relação entre o poder público, que se fortalece em sua base representativa, e os chefes locais, principalmente senhores de terra, em decadência social. Nessa relação, o coronel dá apoio político aos candidatos aliados ao Estado e, em troca, recebe carta-branca para tomar as decisões locais. O poder do coronel se sustenta na falta de instrução, de informação e de recursos dos trabalhadores rurais, fazendo com que dependam dos favores do coronel. A manutenção dessa relação de dependência e submissão é decorrente também da alta concentração das propriedades rurais.

No plano político, a liderança municipal do coronel se explica pelo seu interesse em conseguir melhoramentos para o lugar: escola, estrada, correio, telégrafo, igreja, hospital, campo de futebol. O seu esforço em obter essas realizações garante a conservação de sua posição de liderança. Ao lado desses fatores, há também os favores pessoais de toda a ordem, que se manifestam pelo paternalismo, que para favorecer aos amigos leva à prática da delinqüência, com a sua recíproca: negar tudo ao adversário (*idem*).

Retomando a perspectiva histórica da evolução dos municípios brasileiros, observa-se que a autonomia municipal é ampliada pela Constituição de 1946, em razão de ter sido subtraída aos estados a função de controle e de fiscalização (Tavares, 1998). O período pós-64, caracterizado pela interrupção da vigência do conceito de constitucionalismo democrático, também atingiu o município, que sofreu as conseqüências da constrição centralizadora. A União conseguiu estabelecer meios de manter sob seu controle a autonomia municipal (Tavares, 1998).

Arretche (1999) observa que, no período de regime militar, o Estado brasileiro adquiriu formas próximas às que caracterizam um Estado unitário, retirando o direito das capitais e de cerca de 150 municípios de médio e grande portes elegerem seus prefeitos. Além disto, era escassa a autonomia fiscal, em virtude da centralização financeira e da concentração dos principais tributos nas mãos do governo federal.

A efervescência dos movimentos sociais na década de 70 e ao longo dos anos 80 e a democratização, em especial a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo, provocaram mudanças sociais, comportamentais e políticas que influenciaram a elaboração da Constituição Federal de 1988, consagrando diversas reivindicações populares, entre as quais a descentralização do Estado e o reforço do papel dos governos municipais. O texto constitucional de 1988 pela primeira vez abre a possibilidade de efetiva autonomia municipal. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros são considerados entes federativos dotados de autonomia, o que significa que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (Arretche, 1999).

Esse conjunto de transformações legais, políticas e sociais conduziu a uma situação que favorece a interação poder público-cidadão, especialmente no âmbito municipal. Conforme observam Gonzaga e Rangel (1996), num contexto onde ocorra pressão social e o poder público se encontre bastante próximo da comunidade, é provável que a administração municipal obrigue-se a criar mecanismos de governo que identifiquem os desejos e direitos da população, formando um processo constante de aproximação entre os interesse do governo e os da comunidade.

Conforme observam Pinho, Santana e Cerqueira (1997:68-69):

“o que se pode verificar é que, com a redemocratização vivenciada pelo Brasil sobretudo a partir dos anos 80, a emergência de novos atores sociais no cenário político brasileiro, comprometidos com a democracia e o resgate da cidadania fazem brotar um novo ideário de gestão pública, onde são contemplados aspectos como a descentralização do poder, a democratização, parcerias entre público e privado, articulações entre global e local, enfim uma série de condicionantes novos, parâmetros de uma administração municipal que se propõe moderna e eficiente”.

Esse novo contexto pode ser caracterizado por três aspectos principais:

- a redemocratização do país;
- a ênfase na cidadania, consolidada pelo texto da Constituição de 1988; e
- a ascensão ao poder, em vários municípios, de partidos de esquerda, trazendo um novo ideário de administração pública, baseado na participação popular.

