

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

A AMPLIAÇÃO DE TAREFAS COMO ALTERNATIVA DE
FLEXIBILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
ESTUDOS DE CASO

Sandro Trescastro Bergue

Orientadores:

Prof^ª. Dra. Valmiria C. Piccinini

Prof. Dr. Luiz Roque Klering

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGA/UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Porto Alegre, 1998.

SUMÁRIO

LISTA	DE	TABELAS	4
.....			
LISTA	DE	FIGURAS	4
.....			
LISTA	DE	QUADROS	4
.....			
RESUMO			5
.....			
ABSTRACT			7
.....			
INTRODUÇÃO			9
.....			
CAPÍTULO	1	-	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA 12
.....			
1.1	O	Ambiente	em Transformação 12
.....			
1.2	As Emancipações e o Processo de		Restruturação do Espaço Global e Local 17
.....			
1.3	O	Problema	de Pesquisa 20
.....			
1.4	Objetivos	do	Estudo 22
.....			
1.5	Justificativa	do	Estudo 23

.....						
CAPÍTULO	2	-	REFERENCIAL	TEÓRICO		31
.....						
2.1	O		Estado	Moderno		31
.....						
2.2	O		Fenômeno	Burocrático		34
.....						
2.3	A	Contribuição	de	Max Weber		36
.....						
2.4	A	Esfera	Local	de	Governo	39
.....						
2.5	Município:	Um	Enfoque	Sistêmico		42
.....						
2.6	As	Estruturas	de	Cargos	e	Carreiras
						do
						Poder
						Executivo
						Local
2.7	Divisão	Racional	do	Trabalho	e	Especialização
						das
						Tarefas
2.8	A	Ampliação	de	Tarefas		55
.....						
CAPÍTULO	3	-	METODOLOGIA	DE	PESQUISA	60
.....						
3.1			Classificação		do	60
Estudo.....						
3.2	Área	Alvo	de	Estudo		62
.....						
3.3	Aspectos	das	Estruturas	de	Cargos	65
.....						
3.4	Instrumentos	de	Coleta	de	Dados	67
.....						
3.5	Análise	e	Interpretação	dos	Dados	72
.....						
CAPÍTULO	4	-	RESULTADOS	DA	PESQUISA	73
.....						
4.1	Considerações	acerca	da	Estrutura	de	Cargos
						do
						Município
						"A"
4.1.1	Caracterização		do	Município		75
.....						

4.1.2	A	Relação:	Estrutura	Formal	<i>versus</i>	Estrutura	Real	75	
.....									
4.1.3	A Percepção das Pessoas Envolvidas na Gestão das Estruturas de Cargos							93	
....									
4.1.4	A Percepção dos Servidores acerca do Conteúdo dos Cargos							112	
.....									
4.2	Considerações acerca da Estrutura de Cargos do Município "B"							118	
.....									
4.2.1	Caracterização do Município							118	
.....									
4.2.2	A	Relação:	Estrutura	Formal	<i>versus</i>	Estrutura	Real	118	
.....									
4.2.3	A Percepção das Pessoas Envolvidas na Gestão das Estruturas de Cargos							135	
...									
4.2.4	A Percepção dos Servidores acerca do Conteúdo dos Cargos							153	
.....									
4.3	Considerações acerca da Estrutura de Cargos do Município "C"							157	
.....									
4.3.1	Caracterização do Município							157	
.....									
4.3.2	A	Relação:	Estrutura	Formal	<i>versus</i>	Estrutura	Real	158	
.....									
4.3.3	A Percepção das Pessoas Envolvidas na Gestão das Estruturas de Cargos							167	
.....									
4.3.4	A Percepção dos Servidores acerca do Conteúdo dos Cargos							185	
.....									
CAPÍTULO	5	-	CONCLUSÕES E				SUGESTÕES	192	
.....									
5.1	Estruturas		Alternativas			Propostas		200	
.....									
5.2	Sugestões					Finais			205
.....									
5.3	Orientações		para		Futuras		Pesquisas		205
.....									
REFERÊNCIAS								207	
BIBLIOGRÁFICAS.....									
ANEXOS								215	

.....

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Evolução das Emancipações no RS - Décadas de 80 e 90	27
-----------	--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Configuração da Estrutura de Cargos Administrativos e Operacionais	66
-----------	--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 :	Atribuições dos Cargos de Agente Administrativo Auxiliar e Mecanógrafo ..	79
Quadro 2 :	Atribuições dos Cargos de Motorista e Operador de Máquinas	85
Quadro 3 :	Atribuições dos Cargos de Pedreiro, Calceteiro, Lubrificador, Pintor, Carpinteiro e Operário	88
Quadro 4 :	Características da Estrutura Formal <i>versus</i> Estrutura Real	93
Quadro 5 :	Atribuições dos Cargos de Secretária Executiva, Assistente Administrativo, Auxiliar de Administração, Tesoureiro, Inspetor Tributário, Recepcionista e Telefonista	121
Quadro 6 :	Atribuições dos Cargos de Motorista e Operador de Máquinas	128
Quadro 7 :	Atribuições dos Cargos de Faxineira e Cozinheira	130
Quadro 8 :	Atribuições dos Cargos de Pedreiro, Calceteiro, Auxiliar de Pedreiro, Carpinteiro, Operário, Marteleiro, e Auxiliar de Jardineiro	131
Quadro 9 :	Cargos Administrativos Segundo as Atividades Básicas	160
Quadro 10 :	Atribuições dos Cargos de Pedreiro, Calceteiro, Operário, Operário de Pedreira, Jardineiro e Marteleiro	164
Quadro 11 :	Estruturas de Cargos de Provisão Efetivo Vigentes no Município C e no Município de Origem	167
Quadro 12 :	Relação entre os Cargos Operacionais e Administrativos Legalmente Instituídos e os Realmente Providos nos Municípios A, B, e C	197
Quadro 13 :	Estruturas Formais Atual e Proposta para o Município A	200
Quadro 14 :	Estruturas Formais Atual e Proposta para o Município B	202
Quadro 15 :	Estruturas Formais Atual e Proposta para o Município C	203

RESUMO

As transformações sociais, políticas e econômicas verificadas em escala global têm influenciado sensivelmente na definição de um novo papel e nova conformação do município enquanto ente integrante da federação. Neste contexto, busca-se investigar, em particular, a efetiva adequação das estruturas de cargos de provimento efetivo vigentes numa amostra de três pequenos municípios situados na região da Grande Porto Alegre - RS. A verificação desta adequação toma por orientação as necessidades efetivas da administração pública, bem como as realidades observadas no ambiente local.

Buscando captar a percepção de pessoas envolvidas diretamente com a formulação, gerenciamento e controle das estruturas de cargos vigentes nos municípios pesquisados, realiza-se um estudo que parte de uma coleta de dados baseada em fontes secundárias e avança para uma pesquisa *in loco*, que tem o propósito de levantar as necessidades e a natureza das atividades efetivamente desenvolvidas pelos servidores públicos nas prefeituras.

O estudo evidencia contradições entre *proposições legais* e orientações teóricas, acerca da definição das estruturas de cargos, e *necessidades reais* das administrações municipais quanto a pessoas e postos de trabalho. Verifica-se, assim, um confronto entre as estruturas formais e as estruturas reais em vigor.

Os resultados alcançados na pesquisa apontam para a existência de desconformidades entre as estruturas de cargos administrativos e operacionais definidas em lei e as reais necessidades dos municípios. Pôde-se perceber, nos três casos estudados, que a prática administrativa atual reflete um paradoxo. De um lado, existem sólidas orientações e pressupostos burocráticos e *legalistas* (princípio da legalidade administrativa) e, de outro, realidades permeadas de *ilegalidades* e desvios de função, que se justificam pela efetiva realidade dos governos municipais, que são pressionados por novas, muitas e diferentes demandas sociais.

A partir da análise das realidades encontradas nos três casos estudados, sugerem-se estruturas mais flexíveis e adequadas às necessidades dos respectivos municípios, evidenciando, assim, que os seus quadros de pessoal podem ser conformados a um novo e mais moderno papel.

ABSTRACT

Social, political and economical changes in global scale have strongly influenced the definition of municipality which, currently, has a new role and a modern relation to the federation. In this sense, this paper investigates specifically the adequacy of work position structures for personal admission in the public administration of three municipalities in the Great Porto Alegre area, RS, Brazil. The analysis of this subject considers the usual necessities of public administration, as well as the real conditions observed.

In order to present the way people who are directly involved in personal administration perceive this subject, a research based on secondary data was first conducted. Afterwards it evolved into a *in loco* research, with the purpose of pointing out the necessities and nature of the activities effectively carried out by public servers working in town halls.

This study presents contradictions between *legal propositions* and theoretical orientations regarding the definition of tasks' structures and *real necessities* in the public administration, concerning people and work positions. It has been identified at last that there is a conflict between real and formal structures.

The results indicate the existence of discontinuities between the structures of administrative and operational positions, as stated in law, and the real necessities of the towns. In the three cases which have been studied it is possible to assume that public administration

shows a paradox. On one side, there are clear orientations and bureaucratic as well as legal premises. On the other side, illegal procedures take part in public administration acts as a consequence of several social demands pressuring local governments.

According to the three cases which have been studied, more flexible structures fitting the necessities of the municipalities should be developed. It indicates that human resources in those administrations could be prepared for a new and modern role.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelos princípios recebidos.

À Luciane, minha esposa, pela compreensão e o apoio indispensáveis.

Aos professores do curso, que contribuíram para a expansão do meu horizonte de percepção.

Aos meus Orientadores, Prof^ª. Valmiria e Prof. Klering, pela valiosa atenção, por terem indicado o caminho, e pela competência, experiência e dedicação profissional dispensada.

“Se vi mais longe (...), foi porque estava colocado sobre ombros de gigantes.”

Isaac Newton (1643 - 1727)

Ainda, ao Tribunal de Contas do Estado, pelo apoio e incentivo.

E, por fim, a todas as demais pessoas que de alguma forma contribuíram para a consecução deste trabalho.

A todos, meu profundo reconhecimento.

INTRODUÇÃO

A *prefeitura* constitui organização administrativa mediante a qual o Poder Executivo municipal, sob a gestão política do prefeito, desempenha as funções de governo tanto no âmbito do território jurídico-político local, quanto nas relações com outros entes exteriores à municipalidade. À luz da interpretação sistêmica das organizações, o Executivo municipal consiste em um determinado número de subsistemas dinamicamente interdependentes. Do mesmo modo, o Executivo é em si um subsistema inserido em um ambiente formado por diversos outros sistemas igualmente inter-relacionados.

A confluência de alguns fatores determinantes, observados nestes últimos anos em escala nacional e mesmo mundial, tais como o fenômeno da globalização, sobretudo financeira

da economia mundial, e seu impacto no processo global de reestruturação dos espaços (territórios), o advento da Constituição Federal de 1988, entre outros, têm sido determinantes para a definição de uma nova posição a ser ocupada pelo município no contexto nacional. Insere-se, assim, atualmente, em um cenário social, político e econômico bastante dinâmico, cujas transformações, de um modo geral, vêm se processando no sentido do fortalecimento e valorização da instância local via redistribuição de recursos e atribuições do Poder Central para a esfera municipal.

Neste compasso, o município figura como um sistema complexo, sensível às tensões impostas tanto pelo ambiente externo quanto pelo interno, exigindo constante adaptação a fim de fazer frente às transformações e novas demandas.

No âmbito municipal, sobretudo nos municípios recentemente emancipados (1988, 1992 e 1996), o poder público local, centrado fundamentalmente no Poder Executivo, ocupa uma das principais posições no cenário municipal, constituindo-se, pois, em um ponto de convergência de esforços e solicitações de natureza social, política e econômica oriundas dos diversos atores do sistema local.

Considerando que parcela significativa das demandas, principalmente de cunho social, provenientes da coletividade local são atendidas pela administração pública, e que esta busca atendê-las, fundamentalmente, por intermédio da burocracia pública local, relevante se torna que este aparelho administrativo apresente-se estruturado de modo a prestar satisfatoriamente os serviços públicos.

Neste contexto inclui-se, dentre outras, a questão do desenho das estruturas de cargos (que molda e dá sustentação à estrutura de pessoal) especificamente como resultante do *desenho* de seus elementos componentes fundamentais - os *cargos públicos*. Acerca deste aspecto foi possível observar que, apesar de o conceito moderno de município ter mudado e evoluído, o paradigma norteador dos modelos de estruturas de cargos tem permanecido imutável.

