

O Executivo Municipal

Um Estudo Preliminar da Burocracia Municipal*

EDI MADALENA FRACASSO**

1. Sumário 2. Introdução 3. O Município Riograndense 3.1. Lei Orgânica Municipal 3.2. Funções do Município 4. Esquema Teórico 4.1. Teoria da Burocracia 4.2. Objetivos, relevância e limitações do estudo 5. Metodologia 5.1. Os municípios investigados 5.2. Variáveis 5.2.1. Variáveis ecológicas 5.2.2. Variáveis burocráticas 5.2.3. Variáveis de desempenho 6. O Executivo Municipal, seu desempenho, sua ecologia 6.1. A burocracia municipal 6.2. Burocracia e desempenho 6.3. Burocracia e sua ecologia 6.4. A ecologia e o desempenho do executivo municipal 6.5. Autonomia financeira do município 7. Conclusões.

1. Sumário

Valendo-se dos dados colhidos por uma pesquisa¹ realizada em 19 municípios do Rio Grande do Sul e de outros dados disponíveis no Instituto de

* A autora registra agradecidamente a participação dos membros de sua equipe em tôdas as fases dêste estudo e ressalta o trabalho de Rudi Braatz no tratamento estatístico dos dados e redação preliminar da parte referente à metodologia e de Gilberto de Oliveira, na coleta, codificação e perfuração dos dados. Os dados foram processados pelo Centro de Processamento de dados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Um agradecimento especial é dirigido a tôdas as pessoas que leram o manuscrito e ofereceram sugestões, especialmente aos professores Diogo Lordello de Mello, Frank Bonilla e Philipe Schmitter.

** Professôra da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¹ Os dados para as variáveis burocráticas foram construídos com base nos questionários da pesquisa Necessidades de Treinamento de Pessoal Municipal, em an-

Administração, este estudo inicia a exportação das relações existentes entre:

- a) configuração organizacional do executivo municipal;
- b) seu desempenho na formulação de políticas administrativas, bem como na prestação de serviços; e
- c) sua ecologia.

Como forma de abordagem das características organizacionais do executivo municipal é utilizado o modelo de burocracia racional-legal de Max Weber. Sendo o primeiro estudo de uma série sobre organização administrativa municipal do programa de pesquisas Governo Municipal — Aspectos Políticos e Administrativos² serve, também, à experimentação e análise do comportamento de um grande número de variáveis. O conjunto de municípios estudados não constitui uma amostra do universo dos municípios gaúchos e, conseqüentemente, os resultados não podem ser generalizados.

2. Introdução

Como já foi referido, o presente estudo faz parte do Programa de Pesquisas Governo Municipal — Aspectos Políticos e Administrativos.

No que concerne à área de Administração, o programa busca atender a duas necessidades prementes da Administração Municipal do Brasil: 1. elaboração de modelos teóricos gerais que permitam uma melhor compreensão do papel da Administração Municipal no processo de desenvolvimento do Brasil; e, 2. a produção de material que, apesar de proporcionar um conhecimento parcial da realidade municipal, tenha imediata utilização por parte dos próprios municípios, dos órgãos governamentais de outros níveis que atuam junto aos municípios e, principalmente, oriente os programas de assistência técnica e de ensino superior do Instituto de Administração.

A conciliação destes dois objetivos não é fácil, como bem o demonstra este estudo, pois nele se tenta explorar avenidas de especulação teórica para outros estudos e, ao mesmo tempo, fornecer o maior número possível de informações, que nem sempre se integram no esquema conceitual proposto.

3. O Município Riograndense

Neste capítulo é feita uma descrição sumária da unidade de governo local do Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista um melhor entendimento da organização administrativa do executivo municipal, ponto focal deste estudo.

damento, sob a responsabilidade do professor Adão Raupp, que gentilmente permitiu a utilização dos mesmos neste trabalho.

² Programa executado pela Universidade do Rio Grande do Sul através do Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e da Cadeira de Política da Faculdade de Filosofia e financiado pela Fundação Ford.

De maneira geral, a descrição da entidade *município gaúcho* não se afasta significativamente da descrição genérica do *município brasileiro*, tão bem realizada por Diogo Lordello de Mello,³ em seus vários trabalhos sobre o tema. Entretanto, ênfase especial é dada aqui àquelas peculiaridades que obrigam a mencionar o Rio Grande do Sul como uma exceção em matéria de governo local, sendo a principal delas a faculdade de cada município elaborar a sua própria lei orgânica. No decorrer do capítulo se apresenta uma justificativa histórica para esta particularidade, sendo definidas, além disso, as funções do município, isto é, os objetivos do órgão administrativo municipal.

3.1. Lei Orgânica Municipal

É um fato constantemente proclamado e verificável a extensão continental do Brasil, e a existência de condições econômicas e sociais diferentes em cada região. Mesmo as instituições políticas, como os partidos, que a partir de 1947 obrigatoriamente devem ter um caráter nacional, preservam comportamentos e características regionais. Contrapondo-se a esta diversidade do imenso território nacional, existe uniformidade na forma de organização do governo. Frank Sherwood diz: “É curioso e um tanto paradoxal que a complexidade do contexto sócioeconômico brasileiro não apareça na estrutura governamental. De fato, o que há de singular na experiência brasileira advém da simplicidade de um sistema de três níveis, que compreende um governo federal, 22 estados e mais de 3.700 municipalidades. Com exceção dos territórios, do Distrito Federal e do Estado da Guanabara, os três níveis funcionam em todo o Brasil”.⁴

O município é, portanto, a única unidade de governo local em 21 estados, de vez que não coexistem com ele o condado, a cidade, os distritos escolares ou distritos especiais comuns em outros países.

Mas, além disso, os três níveis de governo seguem um mesmo modelo estrutural. Seguindo o padrão dos níveis estadual e federal de poderes independentes, o município é dotado de dois poderes: o legislativo e o executivo.⁵ A simetria não é perfeita apenas porque o município tradicionalmente não tem poder judiciário, embora nada impeça que as constituições estaduais deleguem certas funções judiciárias aos municípios.⁶

³ Diogo Lordello de Mello é uma das maiores autoridades brasileiras em administração municipal. No decorrer deste estudo aparecem mencionados vários de seus trabalhos, sem esgotar, contudo, a sua bibliografia sobre o assunto. A seleção dos tópicos tratados neste capítulo é sugerida pela leitura deste autor.

⁴ SHERWOOD, Frank P. *Brazil's Municipalities: a comparative view*. Los Angeles, Cal., Univ. of Southern California [s.d.], p. 6. (A tradução é da autora).

⁵ Existe controvérsia quanto à denominação de *podêres* às faculdades legislativas e executivas dos órgãos do governo municipal, porque o município carece de soberania e, segundo alguns, o poder sendo atributo da soberania, é reservado às coletividades político-territoriais dotadas de soberania ou que dela participam. Sobre o tema veja: MELLO, Diogo Lordello de. *Organização do Município*. Rio de Janeiro, FGV, 1965, p. 26-30.

⁶ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro, Max Limonad. v. 1, 1.^a ed., p. 481.

O poder legislativo é exercido pela Câmara, constituída de vereadores eleitos por períodos de quatro anos com possibilidade de reeleição. As responsabilidades da Câmara podem ser divididas em duas áreas amplas: a) a formulação de políticas e b) a revisão e inspeção dos atos do executivo.

O poder executivo é exercido pelo prefeito, também eleito,⁷ porém sem possibilidades de reeleição. Embora os municípios possam ser subdivididos em distritos ou mesmo em subdistritos, êstes são subunidades administrativas do executivo municipal e seus titulares, tal como os titulares dos diferentes departamentos da prefeitura respondem diretamente perante o prefeito.

Os 3.973 municípios brasileiros⁸ seguem êste modelo.

Seria de supor que esta grande uniformidade adviesse de rígidos princípios constitucionais que condicionassem estados e municípios a uma organização padronizada das unidades de govêrno local. Êste, entretanto, não é o caso, porque a Constituição Brasileira nem sequer prescreve que os estados se subdividam em municípios, do que se valeu o Estado da Guanabara para estabelecer o seu sistema peculiar de regiões administrativas, ao invés do sistema tradicional.

A Constituição apenas registrou os princípios básicos que garantem a autonomia municipal (inclusive sob pena de intervenção), deixando aos estados a tarefa de sua organização interna. Vinte estados votaram uma lei orgânica para os seus municípios e apenas no Rio Grande do Sul foi assegurado a cada município o direito de votar a sua própria lei orgânica.

Aliás, êste direito já havia sido assegurado aos municípios gaúchos pela Constituição Estadual de 1891. Poderia parecer surpreendente que a partir de um estado unitário altamente centralizado, como o foi o Brasil-Ímpério, pudesse um dos membros da federação estender a idéia da descentralização administrativa até ao nível do govêrno local. Convém não esquecer, porém, que se para as outras províncias a soma de poderes que lhes foi concedida pela forma republicana de govêrno era considerada como um presente, para o Rio Grande do Sul foi simplesmente a concretização de uma aspiração muito antiga. A situação de autonomia do Rio Grande, tanto no período colonial como no período do Primeiro Reinado, era algo que os gaúchos procuraram preservar ou reconquistar na Regência e no Segundo Reinado. Esta autonomia, embora não explícita nas disposições régias, pode ser inferida estudando-se as circunstâncias históricas que cercaram a formação do Rio Grande. O constante estado de beligerância com as colônias espanholas caracterizam o Rio Grande mais como um pôsto militar avançado do que como unidade administrativa, tanto que “desde 1737 até 1820, mais particularmente, desde o Brigadeiro José da Silva Pais, que foi o primeiro governante riograndense, na qualidade de

⁷ São nomeados os prefeitos das capitais e dos municípios considerados estratégicos para a segurança nacional.

⁸ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro, Max Limonad. v. 1, 1.^a ed. p. 481.

primeiro Comandante Militar do Continente,⁹ até o Marechal-de-Campo Conde de Figueira, D. José de Castelo Branco Correia e Cunha Vasconcelos e Souza, o comando militar e a administração civil do Rio Grande do Sul foram exercidos pelo mesmo titular.”¹⁰ Ora, é fácil supor que a êstes dirigentes administrativos militares fôsse permitida uma grande dose de discricão na tomada de decisões que exigiam uma ação imediata, pois não podiam estar sujeitas às demoras de uma consulta ao Reino ou ao Vice-Rei no Rio de Janeiro.¹¹

Forjada, assim, numa tradição de autonomia, era natural a reação do Rio Grande às limitações que o Ato Adicional de 1834 impunha às províncias, o que, aliado a outros fatos de ordem econômica, conduziu à Revolução Farroupilha de 1835, de caráter eminentemente federalista e não separatista. Não surpreende, pois, que a propaganda republicana encontrasse no Rio Grande um solo fértil,¹² pois nesta forma de govêrno, viam os gaúchos a oportunidade de concretização dos ideais de 1835. Por coerência, uma vez alcançada uma autonomia estadual, foi estendido o princípio para o nível municipal.

Mas ao que tudo indica, o princípio da autonomia municipal esvaiu-se pela força que a própria Constituição Estadual dava ao Presidente do Estado, permitindo-lhe tornar-se um verdadeiro ditador, o que realmente veio a suceder com o domínio que o Dr. Borges de Medeiros¹³ exerceu no Estado durante quase tôda a 1.^a República, quer sôbre o Legislativo e Judiciário,¹⁴ como também sôbre as municipalidades.

No período de 1930 a 1946, a história da autonomia municipal do Rio Grande do Sul é igual a do resto do País. Nos primeiros quatro anos do

⁹ Continente aqui refere-se a Continente do Rio Grande ou Continente do Rio Grande de São Pedro, duas das inúmeras denominações atribuídas à terra gaúcha. Nota da autora.

¹⁰ COSTA E SILVA, Riograndino da. *Notas à margem da História do Rio Grande do Sul*, Pôrto Alegre, Globo, 1968, p. 5. Informa ainda êste autor que, além dêste período, por várias vêzes o Comando das Armas e a Presidência da Província foram exercidos pelo mesmo chefe militar.

¹¹ O estabelecimento de um serviço de correio regular data de 1817. “Era previsto o prazo de vinte dias para cobrir o percurso Pôrto Alegre e São Paulo e outros tantos para o percurso contrário.” FORTES, Amir Borges e WAGNER, João Batista Santiago. *História Administrativa, Judiciária e Eclesiástica do Rio Grande do Sul*. Pôrto Alegre, Globo, 1963, p. 32.

¹² “... desde 1868 Apolinário Pôrto Alegre pregava a República na capital da província. Em 1882, realizou-se, também, em Pôrto Alegre, a Primeira Convenção do Partido Republicano e, em 1883, o 1.^o Congresso Republicano.” FORTES, Amir Borges, op. cit., p. 76.

¹³ O Dr. Antônio Augusto Borges de Medeiros sucedeu ao Dr. Júlio Prates de Castilhos (autor da Constituição), em 1898 e estêve no poder até 1927, com exceção apenas do período de 1908 a 1912.

¹⁴ Entre as originalidades da Constituição Riograndense, muitas delas inspiradas pela doutrina positivista, está a seguinte, assim comentada por ASSIS BRASIL: “Os três poderes públicos, do mesmo modo, existem mais ou menos alterados na Constituição, mas como a seita repele a *divisão de poderes*, chama-se ali aos três poderes — *órgãos do aparelho governamental*”. ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Manifesto*, de 18 de dezembro de 1891, citado por RIOGRANDINO DA COSTA F SILVA, op. cit., p. 138.

Governo de Getúlio Vargas, as câmaras municipais foram dissolvidas e os executivos exercidos por prefeitos designados pelos interventores estaduais, que eram, por sua vez, designados pelo governo central. Esta mesma situação viria a repetir-se no período de 1937 a 1946.