É na esfera de governo municipal que são percebidos, com maior nitidez, os sinais de uma nova filosofia de gestão pública. A emergência de novas práticas e soluções voltadas para a ampliação e garantia de direitos de cidadania, a partir de políticas públicas desenvolvidas por administrações municipais, é ressaltada por Spink, Clemente e Keppke (1999), a partir da análise do Programa de Gestão Pública e Cidadania, mantido pela Fundação Getulio Vargas e Fundação Ford, com o objetivo de identificar e disseminar iniciativas inovadoras de governos sub-nacionais.

Com a emergência e consolidação destas novas práticas de gestão, que buscam reunir critérios técnicos de administração e respeito às decisões populares, tem-se uma revalorização da dimensão política na gestão municipal, sem que seja desvalorizada a dimensão técnica.

3. Objetivos, Centralização do Poder e Qualificação Técnica

Assume-se, neste artigo, que, entre outras variáveis, os objetivos dos grupos organizacionais, a centralização do poder e a qualificação técnica dos servidores e dirigentes do nível tático são variáveis condicionantes do desempenho organizacional, no âmbito dos municípios.

Marinho (1990), a partir de uma revisão da literatura, situa a discussão da natureza dos objetivos em relação a cinco amplas perspectivas:

- perspectiva racional: representada principalmente por Taylor, essa perspectiva define o objetivo organizacional como o alcance da produtividade máxima e supõe a separação entre o planejamento e a execução. Assim os objetivos de uma organização são definidos pelos que se encontram nas posições mais altas;
- perspectiva funcionalista: essa perspectiva entende a organização como um sistema de partes inter-relacionadas e interdependentes, sendo uma estrutura adaptativa que opera num ambiente em constante mudança. A organização, assim considerada, é orientada em direção a objetivos, mas há o reconhecimento de que as necessidades da organização, principalmente a de sobrevivência, constituem uma força tão importante quanto a dos objetivos formais;
- perspectiva tecnológica: Perrow é um dos autores identificados com essa abordagem que mais tem se preocupado com a questão dos objetivos. Esse autor

distingue objetivos oficiais - propósitos gerais da organização tal como existem nos relatórios oficiais, declarações públicas feitas pelos seus dirigentes e nos pronunciamentos das autoridades - e objetivos operativos - que são os que dizem o que a organização está efetivamente tentando fazer, independentemente do que é oficialmente declarado como sendo os seus fins;

- teoria do processo decisório: de acordo com essa visão, as organizações não são orientadas, como pretendiam as teorias clássicas, para um objetivo determinado. Ao contrário, elas perseguem objetivos múltiplos que estão, em geral, em conflito; e
- abordagem da economia política: essa perspectiva tem como pressuposto que a organização é um sistema aberto e interage com a sociedade mais ampla. Essa interação pode ocorrer através de quatro diferentes formas: concorrência, barganha, cooptação e coalizão.

Uma abordagem, não contemplada no estudo de Marinho (1990), mas que merece ser destacada, é a perspectiva institucional, que salienta a habilidade organizacional para obter legitimidade e recursos que irão garantir sua sobrevivência (Vieira, 1997). Destacam-se duas características dessa abordagem, descritas por Scott (1992):

- reconhece-se que, embora indivíduos e grupos sejam responsáveis pelo estabelecimento dos objetivos organizacionais, nenhum indivíduo ou grupo possui poder suficiente para determiná-los integralmente. Desta forma, os objetivos organizacionais são diferentes dos objetivos de qualquer um de seus participantes; e
- reconhece-se a existência de um conflito de interesses entre os grupos e dentro de um grupo específico, sendo que alguns são resolvidos por negociação.

Morgan (1996) propõe a metáfora das organizações vistas como Sistemas Políticos, para compreender a relação entre interesses, conflitos e poder. Segundo este autor (idem:152), “a política organizacional nasce quando as pessoas pensam diferentemente e querem agir também diferentemente”.

Por interesses, Morgan (idem:153) entende ser “um conjunto complexo de predisposições que envolvem objetivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direção”.