No capítulo 1, busca-se definir o problema de pesquisa, expondo-se os objetivos e a justificativa da pesquisa. Apresenta-se, também, ainda que de forma sucinta, o contexto em que se insere o ente município, as transformações que vem sofrendo, bem como o movimento das emancipações e a conseqüente reestruturação dos espaços global e local.

O capítulo 2 encerra o aporte teórico necessário à discussão do tema em estudo. Com o propósito de obter uma compreensão tanto mais profunda quanto possível das variáveis que envolvem o objeto de estudo, optou-se por trazer à tona desde questões amplas, como o verdadeiro papel do Estado moderno, até aspectos mais específicos, como pontos da administração de pessoal e recursos humanos.

No terceiro capítulo, é tratada a metodologia de pesquisa relativa ao estudo, contendo sua classificação, delimitação dos casos estudados e instrumentos de coleta de dados empregados.

O capítulo 4 destina-se à apresentação da análise e resultados da pesquisa. A exposição compreende os três casos estudados individualmente, assinalando-se as particularidades e semelhanças observadas ao longo da análise.

Por fim, o capítulo 5 reúne conclusões e sugestões que, não obstante tenham recebido capítulo próprio, foram sendo colhidas ao longo do capítulo anterior. Integram também, este capítulo, algumas orientações para futuras pesquisas neste campo, necessárias ao aprofundamento das discussões acerca do tema.

CAPÍTULO 1 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1.1 O AMBIENTE EM TRANSFORMAÇÃO

Tratando-se de um estudo de natureza exploratória, que enfoca essencialmente a esfera local de governo, impõe-se, em caráter preliminar, definir em que contexto se insere o município nos dias atuais. A abordagem mostra-se relevante, na medida em que a instituição *município* tem apresentado no transcurso da história do país, um significativo desenvolvimento enquanto instância político-administrativa. Este avanço tem se acentuado a partir da década de

70, onde a manifestação do fenômeno pode ser observada em escala global. Busca-se assim, trazer a contribuição de alguns autores voltados ao tema.

Sensível às tensões reestruturadoras, que atuam interna e externamente aos estados nacionais, em escala global desde as últimas duas décadas, a Nação vem assistindo a momentos de crises e transformações de diversas ordens.¹ Neste ambiente em processo de redefinição e rearranjo da ordem institucional, dois fenômenos merecem destaque, não apenas pelas dimensões que alcançam, mas principalmente pelos reflexos que impõem ao espaço e à esfera local; quais sejam: a) a crise do federalismo; b) o processo de descentralização da atuação do Estado.

Por federação² entende-se “união” ou “pacto” entre elementos (estados e municípios) integrantes de um todo (nação), a partir de um Governo Central ou Federal. Nesta ótica, a federação corresponde a “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local” (Affonso, 1994, p.321).

Vale destacar, no entanto, que a noção de federalismo tem sido associada à de descentralização, envolvendo, segundo Affonso (1994), tão-somente uma parte dos elementos que compõem o pacto federativo: os estados e os municípios. Para Lordello de Mello (1991, p.199), o conceito de descentralização assume um caráter essencialmente político, posto que implica “governo próprio para as entidades descentralizadas”. Governo próprio, segundo o autor, importa em autonomia político-administrativa, e não soberania - atributo exclusivo dos Estados nacionais.

As tensões desagregadoras de natureza interna e externa ao espaço nacional têm conduzido à denominada “crise do federalismo”, que na concepção de Affonso (1994, p.

¹ Sobre essa questão, ver Fontes et al. (1996, pp.102-122).

² O ideal federativo no Brasil, data de 1889 quando, por ocasião do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, foi instituída a Federação e a República que, calcado no modelo dualista norte-americano, transformou as províncias do Império nos estados da República. O Art. 1º da Constituição Federal de 1988, estabelece que a República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Define, pois, a Lei Fundamental, em consonância com as orientações federalistas, uma

335), constitui dimensão fundamental da crise do Estado. Outro aspecto fundamental relacionado pelo autor, que cabe ser destacado entre as características da crise federativa em curso, diz respeito à *descentralização da organização federativa do país*.

Em vista das frágeis condições em que se apresentam os Estados nacionais periféricos, imersos em crises fiscais, financeiras e políticas, é possível se observar a definição de uma tendência de fortalecimento das relações de interação entre as esferas locais e o exterior, “em detrimento das articulações ao nível nacional e, assim, colocando em xeque a federação.” (Lacerda de Melo, 1996, p.299).

Assinala-se que neste momento de redefinição do papel do Estado, o grau de autonomia do poder político local verifica-se na proporção direta da efetiva descentralização das tarefas do Poder Central, em qualquer de suas esferas, visando, fundamentalmente, a garantir as funções de acumulação e dominação.³

A organização territorial do poder, e a “articulação do poder central com os poderes regional e local”, identifica-se na concepção de Affonso (1994), com o conceito de federação. Acentua, ainda, o mesmo autor, a importância dos fundos públicos na manutenção da complexa rede de alianças que constitui o “pacto federativo” vigente (Affonso, 1994, p.321). Acrescente-se, que dada a incapacidade do mercado de selar o pacto federativo mediante os fluxos econômicos inter-regionais, isto se processa com elevado grau de dependência dos fundos públicos (mais intensamente nos países com grandes desigualdades estruturais).

divisão tricotômica, ou seja, institui um terceiro nível na composição do Estado Federal: a União, ordem total; os Estados Membros, ordens regionais, e os Municípios, ordens locais (Ferrari, 1993).

³ O **Poder Local**, segundo Daniel (1988), distribui-se em: *poder político* local, *poder econômico* local e *poder social* local. O poder político local está associado aos Poderes Executivo e Legislativo locais, constituindo uma das esferas do Estado capitalista, assumindo funções específicas de acumulação e dominação materializadas no provimento de condições para a reprodução da força de trabalho (sistema viário, saneamento, educação, lazer, transporte coletivo, entre outros). O poder econômico local é integrado pelos setores do capital que dependem, para a realização de seu lucro, das ações de regulamentação e produção implementadas pelo poder político local. O poder social, por sua vez, tem natureza simbólica, residindo nos grupos sociais, de origem heterogênea, que representam a tradição e a cultura local, em contraposição à massa da população, funcionando como referência à legitimação do poder político local.

A federação apresenta um cenário de crise devido, em parte, à globalização econômica, à crise econômica brasileira e às disparidades regionais elevadas, que entre outros fatores elencados por Affonso (1994, p.323), promovem não apenas uma redução na função regulatória dos Estados nacionais, como na capacidade do Poder Central em “articular as esferas subnacionais de governo e costurar pactos inter-regionais de poder”.

Enfocando especificamente o grau de “municipalização de serviços” e sua relação com o efetivo poder de decisão no âmbito da gestão local, cumpre referir a posição de Carrion (1993), que concebe a descentralização como

“ alternativa conservadora à crise, servindo, antes do mais, para desonerar o governo central de parte de suas incumbências e, também, para criar novas oportunidades de investimento para o capital, nesta fase de reestruturação do capitalismo em escala mundial. A despeito disso, ela pode tornar-se, noutra contexto, elemento chave para a democratização do Estado porque cria, virtualmente, condições para o exercício democrático do poder, para o estabelecimento de mecanismos institucionais capazes de articular amplamente a sociedade local nas decisões importantes , tais como definição de prioridades e alocação de recursos.”(Carrion, 1993, p. 46).

Esta orientação encontra eco no posicionamento enunciado por Davidovich (1993, p.8), segundo o qual a descentralização atua “como válvula de escape para a crise fiscal do Estado, que enfrenta escassez de recursos e de meios institucionais para contemplar novas pressões políticas e sociais”.

Os movimentos de estruturação e fortalecimento das instâncias locais de poder atendem, em última análise, a interesses hegemônicos e desequilibrantes da sociedade, de

natureza neoliberal.⁴ Neste compasso, estar-se-ia promovendo a deterioração do Estado nacional, inviabilizando sua reformulação em bases legitimamente democráticas (Corragio 1974). Para o autor, o desenvolvimento de um efetivo poder local poderia alcançar êxito tão-somente em regimes de base popular.

Esta subtração de funções do Poder Central e transferência, juntamente com seu ônus, ao nível local, figura como reflexo das já mencionadas transformações que se processam no Estado nacional - decorrência da ação do processo de globalização econômica aliado às limitações da capacidade deste de suprir as demandas localizadas.

Não obstante o posicionamento desta *corrente* de interpretação, deve-se assinalar a existência de entendimentos que admitem a viabilidade de uma escala local de poder, independentemente de tratar-se de uma economia capitalista e ainda que articulada a outros níveis de dominação (Davidovich, 1993). Acrescente-se o caráter determinante da presença de certos elementos para a concretização da proposta, tais como: existência de bases sociais locais (elites, grupos econômicos, instituições tradicionais e novos líderes locais); ideologia da comunidade e, ainda, a unidade territorial, enquanto componentes relevantes e viabilizadores do exercício do poder local.

É relevante destacar, também, que “a descentralização pode identificar-se com várias ideologias”, restando de fundamental importância considerar o momento histórico, bem como a sociedade e seu nível de desenvolvimento social (Bobbio, 1994, p.333).

Em âmbito mundial tem se observado com mais intensidade, nos últimos anos, este movimento de “reconhecimento” da esfera local como instância de poder, quer no tocante à legitimação da ação do Estado, quer na busca pela conquista dos direitos sociais e da cidadania.

⁴ Vale frisar o posicionamento de Affonso (1994) acerca do postulado da descentralização enquanto parte do ideário neoliberal, somando-se, na concepção do autor, “aos cânones da privatização, da desregulamentação e da abertura externa”.

Independente, pois, do enfoque ou conteúdo ideológico que estes movimentos descentralizadores possam conter, a emergência das “forças e vontades locais” só encontrarão o desenvolvimento efetivo se estiverem presentes as “condições internas que sustentem a autonomia concedida, garantam as responsabilidades assumidas e mantenham uma administração eficaz” (Klering, 1991, p.151).

Neste sentido, ainda que as propostas descentralizadoras emergentes a partir da década de 70 encerrem uma valorização das formas de controle social e participação popular, há que se analisar com cautela este fenômeno, especialmente no que diz respeito à efetiva existência das condições necessárias à sua sustentação.

A questão é abordada por Tanzi (1995), que assinala a possibilidade de existirem situações particulares nas quais a política de descentralização pode não alcançar os resultados previstos, “a menos que mudanças importantes sejam promovidas nas condições existentes” (*apud* André Melo, 1996, p.23).

Efeitos perversos das descentralizações que ocorrem sem a presença de pré-requisitos fundamentais podem ser observados tanto em países do terceiro mundo, quanto do primeiro mundo. Dentre o elenco de efeitos não desejados, referidos por diversos autores, destaca-se o da reduzida qualificação das burocracias locais.

Na maior parte dos países, e em especial na América Latina, pode-se verificar casos onde há um pronunciado hiato entre as burocracias centrais e as locais no que tange à qualificação profissional dos servidores. Esta realidade reflete-se, pois, na perda de competência gerencial por ocasião das transferências de funções da esfera federal para o rol de atribuições da esfera local de governo (André Melo, 1996).

1.2 AS EMANCIPAÇÕES E O PROCESSO DE RESTRUTURAÇÃO DOS ESPAÇOS GLOBAL E LOCAL

A manifestação mais próxima e visível das tensões remodeladoras que afetam os Estados nacionais, observada em um de seus elementos constituintes fundamentais - o *território* -, é a aceleração dos processos de emancipação política e administrativa observados, em especial, no Rio Grande do Sul.

O fenômeno das emancipações encerra conteúdo e repercussões complexas de natureza social, política e econômica que interessam ser considerados para fins de contextualização do município no cenário nacional e global. Assim, frente à valorização crescente do local em detrimento do global, assumem caráter basilar, para a compreensão do fenômeno, as formulações teóricas que particularizam os espaços socialmente constituídos.

Buscando definir o “*espaço*”, é relevante trazer à tona o entendimento de Castells (1983, p.146), segundo o qual o espaço caracteriza-se pela “expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica”. Vale referir, ainda, o posicionamento de Barrios (1976), que define o espaço socialmente construído como “o conjunto de elementos materiais transformados pelas práticas políticas e constituídas em significados pelas práticas cultural-ideológicas”.

Segundo Fischer (1993, p.10), à noção de “*local*” associam-se dois conceitos complementares em determinado sentido, e antagônicos em outro. Pode referir-se a um “âmbito espacial delimitado” ou, ainda, “ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia”. Igualmente, contém “o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e integração de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns” Fischer (1993, p.10).