Durante o período de normalidade constitucional, de 1934 a 1937, a Constituição Federal fortaleceu a autonomia municipal, garantindo aos municípios, além da já estabelecida autonomia em tudo que dissesse respeito *ao seu peculiar interesse*, as faculdades de eleger o prefeito e os vereadores, a decretação e arrecadação de certos impostos, a aplicação de suas rendas e a organização de seus serviços.¹⁵

As Constituições Federais de 1946 e 1967, mantiveram êstes dispositivos em favor da autonomia política e financeira dos municípios, enquanto que o Rio Grande do Sul delegava aos municípios a tarefa de sua organização interna, que os demais Estados reservaram para si.

Mas, ao se iniciar esta digressão histórica, dizia-se que os municípios brasileiros, apesar de sua diversidade em tamanho e população, apresentavam grande semelhança no que se refere à sua organização básica. A julgar pelo exame realizado em uma amostra de leis orgânicas de municípios gaúchos votadas antes de 1967, é ainda válida a afirmação genérica de Diogo Lordello de Mello:

“Mesmo no Rio Grande do Sul, onde, como já foi dito, cada município vota a sua própria lei de organização municipal, não se tem verificado inovações de maior vulto que afastem a estrutura dos governos municipais gaúchos do modelo tradicional adotado pelo resto do país.”¹⁶

Na seção que se segue, quando se estudam as funções do município, são apontadas duas leis orgânicas de municípios gaúchos que discriminam as suas atribuições, fato bastante incomum na legislação municipal. Sendo leis orgânicas recentemente votadas, talvez seja um prenúncio de uma utilização maior da faculdade tradicionalmente estabelecida pelas constituições do Rio Grande do Sul.

3.2. Funções do Município

Um dos aspectos mais importantes na caracterização de uma instituição é a identificação dos seus objetivos, do porquê de sua existência, das funções que deverá cumprir dentro do sistema em que se insere. Tanto mais importante é a identificação destas funções, porque são elas que determinam a configuração de sua organização interna. Entretanto, a identificação das funções do município brasileiro, não é tarefa das mais fáceis.

Ao definir a autonomia municipal, a Constituição Federal diz que a mesma será assegurada:

¹⁵ MELLO, Diogo Lordello de. *A Moderna Administração Municipal*. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1960, p. 59.

¹⁶ MELLO, Diogo Lordello de. O Governo Municipal desde 1946. In: JAMESON, Samuel H. (ed.). *Administração Municipal*. Rio de Janeiro, USAID-FGV, 1965, p. 31.

I. pela eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II. pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas sem prejuízo de obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

b) à organização dos serviços públicos locais.¹⁷

Além disso, a Constituição discrimina a competência tributária dos municípios. Compete aos municípios decretar impostos sobre:

I. propriedade predial e territorial urbana;

II. serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar.¹⁸

A Constituição foi bastante precisa ao enunciar as fontes de receita do município, visando prover-lhe os meios que tornariam efetiva a sua autonomia. Mas, por outro lado, é vaga quanto à determinação da aplicação desta receita. Caberia, portanto, ao estado membro da Federação definir melhor a competência do município, estabelecer a divisão de tarefas que, em última análise, justifica a existência de três níveis de governo. Como diz Francisco Brochado da Rocha: “Como é o estado que organiza os municípios, . . . cabe-lhe definir a esfera de competência municipal, especificando as respectivas atribuições e, pois, o que se entende por serviço público local e peculiar interesse.”¹⁹

Sendo a lei orgânica o instrumento a ser usado na identificação de elementos que configurassem o peculiar interesse do município,²⁰ no Rio Grande do Sul, caberia aos próprios municípios esta identificação. Na medida em que os municípios gaúchos formulassem claramente o que consideram do seu peculiar interesse, a organização administrativa do município poderia, então, orientar-se para a consecução destes objetivos.

Ocorre, porém, que os legisladores municipais, na sua grande maioria, têm-se limitado a transcrever os artigos das constituições estadual e federal, sem adicionar a necessária especificação de sua competência.²¹

Mas se a União, o Estado e a maioria dos municípios gaúchos, nos seus instrumentos legais, não definiram a competência dos mesmos, o que tem orientado a ação destes municípios?

É ainda Diogo Lordello de Mello quem nos indica a resposta a esta pergunta quando diz: “A tradição e a jurisprudência, . . . , tem contribuído para a fixação do conceito de peculiar interesse. Há como que um substrato

¹⁷ BRASIL, Constituição, 1967. *Constituição do Brasil*. Rio de Janeiro, 1967. Art. 19.

¹⁸ Ibid., art. 20.

¹⁹ BROCHADO DA ROCHA, Francisco. Incorporação, Subdivisão e Desenvolvimento do Município. *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro, IBGE, jan./mar. 1950, p. 104, apud, MELLO, Diogo Lordello de. *Organização do Município*, Rio de Janeiro, FGV, 1965, p. 13.

²⁰ MELLO, Diogo Lordello de. *Organização do Município*. Op. cit., p. 14.

²¹ Dentre as leis orgânicas disponíveis para estudo apenas as dos municípios de Estância Velha e de Caxias do Sul discriminaram os serviços públicos locais.

universal, uma espécie de competência residual comum às unidades de governo local em todos os países...".²² E foram certamente a tradição, a jurisprudência e o *substrato universal*, as fontes de que se valeram os vereadores do Município de Estância Velha na discriminação dos serviços públicos locais tal como consta na sua Lei Orgânica:

"Art. 65. Ao município compete privativamente prover serviços públicos predominantemente e imediatamente do interesse local, entre outros:

- I. abastecimento de água;
- II. serviço de esgotos;
- III. iluminação pública e energia elétrica;
- IV. limpeza pública;
- V. transportes coletivos;
- VI. comunicações telefônicas dentro do município;
- VII. cemitérios;
- VIII. matadouros, mercados e feiras;
- IX. prevenção e extinção de incêndios;
- X. urbanização, pavimentação e conservação de logradouros públicos;
- XI. serviço de assistência e pronto-socorro;
- XII. todo e qualquer serviço local tendente a promover imediatamente o desenvolvimento sócio-econômico do município;
- XIII. tôdas e quaisquer obras e serviços que por sua natureza forem de imediato e evidente interesse local.²³

De maneira geral, seriam estas as funções que se poderiam considerar de importância imediata e que os municípios provavelmente fariam constar de suas leis orgânicas, se a isto se dispusessem. A estas funções privativas do município seriam adicionadas ainda outras que o município exerce concorrentemente com o estado.

A lei orgânica do Município de Estância Velha assim discrimina as suas atribuições em comum com o Estado e a União:

"Art. 71. Compete ao Município, prover, concorrentemente com o Estado ou a União:

- I. o ensino primário, cívico, pré-vocacional e profissional;
- II. a abertura e conservação de estradas e caminhos intermunicipais;
- III. a execução dos serviços públicos ou de utilidade pública intermunicipais;
- IV. a proteção da saúde, higiene e assistência dos indigentes;
- V. o incentivo, planejamento e a fiscalização da produção; conservação, transporte e manutenção dos gêneros alimentícios destinados ao abastecimento público do Município e, em particular, do leite, das verduras e da carne;
- VI. a defesa sanitária, vegetal e animal, bem como a extinção de insetos e animais daninhos;
- VII. a assistência ao pequeno agricultor;

²² MELLO, Diogo Lordello de. *Organização do Município*. Op. cit., p. 14.

²³ ESTÂNCIA VELHA. Câmara Municipal. *Lei Orgânica para o município de Estância Velha*, 28 de dezembro de 1962.

VIII. tôdas as demais atividades e empreendimentos que não sejam privativas do Estado e da União.”²⁴

Como se constata, não são poucas as atribuições dos municípios, nota-se, porém, que os serviços de competência privativa do município são de caráter eminentemente urbano, apesar dos municípios incluírem em suas circunscrições territoriais também áreas rurais. A preocupação quase que exclusiva dos governos municipais com as suas áreas urbanas é uma das críticas mais freqüentes das populações rurais.

Mas o fato de as preocupações das municipalidades se orientarem mais para o setor urbano, significaria que os municípios têm uma boa atuação neste setor?

Dados agregados para o Rio Grande do Sul sôbre alguns dos serviços urbanos básicos de competência do município, dão uma medida da extensão e do envolvimento de outros níveis de govêrno na prestação dêstes serviços.

Dos 232 municípios do Estado em 1967, 136 (58,6%) possuíam serviço de abastecimento de água e apenas 59 (25,4%) possuíam esgotos.²⁵ Neste ano, o Govêrno do Estado criou a CORSAN, uma sociedade de economia mista que, através de convênios com os municípios, tem realizado os serviços de instalação de água e esgotos em 118 municípios. Pode-se prever que no futuro êstes serviços deixarão de ser arrolados como de competência exclusiva dos municípios. Aliás, o município de Caxias do Sul já não os faz constar de sua nova Lei Orgânica, embora possua uma autarquia municipal para atender ao serviço de abastecimento de água.

Em 1965, 212 municípios eram servidos de energia elétrica; dêstes, apenas 39 (16,81%) o eram por rêde municipal ou particular, sendo todos os demais providos pela Companhia Estadual de Energia Elétrica, também uma entidade do Govêrno do Estado²⁶ (embora arrolados na Lei Orgânica de Estância Velha como de competência privativa do município, os serviços de energia elétrica tendem a ser considerados como de competência concorrente, devido a grande soma de recursos que demanda a sua instalação, ficando para os municípios a incumbência da iluminação pública).

Os serviços de limpeza pública e remoção do lixo eram prestados em 1967, por 139 municípios (59,9%).²⁷

As comunicações telefônicas, tanto intermunicipais como dentro dos municípios, são proporcionadas pela Companhia Telefônica Riograndense, também sociedade de economia mista criada pelo Govêrno Estadual.

Os serviços de prevenção e extinção de incêndios, quando existentes nos municípios, estão a cargo do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar,

²⁴ Ibid.

²⁵ ANUÁRIO Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 1968, p. 423.

²⁶ COMPANHIA Estadual de Energia Elétrica. Pôrto Alegre. *Elementos técnicos estatísticos*. 1965. p. 13 e 17.

²⁷ ANUÁRIO Estatístico do Brasil — 1968. Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Estatística. Rio de Janeiro, 1968. p. 424.

corporação do Estado que também se encarrega dos serviços de segurança pública e do policiamento do trânsito.

Apesar de não possuímos elementos que informem sobre os demais serviços de competência dos municípios, esta rápida exposição evidencia que:

a) muitos municípios estão ainda privados dos benefícios dos serviços básicos acima arrolados; e,

b) que há uma acentuada tendência de transferir para o Estado funções de competência exclusiva dos municípios.

Como justificativa para o quadro acima delineado há que se considerar os reduzidos recursos financeiros à disposição dos municípios para a realização de um considerável elenco das tarefas.

Em 1966, o total da receita municipal representou apenas 8,26% do total arrecadado pela União, Estado e Municípios. Embora o Estado e a União transfiram parte de suas rendas para o município, ainda assim, as despesas realizadas pelos municípios gaúchos representam apenas 14,47% do total das despesas públicas realizadas pelo Estado e municípios.²⁸ Esta é uma das principais razões que fazem com que os municípios procurem transferir para o Estado e mesmo para a União, parte substancial de suas atribuições.

Se, por um lado, a escassez de recursos tem limitado a capacidade dos municípios na função expressa nos seus diplomas legais de prestar serviços à comunidade, parece ter, no entanto, estimulado a função política dos municípios.

Embora neste trabalho não se dê a profundidade necessária ao exame da função política da municipalidade, é reconhecida a sua importância como uma das principais variáveis condicionantes das características organizacionais do município. Tão importante é esta função, que FRANK SHERWOOD afirma: "Achamos que no Brasil as municipalidades fazem mais para realizar tarefas, como atôres do sistema político, do que para realizar serviços urbanos para uma clientela."²⁹

A importância da municipalidade no sistema político deriva, em grande parte, do fato das eleições nos três níveis de governo serem partidárias. "Como resultado, os partidos não podem prescindir do apoio das prefeituras; e uma clara função da municipalidade é servir o partido no poder. Este serviço é prestado através de inúmeras formas; mas, basicamente, é *clientelístico*. Através do oferecimento de empregos, de contratos de fornecimento de bens e serviços, de garantia de franquias e tratamento especial em licenças e concessões, a municipalidade tem muitas contribuições a fazer ao sistema político de compensações."³⁰

²⁸ Ibid., p. 550, 563 e 568. (Não estão disponíveis os dados das despesas realizadas pela União no Estado).

²⁹ SHERWOOD, Frank P. *Brazil's Municipalities: a Comparative View*, op. cit., p. 123. (Tradução da autora).

³⁰ Loc. cit.

4. Esquema Teórico

Ao descrever as funções do município foi definida a natureza das demandas que eventualmente podem ocorrer no município. Para transformar estas demandas em realizações, o executivo municipal conta com um aparelho administrativo. O exame das leis orgânicas municipais e os padrões de avaliação geralmente utilizados no exame deste aparelho, indicam uma aceitação implícita do modelo racional-legal de Max Weber.

Neste capítulo é discutido o referido modelo e são apresentados os objetivos, relevância e limitações deste estudo.

4.1. Teoria da Burocracia

Existem duas acepções para a palavra burocracia. Uma de caráter popular e mais aceita, usada no Brasil até mesmo nos meios oficiais³¹ em que a burocracia consiste no conjunto de normas e processos que entravam a realização de uma eficiente ação administrativa.³²

Na sua outra acepção, a qual é utilizada neste trabalho, burocracia é sinônimo de organização administrativa que tenha as características do modelo racional-legal de Max Weber.

Segundo Weber, o quadro administrativo burocrático é formado de funcionários nomeados que atuam conforme os seguintes critérios:

“1. São individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito a suas obrigações oficiais.

2. Estão organizados numa hierarquia de cargos, claramente definida.

3. Cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada.

4. O cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual. Assim, em princípio, há livre seleção.

5. Os candidatos são selecionados na base de qualificações técnicas. Nos casos mais racionais, a qualificação é testada por exames, dada como certa por diplomas que comprovam a instrução técnica, ou utilizam-se ambos os critérios. Os candidatos são nomeados e não eleitos.