Os interesses podem ser concebidos em termos de três domínios interligados (Morgan, 1996):

- interesses da tarefa: dizem respeito ao trabalho que alguém deve realizar;
- interesses de carreira: são as aspirações e visões à cerca do futuro pessoal que os empregados carregam consigo; e
- interesses extra-muro: consistem nas personalidades, atitudes pessoais, valores, preferências, crenças e conjuntos de comprometimento com a realidade externa.

A multiplicidade de interesses gera múltiplos objetivos pessoais e grupais, o que torna complexa a definição de objetivos organizacionais. Como observa Perrow (1972), dentre os muitos problemas associados ao conceito de objetivos da organização, destacam-se dois: 1) pode-se dizer que, estritamente falando, as organizações não têm objetivos e que apenas os indivíduos os possuem; e 2) é difícil identificar e avaliar objetivos.

De acordo com Etzioni (1976:17),

“na prática, os objetivos são freqüentemente estabelecidos num complicado jogo de poder, que inclui diversos indivíduos e grupos, dentro e fora da organização, através da referência aos valores que dirigem o comportamento em geral e ao comportamento específico dos indivíduos e grupos importantes de uma determinada sociedade”.

Diante da multiplicidade de objetivos e das configurações internas de poder, surgem as coalizões. De acordo com Morgan (1996), o desenvolvimento da coalizão é uma estratégia para favorecer o interesse particular das pessoas e é uma maneira freqüentemente utilizada pelos membros da organização para aumentar o seu poder e influência. Ainda segundo este autor (idem), algumas vezes as coalizões são iniciadas por atores com menos poder que procuram o apoio dos outros; outras vezes podem ser implementadas pelos poderosos para manter seu poder. Independente de serem formais ou informais, restritas ao interior da organização ou expandidas para abranger interesses externos, as coalizões e os grupos de interesses freqüentemente oferecem formas importantes para garantir os fins desejados (idem).

Essa forma de entender os objetivos envolve a questão do poder, principalmente de como é distribuído entre os indivíduos e grupos da organização. De acordo com Pfeffer (1981), a maioria das definições de poder incluem um elemento que indica que poder é a capacidade que um ator social tem de vencer resistência em obter um objetivo ou resultado desejado.

Quando a organização está inserida na arena política, os interesses e objetivos, especialmente dos líderes políticos, ganha uma dimensão ainda mais significativa. A questão de fundo, porém, é a natureza dos objetivos organizacionais. Morgan (1996:200) salienta que:

“as organizações podem perseguir objetivos e enfatizar a importância da administração racional, eficiente e eficaz. Mas racional, eficiente e eficaz para quem? Objetivos de quem estão sendo perseguidos? Que interesses estão sendo atendidos? Em benefício de quem? [...] Ninguém é neutro na administração das organizações, nem mesmo os administradores! Eles, como outras pessoas, usam a organização como um guarda-chuva legitimizador sob o qual se persegue uma variedade de cargos, carreira e interesses ‘extramuros’. E, como outros, freqüentemente, usam a idéia de racionalidade como um recurso para perseguir intenções políticas, justificando ações que servem a aspirações pessoais em termos que pareça uma forma racional de um ponto de vista organizacional”.

Neste contexto é importante ressaltar que, nas organizações públicas, coexistem as dimensões técnica e política, sem que sejam mutuamente excludentes, mas, ao contrário, tenham uma relação de complementaridade. Misoczky, Vieira e Leão Jr. (1999), que contribuem de forma significativa para a elaboração desse conceito, observam, porém, que nem sempre é reconhecida a coexistência dessas duas dimensões ou, quando ocorre, é tratada como uma disfunção organizacional, em que a dimensão política compromete a potencial eficácia da dimensão técnica. Matus (1996) é um dos autores que reconhecem a existência dessas duas dimensões, nega a separação entre elas e defende que a arte e a técnica de governar consiste em produzir um balanço global positivo entre a eficácia técnica e a política.