Na concepção de Becker (1988), alcançar o controle do espaço, posto que este constitui condição para a reprodução generalizada, “representa poder”, e o exercício do poder neste espaço define um espaço próprio e delimitado, um *território*.

A idéia de poder relacionada ao território desconsidera fronteiras político-administrativas, podendo, assim, encontrar-se contida nos limites do poder público, em qualquer das esferas ou, ainda, na área de domínio de grandes empresas. A territorialidade, segundo Davidovich (1993, p.12-3), evidencia-se pelo “domínio espacial abrangido por práticas de poder, que extrapolam os limites legais do município”, podendo, ainda, em determinados casos “corresponder a um recorte espacial menor que” esta dimensão.

Nesta linha, convém ressaltar a contribuição de Fischer (1993, p.11), para quem a concepção de “local” não está circunscrita à rua, ao bairro, ou mesmo à cidade. “O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado ao bairro e município, como contornos do local, mas não necessariamente”. A localidade caracteriza-se, assim, menos por um espaço físico e mais enquanto conjunto de redes estruturadas acerca de interesses identificáveis.

Na esteira deste emergente modelo de desenvolvimento capitalista, pode-se observar certas contradições, ou seja, num momento em que a globalização econômica orienta-se para a homogeneização de territórios e culturas, verifica-se também uma valorização crescente do individual e do fragmentado, implicando valorização da diferenciação espacial.

Segundo Fiori (1994), foram nos campos econômico e da divisão internacional do trabalho que se observou, durante a década de 80, os mais severos ataques aos Estados nacionais. Motivados em sua maior parte por crises internacionais, choques nos preços do petróleo e, ainda, pela política monetária norte-americana, assistiu-se ao enquadramento de parcela significativa dos países capitalistas ocidentais ao modelo de gestão econômica neoliberal (com fulcro nas máximas: estabilizar, desregular e privatizar), proposto pelos EUA e Inglaterra. Constituem fruto deste projeto global “os processos de globalização produtiva e tecnológica e de desregulação financeira de um capitalismo definitivamente universalizado” (Fiori, 1994, p.298-9).

Nesta linha, passa-se a refletir acerca do papel do Estado, visando a equacionar a relação entre o global e o fragmentado. Becker (1993) faz referência a este respeito nos seguintes termos:

“ À medida que se tornam mais complexas e conflitivas a produção do espaço e a relação público-privado, passam elas a exigir uma coordenação muito mais sofisticada de múltiplas finalidades econômicas, múltiplas técnicas e táticas, múltiplos tempos, envolvendo inclusive as relações de poder. (...) Não se trata do fim do Estado, mas da mudança do seu papel, questão crucial para os países da periferia e da semi-periferia, onde o Estado tem tido um papel central no crescimento econômico.” (Becker, 1993, p.32).

1.3 O PROBLEMA DE PESQUISA

1.3.1 Estudos Anteriores Relacionados ao Município

No campo da administração, o tema da organização e suas relações com o ambiente tem obtido, mais recentemente, considerável atenção por parte dos estudiosos da área. Autores como Hall (1984), Lawrence e Lorsch (1973), Blau e Scott (1979), entre outros, destacam a interação entre o ambiente social e as organizações. Segundo Blau e Scott (1979), as organizações estão de tal forma inter-relacionadas com os sistemas sociais mais amplos em que se inserem que as ‘fronteiras’ organizacionais com o meio não podem ser

claramente definidas. Acrescentam os autores que o “ambiente social influencia as organizações - sua estrutura interna e suas relações entre si - mas existem também processos de retrocarga, através dos quais as organizações influenciam seu ambiente” (Blau e Scott, 1979, p.223).

O caráter relevante da efetiva compreensão das relações entre estrutura e ambiente impõe que se observe, também, a interação que se verifica entre as comunidades e as organizações nelas inseridas. Blau e Scott (1979), referindo o levantamento bibliográfico empreendido por Form e Miller acerca deste tema, destacam que as influências exercidas pelas organizações sobre a comunidade afetam aspectos diversos, como a localização da comunidade, tamanho e padrão de crescimento, funções de desenvolvimento mais amplo, composição ocupacional, padrão de uso da terra, poder e estrutura de classe etc. De outra parte, a comunidade também exerce influência sobre a estrutura organizacional, definindo desde os tipos que podem se estabelecer, até o nível de especialização das organizações que ali se instalam.

Ainda que seja considerado reduzido o volume de conhecimento produzido relativamente à esfera de governo local, se comparado com a quantidade de estudos realizados em organizações privadas ou mesmo públicas em geral, contribuições relevantes podem ser referidas. Dentre tais, cita-se o estudo de Gehrke (1993), que aborda a relação entre os fatores ambientais e a estrutura organizacional em prefeituras gaúchas, alicerçado em estudo desenvolvido inicialmente por Fracasso (1970); busca verificar as inter-relações entre variáveis ambientais (população, idade do município, grau de urbanização, grau de dependência financeira, grau de industrialização e área geográfica) com a complexidade organizacional, o tamanho e o componente administrativo das organizações municipais.

De modo geral, estes estudos privilegiam uma abordagem essencialmente quantitativa, onde as relações propostas buscam alcançar diversos aspectos do sistema social local (variáveis organizacionais do Executivo municipal e ambientais). Cabe destacar, que apesar de realizados na década de 70 (Fracasso, 1970), e 90 (Gehrke, 1993), os resultados obtidos, em termos gerais, são convergentes (se confirmam e complementam), impondo-se,

pois, a necessidade de um ‘novo ajuste do foco de pesquisa’, visando não somente a um aumento do espectro de análise, mas a um aprofundamento em relação a alguns dos aspectos já estudados.

Assim, frente à importância que assume no contexto organizacional, pretende-se, com esta pesquisa, avançar no estudo das estruturas administrativas dos Poderes Executivos municipais, focalizando mais detidamente a estrutura de seus cargos de provimento efetivo em vigor.

1.3.2 Questão Central do Estudo

Partindo-se do estudo de municipalidades classificadas como de pequeno porte integrantes da região delimitada para o estudo, coloca-se como questão central desta pesquisa *a adequação das estruturas formais de cargos de provimento efetivo em vigor nos Poderes Executivos locais às necessidades da administração pública. Mais objetivamente, busca-se saber se os quadros formais de cargos de provimento efetivo em vigor em municípios de pequeno porte estão adequados à realidade local. Correspondem, satisfatoriamente, àquilo que deles se espera? São compatíveis com as potencialidades e/ou limitações locais?*

Para tanto, torna-se necessário definir em que grau a especialização das estruturas de cargos, combinada com a rigidez decorrente da vinculação ao direito, às normas legais e princípios constitucionais (pressupostos essencialmente burocráticos), constituem um entrave à adaptação do aparato administrativo às demandas locais por parte do gestor público.

1.4 OBJETIVOS DO ESTUDO

1.4.1 Objetivo Geral

Analisar a forma pela qual se estruturam os cargos de provimento efetivo do Poder Executivo de municípios de pequeno porte da região da Grande Porto Alegre e oferecer possíveis opções de redimensionamento dos Planos de Cargos com vistas a um melhor aproveitamento e direcionamento dos recursos humanos.

1.4.2 Objetivos Específicos

- analisar as estruturas formais de cargos de provimento efetivo definidos nas leis municipais;
- identificar as necessidades reais das administrações municipais em termos de estrutura de cargos;
- investigar o arranjo real e o funcionamento das estruturas de pessoal vigentes nos municípios;
- confrontar o arranjo real das pessoas com as estruturas *formais* de cargos visando a evidenciar as possíveis impropriedades e deficiências destas últimas;
- verificar a viabilidade de uma proposta de ampliação de tarefas nos Planos de Cargos e Carreiras;
- definir um modelo alternativo de estrutura de cargos de provimento efetivo para os municípios pesquisados.

1.5 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O Estado do Rio Grande do Sul possui atualmente 467 municípios instalados (mais outros 30 criados por lei), dentre os quais cerca de 70% são de pequeno porte, com uma população residente inferior a 10.000 habitantes. A classificação segundo o porte populacional adotada assentou-se na categorização definida por Bremaeker (1994)⁵.

Grande parte destes municípios alcançaram sua emancipação política e administrativa em 1988, 1992 e 1996; sendo instalados, respectivamente, em 1989, 1993 e 1997. Saliente-se, ainda, que quase todos os 194 municípios instalados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 são de pequeno porte.

A promulgação da Magna Lei de 1988 representa um marco importante, vez que além de consolidar o contexto atual de tendência à descentralização das ações do poder público, materializadas nas novas diretrizes traçadas, evoluiu no tocante à constituição dos quadros e provimento dos cargos públicos.

Por ocasião da instalação dos municípios, atenção especial deve ser dispensada à composição do aparato administrativo que constituirá o instrumento mediante o qual os chefes dos executivos passarão a implementar suas políticas públicas. Destaque-se que o dimensionamento impróprio das estruturas de cargos de provimento efetivo (quadro permanente de cargos) tende a repercutir em gastos elevados desnecessários com pessoal, podendo contribuir para a redução dos níveis de investimentos públicos no âmbito da esfera municipal de governo.

A eficiência e eficácia da execução dos serviços públicos municipais, criados e prestados segundo as necessidades dos administrados, decorre, fundamentalmente, além da disponibilidade de recursos, da forma como estão organizados. A organização do serviço

⁵ **Pequeno porte:** população *até 10.000 habitantes*; médio porte, população entre 10.001 e 50.000 habitantes; e grande porte, população superior a 50.000 habitantes.

público municipal deve, por conseguinte, estar apta a corresponder satisfatoriamente às demandas locais (Rabi, 1994).

De outra parte, a exigência constitucional de uma organização legal do serviço público confere às estruturas de pessoal uma significativa rigidez (toda a criação, extinção ou modificação de cargo público deve processar-se, obrigatoriamente, através de norma legal aprovada pelo Poder Legislativo). Associe-se, a isso, a cultura legalista profundamente arraigada no campo da administração pública, onde não raras vezes as análises de questões importantes próprias das ciências administrativas cedem espaço às interpretações circunscritas ao campo do direito administrativo. Assim, o que é complementar passa a ser principal, e o que é central - a administração - é relegado a acessório.

Consolidado o caráter pouco flexível dos quadros de pessoal permanente dos órgãos da administração pública direta, acentua-se ainda mais a importância de uma estrutura dimensionada de forma a maximizar o atendimento ao interesse público e minimizar os custos de manutenção destes aparelhos.

Maximizar a satisfação das demandas públicas significa disponibilizar à população local, por intermédio do aparato administrativo municipal, os serviços públicos nos níveis de qualidade desejados (Rocha, 1991). O atendimento a estas demandas (em constante evolução) será alcançado pelo gestor público com tanto maior sucesso, quanto maior for a flexibilidade administrativa e facilidade de gerenciamento que dispuser.

A flexibilidade administrativa é um assunto em voga atualmente no amplo campo da administração, assumindo nos segmentos mais dinâmicos da economia caráter determinante para a continuidade de um negócio. No âmbito da administração pública não deve ser diferente e com especial ênfase na esfera local de governo, que passa ultimamente à condição de depositária de diversas atribuições antes de competência do poder central.

A busca desta flexibilidade administrativa passa pela estrutura de pessoal da organização, que normalmente caracteriza-se por acentuadas orientações burocráticas, onde os

ditames legais tendem a assumir papel preponderante. Neste sentido, faz-se mister buscar alternativas que, atendendo às determinações constitucionais, proporcionem aos aparatos administrativos municipais condições de responder à dinâmica e às particularidades das demandas locais.

Especialmente nos municípios de pequeno porte, as estruturas de cargos vigentes tendem a apresentar algumas características próprias que, devido à sua natureza, parecem indicar que os pressupostos que norteiam sua formulação são frágeis. Dentre tais, destaca-se a excessiva complexidade das estruturas de cargos. Isso leva, muitas vezes, à existência de cargos demasiadamente especializados, que fazem coexistir e prosperar, com a estrutura definida legalmente (*formal*), uma estrutura *real*, em muitos aspectos, diversa.

Disso decorrem desvantagens, que constituem as premissas básicas desta pesquisa, quais sejam: a) os desvios de função e b) a vacância dos cargos.