6. São remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria das vezes com direito a pensões. Somente em determinadas circunstâncias a autoridade empregadora, especialmente nas organizações privadas, tem o direito de rescindir o contrato. Mas o funcionário é sempre livre para demitir-se. A escala salarial é inicialmente graduada de acordo com o nível

³¹ O slogan da Semana da Reforma Administrativa realizada de 14 a 18 de outubro de 1968 no Rio de Janeiro, era: “Ajude o Governo a acabar com a burocracia”.

³² PETER M. BLAU, em seu *Bureaucracy in Modern Society*, Nova Iorque, Random House, 1956, p. 101-105, apresenta uma possível explicação da origem deste conceito pejorativo de burocracia. “A clientela se sentiria impotente em face de uma burocracia poderosa e impessoal, no trato de problemas de seu interesse particular e a acusação de lentidão e ineficiência seria uma forma de compensação psicológica para as suas frustrações.”

hierárquico; além dêsse critério, a responsabilidade do cargo e as exigências do *status* social do ocupante podem ser levadas em conta.

7. O cargo é considerado como a única ou, pelo menos, principal ocupação do funcionário.

8. O cargo estabelece os fundamentos de uma carreira. Existe um sistema de *promoção* baseado na antiguidade, no merecimento ou em ambos. A promoção depende do julgamento dos superiores.

9. O funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo.

10. Está sujeito a uma rigorosa e sistemática disciplina e controle no desempenho do cargo.³³

Estes princípios organizacionais maximizariam a racionalidade do processo decisório e a eficiência administrativa. A burocracia, de acordo com Weber, é a forma mais eficiente de organização administrativa, porque pessoal competente com mais experiência é mais apto a tomar decisões tecnicamente corretas, e porque uma disciplinada atuação governada por regras abstratas e coordenada pela autoridade hierárquica possibilita uma realização racional e consistente dos objetivos organizacionais.³⁴

Mas, além de acenar com a possibilidade de racionalidade e eficiência administrativas, o modelo ideal de burocracia sintetiza um grande número de aspirações fundamentais do homem.

Ninguém poderá contestar que o homem comum, desprovido de ascendência nobre ou de fortuna, deseje uma nova forma de ascensão social que não tenha como base a riqueza ou a nobreza. A meritocracia weberiana vem ao encontro destas aspirações, pois possibilita que o indivíduo ascenda na escala social através de seus recursos de inteligência, habilidade e educação.

É ainda natural que o homem queira proteger ao máximo a sua liberdade, limitando o poder do seu superior apenas ao *escritório* ou *repartição*, permitindo-lhe o livre exercício de suas atividades políticas, sociais e religiosas. E, principalmente, no que se refere ao setor público, onde o proprietário do tesouro público é uma entidade abstrata — o povo, mas que, como beneficiário dêste mesmo tesouro, esta entidade toma formas concretas, é muito conveniente a delimitação entre a propriedade privada e a propriedade pública.

Atendendo, pois, a tantos anseios, era natural que o modelo weberiano se tornasse aceito e divulgado não apenas nos países desenvolvidos mas também nos subdesenvolvidos.

No caso do Brasil, os princípios básicos do modelo weberiano de organização administrativa estão inseridos na Constituição Brasileira desde 1934. Principalmente no que se refere ao sistema do mérito, os artigos da Constituição Federal repetem-se nas Constituições estaduais (desde 1947) e nas

³³ WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal em CAMPOS, Edmundo. (ed. e trad.). *Sociologia da Burocracia*. Rio, Zahar Editôres, 1966, p. 20-21.

³⁴ BLAU, Peter M. & SCOTT, Richard W. *Formal Organizations*, São Francisco, EUA, Chandler Publishing, 1962, p. 33.

leis orgânicas dos municípios. Por exemplo, os artigos seguintes aparecem em quase tôdas as leis orgânicas:

— “A investidura em todos os cargos, de carreira ou não, efetuar-se-á mediante concurso público, salvo naqueles que a lei, no ato da criação, declarar de comissão ou de confiança.

Os servidores públicos perderão o cargo ou a função:

— quando vitalícios, sòmente em virtude de sentença judiciária.

— Nas carreiras ou séries funcionais, as promoções de classe obedecerão ao critério de merecimento e de antiguidade, alternadamente, salvo quanto a final, que será de acesso exclusivamente pelo primeiro critério.”³⁵

Entretanto, a inserção dos princípios weberianos nos diplomas legais brasileiros tem um caráter normativo antes que descritivo. Como exemplo, pode-se mencionar o fato muito citado de que até o momento, menos de 10% dos funcionários públicos federais são concursados, embora há mais de 35 anos o concurso público seja a forma prevista na Constituição para ingresso no Serviço Público Federal.³⁶ Esta discrepância entre a norma prescrita e o comportamento real, que Fred Riggs³⁷ denomina de formalismo, resulta da imposição de um modelo aprovado num determinado contexto político, econômico e social a outro contexto de natureza diversa.

Esta é uma das críticas que tem sido feitas ao modelo weberiano: a sua inadequação a sociedades transicionais, onde num plano ideal as aspirações referentes à organização administrativa refletem valores como igualdade de oportunidade, racionalidade e eficiência, enquanto que num plano prático as decisões são tomadas respondendo a pressões do sistema social e raramente aqueles valores são levados em conta. Inúmeras distorções são assim introduzidas no modelo original, mas os padrões de avaliação da organização administrativa continuam sendo os ideais, determinando quase sempre apreciação negativa do desempenho da organização.³⁸ A adoção de um modelo mais sintonizado com os objetivos e com o comportamento efetivo das organizações administrativas dos países transicionais resultaria numa avaliação mais realista do seu desempenho. Em geral este tipo de análise conclui pela rejeição total do modelo weberiano e a sugestão de busca de um novo modelo de organização particular, tal como o faz Michelen: “Não dispomos de um modelo para burocracias transicionais; quando houver um disponível, provávelmente será bem diferente do modelo sugerido por Weber.”³⁹

Em países mais desenvolvidos, onde existem possibilidades de uma aproximação maior ao modelo ideal de burocracia, as críticas têm-se orientado

³⁵ SANTA ROSA. Câmara Municipal. *Lei Orgânica do Município*. 1948, p. 32-34, art. 94, 98(1), 100.

³⁶ NASCIMENTO, Kleber. Estratégia de Reforma Administrativa, *Revista de Administração Pública*, FGV, n.º 1, 1.º semestre de 1967; p. 13.

³⁷ RIGGS, Fred. W. *A ecologia da administração pública*, trad. Hugo Wahrlich, FGV, 1964, p. 123.

³⁸ Veja MICHELENA, José A. Silva The Venezuelan Bureaucrat. In: BONILLA, rank & MICHELENA, José A. Silva, (ed.). *A Strategy for Research on Social Policy*. Cambridge, MIT Press, 1967, p. 86-119.

³⁹ MICHELENA, José A. Silva, op. cit., p. 90.

mais para as incongruências internas do modelo e sua omissão no que se refere a aspectos informais da organização. Parsons e Gouldner chamaram a atenção para as contradições implícitas na concepção weberiana de burocracia. Gouldner diz: “De um lado é administração baseada em competência técnica; de outro, administração baseada em disciplina.”⁴⁰ Enfatizando tanto o julgamento baseado em conhecimento técnico quanto a aceitação disciplinada das decisões dos superiores hierárquicos, Weber pressupõe, de forma não realista, que em qualquer discordância entre subordinado e superior, o julgamento do superior é também o melhor julgamento do ponto de vista técnico.⁴¹

As contradições internas do modelo weberiano levaram os estudiosos a considerar o conjunto de características que constituem a burocracia de Weber não como um todo integrado, mas sim um conjunto de hipóteses. Weber teria construído o seu modelo considerando como *burocráticas* aquelas características da organização que contribuíssem para a eficiência administrativa. Esta visão do modelo weberiano abre perspectivas mais amplas para pesquisa, pois permite considerar cada uma das características do modelo como uma dimensão burocrática e testar quais delas ou que combinação delas favorecem a eficiência administrativa.

É a possibilidade de identificar uma configuração particular do modelo burocrático que promove a eficiência da organização administrativa municipal, sem que se incorra no erro de uma rejeição *a priori* do modelo weberiano como um todo, que induziu a sua utilização neste estudo preliminar. A construção de um modelo de organização administrativa para os municípios gaúchos e talvez brasileiros, ficaria grandemente facilitada a partir da identificação de um núcleo de características organizacionais que estivessem associadas ao desempenho do executivo municipal, bem como, das condições sócio-econômicas sob as quais esta associação tende a ocorrer.

Evidentemente, tão ambiciosa aspiração não poderá se concretizar sem uma sólida base empírica, sendo este estudo apenas uma primeira tentativa.

4.2. Objetivos, Relevância e Limitações do Estudo

Objetivos: O objetivo inicial deste estudo foi o de identificar e caracterizar variáveis que descrevessem a organização administrativa municipal para que, juntamente com um grupo de variáveis que refletem as condições sócio-econômicas dos municípios, isto é, a ecologia com a qual a organização está em mútua interação, se pudesse selecionar as variáveis mais significativas para compor uma Tipologia Municipal. Porém, à medida que o estudo evoluía, verificou-se a possibilidade de testar algumas proposições

⁴⁰ GOULDNER, Alvin W. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, ILL., Free Press, 1964, p. 22. Veja-se também PARSONS, Talcott na Introdução de MAX WEBER: *The Theory of Economic and social Organizations*. HENDERSON, A. M. e PARSONS, Talcott (ed.), Nova Iorque, Oxford University Press, 1947, p. 59. Ambos autores são citados em BLAU & SCOTT, op. cit., p. 35.

⁴¹ BLAU & SCOTT. Op. cit., p. 35.

correntes na literatura municipalista brasileira como, por exemplo: a autonomia financeira do município é indispensável para a melhoria do nível de prestação de serviços, ou que urbanização é positivamente associada a melhor nível de prestação de serviços.

Finalmente, verificando-se que existiam condições de operacionalização do modelo weberiano, resolveu-se testar em que medida o grau de burocratização do executivo municipal (variáveis burocráticas) está associado ao seu desempenho (variáveis de desempenho) e às condições sócio-econômicas do município (variáveis ecológicas), como uma primeira etapa na busca de um modelo ou modelos de organização administrativa para municipalidades gaúchas. Embora este último constitua o objetivo principal do estudo, os demais continuam presentes.

Relevância: Em face dos objetivos propostos, o estudo tem uma relevância interna, isto é, referente ao programa de pesquisas do qual é parte integrante. Além de uma intensa experimentação com várias técnicas estatísticas, permitirá um melhor julgamento sobre a validade conceitual dos dados agregados atualmente em uso no programa.

Do ponto de vista externo, o estudo se torna relevante por ser uma das poucas tentativas de operacionalização dos elementos componentes do modelo weberiano, realizada no Brasil. Mesmo que não resultasse do estudo nenhuma indicação positiva para a elaboração de um modelo de organização administrativa municipal, restaria a demonstração de que é possível dimensionar os aspectos relevantes do modelo weberiano para outros estudos comparativos de organizações.

Limitações: As limitações do estudo decorrem, principalmente, da utilização de dados colhidos por um questionário elaborado tendo em vista outras finalidades que não as aqui propostas. Na elaboração das variáveis burocráticas e de desempenho, foram utilizados os dados colhidos pela pesquisa Necessidades de Treinamento de Pessoal Municipal. Não obstante ter sido grande o número de dados colhidos por aquela pesquisa, certos componentes do modelo weberiano não puderam ser mensurados, bem como não foi possível contar com indicadores precisos dos serviços prestados pelos executivos municipais. Por exemplo, *estabilidade de carreira*, que Weber aponta como uma característica da burocracia, não foi possível operacionalizar com os elementos disponíveis. Além disso, permanecem algumas deficiências nas variáveis operacionalizadas, especialmente nas ecológicas que poderão ser sanadas num outro estudo.

As limitações decorrentes do número e características dos municípios investigados são apontadas no item Municípios investigados.

5. Metodologia

5.1. Os Municípios Investigados

Os 19 municípios considerados neste estudo, localizam-se no Estado do Rio Grande do Sul e são parte integrante da amostra da pesquisa Ne-

cessidades de Treinamento de Pessoal Municipal que inclui municípios dos Estados de Santa Catarina e Paraná.

Para a pesquisa acima mencionada, os municípios dos três estados foram classificados em quatro grupos ou *faixas*, segundo o critério de *polarização econômica* e de integração na região metropolitana da capital de cada estado. No que se refere à polarização econômica foram consideradas quatro faixas:

- Faixa A — Municípios da Capital
- Faixa B — Municípios pólos-regionais
- Faixa C — Municípios subpólos regionais
- Faixa D — Municípios polarizados
- Subfaixa D¹ — Municípios criados até 1955
- Subfaixa D² — Municípios criados após 1955⁴²

Os municípios do Rio Grande do Sul que foram selecionados para integrar a amostra da referida pesquisa e que são objeto do presente estudo são os seguintes:

- Faixa A — Pôrto Alegre
- Faixa B — Santa Rosa e Caxias do Sul
- Faixa C — Alegrete e Montenegro
 - D₁ — Arroio Grande e Venâncio Aires
- Faixa D
 - D² — Nonoai

Área metropolitana — Canoas, Gravataí, São Leopoldo, Nôvo Hamburgo, Viamão, Guaíba, Campo Bom, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Estância Velha e Esteio.⁴³

A exposição dos critérios de seleção utilizados evidencia a impossibilidade de considerar-se o conjunto dos municípios estudados como uma amostra representativa dos municípios do Estado. A classificação, segundo o critério de polarização, garante uma certa heterogeneidade do ponto de vista da importância econômica das municipalidades. Mas a presença de apenas um ou dois municípios em cada faixa impede que a análise seja conduzida levando em conta esta classificação inicial, pois qualquer generalização seria temerária. Por outro lado, os 11 municípios restantes, que não foram classificados segundo aquele critério, pertencendo à área metropolitana, diminuem a representatividade do conjunto de municípios estudados em relação à totalidade dos municípios gaúchos. Sendo municípios satélites de Pôrto Alegre e constituindo no seu conjunto um grande

⁴² RAUPP, Adão. *Necessidades de treinamento de pessoal municipal*: projeto de pesquisa (Necessidades de treinamento de personal municipal; projecto de investigación). Pôrto Alegre, Instituto de Administração da UFRGS, 1968. 40 p. 11.