Misoczky, Vieira e Leão Jr. (1999) salientam que uma visão sub-ideologizada da administração, que dispensa o debate político na administração pública, pode ser providencial aos interesses da coalizão dominante, porque pode servir como um instrumento para dar hegemonia a uma abordagem de gestão pública que enuncia a eficácia neutra da técnica.

Ter presente a existência destas duas dimensões também pode ajudar a demonstrar que, por detrás de uma decisão tomada com base em uma verdade científica ou em função de uma única alternativa mais econômica, muitas vezes se encontra uma escolha política e uma verdade pragmática, envolvendo a distribuição e o acesso a recursos de poder (idem).

O poder, portanto, é uma categoria central para a análise das organizações públicas. Como observa Clegg (1990), o líder político está envolvido com a luta pelo poder, que é um de seus fins últimos. Na busca desse poder, o líder político tende a utilizar sua autoridade e a estrutura burocrática da organização, de forma que esta se constitua num instrumento em suas mãos. A contraposição ao poder político encontra-se no poder fundamentado no conhecimento técnico da burocracia, verificando-se uma situação de tensão entre o caráter técnico e impessoal da burocracia e os interesses dos dirigentes.

Weber (1982) observa que, às vezes, a política se contrapõe à eficiência burocrática. De acordo com esse autor, “sob certas condições, a democracia cria rompimentos óbvios e bloqueios à organização burocrática” (idem:268). Em outro momento, Weber (idem:269) vê o político na condição do “diletante que se opõe ao perito, enfrentando o funcionário treinado que se coloca dentro da direção da administração”. Ainda conforme Weber (idem), o processo de eleição popular do chefe administrativo e de seus subordinados normalmente pode pôr em risco o sistema de qualificação do funcionário, bem como o funcionamento do mecanismo burocrático.

Desta forma, pode-se inferir que o personalismo, que é uma característica cultural que afeta a administração de organizações públicas e privadas nos países latinos em geral (Hickson e Pugh *apud* Vieira, 1997), é um traço importante na administração pública e tem efeito sobre o desempenho organizacional. Conforme observa Machado-da-Silva (1991), a burocracia ganhou relevância no Brasil inserida num contexto marcado pela tradição patrimonialista do país, especialmente no seu conceito de pessoalidade, que pode ser definido como a lealdade diretamente reportada à pessoa. Em vista dessa circunstância, é comum verificar-se nas organizações uma tensão entre a pressão burocrática pela impessoalidade e a pressão patrimonialista em direção à pessoalidade.

A distribuição do poder entre os atores e grupos organizacionais atenua ou reforça esse conflito entre a cúpula dirigente e os técnicos. A centralização pode ser dita como a proporção em que o poder fica concentrado ou disperso entre as pessoas (Mintzberg, 1995). Em outras palavras, “a centralização é a distribuição de poder numa organização, que é antecipadamente determinada pela organização” (Hall, 1984:90).

Esta configuração relaciona-se com o conceito de política organizacional, que, de acordo com Pfeffer (*apud* Vigoda, 2000) é representada por aquelas atividades conduzidas pelas pessoas para adquirir, aumentar e usar o poder e outros recursos para obter os resultados que desejam. Vigoda (2000) observa que a maioria dos conceitos da política nas organizações a relacionam com interesses pessoais, conflitos, influência, injustiça e falsidade, que resultam das fortes ambições e aspirações dos que detêm o poder na organização.

Ainda de acordo com Vigoda (idem), estudos têm demonstrado que a política é uma categoria presente e marcante na administração pública, exercendo forte influência sobre o desempenho dos funcionários, especialmente quando considerados aspectos informais. As conclusões destas pesquisas tendem a indicar que a política funciona como um inimigo silencioso na organização, podendo até mesmo ser mais destrutiva nas organizações públicas que nas empresas privadas. Neste aspecto, parece evidente que Vigoda assume uma postura bastante ideologizada e, possivelmente, reducionista com relação à noção de política.