Assim, veja-se:

a) os *Desvios de Função* (nível de integração das tarefas):

Estruturas especializadas tendem a contemplar muitos cargos que reúnem individualmente um número limitado de atribuições. As dificuldades em prover determinados cargos (advindas de concursos com baixa procura, elevada rotatividade, falta de pessoal qualificado etc.) conduz o administrador público a alocar, para o desempenho destas atribuições, servidores investidos em outros cargos, caracterizando-se o desvio de função. De outra parte, deve-se observar que, independentemente da vacância do cargo (por vezes devido a motivos alheios à vontade do gestor público), a necessidade de realização das atribuições que o integram, e que não raras vezes reveste-se de significativa relevância, continua existindo.

O desempenho de atribuições em desvio de função, além de configurar irregularidade administrativa, pode resultar em demandas em juízo por parte de servidores,

requerendo direitos inerentes às atribuições exercidas em desvio de função (equiparação salarial, vantagens etc.).

Em suma, elevados níveis de especialização na estrutura de cargos, aliados às limitações e deficiências no recrutamento de pessoal, que são uma realidade nas comunidades locais, tendem a aumentar a probabilidade de que a escassez de recursos humanos qualificados por concurso resulte em serviços prestados por pessoal em desvio de função.

b) a *Vacância dos Cargos*:

Quando dimensionadas em desacordo com a realidade local, as estruturas de cargos apresentam, pelos fatores já referidos anteriormente, dificuldades em seu preenchimento. Alguns cargos, em face da especialização e dos requisitos para provimento, podem permanecer vagos por longo tempo, tornando a estrutura de pessoal um campo fértil para a proliferação dos desvios de função e contratações por prazo determinado (Art. 37, inciso IX, da Constituição Federal).

Neste sentido, a vacância dos cargos pode ser também considerada um indicador de ineficiência da estrutura de pessoal, denotando que o cargo é dispensável para a administração pública ou não tem procura por ocasião dos certames (em virtude dos requisitos para investidura estarem dissociados da realidade local - falta de pessoas qualificadas para os cargos - ou, ainda, não despertarem interesse de candidatos).

Acrescente-se, por fim, que o ritmo dos processos de emancipação político-administrativa tem crescido a partir da década de 80 (Tabela 4) e, caso seja mantida a legislação reguladora desses processos, os estudos voltados à proposição de modelos alternativos de quadros de pessoal efetivo, que respondam de forma mais eficiente, eficaz e realista às demandas locais, devem encontrar pontos de aplicação.

Tabela 1: Evolução das Emancipações no RS - Décadas de 80 e 90

Ano	nº de municípios emancipados	nº de municípios do RS
1982	12	244
1987/88	89	333
1992	94	427
1996	40	467
Total	234	467

Fonte: Assembléia Legislativa do Estado do RS - *Evolução Municipal do RS -1809/1992*

Assinale-se, por oportuno, que existem 30 (trinta) novas localidades do Estado com eleições previstas para 2000 e instalação em 1º de janeiro de 2001, todas incluídas na categoria populacional de pequeno porte, que somente nos aparatos administrativos, que servem aos Poderes Executivos, deverão alocar, a julgar pela média de servidores municipais de municípios da mesma categoria, um total de 2700 a 3000 servidores em caráter efetivo. Os resultados deste estudo podem, portanto, subsidiar a tomada de decisão dos administradores públicos locais.

1.5.1 Condicionantes Teóricas e Jurídicas Vigentes

Não obstante às inovações introduzidas pela Constituição Federal, o município brasileiro, de um modo geral, não obteve ainda o devido reconhecimento, nem a atenção merecida e necessária para capacitá-lo ao efetivo exercício de suas finalidades. No âmbito de sua organização administrativa, as municipalidades, em sua grande maioria, não têm correspondido aos avanços alcançados no campo legal. Segundo avalia Tinôco (1995), a capacidade gerencial dos aparatos burocráticos municipais tem se mantido aquém dos níveis satisfatórios devido ao despreparo em termos de treinamento e capacitação técnica destes aparelhos, bem como à falta de reformulação das antigas estruturas institucionais concebidas a partir do modelo autoritário e centralizador já ultrapassado.

O modelo de estrutura administrativa das organizações públicas, de uma forma geral, encontra respaldo teórico fundamentalmente nas abordagens clássica e estruturalista da administração, assumindo proporções significativas a ênfase na estrutura organizacional, na divisão do trabalho e especialização dos funcionários.

Analisando-se as estruturas de pessoal dos municípios de pequeno porte, em particular, pode-se observar as mais variadas configurações, integradas por cargos com as mais diversas denominações e distribuídos num amplo número de categorias funcionais.

A extrema complexidade e rigidez das estruturas organizacionais não correspondem às tendências da moderna administração, onde os esforços orientam-se no sentido da flexibilidade, horizontalidade das estruturas e multifuncionalidade dos cargos.

Há que se considerar, no entanto, que a administração pública encerra particularidades a serem observadas no que tange à modernização da gestão de recursos humanos. Os aspectos centrais, em se tratando de condicionantes específicas do estágio particular de evolução em que se encontra a administração pública, são: os institutos do concurso público⁶ e da estabilidade⁷, além dos fortes traços burocráticos que permeiam as organizações públicas⁸.

⁶ Enfocando a forma de provimento de cargos e empregos públicos, pode-se verificar que a Constituição Federal de 1988 inovou, e com muita justiça, em relação à Magna Lei de 1967/69, no que diz respeito à exigência do prévio *concurso público* para toda e qualquer investidura em cargos públicos.

O parágrafo primeiro do artigo 97 da Constituição Federal de 1967/69 determinava a obrigatoriedade do concurso público somente para a primeira investidura. Nestes termos, fazia-se possível a realização de certames de caráter interno, permitindo a ascensão vertical entre cargos pertencentes a carreiras diversas, assim como dispensava da prestação de prévio concurso público a investidura em empregos públicos (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas).

Se por um lado o dispositivo expresso no inciso II do art. 37 da Constituição Federal tem efeito moralizador no sentido de promover a igualdade de oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos a todos os brasileiros que satisfaçam aos requisitos previstos em lei, permitir a seleção dos melhores recursos humanos disponíveis no mercado para admissão, e evitar os inchaços da máquina pública, via contenção dos ingressos desordenados de pessoal nos órgãos integrantes da administração pública direta e indireta; por outro, acentuou a rigidez das estruturas de pessoal, dificultando a movimentação e fluidez de servidores.

É incontestável, portanto, que as inovações contidas no Texto Constitucional vigente representam, frente às transformações que se verificam no dinâmico campo da administração, mais um desafio aos administradores públicos. Associa-se, pois, às peculiaridades inerentes à administração de recursos humanos, a vedação da movimentação de servidores entre cargos que não sejam dispostos em carreiras.

Neste sentido, reforça-se a idéia de que as estruturas de pessoal, reflexos dos quadros de cargos e carreiras instituídos em conformidade com os ditames legais, sejam adaptáveis ao contexto atual e passíveis de se ajustarem às constantes mudanças que se processam, em especial, nas administrações municipais.

1.5.2 Contribuições Pretendidas

Este estudo tem o propósito fundamental de reunir elementos que permitam desenvolver modelos de arranjos de pessoal mais adequados e modernos, que possam contribuir para o avanço da administração de recursos humanos no campo da administração pública municipal.

⁷ Se o instituto do concurso público atua como instrumento moralizador e regulador do ingresso no serviço público, a estabilidade - garantia constitucional expressa no artigo 41, *caput* - limita consideravelmente o desligamento destes servidores após dois anos de efetivo serviço. Assim, uma vez ingresso no serviço público, a “saída” do servidor ocorre, via-de-regra, tão-somente pela exoneração ou aposentadoria.

⁸ Deve-se assinalar, por oportuno, o dispositivo expresso no *caput* do art. 39 do texto constitucional, que prevê a instituição de “regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta” nos três níveis de governo. Acentua-se, assim, em combinação com os princípios que norteiam os atos do administrador público, previstos no *caput* do art. 37 da Lei Maior (legalidade, igualdade, publicidade e moralidade), o caráter burocrático da administração pública.

Quadros de pessoal efetivo especializados e complexos tendem a alocar maior número de servidores ocupando cargos com um número limitado e restrito de atribuições (tarefas). Tendem a exigir processos seletivos (concursos públicos) com maior frequência e em maior número, que demandam tempo e recursos. Tendem a apresentar um maior número de servidores impedidos de serem alocados em atividades variadas (o que poderia vir ao encontro dos anseios dos servidores e ser favorável à própria administração), devido às limitações legais que restringem formalmente as atribuições do cargo.

As restrições de diversas ordens, inclusive de natureza constitucional quanto à mobilidade de pessoal no interior da estrutura de cargos, associada à efetiva necessidade de pessoas no exercício de determinadas tarefas que integram cargos não providos (vagos), resulta de fato (que torna-se muitas vezes a alternativa única do administrador público) na alocação de servidor em desvio de função ou, na contratação de pessoal em caráter emergencial. É relevante destacar, por oportuno, que estas práticas têm como decorrência a busca via judicial por parte dos “servidores” em desvio de função e contratados temporariamente, de equiparações salariais, indenizações, reintegrações, etc.

Em síntese, a criação e o provimento dos quadros de cargos na administração pública são etapas cujos atos que a integram revestem-se de determinadas formalidades e guardam, necessariamente, um intenso vínculo jurídico-legal. Basta dizer que os ditames constitucionais, por si só, inviabilizariam qualquer intenção de promover mudanças alternativas nesses aspectos em nível municipal.

Busca, ainda, proporcionar uma fonte de consulta referente à estruturação e dimensionamento de quadros de pessoal para municípios, principalmente os de pequeno porte; que possa servir de subsídio para os futuros administradores e profissionais que atuam na área de recursos humanos.

CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O ESTADO MODERNO

Com o propósito de trazer um aporte teórico consistente e relevante à compreensão dos aspectos relacionados ao problema de pesquisa, optou-se por lançar preliminarmente as bases conceituais que permitam identificar em essência o real significado do *Estado local*.

Seja pela amplitude de seu alcance, seja pela diversidade de formas mediante as quais se manifesta, o Estado moderno pode ser destacado como elemento que assume posição central entre as mais complexas instituições concebidas pelo homem.

Uma primeira aproximação acerca de sua natureza, permite, de um modo geral, identificar no Estado três elementos fundamentais indissociáveis, quais sejam: poder político; povo; e território (Gruppi, 1996). Contudo, a compreensão do que seja e quais são efetivamente as funções e o motivo da existência do Estado, demanda um aprofundamento maior, principalmente no que tange ao seu aspecto político.

Neste particular, Max Weber representa ponto de referência obrigatório. O Estado moderno, na concepção weberiana, encerra em sua essência a existência de uma ordem legal, uma burocracia, uma jurisdição compulsória sobre determinado território e, principalmente, a detenção do *monopólio do uso legítimo da força física* (Bendix, 1986).⁹

Evoluindo da noção de Estado proposta pelo teórico absolutista Thomas Hobbes (1588-1679) e, mais tarde, pelos representantes da corrente contratualista, mais notadamente a de inclinação liberal do século XVII inaugurada por John Locke (1632-1704) e outros; alcança-se, a partir das interpretações propostas inicialmente por K. Marx e F. Engels, uma leitura mais consistente acerca do que seja, efetivamente, o Estado, sua origem e propósitos, segundo uma perspectiva de classes.

⁹ Segundo a formulação weberiana, uma comunidade política pode ser considerada um “Estado moderno” quando se fizerem presentes: “1) uma ordem administrativa e jurídica sujeita a alterações através de legislação; 2) um aparelho administrativo que conduza os assuntos oficiais de acordo com a regulamentação legislativa; 3) autoridade com poder sobre todas as pessoas - (...) - e sobre a maioria das ações que aconteçam na área de sua jurisdição; 4) a legitimação para usar a força dentro de sua área, quando a coerção é permitida ou recomendada pelo governo legalmente constituído, isto é, se estiver de acordo com algum estatuto promulgado.” (Bendix, 1986, p.323).

Para Hegel, o Estado ideal, eterno e não histórico, deveria proporcionar “uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade”, posto “acima dos interesses particulares e das classes”, garantindo as condições necessárias à “competição entre os indivíduos e os grupos”, ao passo que “os interesses coletivos do ‘todo’ social seriam preservados nas ações do próprio Estado” (Carnoy, 1986, p.66-67). Na ótica hegeliana, o Estado, enquanto “realidade moral”, sintetizando o substancial e o particular, encerra o interesse universal, constituindo-se em instância suprema que elimina todas as particularidades no seio de sua unidade (Tragtenberg, 1992, p.22).