⁴³ A área metropolitana de Pôrto Alegre compreende, além dos municípios acima mencionados, os de Cachoeirinha e Alvorada, emancipados em 1966, excluídos deste estudo por falta de dados.

conglomerado urbano, têm características peculiares que, certamente, não são válidas para os demais municípios do Estado.

Levando-se em conta os pontos acima mencionados, as generalizações resultantes deste trabalho se referem exclusivamente ao conjunto dos municípios estudados.

5.2. Variáveis

Nesta seção são descritos os indicadores utilizados para representar os fenômenos que interessam a este estudo: a ecologia da organização administrativa do executivo municipal (variáveis ecológicas), a própria organização (variáveis burocráticas), e a sua atuação (variáveis de desempenho).⁴⁴ São apresentadas as idéias básicas que informaram a composição de cada um dos conjuntos de variáveis, bem como é discutida a operacionalização e o comportamento de cada variável. Essa discussão visa atender ao primeiro objetivo deste estudo qual seja o de permitir uma seleção adequada de indicadores nos futuros trabalhos e ainda o de orientar a interpretação dos resultados deste estudo.

5.2.1. Variáveis Ecológicas

É um fato aceito que o ambiente influencia a estrutura interna e a atuação das organizações e que elas, por sua vez, também influenciam o meio-ambiente. O ambiente em que se insere uma organização como o executivo municipal é bastante complexo e, não se podendo abrangê-lo em toda a sua complexidade, a alternativa reside em identificar aqueles fatores ecológicos suscetíveis de quantificação que mais influenciam a estrutura e comportamento da organização administrativa municipal. Uma teoria operacionalizável da ecologia da administração pública municipal poderia orientar esta identificação,⁴⁵ entretanto, na falta desta, pressupôs-se que o nível de atividade econômica, de educação, de saúde, de urbanização, a orientação partidária da comunidade e a idade do município seriam os fatores que estariam associados a determinadas características da organização do executivo municipal e o seu desempenho. Para representar o nível educacional, de saúde, e de urbanização dos municípios foram utilizados indicadores comumente aceitos na comparação entre países,⁴⁶ mas que prova-

⁴⁴ Estes conjuntos de variáveis representam uma aproximação ao esquema clássico de análise de sistemas que considera três elementos principais: *inputs — conversão — outputs*.

⁴⁵ FRED W. RIGGS, op. cit., desenvolveu uma teoria da ecologia da administração pública, porém, a operacionalização em alguns de seus conceitos é tarefa por demais complexa para ser compreendida no âmbito de um estudo como o presente.

⁴⁶ Veja-se, por exemplo, RUSSET, Bruce. *World handbook of political and social indicators*. New Haven e Londres, Yale University Press, 1964 e LIPSET, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, N. I., Doubleday, 1963.

ram ser inadequados para estudos intermunicipais. A sua extensiva discussão visa a impedir esta impropriedade em outros trabalhos.

Nível de atividade econômica: Renda per capita — O indicador aqui utilizado é resultante de um estudo especial denominado Estimativa de Renda por Município,⁴⁷ cujo objetivo principal foi o de ordenar os municípios do Estado, segundo o seu nível de atividade econômica, no ano de 1965.⁴⁸ Assim, os valores apresentados no quadro A.1 representam apenas o posicionamento relativo de cada município, em relação aos demais.⁴⁹

Os municípios que apresentam a maior renda per capita são Sapucaia do Sul e Esteio, o que reflete a influência da região metropolitana, pois são dois municípios pequenos (em termos de área e população) onde estão situadas grandes indústrias e podem ser considerados como distritos industriais de Pôrto Alegre. É ainda o fato de pertencer à região metropolitana que explica a baixa renda per capita de Canoas, pois é um município *dormitório*, isto é, grande número dos seus residentes exercem suas atividades econômicas em Pôrto Alegre e o produto do seu trabalho é computado neste município.

Este indicador reflete, portanto, a intensidade da atividade econômica realizada dentro dos limites de um município em relação ao tamanho da sua população residente.

Nível Educacional: Percentual de matrículas do ensino primário sobre a população total — As medidas diretas do nível educacional da população de um município são disponíveis apenas nos censos. Dos dados demográficos colhidos para o Censo de 1960, porém, somente foram publicados, por município, os referentes ao total da população e sua distribuição urbana e rural. Considerou-se, então, que o nível de escolarização primária do município seria uma medida indireta satisfatória do nível educacional, utilizando-se, para tal, o número de crianças matriculadas na escola primária sobre o total da população do município, uma vez que não se dispunha do número de crianças na faixa etária de 7 a 11 anos, que corresponde ao ciclo escolar primário. Para que o indicador acima citado medisse realmente o grau de escolarização, seria necessário que o percentual de crianças em idade escolar primária sobre o total da população, fôsse aproximadamente o mesmo em todos os municípios. Sabe-se, entretanto, que nas zonas rurais as famílias tendem a ser mais prolíficas do que nas zonas urbanas, tendendo, portanto, o percentual de crianças em idade escolar nos municípios rurais a ser maior.⁵⁰ Isto se torna evidente ao se comparar os índices de urbanização com matrículas do ensino primário sobre população

⁴⁷ FRACASSO, Edi Madalena & UNGARETTI, Jaime O. *Estimativa de Renda por Município*. Pôrto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, Instituto de Administração, UFRGS, 1968.

⁴⁸ Para as variáveis ecológicas foram utilizados os dados disponíveis mais recentes. Os dados de população do denominador são do mesmo ano do numerador.

⁴⁹ A renda per capita do Estado segundo êsse estudo é de NCr\$ 422,00, para o ano de 1965.

⁵⁰ No Censo de 1950, enquanto nas zonas urbanas o percentual de crianças entre 5 e 14 anos correspondia a 21% da população urbana, nas zonas rurais êste percentual subia a 27%.

(no quadro A.1): municípios como Pôrto Alegre e Canoas, que são altamente urbanizados, apresentam o menor percentual de sua população matriculada na escola primária, enquanto que Viamão e Gravataí, municípios de população rural sensivelmente maior do que a urbana, apresentam o mais alto percentual de sua população matriculada na escola primária. Conhecendo-se as deficiências do ensino escolar rural, não se pode imaginar que êstes dois municípios possuam um melhor nível de escolarização e, conseqüentemente, melhor nível educacional do que Pôrto Alegre e Canoas, mesmo considerando que êstes municípios possuem grandes contingentes de marginais.

Há ainda um outro aspecto que torna a escolarização um indicador bastante questionável do nível educacional. Alguns municípios poderão apresentar um alto percentual de crianças matriculadas na escola primária e isto significa, simplesmente, que o sistema escolar apresenta uma alta taxa de retenção, isto é, o fluxo escolar não se procede normalmente e há um grande número de repetentes inscritos, especialmente no primeiro e segundo ano da escola primária. Como a concentração de repetentes representa um potencial maior de evasão escolar, o simples registro de matrícula num determinado ano, não garante um número proporcional de conclusões do curso e, conseqüentemente, uma influência significativa no nível educacional da população.

Considerando-se as limitações do indicador utilizado, não é possível, neste estudo, verificar relações entre o nível educacional da população de um município e as características organizacionais do executivo municipal e o seu desempenho.

Urbanização: Percentual da população urbana sôbre a população total — O indicador escolhido representa a intensidade da concentração urbana em relação à população total de cada município. A sua utilização como indicador do grau de urbanização merece dois reparos. O primeiro refere-se à forma como os dados são colhidos. O IBGE define⁵¹ como população urbana, a população que vive dentro dos limites do *quadro urbano* (sedes municipais) e *suburbano* (sedes distritais). Os limites dos quadros urbanos e suburbanos são fixados por lei municipal, geralmente quando da criação do município e permanecem inalterados através do tempo. Os critérios para fixação dêstes limites variam de município para município e quase nunca são de natureza sociológica.

A segunda observação refere-se ao fato de que o indicador não é sensível ao tamanho absoluto da população urbana. Assim, um pequeno município como Esteio, com uma população urbana de 25.410 habitantes (1966) apresenta um grau de *urbanização* maior do que Pôrto Alegre com 901.800 habitantes.

Um melhor indicador de urbanização para êste estudo seria o tamanho absoluto da população nas sedes municipais, apesar de persistir o primeiro inconveniente apontado.

⁵¹ FUNDAÇÃO IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística. *Estado do Rio Grande do Sul; censo demográfico*. Rio de Janeiro, 1955, p. 13 [Recenseamento geral do Brasil — 1950. Série Regional, v. 28, t. 1].

Nível de saúde: Número de médicos por 10.000 habitantes — Esta é outra tentativa de utilização de um indicador indireto e que considerações posteriores mostraram não ser adequado por sofrer influências de fenômenos diferentes daquele que se queria representar, quando utilizado ao nível municipal.

Pressupôs-se que quanto maior fôsse o número de médicos em relação à população, se poderia inferir que esta tivesse um melhor índice de saúde por estar melhor provida de assistência médica. Entretanto, a fixação dos profissionais da medicina é condicionada por outros fatores, além da potencialidade de clientela. Os médicos tendem a concentrar-se em localidades que apresentam maiores facilidades para o exercício da profissão, tais como hospitais, laboratórios, faculdades de medicina, etc. Esta polarização da classe médica introduz sensíveis alterações na relação médico/cliente potencial, tornando praticamente impossível fazer ilações sobre o nível de saúde de um município partindo-se, unicamente, deste dado. Como exemplo pode-se mencionar o caso de Canoas que dista apenas cerca de 10 quilômetros de Porto Alegre, e apresenta uma relação de 7 médicos para cada grupo de 100.000 habitantes, enquanto que para Porto Alegre esta relação é de 152. Não se pode concluir que a população de Canoas tenha um índice tão mais baixo de saúde, mas, simplesmente, que ela recorre aos recursos médicos da capital.

O fenômeno da polarização da classe médica torna extremamente difícil a mensuração do nível de saúde das populações municipais, mesmo utilizando-se indicadores mais diretos como incidência de moléstias infecto-contagiosas e mortalidade.

Orientação Partidária: Percentual dos votos do MDB nas eleições de 1966 para a Assembléia Legislativa.

A filiação ou o apoio a uma determinada corrente político-partidária pode, em alguns países, ser interpretada como a expressão popular da aderência a um determinado sistema de valores, a uma ideologia. O sistema de valores de um povo assume grande importância na determinação da estrutura formal das suas organizações, como é salientado por WEBER ao apontar o papel fundamental do capitalismo no desenvolvimento da burocracia.⁵²

No Brasil, a existência de quatorze partidos no período de 1945 a 1964, caracteriza uma situação em que as nuances ideológicas entre um partido e outro eram quase imperceptíveis e, conseqüentemente, o comportamento eleitoral não podia ser explicado em termos de posicionamento ideológico. O sistema bipartidário, que impôs a aglutinação de diversos partidos sob uma mesma legenda, é ainda muito recente para permitir uma perfeita caracterização ideológica de ambas as agremiações resultantes, o MDB e a ARENA.

Entretanto, se no Rio Grande do Sul tal caracterização não é possível ao nível ideológico, ela o é a nível partidário, uma vez que tradicionalmente

⁵² WEBER, Max. Os Fundamentos da organização burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo (ed.). Op. cit., p. 25.

VARIAVEIS ECOLÓGICAS

Quadro A.1

Variáveis Municípios	Nível de Atividade Econômica	Nível de Urbanização	Nível de Saúde	Nível Educacional	Orientação Partidária	Idade do Município
	Renda per Capita 1965	Pop. Urbana/ Pop. Total — 1966	N.º de Médicos 10.000 Habt. 1966	Matr. Ens. Primário/ Pop. 1965	N.º Votos do MDB nas Elei- ções — 1966	N.º de anos em 1968
1. Alegrete	535	62	3,8	14	46	137
2. Arroio Grande	436	35	1,6	13	40	95
3. Campo Bom	563	86	1,9	15	49	9
4. Canoas	284	92	0,7	10	49	29
5. Caxias do Sul	661	65	4,9	15	49	78
6. Estância Velha	367	76	2,7	14	39	9
7. Esteio	769	97	2,2	18	62	14
8. Gravataí	668	16	0,7	25	43	88
9. Guaíba	685	34	2,4	17	44	42
10. Montenegro	373	34	2,8	14	29	95
11. Nonoai	335	6	0,7	16	34	9
12. Nôvo Hamburgo	518	48	3,6	13	39	41
13. Pôrto Alegre	520	96	15,8	10	50	159
14. Santa Rosa	668	39	2,4	15	43	37
15. São Leopoldo	481	90	4,8	16	54	122
16. Sapiranga	545	51	3,5	12	35	14
17. Sapucaia do Sul	1365	26	0,9	20	70	7
18. Venâncio Aires	325	17	0,8	16	35	77
19. Viamão	192	11	0,9	20	45	88

existe um alinhamento dos partidos em duas correntes: o PTB e anti-PTB. Tendo o MDB herdado quase que exclusivamente o antigo contingente eleitoral petebista ou suas dissidências (MTR e PTN), pode melhor representar uma única orientação partidária, pois a ARENA resulta da coalização de cinco partidos (PSD, PL, UDN, PDC, PRP).⁵³

No exame dos dados, verifica-se que os municípios industrializados tendem a ter uma proporção maior de votos do MDB. As cidades de índice mais elevado, Sapucaia do Sul, Esteio, São Leopoldo e Pôrto Alegre, possuem tôdas um grande contingente de operários industriais.