Também é importante ressaltar que os objetivos dos grupos organizacionais e a distribuição do poder nas organizações públicas municipais estão relacionadas com duas características que marcam a administração pública brasileira, e por conseguinte, a administração municipal: o patrimonialismo e o formalismo.

O Estado brasileiro é historicamente caracterizado pelo traço patrimonialista. O patrimonialismo, na perspectiva weberiana, refere-se a formas de domínio político em que não há distinção clara entre as esferas de atividade pública e privada (Schwartzman, 1988).

Para Schwartzman (1988), a dimensão neopatrimonial que marca o Estado brasileiro é definida como uma forma de dominação política que ocorre no processo de transição para a modernidade, envolvendo uma burocracia administrativa pesada e ineficiente e uma sociedade civil pouco articulada.

Esse predomínio estatal conduziu a duas características historicamente predominantes: um sistema burocrático neopatrimonial, que envolve a apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, e o despotismo burocrático, caracterizado pela crença

dos governantes de tudo saberem e tudo poderem, sem precisarem atribuir muita importância à observância das formalidades legais (idem).

A essas duas características pode ser acrescentada outra, que é o aspecto plebiscitário, ou populista, que se define pela tentativa de manter uma relação direta entre os políticos e o povo, alijando os grupos sociais organizados, que poderiam fazer essa intermediação (idem).

Schwartzman (idem) também comenta que um sistema político-eleitoral estável é decorrente da natureza das instituições existentes. O problema principal dos estados de base neopatrimonial não é tanto o fato de manterem o povo em situação de alienação, mas sim que todas as formas de organização geradas tendem a reproduzir um modelo de dependência do poder público e de orientação para a obtenção de seus favores.

Ainda conforme Schwartzman (1988), as instituições que formam a base de um sistema político legítimo não devem se restringir à sociedade civil, mas devem incluir também o Estado, através da formação de um funcionalismo público capacitado, motivado e consciente de suas responsabilidades.

Associadas ao patrimonialismo, encontram-se as relações clientelistas, ou seja, relações políticas que não ultrapassam o interesse do líder em obter votos circunstanciais em troca de favores de pouca importância.

Outro aspecto que caracteriza a administração pública brasileira é o fenômeno do formalismo, conforme concebido por Fred W. Riggs. Para Riggs (*apud* Ramos, 1983:252), “o formalismo (grifado no original) corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade.”

De acordo com essa concepção, Ramos (1983) conceitua formalismo como sendo a diferença entre a conduta concreta e a norma formal que deveria regulá-la, ocorrendo principalmente nos países emergentes, em transição ou em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Sander (1977) ressalta que o conceito de formalismo aplica-se ao Brasil, haja visto que uma das características que melhor identifica a história política e cultural do país é a considerável discrepância entre os modelos institucionais idealizados e a conduta real.

O formalismo parece não ter um valor intrínseco, de ser bom ou ruim para o desempenho das organizações públicas, mas depende do contexto em que ele ocorrer. Se o formalismo estiver associado a práticas patrimonialistas, clientelistas ou personalistas, o resultado esperado é o desvio da finalidade pública. Se, em outra situação, o formalismo ocorrer como uma possibilidade de superar eventuais barreiras formais para alcançar determinado resultado da gestão, seu efeito pode ser positivo para o desempenho organizacional.

Por fim, a outra variável que tende a influenciar o desempenho organizacional é a qualificação dos técnicos que compõem o núcleo operacional e o nível tático. Em geral pode-se afirmar que servidores bem preparados, com experiência profissional e com formação escolar têm melhores condições de desempenhar suas funções que servidores não qualificados e com baixo grau de escolaridade. O urbanista catalão Jordi Borja, em entrevista à Revista Exame sobre a revitalização e a melhoria da qualidade de vida nas cidades, ressaltou que: “outro elemento fundamental é a qualificação dos recursos humanos. Cada vez mais a principal riqueza competitiva de uma cidade é a qualidade de seus recursos humanos. Isso requer programas de formação continuada” (Borja, 2000).