A corrente marxista, em contraposição, concebe o Estado como instrumento de dominação posto a serviço da classe capitalista, atuando como mediador, não acima, mas envolvido nos conflitos de classes. O Estado, sob esse prisma, seria “uma expressão ou condensação de relações sociais de classe, e essas relações implicam na dominação de um grupo por outro” (Carnoy, 1986, p.316).

Engels define o Estado não como

“um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a ‘realidade da idéia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’ como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (Engels, 1982, p.191).

O Estado assume, pois, neste contexto, um papel específico de dominação e acumulação, envolvendo as três esferas políticas. Estas funções específicas materializam-se diretamente na manutenção das condições para a reprodução da força de trabalho e, de forma subsidiária, na garantia à reprodução do capital; quais sejam: educação; saúde; saneamento; sistema viário, transporte coletivo; etc.

Neste compasso - enfocando-se o nível local de governo -, as providências tomadas por este *'Estado local'* criam também, as condições para o desenvolvimento do capital privado. Os governos locais assumem papel importante no processo de desenvolvimento, não necessariamente mediante a produção direta, mas atuando no sentido de propiciar um ambiente adequado para a movimentação e produção de bens e capitais. As possibilidades de investimentos e lucros aumentam, por conseguinte, à medida que se expande a criação de novos municípios (Mesquita, 1992).¹⁰

Alguns autores da corrente marxista entendem que a idéia de poder local encontra-se em um nível político subordinado em relação ao Estado central. Outros autores, entretanto, rejeitam formulações marxistas que imponham ao local, uma função de caráter tão-somente reprodutivo das contradições gerais existentes na estrutura de classes em nível nacional. A esfera "local" encerra, pois, particularidades específicas, não refletindo, obrigatoriamente, as contradições observadas em âmbito "nacional". (Pinho, 1993)

A determinação da especificidade da esfera local, segundo Pinho (1993), demanda a definição objetiva das relações existentes entre o "Estado central" e o "Estado local". Segundo o autor, dentre as "duas funções básicas do Estado - acumulação e legitimidade -

¹⁰ Cumpre acentuar que os movimentos emancipacionistas, segundo a autora, "parecem estar servindo de veículo a frações sociais dominantes desejosas de se tornar frações governantes locais, isto é, ampliar seu patrimônio de poder" (Mesquita, 1992, p.180). Em que pese essa questão, a autora destaca os níveis reduzidos de antagonismos entre os segmentos sociais, observados também em relação aos pleitos emancipatórios. Isto pode estar relacionado, entre outros fatores, pela possível futura "presença do Estado onde este tem sido omissos para as frações sociais dominadas: escola, posto de saúde, hospital, transporte, abertura de estradas e ruas, calçamento, etc." (p.180).

cabe mais ao Estado central a primeira, enquanto que a segunda repousa sobretudo no nível local” (Pinho, 1993, p.51).

2.2 O FENÔMENO BUROCRÁTICO

Em se tratando de um estudo que envolve fundamentalmente o aspecto administrativo da entidade ‘*município*’, buscou-se tratar também o fenômeno burocrático e suas particularidades.

A concepção formulada por Hegel acerca da burocracia deveria representar, por óbvio, uma extensão lógica de sua perspectiva universalista e idealista do Estado. Assim, segundo a ótica hegeliana a burocracia deveria encarnar o “interesse geral”.¹¹

Nesta situação, a burocracia, enquanto elemento integrante de uma estrutura tripartite (Estado, sociedade civil e burocracia), assume o papel de *segmento* mediador entre a sociedade civil e o Estado. Materializar a interface de conciliação entre o interesse universal (Estado) e os interesses particulares das corporações privadas (sociedade civil) constituiria sua missão fundamental (Tragtenberg, 1992).

Segundo a vertente marxista, o interesse geral, em verdade, se reduz ao interesse próprio da burocracia “que exige a permanência das esferas de interesse particular - das

¹¹ A etimologia do termo *burocracia* denota o desenvolvimento de seu significado ao longo do tempo. Com origem no latim vulgar *bura*, variante do latim tardio *burra*, sua acepção, no século IV, era *‘pano grosseiro de lã’*, ou seja, *burel*. Na língua francesa empregava-se o vocábulo *bure* (século XI) e o derivado de *bureau* (século XII), referindo-se a um *‘tipo de burel, ou tecido grosso’*, que se transformou em *‘cobertura de mesa’*, feita desse pano, no século XIII. Da denominação do tecido de lã com que se forravam as mesas, passou-se para a própria *‘mesa de escrever’* (século XV) e *‘cômodo ou lugar em que se encontra tal mesa’* (fins do século XVI) A seguir, sucessivas significações: *‘local de trabalho de quem desenvolve atividade profissional em mesas’*, *‘as pessoas que tem tal função’* (*garçons de bureau*), *‘os locais e os trabalhos realizados’*, isto é, *‘lugar e função de administração, da tramitação das decisões políticas e do elemento humano encarregado de executar esse tipo de trabalho’*. É no século XVIII que, para designar a influência crescente dos escritórios (e da administração) na atividade das pessoas, Jean-Claude Marie Vicent, Signeur de Gournay (1712-1759), economista francês, cria o hibridismo *bureaucratie*, juntando ao *bureau* a base *kratia*, *‘poder, autoridade, lei’*, do grego *krátos*, *‘força, domínio, poderio’*. No século XIX o termo se firma: francês - *bureaucrate* e *bureaucratique*; inglês - *bureacracy* e *bureaucral*; italiano - *burocrazia* e *burocrate*; espanhol - *burocracia* e *burócrata*; português - *burocracia* e ***burocrático***.

corporações e dos Estados - para representar frente a ela uma universalidade imaginária” (Lefort, 1983, p.151). A burocracia, acrescenta o autor, “atribui ao Estado seus objetivos que são os de manter a divisão social para confirmar e justificar seu estatuto próprio de corpo particular e privilegiado na sociedade” (Lefort, 1983, p.151).

Conforme Lefort (1983), a burocracia figura como um organismo “especial” no âmbito da sociedade. Não constitui, contudo, uma classe ou um segmento semelhante àqueles passíveis de serem identificados no interior de uma classe. Sua existência está condicionada, pois, à divisão da sociedade em classes permeadas por antagonismos irreconciliáveis. Neste ambiente de conflito entre as classes, a burocracia assume a função de garantir a manutenção das regras que instituem uma ordem comum de dominação.

A burocracia assume, assim, a condição de um “órgão” posto a serviço da classe dominante, localizada de algum modo entre os dominantes e os dominados (Lefort, 1983).

2.3 A CONTRIBUIÇÃO DE MAX WEBER

Os estudos de Weber, especialmente acerca da burocracia, suas características e implicações, marcam a transição da teoria da administração para a sociologia da organização (Tragtenberg, 1992). O fenômeno burocrático é analisado por Weber sob três aspectos distintos, quais sejam: o *político*, enquanto manifestação do sistema dominante; o *sociológico*, como uma organização social; e o *administrativo*, enquanto aparelho encarregado de sustentar racionalmente o controle dos processos administrativos (Lakatos, 1991).

Segundo a concepção weberiana, a burocracia constitui um tipo de poder. Representa um sistema onde a divisão do trabalho é orientada segundo os objetivos visados de forma essencialmente racional.

Weber estabelece significados distintos para os fenômenos *poder e dominação*. *Poder*, segundo Weber (1991, p.33), “significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”. O fenômeno *dominação*, por outro lado, é entendido como “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis; (...)” (Weber, 1991, p.33).

Observe-se que ao definir *dominação* como a probabilidade de encontrar em determinado grupo obediência para ordens específicas, Weber ressalta que não implica *toda* espécie de probabilidade de exercício do *poder* ou da *influência*. A *dominação* (ou autoridade), alicerça-se, pois, em cada situação particular, em motivos diversos, associados desde a “hábitos inconscientes” até considerações essencialmente racionais (Weber, 1991).

No que se refere aos fundamentos (motivos, interesses, etc.) que revestem e sustentam determinada relação de *dominação*, cabe destacar o aspecto denominado *legitimidade*. Segundo Weber (1991), as relações de *dominação* não se mantêm voluntariamente assentadas tão-somente sobre motivos materiais, afetivos ou racionais; buscam, fundamentalmente, despertar e manter, em relação ao grupo, a crença na legitimidade desta relação. Assim, a natureza da legitimidade que se busca alcançar deve variar segundo a relação de *dominação*, que envolve desde a forma de obediência que molda a essência dessa *dominação*, passando pelo grau de estabilidade da relação, até as conformações e características do aparelho administrativo que visa a dar-lhe sustentação.

O exercício da *dominação* sobre um grupo demanda, via de regra, a existência de um *quadro administrativo* vinculado ao dirigente, seja por motivos afetivos, de costume, ou de caráter racional.

De fato, Weber descreve os três tipos puros de *dominação* legítima existentes: a carismática; a tradicional; e a racional (legal).¹² Faz isso considerando basicamente a natureza

¹² O fato de não existirem na realidade figura como característica principal dos tipos ideais de *dominação*. A tipologia serve, todavia, de modelo para a análise e compreensão de casos concretos. (Lakatos, 1991).

das crenças que sustentam a posição de dominação do *governante* - o que *legitima* sua atuação -, e a característica do *aparelho administrativo* que garantirá a execução das suas *ordens*.

Na relação social de dominação do tipo racional-legal, a burocracia constitui o estrato ou aparelho administrativo correspondente. A burocracia é concebida, assim, sob a ótica administrativa, como uma expressão do sistema de dominação racional-legal.

A noção de burocracia para Weber (1976, p.20-21) está associada a uma construção social envolvida por um alto grau de formalismo, implementado por um conjunto de normas escritas, contemplando uma estrutura de cargos estabelecida de forma hierárquica segundo uma divisão tanto vertical, quanto horizontal do trabalho. O recrutamento de seus membros - os funcionários que integrarão os *quadros* - se processa com atenção ao princípio da impessoalidade; critério segundo o qual orienta-se, também, as relações *interna corporis*.

2.3.1 As Disfunções do Modelo Burocrático

Se para Weber a burocracia constitui a forma de organização eficiente por excelência,¹³ apresentando como principais vantagens a racionalidade, a precisão, a

A dominação do tipo *tradicional* encontra fundamento em crenças relativas à santidade das tradições desde sempre em vigor. O senhor é obedecido em vista da dignidade pessoal atribuída pela *tradição*. O *quadro administrativo* é integrado por ‘servidores pessoais’, cujas relações com o senhor encontram-se assentadas na fidelidade pessoal em detrimento de uma relação que envolva os deveres objetivos dos cargos.

A dominação *carismática* assenta suas bases sobre a veneração extracotidiana de santidade, poder histórico ou caráter exemplar de um indivíduo (“carisma” - “pela graça de Deus”), bem como das ordens dele emanadas. O *quadro administrativo* é definido segundo critérios de confiança. Inexistem ‘carreiras’ ou ‘hierarquias’, tão-somente a nomeação decorrente da vontade do líder. A *legitimidade* se mantém apenas enquanto o carisma pessoal encontra reconhecimento entre os dominados, daí o elevado grau de *instabilidade* desta relação social.

A relação de dominação de caráter *racional-legal* repousa na crença acerca da legitimidade contida nas normas e regras estatuídas com base na razão e no direito. (Weber, 1991).

¹³ “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 um 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

univocidade de interpretação, uniformidade de rotinas e procedimentos, constância e continuidade, entre outras; Merton identifica conseqüências imprevistas ou disfunções que conduzem à ineficiência da organização burocrática. Tais anomalias de funcionamento da estrutura burocrática decorrem, segundo Merton (1978), a interação do elemento humano com o modelo burocrático preestabelecido.

As disfunções apontadas por Merton podem ser sintetizadas como: a) a internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos; b) excesso de formalismo; c) resistência às mudanças; d) despersonalização dos relacionamentos; e) categorização como base do processo decisório; f) superconformidade às rotinas e procedimentos; g) exibição de sinais de autoridade; h) conflitos com o público-cliente.

Weber, no entanto, já observara a fragilidade da estrutura racional (Etzioni, 1976). Segundo o autor citado, um típico dilema da organização burocrática é, por um lado, a atuação constante de forças exteriores à estrutura para encorajar o burocrata a seguir outras normas diferentes daquelas estabelecidas para a organização, e por outro, a tendência ao enfraquecimento do compromisso dos subordinados com as regras burocráticas.