Idade do Município: Número de anos desde a data de criação do município até 1968.

A hipótese de trabalho para esta variável, baseia-se na idéia de que os municípios de mais idade sejam mais desenvolvidos e mais burocratizados, tendo em vista o período de tempo mais longo que possibilitou a atuação da administração tanto no sentido de organizar o aparelho burocrático como de moldar o meio-ambiente, propiciando o desenvolvimento. A variável tempo, também é importante para explicar a interação de uma determinada comunidade com as demais comunidades vizinhas ou de maior influência. Sabe-se, contudo, que com a evolução das técnicas de comunicação, a variável tempo, medida em anos, já não apresenta o mesmo significado que antigamente para explicar a fase em que se encontra uma determinada organização. Hoje em dia, organizações novas podem institucionalizar-se com características avançadas, típicas de organizações mais adiantadas. Além disso, as organizações novas tendem a ser mais dinâmicas, ao menos nos primeiros anos municipais que se seguem ao ato de criação, quando o fato de ter-se tornado município faz com que todos os esforços se conjuguem no sentido de organizar e desenvolver a nova entidade.⁵⁴ Ver Quadro A-1

5.2.2. *Variáveis Burocráticas*

Em investigações empíricas o modelo weberiano tem sido utilizado de duas formas:

1. como um todo integrado em que as organizações são consideradas *burocracias*, desde que possuam tôdas as características mencionadas por Weber;
2. como um conjunto de hipóteses, onde as características ou dimensões que são tipicamente atribuídas à burocracia, surgem como variáveis que podem ser sistematicamente medidas, a fim de demonstrar o grau em que as organizações são ou não burocráticas em cada uma das dimensões.⁵⁵

⁵³ Com relação à polarização PTB — Anti-PTB veja-se: XAUSA, Leônidas e FERAZ, Francisco. As eleições de 1966 no Rio Grande do Sul. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Julho 1967/Janeiro 1968, p. 23-24; 229-274.

⁵⁴ A apresentação de um único candidato a prefeito, que freqüentemente ocorre em novos municípios na primeira eleição, pode ser apontada como uma evidência do que foi acima afirmado.

⁵⁵ HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo. (ed.), op. cit., p. 29-30.

Em trabalhos mais recentes, esta última forma tem sido mais adotada e seus autores em geral selecionam algumas dimensões do modelo.⁵⁶

As variáveis utilizadas para representar a burocracia dos executivos municipais, neste estudo, bem como sua operacionalização, são basicamente as sugeridas por Peter Blau em seu artigo. O estudo comparativo das organizações.⁵⁷ Convém, entretanto, observar que das oito variáveis propostas por Peter Blau, somente cinco podem realmente ser consideradas como dimensões do modelo weberiano. São elas: divisão do trabalho baseada na *especialização* funcional, *hierarquia* de autoridade perfeitamente definida, sistema de *normas* definindo os deveres dos funcionários, promoção e seleção baseadas em *competência técnica*⁵⁸ e *impressoalidade* das relações interpessoais. As outras três variáveis, *tamanho* da organização, *complexidade* dos seus objetivos, e tamanho relativo do seu *componente administrativo* não são propriamente indicadores de burocratização, mas sim de fatores que “produzem a burocratização”.⁵⁹

A operacionalização de conceitos relativamente complexos a seguir apresentada, pode parecer uma *super-simplificação* dos mesmos. Por certo, o exame dos vários aspectos de cada conceito requer dados mais extensivos do que os descritos e exigiria mesmo um estudo aprofundado de cada uma das organizações a serem comparadas. Mas é a própria natureza dos estudos comparativos que justifica a utilização de medidas operacionais extremamente simples para caracterizar a burocracia descrita por Weber. Afirma Blau que as investigações intensivas das estruturas internas e dos processos das organizações não são necessárias nem apropriadas para a obtenção de dados pertinentes com as teorias de organização.⁶⁰

Especialização: Número de unidades constantes do organograma da prefeitura — cada município possui um grande número de atribuições que se repetem nos demais municípios. Devido à grande diversidade dessas atribuições, deveria haver uma divisão de trabalho baseada na especialização funcional. Entretanto, o grau de especialização medido segundo o número de unidades funcionais da prefeitura (departamentos, divisões, etc.), quando comparado com a relação de atribuições dos municípios, evidencia que em muitos deles um mesmo setor desempenha diversas funções. Considere-se, contudo, que o organograma não reflete a distribuição e, tampouco, o número dos membros da organização nas várias especialidades ocupacionais de

⁵⁶ Em seu artigo O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo. (ed.), op. cit., p. 32) RICHARD H. HALL apresenta um quadro em que se sintetiza as dimensões burocráticas usadas por diversos autores em suas pesquisas.

⁵⁷ In: CAMPOS, Edmundo. Op. cit., p. 111-135.

⁵⁸ Esta variável substitui *grau de estabilidade de carreira* não apenas por dificuldades de operacionalização com os dados disponíveis, mas também devido à relevância que é dada ao sistema do mérito na legislação brasileira.

⁵⁹ BLAU, Peter. Op. cit., p. 130.

⁶⁰ BLAU, Peter. Op. cit., p. 131.

cada unidade. Constatou-se, por exemplo, que numa prefeitura havia somente um funcionário lotado na Secretaria de Agricultura.⁶¹

Nos executivos municipais, a especialização decorre mais do tamanho da organização e dos recursos financeiros da municipalidade do que das suas atribuições.

Hierarquia: Número de níveis hierárquicos constantes do organograma.

Numa burocracia os cargos ou as unidades funcionais são organizados numa estrutura hierárquica de autoridade. Geralmente, esta hierarquia toma a forma de uma pirâmide onde um funcionário é responsável pelas suas ações, bem como pela de seus subordinados, perante o seu superior hierárquico e onde cada funcionário exerce a sua autoridade sobre os seus subordinados. Pressupõe-se que à medida que o número de níveis hierárquicos aumenta, há uma necessidade maior de uma clara delimitação da amplitude e das linhas de autoridade a serem observadas pelos membros da organização administrativa municipal.

Normas: Número de leis básicas do município.

Weber preconiza um sistema estabelecido de normas e regulamentações para orientar a ação dos funcionários a fim de assegurar a uniformidade e a continuidade das operações da organização mesmo quando ocorrem mudanças de pessoal.

Segundo Peter Blau, o grau em que os procedimentos estariam explícitos nas normas formais, seria indicado pela existência e extensão dos manuais e pela especificidade das prescrições neles contidas.⁶² Não existem, porém, manuais que orientem a execução de tarefas específicas dos funcionários municipais. Optou-se, então, por um indicador que, embora constituído de normas de caráter bastante geral, ainda assim elas representam uma certa limitação ao arbítrio pessoal do funcionário municipal.

Competência técnica: Realização de concursos para provimento de cargos, existência de programas de treinamento e provimento dos cargos de chefia com critérios objetivos.

A admissão de um funcionário numa organização burocrática é feita, exclusivamente, em virtude de suas qualificações técnicas para o exercício de um cargo, desconsiderando suas conexões familiares ou políticas. A seleção para provimento de cargo é feita através de concurso que assegura igualdade de tratamento a todos os candidatos e identifica o de melhor competência para exercê-lo. A realização de concursos, embora preconizada em todas as leis orgânicas municipais, não é uma prática freqüente. Na composição desta variável atribuiu-se um ponto aos municípios que nos últimos dois anos realizaram ao menos um concurso.

Na impossibilidade de verificar se há observância do princípio de promoção por critérios de mérito,⁶³ tomou-se como indicador a forma de provi-

⁶¹ A pesquisa do IBAM sobre os municípios brasileiros de 1958 informa que no Rio Grande do Sul apenas 22% das prefeituras estavam providas de funcionários exercendo exclusivamente a função de contador. IBAM. *Municípios do Brasil*. Rio, 1960, p. 169.

⁶² BLAU, Peter. Op. cit., p. 130.

⁶³ Um melhor indicador seria o percentual de funcionários que ingressaram através de concursos em relação ao total de funcionários.

mento das funções de chefia. As direções dos serviços municipais são consideradas de confiança do Prefeito, sendo, portanto, seus incumbentes de sua livre escolha. Considerou-se que numa municipalidade em que o prefeito levasse em conta também outros critérios, como nível educacional, tempo de serviço, etc., haveria uma certa aproximação ao princípio preconizado por Weber.

Finalmente, atribuiu-se também um ponto positivo àquela municipalidade onde se manifestasse a preocupação com o aprimoramento técnico dos seus funcionários, dando-lhes a oportunidade de freqüentar cursos de treinamento da própria prefeitura ou realizados fora do município.

Impessoalidade: Número de operações de controle nos diversos serviços administrativos e existência de comunicações escritas — Uma das características da burocracia é a prevalência da impessoalidade nas relações e no desempenho dos deveres oficiais. Embora uma organização disponha de normas e critérios prefixados que orientem a tomada de decisões, sentimentos, interesses ou tendências pessoais podem impedir a racionalidade do processo decisório. A organização mais se aproxima do modelo weberiano na medida em que os seus integrantes conseguem que as suas ações referentes à clientela ou outros membros da organização estejam isentas de envolvimento pessoal.

Uma das manifestações de impessoalidade no exercício da autoridade é a existência de mecanismos de controle que exercem uma contínua pressão sobre o desempenho dos funcionários sem a necessidade de uma intervenção direta do superior hierárquico, além de possibilitar uma avaliação mais objetiva do desempenho. O indicador aqui utilizado registra a presença de mecanismos de controle em diversas fases do trabalho realizado nos setores de contabilidade, cadastro, lançamento e arrecadação de impostos, serviço de material. Na composição da variável impessoalidade considerou-se também a utilização de comunicações escritas entre diversos órgãos da Prefeitura. Como se vê, o indicador não abrange as relações entre funcionários e clientela.

Tamanho: Número de funcionários.

As relações entre o tamanho e a estrutura formal das organizações têm sido objeto de considerações de vários autores. G. L. Cooley afirma que “a própria forma estrutural é afetada pelo número de pessoas implicadas: o acréscimo de novas unidades durante o processo transforma-a não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente.”⁶⁴

O próprio Weber salienta o papel do tamanho da estrutura organizacional, ao associar o seu modelo à “organizações privadas de grande envergadura, em partidos, nos exércitos, no Estado e na Igreja”.⁶⁵

O indicador de tamanho da organização — número de funcionários — utilizado neste trabalho, já é tradicional em pesquisas organizacionais e di-

⁶⁴ COOLEY, G. L. *Social Processes in Organized Groups*, Nova Iorque, Richard R. Smith 1930, p. 39 citado em TERRIEN, Frederic W. e MILLS, Donald L. O efeito do tamanho sobre a estrutura interna das organizações. In: CAMPOS, Edmundo, op. cit., p. 63.

⁶⁵ WEBER, Max. Op. cit., p. 17.

facilmente se poderia encontrar alternativa adequada. Caberia apenas uma correção, em se tratando de organizações públicas, devido à possibilidade de existirem funcionários trabalhando em apenas um expediente, enquanto outros dedicam-se em tempo integral. Esta correção não foi feita neste estudo por falta de dados, mas possivelmente não viria alterar, significativamente, o comportamento da variável.

Complexidade: Número de atividades industriais e tipos de fiscalização exercidas pela Prefeitura. O grau de complexidade de uma organização define-se pela diversificação dos seus objetivos ou responsabilidades. Assim, por exemplo, um estabelecimento escolar que mantivesse os níveis primário, 1.º e 2.º ciclo, seria mais complexo do que outro estabelecimento que mantivesse apenas o 1.º ciclo, independentemente do número de alunos ou do número de professores especializados para cada matéria que existissem nos dois estabelecimentos.⁶⁶

No que se refere aos executivos municipais, sendo organizações da mesma natureza, há um grupo central de atribuições que é o mesmo para todos eles, variando apenas em intensidade de atendimento. Procurou-se, então, dentro das limitações do questionário, identificar aquelas atividades facultativas que se adicionavam ao conjunto de responsabilidades comuns a todos os executivos municipais.

Observou-se que as atividades industriais são mais freqüentes em pequenas comunidades, pois as prefeituras tentam suprir a ausência de iniciativa particular em certos empreendimentos como matadouros, pedreiras, serrarias, etc. A diversificação dos tipos de fiscalização reflete o empenho da municipalidade em ver observados os códigos municipais, especialmente o tributário e de posturas, e corrige a influência da variável *tamanho* no indicador *número de atividades industriais*.

Em se tratando de estudos de organizações da mesma natureza, a variável *complexidade* perde muito de sua relevância, podendo mesmo ser dispensada, pois torna-se bastante difícil encontrar indicadores não contaminados pelas variáveis *especialização* ou *tamanho*.

Componente administrativo: — Percentual dos funcionários exercendo funções administrativas sobre o total de funcionários.

Esta variável tem sido utilizada em muitas pesquisas como índice de burocratização.⁶⁷ O presente estudo oferece a oportunidade de verificar as relações entre este indicador e as diversas dimensões da burocracia. Outra associação continuamente referida na literatura é do tamanho com o comportamento administrativo. Há uma crença generalizada de que na medida que a organização cresce haja também um aumento proporcional no número de funcionários dedicados a tarefas administrativas. As relações desta variável serão comentadas em outra seção deste trabalho.

⁶⁶ BLAU, Peter. O Estudo Comparativo das Organizações. Op. cit., p. 129.

⁶⁷ Veja por exemplo: TERRIEN, Frederic W. e MILLS, Donald L. O efeito do tamanho sobre a estrutura interna das organizações. Op. cit., p. 62-67 e MELMAN, Seymour. The Rise of the Administrative overhead in the manufacturing industries of the United States, 1899-1947. *Oxford Economic Papers*, 3, 1951, p. 64-90.