O grau de desempenho, no entanto, depende também da motivação do servidor em executar seu trabalho na organização, que está relacionada com a compatibilidade que o servidor sente pela atividade profissional que realiza. Vigoda (2000) ressaltou os resultados de uma pesquisa, realizada com 303 servidores públicos de duas administrações municipais do norte de Israel, confirmando que a congruência entre o servidor e seu trabalho é um determinante importante da produtividade e desempenho do funcionário. De acordo com Vigoda (idem), esta congruência geralmente refere-se à compatibilidade entre o funcionário e o seu local de trabalho e as atividades específicas que realiza. Quando esta congruência ocorre

em menor grau, é provável que os funcionários se sintam frustrados e desapontados, desenvolvendo alienação em relação à organização. Ao contrário, quando ocorre uma melhor combinação entre o indivíduo e o seu ambiente de trabalho, aumentam as expectativas dos funcionários e, conseqüentemente, a sua motivação e o seu desempenho.

4. Um Modelo de Desempenho de Organizações Públicas Municipais

O modelo proposto para tentar explicar o desempenho de organizações da administração pública municipal assume que o desempenho resulte da interação das seguintes categorias analíticas: os objetivos e a centralização de poder no nível estratégico e a qualificação e o grau de identificação com a atividade dos grupos tático e operacional.

Essa formulação envolve dois aspectos. O primeiro relativo à formulação dos objetivos organizacionais e o segundo referente às atividades operacionais que visam a atingi-los. Em relação ao primeiro, é possível afirmar que quanto mais os objetivos das organizações ou órgãos da administração municipal estiverem voltados ao desenvolvimento econômico, social e político da comunidade, maior a probabilidade de atingir desempenho positivo. Por objetivos da organização, nesse caso, entendem-se os objetivos operativos, que são os que informam o que a organização está efetivamente tentando fazer, independente do que é oficialmente declarado como sendo os seus fins, conforme conceito proposto por Perrow (*apud* Marinho, 1990).

Nesse contexto, vale lembrar que, de acordo com Etzioni (1976), os objetivos das organizações normalmente são estabelecidos através de um complicado jogo de poder, que inclui vários atores e grupos, dentro e fora da organização. Pode-se dizer então que os objetivos organizacionais originam-se dos objetivos dos grupos, num jogo em que o poder é determinante. A partir dessas afirmações pode-se dizer que quanto menor a centralização organizacional, maior a probabilidade de os objetivos da organização corresponderem aos interesses da comunidade. A relação que pode ser feita é a seguinte: numa estrutura extremamente centralizada, o grupo estratégico detém a maior parcela de poder, conseguindo impor os seus objetivos de grupo à organização. Como o nível estratégico tem composição eminentemente política, é provável que busque prioritariamente os objetivos que atendam a interesses patrimonialistas político-partidários, deixando em segundo plano os interesses da comunidade. A situação oposta é a de uma administração descentralizada, em que os objetivos organizacionais são estabelecidos numa grande coalizão, em que tanto os grupos internos como grupos de representantes da comunidade (conselhos) participam das decisões. Os objetivos organizacionais decorrentes dessa ampla coalizão tendem a estar mais próximos dos interesses da comunidade.

Esse seria o primeiro aspecto, envolvendo principalmente a dimensão política da organização, em que os objetivos dos grupos organizacionais, sob determinada distribuição de poder, dão origem aos objetivos operativos, com base nos quais as atividades da organização são executadas.

Formulados os objetivos organizacionais, o segundo aspecto associado é justamente o da execução das atividades operacionais que visam a atingi-los. Nessa dimensão são relevantes o nível tático e o nível operacional. Quanto mais os objetivos da organização forem congruentes com os objetivos dos grupos tático e operacional, possivelmente maior será o estímulo e a disposição destes em alcançar os objetivos organizacionais. Assim, se o processo de formulação desses objetivos for descentralizado e participativo, a tendência é que os vários grupos sintam-se comprometidos com o sucesso organizacional. O desempenho também parece ser influenciado pela qualificação dos técnicos, pela confiança e autonomia que lhes

são concedidos e pelo grau de satisfação em relação ao ambiente de trabalho e às atividades realizadas.