Nesta via de entendimento, em face do elevado nível de renúncia necessário à manutenção da capacidade de restringir-se às normas, “as organizações burocráticas tendem a

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. (...) o funcionário é sempre livre para demitir-se. A escala salarial é inicialmente graduada de acordo com o nível hierárquico; além desse critério, a responsabilidade do cargo e as exigências do ‘status’ social do ocupante podem ser levadas em conta; 7) O cargo é considerado como única ou, pelo menos, principal ocupação do funcionário; 8) O cargo estabelece os fundamentos de uma carreira. Existe um sistema de ‘promoção’ baseado na antigüidade, 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” (Weber, 1976, p.20-21).

se desfazer, seja na direção carismática, seja na tradicional, em que as relações disciplinares são menos separadas das outras, mais *naturais* e *afetuosas*” (Etzioni, 1976, p. 85)¹⁴.

2.4 A ESFERA LOCAL DE GOVERNO

2.4.1 A Origem Histórica

O surgimento do Município¹⁵, enquanto unidade político-administrativa, remonta à antiguidade com a República Romana, tendo como objetivo precípua a manutenção da dominação pacífica das cidades conquistadas pelo poder militar.

As localidades conquistadas adquiriam, em troca de sua fiel submissão às leis romanas, prerrogativas que compreendiam desde simples direitos privados (*jus connubi*, *jus commercii*), até a capacidade política de administrar a própria cidade, assim como de eleger seus governantes (*jus suffragii*). As comunidades detentoras desses direitos eram consideradas municípios (*municipium*).

Vale acentuar que a escolha dos governantes locais era prerrogativa dos homens livres, os cidadãos dos municípios (*civis municipales*). Direito não estendido à categoria composta pelos estrangeiros (*incolae*) originários da região dominada.

As administrações locais efetivavam-se mediante um colégio composto de dois a quatro magistrados investidos de supremo poder e, em especial, da aplicação da justiça. Havia, ainda, o auxílio de magistrados inferiores, encarregados administrativos e de polícia (*aediles*). Também integravam a administração municipal o encarregado da arrecadação (*quaestor* ou

¹⁴ O autor acrescenta, ainda, que a capacidade de renúncia exigida pela organização racional não pode se desenvolver em seu interior, dependendo, pois, de relações sociais de maior amplitude, de natureza tradicional e/ou carismática (Etzioni, 1976).

exactor), o encarregado da fiscalização dos negócios públicos (*curator*), o defensor da cidade (*defensor civitatis*) e os escribas (*scribae*), com a função de auxiliar os magistrados.

O Conselho Municipal, constituído de cidadãos do município (*civis municipales*) escolhidos periodicamente (*duoviri quinquenales*), instituiu as leis locais.

Julio Cesar, por meio de uma lei - *Lex Julia Municipalis* -, no ano de 79, estendeu este sistema de governo a todas as Colônias da Itália e, posteriormente, a todas as províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica.

Desta forma chegou à França, Espanha e Portugal o regime municipal, sofrendo modificações paulatinas provocadas pela influência bárbara, sucessora da dominação romana.

O Conselho dos Magistrados é substituído, na Idade Média, pelo Colégio dos Homens Livres, denominada pelos germânicos de Assembléia Pública de Vizinhos (*Conventus Publicus Vicinorum*), compreendendo as funções administrativa, policial e judicial.

Mais tarde, com as invasões visigóticas, apesar de mantida a instituição municipal, foram introduzidas modificações de inspiração árabe na organização administrativa dos municípios de então (Comunas), como o pagamento de tributos pelos munícipes (*monera*) e a criação dos cargos de *alcaldes*, *alvazis* e *almotacéis*¹⁶.

A Comuna portuguesa, do mesmo modo que o município romano, juntamente com as atribuições de caráter administrativo e judicial que lhe eram conferidas pelos senhores feudais, passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias leis (Meirelles, 1996, p.31-2).

¹⁵ Derivada da palavra latina “municipium”, referindo-se à existência de um pacto de obrigações entre o poder-central e um grupo periférico. “Municipium”, de “munus”, éris, obrigação, encargo; “cipium” de “capis, is, cepi, captum, capere”, tomar, pegar, apanhar. (SOARES, 1986, p. 64-65).

¹⁶ Alcaide: atual autoridade administrativa espanhola, cujas funções correspondem às de um Prefeito. Alvazil: juiz ordinário de primeira instância, eleito pelo povo ou por outros juizes. Almotacel: inspetor encarregado da aplicação exata dos pesos e medidas e da taxaço dos gêneros alimentícios.

Com profundas modificações estruturais e, em termos de atribuições, o Município moderno, seja ele organizado a partir de normatização própria ou pelo Estado, assume na íntegra a organização dos serviços locais.

Permanece a tradição romana dos edis e dos Conselhos de Homens Livres da idade média, materializados modernamente nas Câmaras de Vereadores - órgãos representantes da sociedade local e fiscalizadores dos atos do Poder Executivo Municipal.

Tem-se, assim, a transformação das atribuições meramente administrativas da antigüidade, nas funções politico-administrativas atuais, envolvendo todos os setores do município e voltando-se, fundamentalmente, à promoção do bem-estar geral da comunidade local (Meirelles, 1996).

2.4.2 O Município no Ordenamento Constitucional Vigente

Segundo Ferrari (1993), os reflexos das orientações descentralizadoras incorporadas no novo Texto Constitucional fizeram-se sentir nas municipalidades, dentre as quais ressalta-se o posicionamento do município, juntamente com os Estados e o Distrito Federal como entes integrantes da Federação (Art. 1º da Constituição Federal).

As inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 avançaram de uma forma sem precedentes, no campo da auto-organização (Art.29 - competência atribuída à Coletividade Política Local para elaborar a Lei Orgânica Municipal), e do novo arranjo das finanças públicas, a partir do qual a sociedade local obteve um aumento de participação na arrecadação do Estado e da União. Vale referir que a descentralização das receitas tributárias para as esferas subnacionais tem raízes na “conjunção da crise econômica com a abertura política que se processou no país, a partir do final da década de 70” (Affonso, 1994, p.327).

Observe-se, assim, que o modelo descentralizador insculpido no novo Ordenamento Constitucional amplia e consolida a autonomia política, administrativa e financeira do município.¹⁷

2.5 MUNICÍPIO: UM ENFOQUE SISTÊMICO

O município, enquanto organização formal com fronteiras territoriais e população definidas, pode ser tomado como um sistema em si próprio ou, também, como um subsistema inserido no sistema político-administrativo nacional (Brasileiro, 1973).

Entende-se por sistema um conjunto de elementos funcionalmente inter-relacionados. Diz-se que um sistema é aberto - e todos os sistemas sociais o são - quando seus elementos constituintes, além de se manterem em permanente interação entre si, também interagem com o ambiente em que se insere. De outra parte, um sistema é tomado como fechado, quando não ocorrem interações com o meio (são consideradas tão-somente as variáveis internas ao sistema). Ou seja, a noção de sistema implica um fluxo constante de entradas (insumos), processamentos, saídas (produto), e retroalimentação.

Os insumos podem ser entendidos como qualquer evento que atue sobre o sistema sob a forma de recursos disponíveis ou solicitações. As demandas da comunidade local, assim

¹⁷ Severas críticas foram dirigidas à Magna Lei de 1988, baseadas na constatação de que as esferas subnacionais de governo não teriam, em contrapartida dos aumentos substanciais de receita, ampliado na mesma proporção seus encargos. Os dados referentes às contas nacionais apontam, todavia, significativa expansão dos gastos da Administração Direta nas esferas estadual e municipal de governo na década de 80, juntamente com uma redução da participação do governo federal.

No período compreendido entre 1980 e 1991, observa-se que em termos de consumo agregado, as esferas subnacionais de governo ampliaram sua participação de 56% para 65%, ao passo que a União apresentou uma redução de 44% para 35%. No que tange aos níveis de investimento público, a União Federal apresentou uma redução significativa de 30% para 20%, enquanto nos estados e municípios os gastos com investimentos apresentaram uma alta de 70% para 81% no período em tela (Affonso, 1994, p.328).

Ilustra, também, de forma clara o fortalecimento da esfera municipal de governo no período, a evolução gradativa dos repasses relativos ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM, que, segundo definido, correspondem a 20% do produto da arrecadação do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre

como os recursos humanos e financeiros necessários ao funcionamento (processamento) do sistema, podem ser citados como exemplos de entradas (insumos) no subsistema *prefeitura*¹⁸, integrante do sistema *município*.¹⁹ Os produtos, por sua vez, estão associados aos eventos que causam conseqüências para o ambiente (políticas públicas, leis, benefícios ou favores concedidos, etc.).

Os sistemas sociais, no entanto, são sensíveis a inúmeras outras interferências originárias do ambiente, não previstas como insumos formalmente estabelecidos. Interferem, também, no ambiente em que se inserem de outras formas igualmente não previstas. Parcela significativa das variáveis intervenientes em uma relação sistêmica caracterizam-se por sua imprevisibilidade, incerteza e eventualidade (contingências), função do nível de estabilidade do ambiente.

A administração pública e em particular o município, experimentou, ao longo da história, uma evolução administrativa marcada por estágios de desenvolvimento que correspondem a determinados períodos e contextos institucionais.

2.5.1 O Enfoque de Sistema Fechado

No período compreendido entre 1900 e 1930, evidencia-se o tratamento da administração pública restrito ao regramento jurídico, onde a preocupação básica residia na elaboração de leis e regulamentos contendo em detalhes as orientações essenciais ao seu

Produtos Industrializados - IPI, a partir da data da promulgação da Constituição Federal; passando a 20,5%, a partir de 1989; e 21%, 21,5%, 22% e 22,5% em 1990, 1991, 1992 e 1993, respectivamente.

¹⁸ O governo municipal apresenta funções específicas divididas entre os dois poderes: o Executivo, sediado na *Prefeitura*; e o Legislativo, na *Câmara de Vereadores* (Constituição Federal, arts. 2º, 29 e 31).

¹⁹ *Município é pessoa jurídica* de Direito Público interno. A pessoa jurídica é o Município e não a prefeitura, que é tão-somente órgão executivo. Como *entidade estatal*, “o município desfruta de autonomia político-administrativa, no que diz respeito à sua auto-organização, à eleição de seus governantes e à condução dos negócios de interesse local, tais como a instituição e arrecadação de tributos, aplicação de suas rendas e organização de seus serviços” (Meirelles, 1996, p.117).

cumprimento. Neste contexto, a Administração Pública não só guardava estreita relação com o Direito Administrativo, como era considerada dependente deste.²⁰

Neste período assistia-se à predominância dos pressupostos clássicos no campo da teoria administrativa. Convém referir, que a abordagem clássica da administração, formada pela escola da administração científica de F.W. Taylor e a teoria clássica, que tem em H. Fayol seu expoente mais célebre, dá início ao desenvolvimento de uma Ciência da Administração.

Num contexto de crescimento acelerado e desorganizado das empresas - característico do período correspondente à segunda revolução industrial -, emergem esforços orientados para a busca da eficiência e competência organizacional.

A abordagem clássica da administração tem como foco central, a estrutura organizacional e a racionalidade na execução das tarefas. A concepção de organização como um sistema fechado, com uma estrutura rigidamente definida e hierarquizada, encontrou eco no âmbito da administração pública, onde impera o rigor da lei, tanto na definição das estruturas e processos administrativos, quanto na orientação dos atos do administrador público.

Entre as décadas de 30 e 70, período em que a Administração Pública é tomada como Ciência Administrativa, assiste-se a uma orientação mais acentuada em direção aos “Princípios da Administração”, estabelecendo-se em decorrência uma forte tendência à comparação da administração pública com a administração de empresas.

No período em tela, o campo da teoria administrativa assistiu a diversas orientações teóricas, dentre as quais pode-se citar com destaque a abordagem humanística o enfoque estruturalista, mais tarde o sistêmico e, por fim, a abordagem contingencial.

O enfoque da organização, tomada como um “sistema fechado” nos primórdios da teoria administrativa com a abordagem clássica passa por fim, na teoria da contingência, a

²⁰ O posicionamento “legalista” característico dos países da América Latina pode ser decorrência da colonização portuguesa e espanhola, nações com culturas impregnadas por doze séculos de legislação romana (Wahrlich, 1978).

ser tratada como um sistema aberto, onde o imperativo ambiental e tecnológico assumem caráter preponderante.