VARIÁVEIS BUROCRÁTICAS

Quadro A.2

Municípios \ Variáveis	Especialização	Hierarquia	Normas	Competência Técnica	Impessoalidade	Tamanho	Complexidade	Componente Administrativo
1. Alegrete	14	3	9	1	11	552	10	14
2. Arroio Grande	26	3	5	0	8	177	8	13
3. Campo Bom	27	3	9	1	6	162	4	10
4. Canoas	92	5	9	2	8	673	11	14
5. Caxias do Sul	40	4	10	1	4	1529	10	3
6. Estância Velha	8	3	3	0	6	52	2	13
7. Esteio	29	2	8	2	6	171	7	17
8. Gravataí	11	3	6	1	6	308	6	10
9. Guaíba	10	3	5	0	8	177	8	13
10. Montenegro	17	2	10	2	8	203	7	25
11. Nonoai	8	3	1	0	8	149	9	24
12. Nôvo Hamburgo	26	4	13	2	5	773	13	7
13. Pôrto Alegre	113	5	12	3	11	6093	8	42
14. Santa Rosa	45	4	9	2	9	228	10	30
15. São Leopoldo	32	3	6	0	10	754	7	10
16. Sapiranga	12	3	7	1	5	127	7	50
17. Sapucaia do Sul	8	3	5	1	6	149	4	24
18. Venâncio Aires	9	2	4	0	6	119	6	10
19. Viamão	10	3	5	2	6	277	7	36

Na composição da variável considerou-se como funcionário administrativo todo o ocupante de um cargo ou função cuja tarefa possa ser caracterizada como *meio*, por exemplo, os detentores de funções de chefia, auxiliares administrativos, escriturários, datilógrafos, serventes, mesmo quando lotados num órgão de *atividade-fim*. Foram considerados como funcionários não administrativos os professores, operários de obra, lixeiros, etc. Ver Quadro A-2.

5.2.3. *Variáveis de Desempenho*

As variáveis aqui apresentadas procuram refletir o desempenho da organização em dois planos diferentes: a) ao nível de políticas administrativas (autonomia financeira e forma de aplicação de recursos) e b) produto final da organização (nível de prestação de serviços).

A seleção das variáveis que refletem a política administrativa impõe-se pela predominância dos temas relacionados com a autonomia financeira na literatura municipalista brasileira e pela ênfase dada pela legislação federal na aplicação dos recursos municipais em investimentos de capital.

Nível de autonomia financeira: Percentual de receita própria do município sobre a receita total — 1968.

Os recursos municipais provêm da arrecadação dos tributos de sua competência, especificados na Constituição Federal, bem como das transferências ou auxílios do Estado e da União.

A receita própria do município resulta da arrecadação de: a) *impostos* sobre a propriedade predial e territorial urbana e sobre os serviços de qualquer natureza; b) *taxas* pelo exercício regular do poder de polícia (fiscalização de serviços diversos, licenças para localização ou exercício de atividades, execução de obras e circulação de veículos) e pela prestação de serviços (expediente, coleta de lixo); e c) *contribuições de melhoria*. A arrecadação provida por todo este elenco de fontes em apenas um dos municípios constitui somente 9%, indicando um alto grau de dependência de recursos externos. Deve-se considerar, entretanto, que em 1967, com a reforma tributária, vários impostos de competência do município foram transferidos para a órbita estadual ou federal, aumentando consideravelmente o grau de dependência externa dos municípios, embora sem afetar o ritmo de crescimento da receita total. Em Pôrto Alegre, por exemplo, em 1966, a receita tributária do município representava 73,7% do total da receita; em 1967, apenas 31,8% e, em 1968, 40,0%.⁶⁸

O crescimento do percentual da receita tributária de Pôrto Alegre parece indicar a possibilidade de os municípios adquirirem maior competência em arrecadar os impostos remanescentes e, especialmente, no que se refere às contribuições de melhoria ainda carentes de regulamentação complementar.

Forma de aplicação de recursos: Despesas de capital sobre o total das despesas, 1968. As despesas do município são em geral classificadas em

⁶⁸ UNGARETTI, Jayme O. S. *Estudo sobre a reforma tributária nos Municípios — O caso de Pôrto Alegre*. Ed. mimeogr., Instituto de Administração, 1969.

duas categorias amplas: despesas de capital e de custeio. As despesas de capital compreendem os investimentos (obras públicas, equipamento), as inversões financeiras e as transferências de capital. Estas duas últimas categorias em geral representam um percentual bastante pequeno do total das despesas de capital dos municípios.⁶⁹

Há, no Brasil, uma tendência a associar um baixo percentual das despesas de capital à uma política de empreguismo e de utilização incorreta dos recursos municipais. Este parece ser o entendimento do Governo Federal, que, através de legislação recente, vem condicionando a entrega de transferências aos municípios à aplicação dos recursos municipais em investimentos e à limitação dos gastos com o funcionalismo. Tal política fundamenta-se no baixo nível de desempenho de grande parte dos municípios brasileiros constantemente verificado no exame realizado pelo Tribunal de Contas da União. Não obstante, há que se considerar o estágio de desenvolvimento do município e as necessárias oscilações de atendimento às obras de infraestrutura (água, esgoto, sistema viário) e aos serviços sociais (educação, saúde) que não exigem apenas um investimento inicial, mas também crescentes despesas de custeio.

Em relação à esta variável, o município que em 1968 aplicou um maior percentual de seus recursos em despesas de capital foi Sapucaia do Sul (64%), enquanto que Esteio aplicou apenas 10%.

Nível de prestação de serviços: Despesas com atividades fins per capita. Medidas diretas do nível de prestação de serviços seriam proporcionadas pela quantificação de todas as atividades exercidas pela municipalidade, como por exemplo, número de domicílios atendidos com a coleta de lixo, quilômetros de ruas pavimentadas, quilômetros de ruas servidas com iluminação pública, número de alunos matriculados em escolas municipais, etc. Algumas destas medidas diretas estão disponíveis. A obtenção de indicadores de todos os principais serviços da municipalidade, porém, representaria um esforço em tempo e custo não justificável dentro do contexto deste trabalho. Optou-se, então, por um indicador indireto que tem a vantagem de ser único e de fácil obtenção.⁷⁰

Considerou-se como despesas com atividades fins todas as despesas (inclusive com pessoal administrativo) constantes nos balanços municipais dos órgãos que prestam diretamente um serviço ao público, tais como obras, educação, limpeza pública, etc. O indicador expressa, teoricamente, portanto, quanto cada munícipe recebeu em serviços. A sua principal limitação consiste na pressuposição de que em todos os municípios cada cruzeiro aplicado representa a mesma quantidade de serviços produzidos, isto é, todos os municípios atingem um mesmo nível de rentabilidade na aplicação dos seus recursos. É bastante provável, porém, que os municípios que con-

⁶⁹ Em Porto Alegre, inversões financeiras e transferências representam 0,5% das despesas de capital.

⁷⁰ Numa primeira versão deste estudo usou-se como indicador de nível de serviços a variável despesas municipais per capita que apresenta um comportamento semelhante a despesas com atividades fins per capita, sendo a correlação entre estas variáveis de 0,99. Esta alta correlação indica, também, que as despesas com as atividades-meio são proporcionais às despesas totais.

VARIÁVEIS DE DESEMPENHO

Quadro A.3

Variáveis Municípios	Autonomia Financeira	Forma de Aplicação dos Recursos	Nível de Prestação de Serviços
	Receita Própria/Receita Total 1968	Despesa de Capital / Despesa Municipal 1968	Despesa com Atividades Fins / População 1968
1. Alegrete	33	37	27
2. Arroio Grande	26	22	31
3. Campo Bom	20	21	62
4. Canoas	24	32	11
5. Caxias do Sul	26	18	49
6. Estância Velha	33	51	54
7. Esteio	9	42	47
8. Gravataí	55	10	17
9. Guaíba	11	33	30
10. Montenegro	32	16	17
11. Nonoai	10	44	13
12. Nôvo Hamburgo	21	44	47
13. Pôrto Alegre	40	29	55
14. Santa Rosa	29	31	40
15. São Leopoldo	43	24	61
16. Sapiranga	18	30	33
17. Sapucaia do Sul	30	64	62
18. Venâncio Aires	11	27	19
19. Viamão	34	29	14

seguem arrecadar e dispende mais recursos em relação à sua população sejam os que atinjam também os melhores níveis de rentabilidade.

Os municípios de Sapucaia do Sul e Campo Bom (NCr\$ 62,00 per capita) foram os que apresentaram o melhor nível de prestação de serviços, sendo Canoas o mais baixo, quando medido por este indicador. Ver Quadro A-3.

6. O Executivo Municipal, seu Desempenho, sua Ecologia

Neste capítulo são analisadas as relações existentes entre as variáveis que caracterizam a organização administrativa do executivo municipal e seu desempenho. Procura-se, também, identificar a associação entre as características ambientais e as dimensões burocráticas do executivo municipal e o seu desempenho.

Como já foi observado anteriormente, as conclusões extraídas da análise dos dados têm sua validade limitada ao conjunto dos 19 municípios constituintes da amostra e devem ser consideradas como hipóteses a serem testadas em outros estudos que por seu rigor metodológico garantam a generalização dos seus resultados.

6.1. A Burocracia Municipal

Numa burocracia de tipo ideal tôdas as dimensões apresentadas por Max Weber estariam presentes em alto grau, enquanto que as organizações não burocratizadas tenderiam a apresentar um baixo grau de intensidade em tôdas as dimensões.

Assim, no presente estudo seriam mais burocratizados aqueles executivos municipais que simultâneamente apresentassem: um número relativamente mais elevado de órgãos especializados para execução das funções municipais (*especialização*); cargos administrativos organizados por diversos níveis de *hierarquia* e ocupados por pessoal selecionado segundo a sua *competência técnica*; funcionários, cuja execução de tarefas seriam orientadas pela legislação da municipalidade (*normas*) e que estariam sujeitos a controles, a fim de assegurar que suas ações tenham um caráter impessoal, bem como a sua atuação possa ser julgada por critérios objetivos (*impessoalidade*). No caso desta proposição ser verdadeira, as correlações entre estas cinco variáveis deveriam ser altas e positivas.⁷¹

No exame do quadro B.1 verifica-se que existem correlações positivas altas ou médias entre as variáveis especialização, hierarquia, normas e competência técnica, mas somente especialização se correlaciona em grau médio com impessoalidade. Pode-se, portanto, concluir com Richard Hall, que a

⁷¹ Se o conjunto dos 19 municípios fôsse uma amostra aleatória seriam significativos, ao nível de 0,05, os coeficientes de correlação iguais ou maiores que $\pm 0,50$. Como não é possível generalizar os resultados obtidos, considerou-se como correlações altas as que têm um coeficiente maior do que $\pm 0,70$; médias entre $\pm 0,40$ e $\pm 0,70$ e baixas as de coeficiente menor do que $\pm 0,40$.

burocracia não é realmente um todo integrado e suas dimensões não estão necessariamente presentes num mesmo grau nas organizações concretas.⁷²

O exame mais aprofundado das inter-relações entre as variáveis em foco, sugere que os executivos municipais primeiramente tendem a se conformar ao modelo weberiano nos seus aspectos estruturais formais, enquanto que o comportamento dos funcionários não está fortemente condicionado à existência desta estrutura formal. Note-se que os executivos com maior nível de especialização possuem, também, um alto grau de hierarquização, mas não registram, num mesmo nível, a presença das variáveis normais, competência técnica e especialmente impessoalidade, que é a variável que mais reflete o comportamento. Esta é mais uma confirmação da afirmativa de que em sociedades tradicionais, a estrutura formal da organização não condiciona, necessariamente, o comportamento dos que nela atuam.

Outra proposição a ser agora considerada é a de que o tamanho, complexidade e componente administrativo condicionariam o processo de burocratização.⁷³ Em outras palavras, os executivos municipais mais burocratizados tenderiam a ser os que dispusessem de um grande número de funcionários (*tamanho*) para atender a um grande número de objetivos da organização (*complexidade*) e teria um número expressivo dos seus funcionários ocupados em tarefas administrativas (*componente administrativo*).

Os dados do quadro B.1 indicam que à medida que um executivo municipal cresce, aumenta o seu processo de burocratização porém seguindo o padrão já identificado: burocratiza-se mais nos aspectos formais do que comportamentais.

No que se refere à complexidade de objetivos da organização como variável condicionante da burocratização, esta se apresenta relevante apenas em relação ao número de níveis hierárquicos e à existência de normas.

A variável componente administrativo não apresenta nenhuma correlação significativamente positiva com as demais variáveis. Isto indica que, por exemplo, o executivo que tem 50% do seu pessoal dedicado às atividades-meio, ou seja, tarefas puramente administrativas, não é mais burocratizado do que aqueles que possuem apenas 3% ou 7% do seu pessoal dedicado a estas atividades.

Esta conclusão suscita, então, uma questão básica: o que é que determina a distribuição dos recursos humanos de uma prefeitura entre atividades-meio e atividades-fim?

Como pode ser deduzido dos resultados apresentados, existem municípios com um número proporcionalmente alto de funcionários dedicados a tarefas administrativas, sem que sua ação se reflita num maior processo de burocratização. Portanto, não seriam as necessidades inerentes à burocracia, mas provavelmente fatores externos que determinariam a existência de um maior percentual de funcionários dedicados a tarefas administrativas.

Um estudo de Terrien e Mills concluiu que tanto maior é o tamanho de uma organização, quanto maior é a proporção do seu componente admi-

⁷² HALL, Richard H. O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica. Op. cit., p. 41.

⁷³ BLAU, Peter. O Estudo Comparativo das Organizações. Op. cit., p. 128.