A partir dessas observações, definem-se as categorias analíticas que compõem o modelo:

- **Centralização/descentralização do poder:** grau em que o poder para a tomada de decisões se concentra no nível estratégico da organização, ou fica disperso entre todos os níveis, entre muitas pessoas (Mintzberg, 1995);
- **Objetivos de eficiência político-administrativa:** essa categoria é caracterizada pelo predomínio, no nível estratégico, de objetivos voltados, efetivamente, para o desenvolvimento econômico e social da comunidade, num contexto de valorização da democracia e da cidadania. Essa é uma situação congruente com a expectativa expressada por Keinert (1994) de ter-se uma teoria de governo que consiga aliar administração e política, valorizando não apenas a dimensão técnica, mas também a dimensão política das organizações públicas (Misoczky, Vieira e Leão, 1999),
- **Objetivos político-patrimonialistas:** caracterizada pela constatação, no nível estratégico, de objetivos voltados para o proveito próprio, ou de grupo político, através de práticas patrimonialistas, ou seja, pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas (Schwartzman, 1988). Em geral, esses objetivos não são assumidos formalmente. No plano formal são colocadas intenções de buscar o bem público, mas a prática é conduzida por ações clientelistas, o que caracteriza a ocorrência do formalismo (Ramos, 1983);
- **Qualificação:** essa categoria caracteriza-se pelo nível de escolaridade, da formação técnica ou profissional na área de atuação e do tempo de experiência no desempenho da tarefa dos componentes do nível tático e operacional da organização; e
- **Identificação com a atividade:** grau em que os técnicos dos níveis tático e operacional percebem que a execução das atividades profissionais contribui para a própria realização pessoal. Essa categoria tem relação com o grau de satisfação que o servidor sente em relação à atividade profissional que realiza na organização e ao ambiente de trabalho.

A partir da interação dessas quatro categorias acima descritas, foi sugerido o modelo que é apresentado no Quadro 5.2 (pág. 12).

De acordo com o apresentado neste quadro, há quatro situações de desempenho, que são explicitadas a seguir:

Situação 1: alto desempenho. Os grupos estratégico, tático e operacional convergem para a realização dos objetivos organizacionais, obtendo-se um alto grau de colaboração. A descentralização de poder promove o envolvimento de todos os níveis organizacionais;

Situação 2: médio desempenho. Há forte tensão entre os objetivos político-patrimonialistas do grupo estratégico e os objetivos técnicos dos níveis tático e operacional. A autonomia de trabalho dos técnicos é cerceada pela centralização do poder;

Situação 3: médio desempenho. O nível estratégico pretende promover a eficiência administrativa e busca a participação dos grupos tático e operacional, mas o desempenho organizacional é prejudicado pela desqualificação do corpo técnico e pelo seu baixo grau de envolvimento com as atividades; e

Situação 4: baixo desempenho. A centralização de poder e os objetivos político-patrimonialistas aumentam a alienação dos técnicos, cuja produtividade já é baixa em razão da falta de qualificação e do baixo grau de identificação com as atividades realizadas.

Quadro 5.2: Modelo de Desempenho de Organizações Públicas Municipais.

		Nível estratégico	
		Descentralização do poder Objetivos de eficiência político-administrativa	Centralização do poder Objetivos político- patrimonialistas
Nível tático e operacional	Alta qualificação Alta identificação com a atividade	SITUAÇÃO 1 ALTO	SITUAÇÃO 2 MÉDIO
	Baixa qualificação Baixa identificação com a atividade	SITUAÇÃO 3 MÉDIO	SITUAÇÃO 4 BAIXO

Esse modelo, como qualquer outro, é uma simplificação da realidade, envolve diversas limitações e serve mais para tentar explicar do que para retratar a realidade. Sendo uma tipologia, como todas as tipologias, vai ser válida para determinadas situações. Alguns casos não se enquadram em nenhum dos quadrantes, como, por exemplo, situações em que a centralização de poder esteja associada a objetivos de eficiência político-administrativa no nível estratégico, ou a qualificação dos técnicos associe-se a baixo grau de identificação com a atividade. Outros casos podem enquadrar-se em mais de uma situação.