A atenção exclusiva e demasiada aos aspectos internos e formais da organização caracteriza, também, a Teoria da Burocracia - uma concepção alicerçada na racionalidade, autoridade, disciplina, impessoalidade e na *legalidade* (regulamentos, normas, etc.) - que surge em resposta à fragilidade e parcialidade próprias das abordagens anteriores (clássica e humanística), estando, igualmente, bastante presente na administração pública.²¹

2.5.2 O Enfoque de Sistema Aberto

As organizações, segundo uma das “metáforas” apresentadas por Morgan (1996, p.43), têm características de sistemas vivos, inseridas em um ambiente mais abrangente que aquele do qual dependem para a satisfação de suas várias necessidades. É possível “identificar diferentes tipos de organizações em diferentes tipos de ambientes. (...) certas espécies de organizações estão mais bem adaptadas para determinadas condições ambientais que outras”. Assim, as organizações burocráticas, face às suas características, “tendem a funcionar mais eficazmente em ambientes que são mais estáveis ou, de alguma forma, protegidos e que tipos muito diferentes são encontrados em regiões mais competitivas e turbulentas (...)” (Morgan, 1996, p.43).

Observe-se que a administração pública (principalmente a direta) tendeu a enquadrar-se perfeitamente no conceito de ambiente estável²², motivo pelo qual os preceitos

²¹ Nos primeiros anos deste período, em que a administração pública fora tratada como ciência administrativa (década de 30), verificou-se no Brasil a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP - 1938), com o fim precípuo de promover a racionalização e o treinamento técnico dos funcionários, e a implementação de sistemas de ingresso precedido de concurso público, além de critérios de promoção por merecimento. Neste momento, a função *governar* assumia a conotação de *administrar*. Os fundamentos deste enfoque estão, claramente, na teoria clássica.

²² Estável no sentido da inexistência de concorrência (em níveis significativos); da rigidez imposta pela legislação; das garantias estendidas a todos os trabalhadores da administração pública direta.

burocráticos imperaram quase que absolutos. Há que se acentuar, todavia, que embora as organizações públicas tenham se originado e desenvolvido ‘resguardadas’ das tensões ambientais, estas têm, modernamente, atuado no sentido de exigir deste setor da administração uma atuação de caráter mais gerencial, a fim de adequar-se às tendências emergentes.

O paradigma emergente traz consigo o fortalecimento dos ideais de democracia e cidadania, enfatizando a participação e o controle da sociedade civil sobre a administração pública. Movimentos como o de redução do tamanho do Estado, envolvimento da sociedade civil, modelos alternativos de gestão pública e o *fortalecimento da instância local* começam a assumir importância crescente.

A estrutura organizacional necessária à operacionalização e consolidação desta “tendência” que se apresenta, deve permitir a melhoria na qualidade da gestão das organizações públicas, incluindo uma capacitação técnica que permita ao administrador público o desenvolvimento de tecnologias administrativas voltadas às peculiaridades de cada setor (Keinert, 1994, p.44-5).

A partir disso, é possível identificar as origens e correlações possíveis entre as práticas atuais na esfera pública de administração, além de visualizar perspectivas futuras baseadas nos movimentos em evidência na atualidade (temas mais modernos de administração).

2.6 AS ESTRUTURAS DE CARGOS E CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO LOCAL

A busca do aumento da eficiência organizacional esteve sob certo aspecto, sempre presente nas abordagens teóricas no campo da administração. Em especial nos enfoques essencialmente prescritivos e normativos da teoria administrativa (abordagens clássica e humanística), em que a busca da máxima eficiência organizacional assumiu sempre posição

preponderante. Na Escola da Administração Científica constituída por Taylor, a eficiência organizacional decorria da organização racional do trabalho, que deveria passar, necessariamente, pela divisão e especialização das tarefas.

Para Fayol, expoente máximo da Teoria Clássica da Administração, elevados níveis de eficiência organizacional seriam alcançados a partir de uma estruturação racional dos elementos materiais e humanos disponíveis. Afinado em grande parte com os princípios enunciados por Taylor, Fayol e seus seguidores mantém-se na linha prescritiva e normativa da divisão e especialização do trabalho, onde a organização era visualizada como um sistema fechado, insensível às influências advindas do ambiente em que se insere.

Aliando-se às orientações clássicas, assiste-se, com o surgimento da Teoria da Burocracia de Max Weber e seus colaboradores, a emergência de novos conceitos no campo da teoria das organizações, ancorados, fundamentalmente, na sociologia. Nesse momento, o enfoque teórico passa de prescritivo para descritivo, mantendo-se no entanto, a concepção de sistema fechado, a rigidez, a divisão e especialização das atribuições, a impessoalidade das relações na estrutura administrativa, entre outras, como condições essenciais para a eficiência organizacional.

O modelo burocrático, segundo propõe Weber, reúne as características de racionalidade e impessoalidade que proporcionam a máxima eficiência. Para Weber, a “ação racional burocrática é a *coerência* da relação de meios e fins visados” (Tragtenberg, 1992, p.139).

Alguns conceitos forjados na relação Administração/Direito Administrativo, são de suma pertinência e de obrigatória observância ao se tratar de administração de pessoal na área pública. Seja pela natureza sedimentada e consolidada da respectiva doutrina jurídica, seja pela expressa determinação constitucional, certos conceitos, merecem atenção especial por representarem pontos “críticos” de contato entre formulações próprias da administração de empresas (âmbito privado), que demandam ajustes ao serem aplicados na administração pública.

2.6.1 A Estrutura Formal

As entidades estatais, de um modo geral, têm autonomia para organizar sua estrutura de pessoal, visando ao melhor atendimento do interesse público²³. Meirelles (1989) destaca, contudo, três premissas fundamentais a serem observadas: a) a organização deve ser estabelecida por lei; b) a competência exclusiva da entidade ou Poder interessado; e c) a observância das normas constitucionais federais pertinentes ao funcionalismo.

No que tange à *competência para a organização* do serviço público e em particular do seu pessoal, cada entidade estatal é autônoma. A competência do município para organizar sua estrutura de pessoal advém, também, da autonomia administrativa expressa na Constituição Federal em seu artigo 30, inciso I.

Conforme Meirelles (1996, p.424), observadas “*as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (Constituição Federal, arts. 37 a 41), bem como os preceitos das leis de caráter complementar, pode o Município elaborar o estatuto de seus servidores, segundo as conveniências locais.*”

A *observância das normas constitucionais*, principalmente, aquelas fixadas nos artigos 37, 39 a 41 e, outras dispostas esparsamente no texto constitucional, referem-se à acessibilidade aos cargos públicos, aos institutos do concurso público e da estabilidade, à paridade de vencimentos, à acumulação de cargos e aposentadoria, etc.

²³ Enfatizando a transferência de atribuições da esfera federal para a local, Davidovich (1993) questiona a capacidade da estrutura administrativa do Poder Público municipal, notadamente o Executivo, de fazer frente às novas incumbências. Observa, a autora, que os municípios detentores de uma estrutura econômica e financeira mais consolidada estariam, supostamente, melhor habilitados para tanto. Há que se considerar, entretanto, que esta não é a realidade da maior parte dos municípios do Rio Grande do Sul, quiçá do país, haja vista o grau de dependência dos municípios de pequeno porte - que no RS representam cerca de 70% das localidades - em relação aos repasses da União e dos Estados.

Assinale-se que, apesar de seu caráter vinculante e até certo ponto limitador, a observância dos preceitos constitucionais atinentes ao funcionalismo, antes de representar um entrave à autonomia e gestão local, constitui garantia tanto para o servidor, quanto para a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Dentre os aspectos basilares norteadores da organização do serviço público, a *estruturação definida em lei* figura como o mais característico dos pressupostos burocráticos que permeiam a administração pública.

Acerca da estruturação formal Selznick (1978, p.31-32) assevera que:

“A configuração administrativa formal nunca poderá refletir adequada ou completamente a organização concreta a que se refere, em consequência da evidente razão de que nenhum plano ou padrão abstrato (desde que se pretende que sejam úteis) pode descrever exhaustivamente uma totalidade empírica. Ao mesmo tempo, aquilo que não está incluído na configuração abstrata (...) é de relevância vital para a manutenção e desenvolvimento do próprio sistema formal.”

Neste sentido, a fixação legal da estrutura de cargos que constitui o aparato administrativo municipal, por ser de competência privativa do chefe do Executivo, figura como um dos pontos centrais para o qual devem convergir os esforços do gestor que vise à modernização da administração pública.

2.6.2 Os Planos de Carreira

A carreira é “o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram. O conjunto de carreiras e de cargos isolados constitui o quadro permanente de serviço dos diversos Poderes e órgãos da Administração Pública.” (Meirelles, 1996, p.421).

O Quadro de Pessoal corresponde ao “conjunto de carreiras, cargos isolados e funções gratificadas de um mesmo serviço, órgão ou Poder.” (Meirelles, 1996, p.421).

Segundo Pontes (1990, p.228), as pessoas desejam crescer, “e, se não vêm perspectivas, tendem a sair em busca de crescimento profissional”. Nas empresas privadas, a administração tem plena liberdade para contratar, promover e demitir quem e quando desejar, o que não pode ocorrer na administração pública, haja vista os ditames constitucionais que regem estes procedimentos e os motivos para sua existência.

Em virtude deste “detalhe”, as técnicas referentes à constituição de planos de carreira para organizações do setor privado exigem ajustes para implementação no setor público.

Assim, enquanto nas empresas privadas os cargos distribuídos em carreira para promoção, reúnem atribuições, responsabilidades, remuneração e denominação diversas (p.ex., Analista Junior, Analista Pleno e Analista Sênior), no âmbito da administração pública os cargos dispostos em carreira podem apresentar variações somente de ordem remuneratória (p.ex., Escriturário, classes A, B, C e D).

2.6.3 Os Cargos Públicos

Cargo é a composição de todas as atividades desempenhadas por uma pessoa, reunidas em uma posição formal na estrutura organizacional. Encerra um conjunto de deveres e responsabilidades que o particulariza frente aos demais.

Os cargos são “desenhados” de modo a alcançar a eficiência organizacional. Assim, os cargos são a forma mediante a qual as organizações alocam e utilizam seus recursos humanos com vistas a alcançar os objetivos organizacionais. De outra parte, os cargos constituem os meios através dos quais as pessoas executam suas atividades na organização visando a alcançar seus objetivos individuais (Chiavenato, 1996).

No campo do direito administrativo, segundo Meirelles (1996, p.420), cargo público corresponde ao “*lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei*”.

Há que se considerar, segundo Marques (1976), dois aspectos referentes à constituição de um cargo público, quais sejam: aos aspectos técnico e formal. O *aspecto formal* refere-se à criação por lei, em número certo e com vencimentos específicos. Quanto ao seu *aspecto técnico*, pode ser entendido como um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a uma pessoa.

Segundo Wahrlich (1964, p.49), o cargo corresponde à “*unidade menor, básica, da estrutura administrativa*”. O cargo público congrega, pois, um determinado conjunto de tarefas e responsabilidades atribuídas por ato de autoridade competente, a um indivíduo (Dias, 1963, p.185).

Os cargos públicos são distribuídos em *classes* e *carreiras*; somente em caráter excepcional são criados *isolados*. Classe corresponde ao “*agrupamento de cargos da mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem os degraus de acesso na carreira.*” (Meirelles, 1996, p.421).

2.6.4 A Classificação de Cargos

A origem “recente” da classificação de cargos remonta ao taylorismo, apesar de já em 1794, com o Código de Funcionários da Prússia e, as reformas do serviço civil da Grã-Bretanha, da França e dos Estados Unidos na segunda metade do século XIX, estarem presentes preocupações com a diferenciação das diversas funções públicas (Wahrlich, 1964, p.48).

A amplitude de atividades existentes na administração pública municipal exige que a organização dos quadros de pessoal seja suficientemente flexível a ponto de corresponder às variações e oscilações decorrentes (por exemplo) de reformas ou reestruturações administrativas implementadas pelos chefes dos executivos municipais.

Assume papel importante neste aspecto um correto processo de classificação envolvendo os cargos realmente necessários ao pleno funcionamento da organização. A classificação de cargos, segundo Ribeiro (1972, p.75), constitui o conjunto das atividades da administração de pessoal que tem por escopo a seguinte seqüência: a) identificar; b) descrever; c) avaliar; d) agrupar (os cargos necessários a uma organização); e) enquadrar (os servidores desta organização).

O processo de classificação de cargos implica, fundamentalmente, na identificação dos cargos efetivamente necessários ao funcionamento da organização e grupá-los em classes, visando à implementação de um sistema de carreiras.

A classificação de cargos deve proporcionar, em síntese: a) um sistema de carreiras racionalmente definido; b) um adequado plano de remuneração; c) um agrupamento racional de cargos, elementos de avaliação e especificação de classes.