VARIÁVEIS BUROCRÁTICAS
MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO

Quadro B.1

Variáveis	Especialização	Hierarquia	Normas	Competência Técnica	Impessoalidade	Tamanho	Complexidade
Hierarquia	0,80						
Normas	0,58	0,49					
Competência Técnica	0,61	0,46	0,76				
Impessoalidade	0,42	0,23	0,10	0,11			
Tamanho	0,78	0,62	0,49	0,51	0,42		
Complexidade	0,37	0,51	0,52	0,36	0,21	0,19	
Componente Administrativo	0,18	0,12	0,02	0,43	0,18	0,30	— 0,07

nistrativo.⁷⁴ Esta conclusão não é confirmada neste estudo, pois o coeficiente de correlação entre as variáveis componente administrativo e tamanho é de apenas 0,30. Portanto, o tamanho da organização não é um fator importante na determinação do volume de pessoal dedicado a tarefas administrativas neste conjunto de 19 municípios.

Poder-se-ia pensar que uma organização com atividades mais complexas exigisse um maior número de funcionários administrativos para as atividades de controle e coordenação. Entretanto, a correlação entre complexidade e componente administrativo ($-0,07$) e entre hierarquia e componente administrativo ($0,12$) demonstra que esta hipótese não é confirmada neste estudo.

Permanece, portanto, sem resposta a questão formulada anteriormente. Somente uma investigação mais aprofundada poderá, talvez, determinar a existência de um padrão, de um critério determinante da distribuição dos funcionários municipais entre as atividades-meio e fins.

As fracas correlações existentes entre componente administrativo e as dimensões do modelo weberiano alertam contra o uso frequentemente verificado daquela variável como representativa do fenômeno da burocratização, pelo menos no que se refere aos executivos municipais. Um grande aparato administrativo, ou seja, um grande número relativo de funcionários administrativos não está necessariamente associado em alto grau com especialização, hierarquização, impessoalidade e existência de normas. Ver Quadro B-1.

6.2. A Burocracia e seu Desempenho

Uma vez comprovada na seção anterior que as dimensões do modelo weberiano realmente não constituem um todo integrado, pode-se agora prosseguir a análise já considerando o modelo como um conjunto de hipóteses. Dentro desta perspectiva formulou-se a hipótese genérica de que cada uma das dimensões da burocracia está positivamente associada à eficiência da organização. Neste estudo são definidas como organizações eficientes, aquelas que, comparativamente às demais apresentam melhores resultados, isto é, melhor nível de prestação de serviços.⁷⁵

A hipótese genérica acima mencionada pode, portanto, ser desdobrada em tantas hipóteses quantas são as dimensões do modelo assim formuladas: especialização é alta e positivamente correlacionada com nível de prestação de serviços. Através do teste de hipóteses deste tipo, esperava-se identificar um determinado tipo de configuração organizacional que estivesse associado ao nível de prestação de serviços.

⁷⁴ TERRIEN, Frederic & MILLS, Donald L. O efeito do tamanho sobre a estrutura interna das organizações. In: CAMPOS, Edmundo. (ed. trad.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966. p. 62-67.

⁷⁵ Este critério de eficiência organizacional frequentemente usado em pesquisas é criticado por BENNIS por ser estático e não representar o processo de busca, adaptação da organização a novos objetivos. BENNIS, Warren G. *Changing Organizations*. Nova Iorque, McGraw-Hill, 1966, p. 40-41.

Assim, por exemplo, executivos municipais com maior número de funcionários e maior grau de especialização e impessoalidade tenderiam a produzir mais serviços.

Supunha-se que a racionalidade exigida para a aplicação, ainda que parcial, do esquema weberiano, fôsse o mesmo elemento que permitisse ao executivo municipal arrecadar e, conseqüentemente, dispendir mais com os seus municípios.

Entretanto, as correlações fracas e não significativas do quadro B.2 entre as variáveis burocráticas e a variável *despesas com atividades-fins* per capita demonstram que é totalmente irrelevante para a prestação de serviços u'a maior ou menor aproximação relativa ao modelo weberiano.

O quadro B.2 também informa sôbre as relações entre a organização do executivo municipal e dois aspectos importantes para a administração do município: a origem dos recursos financeiros e a sua forma de aplicação.

Com relação à autonomia financeira, a hipótese formulada era a de que os municípios mais burocratizados, e portanto mais imbuídos dos valores de racionalidade e eficiência, estariam mais aptos a obter de suas próprias fontes um percentual significativo de sua receita total. Novamente, porém, se constata que as correlações existentes entre as variáveis burocráticas e o nível de autonomia financeira são de tal modo fracas que não permitem perceber qualquer evidência conclusiva.⁷⁶

Quanto à forma de aplicação de recursos, procurava-se apenas identificar um padrão de relações entre a política de aplicação dos recursos, o nível de burocratização dos executivos e o seu grau de burocratização, pois não havia hipótese previamente formulada. A racionalidade implícita no modelo weberiano, quando transferida para a formulação de políticas, imporia ao executivo uma aplicação dos recursos municipais de forma produtiva mas não necessariamente em despesas de capital. Apenas o fenômeno do *empreguismo*, comumente atribuído aos municípios faz com que se associe a aplicação dos recursos em investimentos de capital com eficiência administrativa. Ainda com a ressalva da inexpressividade das correlações verificadas, o quadro B.2 informa, pela recorrência de coeficientes de correlação negativos, uma leve tendência dos municípios mais burocratizados aplicarem um percentual menor dos seus recursos em despesas de capital.

A análise das relações existentes entre as variáveis que pretendiam representar as características da organização do executivo municipal e as variáveis que representam o desempenho da organização, ou, mais especificamente, a ausência de relações significativas entre estas variáveis, faz com que se retorne à indagação "que características possuem as organizações administrativas dos municípios que apresentam melhores níveis de eficiência?"

Haveria um certo tipo de *racionalidade* organizacional específica das organizações municipais de sociedades prismáticas (ou transicionais) que conduziriam a um melhor atendimento dos seus objetivos?

⁷⁶ O tema da autonomia financeira voltará a ser tratado na seção 6.5.

VARIÁVEIS BUROCRÁTICAS E DE DESEMPENHO

MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO

Quadro B.2

<div> <div>Variáveis Burocráticas</div> <div>Variáveis de Desempenho</div> </div>	Especialização	Hierarquia	Normas	Competência Técnica	Impessoalidade	Tamanho	Complexidade	Componente Administrativo
Receita Própria/ Receita Total	0,18	0,24	0,17	0,20	0,29	0,31	— 0,16	0,04
Despesa de Capital/ Despesa Municipal	— 0,16	0,01	— 0,25	— 0,06	— 0,06	— 0,12	— 0,12	0,11
Despesa com Atividades Fins/População	0,15	0,14	0,27	0,02	— 0,05	0,28	— 0,30	— 0,11

6.3. Burocracia e sua Ecologia

A principal dificuldade que surge quando se tenta verificar as relações entre as organizações administrativas e o seu meio-ambiente, reside na ausência de uma teoria da ecologia das organizações administrativas que seja a um tempo *abrangente diferencial*, que compreenda a totalidade ecológica e oriente na identificação dos fatores ambientais mais importantes;⁷⁷ *específica* que considere o relacionamento peculiar das organizações do setor público com o seu meio-ambiente;⁷⁸ e *operacionalizável*, pois embora os problemas de mensuração dependam em grande parte da habilidade do pesquisador, são freqüentes na literatura as teorias não comprovadas, que permanecem irrefutáveis devido a dificuldades de verificação empírica.

Não se contando ainda com uma teoria com tais características, partiu-se de uma hipótese tão vaga quanto: *condições ambientais e características organizacionais estão altamente relacionadas*. Já foram mencionadas anteriormente as variáveis escolhidas para representar o que foi interpretado como condições ambientais e discutidos os seus indicadores, apontando as suas limitações (Seção 5.2.1.). Resta apenas acrescentar às limitações já apontadas mais uma: o meio-ambiente que circunda a organização é dinâmico, em constante mudança e os indicadores utilizados são estáticos.

Eis o que é possível concluir das correlações entre as variáveis ecológicas e as variáveis burocráticas do quadro B.3. Praticamente quase todas as relações encontradas derivam da relação existente entre três fenômenos: tamanho da organização, urbanização e burocratização.

Os executivos municipais com grande número de funcionários se localizam em centros mais populosos, que polarizam um maior número de médicos em relação à sua população. O quadro B.3 mostra uma correlação muito alta entre a variável tamanho e médicos por grupo de 10.000 habitantes (0,95) e, conseqüentemente, esta última variável relaciona-se com as variáveis burocráticas de forma muito semelhante à da associação da variável tamanho com as demais variáveis burocráticas. (Quadro B.1)

O mesmo fato ocorre em relação à população urbana/população total embora não com a mesma intensidade.

Ao discutir-se o indicador matrícula do ensino primário/população evidenciou-se a influência do tamanho da população rural neste indicador. Ele tem, portanto, um caráter oposto ao da urbanização, pois é quase que um

⁷⁷ BLAU, Peter e SCOTT, Richard H. em seu livro *Formal Organizations* op. cit., p. 199-201, apresentam o sumário de várias pesquisas que se ocuparam das relações entre um ou dois fatores ambientais e outras tantas características organizacionais. Nenhuma, porém, considerou de forma mais ampla as características do sistema social em que se insere a organização.

⁷⁸ Muito do que é válido para a organização privada pode ser transferido para a organização pública. Mas, por exemplo, não se poderia transferir para um executivo municipal um conceito como este: "o objetivo estratégico deve colocar a empresa numa posição no seu meio-ambiente onde ela tenha algumas condições asseguradas de crescimento... Conseguir esta posição deverá ser a primeira tarefa ou a missão primordial da empresa". EMERY, F. E. e TRIST, E. L. Sociotechnical systems citado em BENNIS, Warren G. *Changing Organizations*, op. cit., p. 45.

VARIÁVEIS BUROCRÁTICAS E ECOLÓGICAS
MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO

Quadro B.3

<div style="text-align: center;"> <div style="transform: rotate(-45deg); display: inline-block;">Variáveis Ecológicas</div> <div style="display: inline-block;">Variáveis Burocráticas</div> </div>	Especia- lização	Hierarquia	Normas	Competência Técnica	Impesso- alidade	Tamanho	Complexidade	Componente Administrativo
Renda Per Capita	— 0,12	— 0,05	0,08	0,03	— 0,15	— 0,02	— 0,20	— 0,03
População Urbana/ População Total	0,62	0,37	0,50	0,29	0,23	0,42	0,01	— 0,11
Número de Médicos/ 10.000 Habitantes	0,67	0,50	0,53	0,44	0,43	0,95	0,14	0,34
Matrícula de Ensino Primário/População	— 0,58	— 0,48	— 0,43	— 0,21	— 0,31	— 0,40	— 0,37	— 0,19
Votos do MDB nas Eleições de 1966	0,23	0,15	0,11	0,19	0,03	0,16	— 0,17	— 0,10
Idade do Município	0,32	0,14	0,31	0,18	0,59	0,56	0,22	0,02

indicador de *ruralização*, o que explicaria as correlações negativas com as variáveis burocráticas.

Na interpretação dos resultados referentes à variável renda per capita deve-se ter em mente, de um lado, a super-representação no conjunto dos 19 municípios investigados, dos pequenos municípios industrializados da região metropolitana de Porto Alegre; por outro lado, os municípios com grande população, embora tenham um volume absoluto de atividade econômica também grande, esta se dilui quando dividida pela população. Os municípios de renda per capita mais alta são municípios com população pequena e com pequeno número de funcionários, decorrendo daí as inexpressivas correlações positivas ou levemente negativas da variável renda per capita com as demais variáveis burocráticas.

No Rio Grande do Sul, as votações mais expressivas do MDB ocorrem em cidades que possuem um grande operariado industrial,⁷⁹ o que é, de uma certa forma, confirmado pela alta correlação entre o nível de atividade econômica e percentual dos votos do MDB nas eleições de 1966 (0,70). Com algumas reservas cabe, portanto, a mesma interpretação para as correlações verificadas entre esta última variável e as variáveis burocráticas.

O esquema de interpretação que vinha sendo adotado até aqui defronta-se agora com uma variável que a êle se rebela.

Idade do município, ainda que apresentando uma correlação média com tamanho (0,56) tem correlações baixas com as outras variáveis burocráticas, com exceção de impessoalidade (0,59). Não ocorre outra interpretação senão a de que os municípios mais antigos tendem a ter um número relativamente grande de funcionários na sua prefeitura, e que os padrões de controle sejam mais estritos do que nos novos municípios. Ver Quadro B-3.

6.4. Ecologia e Desempenho do Executivo Municipal

Sabe-se que há diferenças consideráveis entre as comunidades, mesmo estando elas localizadas numa mesma área ou dentro de um mesmo estado. Não é tão fácil, contudo, traduzir em números os diversos fenômenos relevantes para explicar a influência do meio social, econômico e político sobre o desempenho do executivo municipal. Apesar das limitações já apontadas nas variáveis ecológicas (seção 5.2.1.), procura-se constatar, através dos indicadores apresentados, até que ponto o executivo municipal reflete a situação da ecologia ou responde aos estímulos dessa ecologia. As próprias leis orgânicas dos municípios prevêm uma série de atribuições que visam justamente responder aos estímulos dos processos de urbanização.

Num estudo realizado com 116 comunidades no estado norte-americano de Illinois, Harden constatou que “a habilidade das comunidades em fornecer os bens e serviços necessários está estreitamente relacionada com sua

⁷⁹ Fato observado pelo grupo que estuda os aspectos políticos do município dentro deste programa de pesquisa. Não é afirmado, porém, que os operários industriais constituam necessariamente o maior grupo de votantes desta agremiação partidária.