5. Conclusão

O desempenho da administração pública é matéria complexa, que está longe de ser esgotada, merecendo novos estudos que a aprofundem. Acredita-se que a proposição desse modelo, não obstante suas limitações, seja útil para a compreensão do tema, podendo ser objeto de novas pesquisas em que seja avaliada sua capacidade de explicação do desempenho de administrações públicas municipais. Novos estudos também podem contribuir para o seu aprimoramento, ampliando sua aplicabilidade.

Sob o ponto de vista da contribuição teórica espera-se se ter avançado na compreensão de como certos aspectos organizacionais, como os objetivos dos grupos, a centralização do poder e a qualificação dos servidores, afetam o desempenho, especialmente no plano municipal.

Por fim, acredita-se que o modelo apresentado para explicar o desempenho das administrações públicas ofereça um campo de estudo profícuo para novas pesquisas, que testem sua validade para outros órgãos públicos, principalmente no campo municipal.

6. Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n.40, Jun. 1999.
- BORJA, Jordi. *Exame*, ano 34, n.19, 20/setembro/2000.
- CLEGG, Stewart. *Modern organizations: organization studies in the postmodern world*. London: Sage, 1990.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações Modernas*. 5. ed. São Paulo, Pioneira, 1976.
- GONZAGA, Adriana, RANGEL, Ronaldo. Cidadania, município e movimentos sociais: o caso do município de Vitória. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p. 05-21, jul./ago. 1996.
- HALL, Richard H. *Organizações: estrutura e processos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, Mai./Jun. 1994.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Modelos burocrático e político e estrutura organizacional de universidades. In: *Temas de administração universitária*. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1991.
- MARINHO, Maria de Salette Corrêa. A questão dos objetivos nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 30, n. 2, p. 5-22, Abr./Jun. 1990.
- MATUS, Carlos. *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 1995.
- MISOCZKY, Maria Ceci, VIEIRA, Marcelo Milano Falcão, LEÃO, Fernando Pontual de Souza. Dimensão política e dimensão técnica das definições de qualidade no serviço público municipal: o caso da prefeitura da cidade do Recife. . In: XXIII Encontro Anual da ANPAD, 1999, *Anais ... Foz do Iguaçu: ANPAD, [CR-ROM]*.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- PERROW, Charles. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo: Atlas, 1972.
- PFEFFER, Jeffrey. *Power in organizations*. Marshfield: Pitman, 1981.
- PINHO, José Antonio Gomes de, SANTANA, Mercejane Wanderley, CERQUEIRA, Sonia Margarida Bandeira. Gestão pública em busca de cidadania: experiências de inovação em Salvador. *Organizações & Sociedade*. Abril, 1997.
- RAMOS, Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- SANDER, Benno. *Educação Brasileira: valores formais e valores reais*. São Paulo: Pioneira, 1977.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SCOTT, W. Richard. *Organizations: rational, natural and open systems*. 3. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992.

SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta, KEPPKE, Rosane. Governo Local: O mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração da USP*, v.34, n.1, p.61-69, 1999.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 86, jan./jun. 1998.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto, CHANLAT, Alain (orgs.), *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina/ Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Poder, objetivos e instituições como determinantes da definição de qualidade em organizações brasileiras e escocesas. *Revista de Administração Contemporânea*, v.1, n.1, p. 7-34, 1997.

VIGODA, Eran. Internal politics in public administration systems: An empirical examination of its relationship with job congruence, organizational citizenship behavior, and in-role performance. *Public Personnel Management*, v.29, n.2, p. 185-210, Summer/2000.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1982.