VARIÁVEIS DE DESEMPENHO E ECOLÓGICAS

MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO

Quadro B.4

Variáveis Ecológicas \ Variáveis de Desempenho	Receita Própria/ Receita Total	Despesa de Capital/ Despesa Municipal	Despesa C/Atividades- Fins/População
Renda Per Capita	0,04	0,41	0,54
População Urbana/ População Total	0,06	0,01	0,57
Número de Médicos/ 10.000 Habitantes	0,29	— 0,10	0,42
Matrícula do Ensino Primário/População	0,26	— 0,04	— 0,11
Votos do MDB nas Eleições de 1966	0,12	0,38	0,58
Idade do Município	0,57	— 0,50	— 0,10

habilidade de manter uma população".⁸⁰ Tentou-se verificar se uma tal afirmação também é válida para as localidades aqui estudadas, e nesse sentido a correlação entre as variáveis população urbana/população total e despesas com atividades-fins/população (0,57) permitem concluir que os municípios, com uma concentração percentualmente maior de população na sede, tendem a fornecer maior volume de serviço à comunidade. A correlação negativa, embora baixa, do nível de prestação de serviço com a variável matrícula do ensino primário/população (-0,10) que, como foi visto anteriormente, representa uma concentração de população na zona rural, parece confirmar a idéia de que os moradores de municípios escassamente urbanizados pouco se beneficiam da atuação do governo municipal. Este fato revela o carácter conflitante da divisão territorial do município, que inclui áreas rurais, com as suas atribuições específicas, que se orientam quase que exclusivamente ao atendimento das necessidades das populações urbanas.

Mas, além da urbanização, um fator condicionante de um melhor desempenho do executivo municipal parece ser a industrialização, representada, de forma indireta, pelas variáveis renda per capita e percentual dos votos do MDB, que têm respectivamente uma correlação de 0,54 e 0,58 com despesas com atividades-fins per capita. Não fôra a alta correlação entre renda per capita e votos do MDB (0,70) e poder-se-ia supor que a predominância dêste partido num município seria, de per si, um fator conducente a um melhor desempenho do executivo municipal.

Os municípios de maior renda per capita do grupo estudado são em geral pequenos e altamente industrializados e apresentam simultaneamente um alto nível de prestação de serviços. Não havendo correlações significativas entre renda per capita e as variáveis burocráticas é de supor que as suas prefeituras, afastando-se do modelo weberiano, estejam dinamicamente estruturadas, com poucos níveis hierárquicos a dificultar o processo de decisão, o que lhes permite maior flexibilidade de ação.

O quadro B.4 indica também que os municípios mais antigos não se associam a um melhor nível de desempenho e tendem a aplicar um percentual menor de seus recursos em despesas de capital.

6.5. Autonomia Financeira

A maior reivindicação dos municipalistas brasileiros é, sem dúvida, de que os municípios possuam maiores recursos próprios, independentemente de transferências e eventuais auxílios do Estado e da União. A argumentação utilizada é de que a municipalidade poderia planejar melhor os seus serviços, poderia livrar-se das inconstâncias e incertezas que cercam as transferências e os auxílios eventuais, que, além disso, não poucas vezes significam um comprometimento político. Atendida esta reivindicação, seria realmente concedido aos municípios a autonomia preconizada na Constituição. Mas, provavelmente, o melhor argumento para a obtenção de maior autonomia

⁸⁰ HARDEN, Warren R. Social and Economic Effects of Community Size. In: *Rural Sociology*, 25, junho 1960, p. 204.

financeira seria a demonstração de que ela se reflete positivamente na atuação do município. É o que se tenta demonstrar nesta secção.

Estudando-se a *receita própria/receita total*, indicador consagrado da autonomia financeira municipal, verifica-se que os valores para os municípios investigados não apresentam associações significativas com outras variáveis utilizadas para medir tanto os aspectos burocráticos (Quadro B.2), como os de desempenho (Quadro B.5), e ecológicos (Quadro B.4), exceto a correlação entre *receita própria/receita total com idade do município* (0,57 no quadro B.4). Esta correlação entre idade do município e autonomia financeira pode significar que os municípios mais antigos tenham um aparelho arrecadador mais estruturado e em condições de auferir maior receita própria. Mas, podem também refletir a incapacidade de municípios estagnados de gerar na área econômica o movimento suficiente para usufruir de um retorno expressivo do Imposto de Circulação de Mercadorias (estadual) que constitui parcela importante das transferências.

A quase nula relação entre nível de atividade econômica e a autonomia financeira (Quadro B.4), evidenciam que os impostos atribuídos pela Constituição aos municípios tem uma fonte geradora independente do desenvolvimento econômico. De outro ponto de vista, poder-se-ia interpretar esta ausência de relação como uma deficiência das administrações municipais em fixar os seus impostos de forma correspondente à capacidade de contribuir dos seus munícipes.

É, contudo, no quadro B.5 que se verifica a relação entre o nível de autonomia financeira e a atuação do município. O coeficiente de correlação negativo entre o percentual de despesas de capital e o percentual de receita própria, embora fraco ($-0,32$), parece indicar que os municípios, cuja receita é mais independente das transferências estão mais livres das imposições federais de investimentos de capital e tendem a aplicar mais em despesas de custeio.⁸¹

Ainda no quadro B.5 o coeficiente de correlação de 0,10 entre receita própria/receita total e despesas com atividades fins/população demonstra a irrelevância da autonomia financeira para o nível de prestação de serviços. Em face deste resultado se poderia contrapor ao argumento dos municipalistas que preconizam maior autonomia financeira para os municípios as considerações de Jaime O. S. Ungaretti:

“A autonomia decisória se reveste de importância muito maior na destinação de recursos entre alternativas de uso que propriamente na escolha das fontes que lhe dão origem. A não ser quando, por descumprimento por parte dos poderes transferentes dos dispositivos que a tanto as obrigam, resulte ameaçada a continuidade do fluxo de rendas municipais, a não intervenção direta na obtenção dos mesmos se apresenta até mesmo como fator positivo. Na medida em que maiores contingentes de recursos externos comparecem no atendimento dos gastos das Prefeituras, minimizam-se os

⁸¹ O que é observado em relação aos municípios antigos, que tendem a ter um percentual maior de receita própria e aplicar menos em despesas de capital (Quadro B.4).

problemas ligados à carga tributária direta, às pressões dos jogos de interesses locais e as resistências dos contribuintes, muito mais intensas e efetivas quanto mais próximas do poder coator.⁸²

Portanto, se assegurados aos municípios a possibilidade de decidir quanto à aplicação dos recursos, e a pontualidade no seu recebimento, o tema da autonomia financeira do município careceria de relevância de vez que ela de per si não garante um alto nível de prestação de serviços.

**VARIÁVEIS DE DESEMPENHO
MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO**

Quadro B.5

Variáveis	Receita Própria/Receita Total	Despesa de Capital/ Despesa Municipal
Despesa de Capital/ Despesa Municipal	— 0,32	—
Atividades-Fins/ População	0,10	0,30

7. Conclusões

Quanto a sua contribuição com novos conhecimentos sobre a organização administrativa do executivo municipal, no Rio Grande do Sul, este estudo tem os seus resultados condicionados às limitações expostas no decorrer do mesmo. Apresenta, contudo, uma análise de cada uma das variáveis utilizadas na caracterização da organização administrativa municipal, no seu desempenho e na sua ecologia, que pode servir de base para uma seleção mais adequada de indicadores em futuros estudos. A tentativa de identificar as relações entre a organização administrativa do executivo municipal e o seu meio-ambiente ficou prejudicada pela ausência de uma formulação teórica que orientasse a seleção dos fatores ambientais que influenciam as características organizacionais. Evidenciou-se, também, que a representação de fenômenos sócio-econômicos ao nível municipal requer a utilização de indicadores específicos que muitas vezes diferem dos comumente utilizados para representação dos mesmos fenômenos a nível de países.

A análise das relações entre as variáveis permitiu identificar-se as mais relevantes. São expostas a seguir algumas conclusões que exigem, entretanto, testes adicionais, para a sua validação.

⁸² UNGARETTI, Jaime O. S. Estudos sobre a Reforma Tributária nos Municípios — O caso de Porto Alegre. Ed. mimeogr., Instituto de Administração, 1969, p. 6-7.

Verificou-se que dentro do atual quadro de discriminação das fontes de receita do município, é irrelevante para o nível de prestação de serviços o grau de autonomia financeira municipal.

Os municípios com um nível mais alto de prestação de serviços foram identificados como os que tendem a ter uma concentração maior de população na sua sede. É uma relação que se torna esperada a partir da simples análise da natureza das atribuições do município que são de caráter evidentemente urbano. Salienta-se, portanto, o conflito de uma entidade que abrange em seus limites territoriais áreas e populações rurais e urbanas, mas cuja finalidade precípua é o atendimento das necessidades da população urbana.

Quanto à análise das relações entre as dimensões burocráticas da organização administrativa do executivo municipal e o seu desempenho, verificou-se que à medida em que cresce o número de funcionários de uma prefeitura, tende a haver uma adaptação progressiva ao modelo weberiano, que se opera especialmente, nos seus aspectos estruturais-formais (especialização, hierarquização) mas não com a mesma intensidade nos aspectos comportamentais (impessoalidade). Entretanto, um alto grau de burocratização do executivo municipal nas diversas dimensões do modelo weberiano, não se associa a um alto nível de prestação de serviços, o que contradiz a pressuposição básica do modelo weberiano de que a presença das características burocráticas numa organização promove a eficiência administrativa, isto é, a realização dos seus objetivos.

Há que considerar, porém, que embora o objetivo explícito do executivo municipal seja a prestação de serviços à comunidade, é possível que objetivos não explícitos, como a atuação no sistema político, tenham igual ou maior importância para a organização. Neste caso o indicador de desempenho utilizado representaria apenas parcialmente os objetivos da organização, o que justificaria a ausência de associação entre as características burocráticas e o desempenho do executivo municipal.

Por outro lado, permeando o modelo weberiano há valores tais como racionalidade e produtividade. Organizações que têm entre outros o objetivo de controle político, pela própria natureza do processo, têm outros valores a orientar a sua ação, e, portanto, o modelo de burocracia racional-legal não seria o mais adequado para este tipo de organização.

Evidencia-se, pois, que o modelo burocrático tem uma validade limitada como instrumento de análise de organização governamental de sociedades com alta dose de formalismo. Como diz Presthus:

“... a mera existência de organizações altamente burocratizadas, freqüentemente observáveis na sociedade tradicional, nos diz muito pouco sobre as suas conseqüências operacionais. Onde os valores sociais não assinalam uma alta prioridade à objetividade e rendimento econômico, a estrutura manifesta da burocracia tem pouca relevância como guia, tanto para o seu desempenho quanto para os seus reais objetivos”.⁸³

⁸³ PRESTHUS, Robert V. *Weberian V. Welfare Bureaucracy in Traditional Society. Administrative Science Quarterly*. Ithaca, N .I., v. 6, n.º 1, jun. 1961, p. 24.

Apesar de não ter podido determinar a configuração organizacional do executivo que tende a produzir mais serviços, este estudo serviu para comprovar a afirmativa constante dos técnicos das entidades de assistência administrativa aos municípios de que não basta a estruturação formal, de acordo com os princípios weberianos, para garantir um alto nível de prestação de serviços.

SUMMARY

THE MUNICIPAL EXECUTIVE — a preliminary study of municipal bureaucracy

This is the first of a series of studies on municipal administration to be developed in the research program Municipal Government in Rio Grande do Sul: Political and Administrative Aspects, under the auspices of the Ford Foundation and the University of Rio Grande do Sul. The study is concerned with the relationships between:

- a) the organization of the executive branch of municipal government (bureaucratic variables)
- b) municipal government performance regarding specific administrative policies and services rendered to the community (performance variables)
- c) municipal environment (ecological variables).

The rational-legal model of bureaucracy developed by Max Weber was used to analyze the organizational characteristics of the municipal executive branch, and operationalized in the following way:

1. specialization: number of organizational units on the Municipal Chart;
2. hierarchy: number of hierarchical levels on the Municipal Chart;
3. system of rules: number of basic laws of the Municipality;
4. technical qualification of employees: number of entrance examinations, training programs and objective criteria for promotion;
5. impersonality: number of control operations and written communications within the organization;
6. size: number of employees;
7. complexity: number of industrial activities and types of control exercised by the Municipality;
8. administrative component: percentage of employees performing administrative functions over total number of employees.

Three main indicators were selected to measure the performance variables. These are:

1. autonomy level — measured by the percentage of Municipal self revenue over total revenue;
2. resources allocation pattern — measured by the percentage of capital expenditures over total expenditures;
3. level of services rendered — measured by per capita expenditures on line activities over total expenditure.

The ecological variables and their operationalizations were the following:

1. economic activity level: per capita income;
2. educational level: percentage of people enrolled in elementary schools over total population;
3. urbanization: following IBGE criteria;
4. health conditions: number of doctors per 10.000 inhabitants;
5. party orientation: percentage of votes given to MDB in 1966 elections for state assembly;
6. Municipality's age.

Each of these indicators was extensively discussed. The data showed that the selection of the ecological variables lacked a theoretical basis that would consider the specific nature of the ecology of public administration in transitional societies. It was also shown that some indicators which are appropriate to reflect social and economic conditions of countries as a whole are not adequate for municipalities. Some other conclusions can be implied from the analysis of the relationship between variables. Among those:

- within the actual framework of municipal sources of revenue, the degree of financial autonomy has no bearing on the level of services rendered.
- those municipalities showing higher level of services performance tend also to have higher concentration of population on their respective Municipal seats (capitals). This is an expected consequence of the nature of the Municipality attributions, mainly urban, and highlights the problem of the abandon of the rural areas.
- as the Municipal government organization grows in size there is also a tendency to bureaucratization concentrated mainly on the structural, formal aspects (specialization, hierarchization) rather than on behavioral aspects such as impersonality.
- the Terrien and Mills hypothesis that the larger the organization the higher will be the proportion of employees performing administrative activities has not being supported by the data. In the present case there is no significant relationship between size of organization and number of people performing administrative functions. This seems to be determined more by external factors rather than by the internal needs of the bureaucracy.

There is no significant relationships between level of bureaucratization and the level of performance. So the Weberian model is not an adequate tool of analysis in order to identify which organizational characteristics are more associated to high levels of performance.

The above conclusions are limited to the group of nineteen municipalities studied, since this group is not representative of the universe of municipalities of Rio Grande do Sul.