O termo “racional” refere-se, segundo Pereira (1993, p.77), “a uma relação entre meios e fins, ou, mais precisamente, à adequação dos meios usados aos fins propostos, de tal modo que aqueles sejam minimizados e estes maximizados.”

2.7 A DIVISÃO RACIONAL DO TRABALHO E A ESPECIALIZAÇÃO DAS TAREFAS

O princípio norteador da *organização racional do trabalho*, segundo a concepção mecanicista, é a divisão do trabalho. O processo de divisão do trabalho tem seu limite prático definido arbitrariamente, podendo variar em virtude das “possibilidades, conveniência e necessidades da especialização” (Carneiro, 1970, p.37).

Assim, o conceito de divisão do trabalho, forjado desde Adam Smith e sua formulação da manufatura de alfinetes até as linhas de produção modernas, passando necessariamente por F. W. Taylor (1856-1915) e H. Ford (1863-1947), é basilar para a compreensão das origens da noção de especialização de tarefas.

À luz dos postulados da Escola da Administração Científica, que tem em Taylor seu mais notável expoente, a organização racional do trabalho - alicerçada na divisão e especialização extrema das tarefas executadas pelo funcionário -, deveria assegurar, quando levada a efeito pela administração, a maximização da eficiência organizacional.

As recompensas de natureza econômica (um dos pontos de sustentação desta corrente do pensamento administrativo), decorrentes do aumento da produtividade individual, tinham o propósito de justificar e, até mesmo, sobrepor o comprometimento do próprio sentido do trabalho provocado pela especialização acentuada das tarefas.

Sob outro prisma, com a verificação da efetiva distinção entre a divisão *social* e a divisão *manufatureira*, Marx assinalou “as diferenças entre o aspecto técnico (horizontal) e o aspecto social, humano (vertical) da divisão” (Naville, 1973, p.429).

Ressalta o autor que sob o aspecto técnico destacam-se as exigências do rendimento, ao passo que sob o aspecto social prevalecem as relações de dominação e de hierarquia.

“A empresa é um sistema social em que a distribuição das tarefas não é somente imposta pelas exigências técnicas da produção. Inúmeros observadores da indústria se recusam até a admitir que a ‘especialização’ provenha de razões técnicas. A fixação do operário numa tarefa parcial

limitada, depende tanto de uma necessidade de comando quanto de uma necessidade prática. A divisão das tarefas, isto é, a divisão técnica das operações, só redundará numa separação acentuada porque está ligada a uma divisão social do trabalho, isto é, a uma separação hierárquica”. (Naville, 1973, p.429). (grifos do original).

Observe-se que no âmbito do pensamento econômico moderno a lógica de organização da produção encerra determinados conceitos bastante associados à produção capitalista; tais conceitos foram forjados de forma mais definida a partir de Adam Smith. Assim, no mercado, onde os interesses e tensões conflitantes do capital e do trabalho se relacionam, parece aceitável que em determinado estágio de evolução do pensamento administrativo se verificasse a fragmentação extrema das tarefas com vistas ao aumento da produtividade.

A dissociação tão intensa entre os interesses naturalmente antagônicos do capital e do trabalho contribuiu significativamente para a explicação dos primeiros esforços no campo da teoria administrativa, que resultaram na abordagem mecanicista inaugurada no início deste século e contestada com muita propriedade pelas demais abordagens teóricas subsequentes.

É aceitável, num primeiro momento, que na realidade de determinadas organizações, a fragmentação do trabalho em um nível tal que cada funcionário execute a tarefa mais simples possível, seja responsável por um aumento significativo da produtividade. No entanto, a realidade de uma fábrica difere em quase tudo da natureza e finalidade do trabalho desenvolvido na administração pública direta.

Não se deve confundir, todavia, a essência do conceito de especialização de tarefas proposto na Administração Científica, com o caráter racional da divisão do trabalho proposto pela teoria da burocracia²⁴. Na concepção weberiana de organização burocrática, os

²⁴ As noções de divisão do trabalho e especialização do funcionário diferem. O trabalho pode ser dividido ao limite; a especialização, no entanto, não deve, necessariamente, acompanhar tal divisão. A sistemática divisão do trabalho em uma burocracia deve visar a uma racionalidade (eficiência), ou seja, deve estar relacionada com os objetivos organizacionais. Em outros termos, a amplitude dos cargos, limites e

cargos, delimitados normativamente, devem estar contidos em uma área específica de competência (órgão administrativo), implicando:

“a) uma esfera de obrigações no desempenho das funções, diferenciadas como parte de uma sistemática divisão do trabalho; b) atribuição ao responsável da necessária autoridade para desempenho das funções; c) definição clara dos instrumentos necessários de coerção e limitação de seu uso a condições definidas” (Weber, 1976, p.16-7).

Neste sentido, vale questionar o verdadeiro propósito da especialização dos cargos públicos na esfera municipal de administração levada a efeito nos moldes da descrição de cargos adotada em empresas.

2.8 A AMPLIAÇÃO DE TAREFAS

Cada cargo encerra um conjunto de atribuições definidas formalmente a partir da *Descrição de Cargos* (documento que contém o registro das tarefas e atribuições que o constituem).

Carneiro (1970, p.38) destaca, contudo, que muitas vezes “o ocupante, em virtude de suas qualificações pessoais, passa a exercer atribuições diferentes ou superiores às previstas”. Acrescenta o autor que as descrições de cargo não devem assumir um caráter rígido, a ponto de “esclerosar” o desenvolvimento humano no trabalho.

Assinale-se, no entanto, que no âmbito da administração pública as atribuições previstas para cada cargo são fixadas legalmente, assumindo caráter vinculante para a administração. Assim, o desempenho de atividades não definidas “oficialmente” para o cargo, enseja irregularidade administrativa caracterizada pelo desvio de função.

atribuições (quantidade de parcelas do trabalho integral que cada cargo comporta) deve ser definida segundo as necessidades e objetivos da organização.

De outra parte, não se pode olvidar que a mutação constante na natureza, condições e necessidades do trabalho é um fato. Que a existência de pessoal com qualificações particulares que extrapolam os limites formais dos cargos em que estão investidos são, também, uma realidade. E que a rigidez decorrente da acentuada especialização dos cargos públicos provoca um “engessamento” nas estruturas administrativas.

2.8.1 A Satisfação no Trabalho

A origem etimológica da palavra trabalho reside na expressão latina *tripaliare*, que significa “martirizar com o *tripalium* (instrumento de tortura)” (Ferreira, 1986, p.1695).

Já em sua origem, portanto, o termo que designa trabalho encerrava um conteúdo negativo, que até o início dos tempos modernos permaneceu associado a atividades não dignas de pessoas bem nascidas (Coda e Bergamini, 1990).

Em um estágio mais evoluído da sociedade, no entanto, o conceito e significado do trabalho atinge o *status* de “*uma atividade coordenada, de caráter físico e/ou intelectual, necessário à realização de qualquer tarefa, serviço ou empreendimento*” (Coda e Bergamini, 1990, p.66).

Neste contexto, assume destaque a possibilidade de o trabalho constituir fonte de satisfação, superando-se as concepções relacionadas ao sofrimento e à punição.

Coda e Bergamini (1990, p.66) apresentam o conceito de satisfação no trabalho proposto por Locke (1969, p.316):

“Satisfação no trabalho é um estado de prazer emocional resultante da avaliação que um profissional faz sobre até que ponto seu trabalho apresenta a capacidade de

facilitar ou permitir o atendimento de seus objetivos e valores.”

Segundo Marinho (1988, p.218-9), pode-se definir a satisfação no trabalho “*como a orientação afetiva do informante com respeito a aspectos concretos do seu trabalho utilizando itens ‘ambientalmente focalizados’.*”

2.8.2 A Ampliação e o Enriquecimento de Tarefas

Os estudos acerca das abordagens motivacionais empreendidos por F. Herzberg com vistas a aumentar o desempenho e a satisfação no trabalho conduziram à disseminação da expressão *enriquecimento de tarefas*. Nesta linha, a proposição da “Teoria Y” desenvolvida por D. McGregor encerrava, também, a idéia de *ampliação de tarefas*.

É importante estabelecer de início, a diferença existente entre enriquecimento e ampliação de tarefas. Segundo Hampton (1983, p.303), a distinção básica reside no fato daquele (enriquecimento) tornar o empregado “um pouco gerente”, conferindo-lhe, à medida que são expandidas suas atribuições, também maior poder decisório.

Chiavenato (1988) assevera que a distinção entre o enriquecimento e a ampliação de tarefas encerra diferenças mais conceituais do que práticas, destacando que a maior parte dos teóricos aponta para a existência de um *continuum* entre as formas de valorização das pessoas e do trabalho em relação aos cargos, que varia desde a simples *rotação* entre os postos de trabalho, até o *enriquecimento*, ocupando posições intermediárias a *extensão* e a *ampliação*. As diferenças entre estas modalidades (rotação, extensão, ampliação e enriquecimento) são função direta da crescente variedade, autonomia, identidade e oportunidade voltada ao desenvolvimento pessoal.

Para os teóricos *behavioristas* da Administração, assume significativa importância a realização do homem na organização e, neste particular, especial atenção recai sobre a

motivação humana. Frederick Herzberg propõe dois fatores orientadores do comportamento humano: os fatores *higiênicos* e os *motivacionais*.

Os fatores higiênicos, ou ainda, *extrínsecos*, referem-se ao *ambiente* em que o indivíduo se insere, contemplando a totalidade das condições nas quais o funcionário desenvolve seu trabalho. Estes fatores, que dizem respeito tão-somente ao contexto do cargo, respondem pelo maior ou menor grau de *insatisfação* em relação ao cargo.

Já os fatores motivacionais, ditos, também, *intrínsecos*, relacionam-se especificamente com o *conteúdo* do cargo e a natureza das atribuições. Atuam, portanto, como fatores motivacionais, o reconhecimento e o progresso profissional, a realização, a natureza e característica do trabalho, o caráter desafiante e estimulante do cargo, enfim elementos que determinam o grau de *satisfação* no cargo (Herzberg, 1973).

Segundo Herzberg, a satisfação profissional é produto de fatores completamente distintos daqueles responsáveis pela insatisfação profissional; desta forma, a *satisfação* e a *insatisfação* não constituem extremos de uma mesma escala. Propõe, com o intuito de promover o aumento da motivação no trabalho, o enriquecimento de tarefas, que se processa pela integralização horizontal ou vertical de novas atribuições ao cargo, envolvendo a soma de atribuições mais complexas. Tal proposta objetiva estimular o crescimento individual, criando condições de desafio e, conseqüentemente, de satisfação profissional.

Em vista do caráter burocrático (legalista) da administração pública, a aplicação do conceito de enriquecimento de tarefas proposto por Herzberg como fator motivacional, encontra maior resistência no âmbito da administração pública. Nesta mesma linha, entretanto, pode adaptar-se perfeitamente à realidade da administração pública a noção de *ampliação de tarefas*, que também importa no acréscimo de tarefas a um determinado cargo, com o propósito de torná-lo mais estimulante e desafiante.

Merece ser destacada uma peculiaridade relevante existente na administração pública, no que diz respeito à definição das funções e tarefas que compõem um cargo, qual

seja, a de que os cargos públicos são compostos por atribuições que o servidor *pode* (via-de-regra) desempenhar, ao passo que nos “cargos de empresas” as funções (definidas para quem os desempenha) tem caráter vinculante ao próprio exercício do cargo, ou seja, as funções previstas na descrição de um determinado cargo são as tarefas que o funcionário *deverá* executar.

Neste sentido, a ampliação de tarefas nos cargos de provimento efetivo, além de elemento motivador para o servidor, deverá proporcionar ao gestor público uma maior flexibilidade, haja vista o significativo aumento das possibilidades de realocação de servidores para o atendimento das necessidades da administração, em função das aptidões, habilidades e preferências pessoais.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA DE PESQUISA

O estudo comporta três estudos de casos em municípios de pequeno porte, doravante denominados Municípios A, B e C, integrantes da região da Grande Porto Alegre (Klering, 1995).

3.1 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO

Tendo em vista seus propósitos e características, a pesquisa em tela possui um caráter essencialmente qualitativo.

Segundo Godoy (1995, p.58), diferentemente da abordagem quantitativa, “*a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve*”.

A autora salienta, ainda, como característica fundamental da pesquisa qualitativa a utilização do enfoque indutivo na análise dos dados. O pesquisador de orientação qualitativa não parte “*de hipóteses estabelecidas ‘a priori’, não se preocupa em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições. (...). As abstrações são construídas a partir dos dados num processo de baixo para cima*” (Godoy, 1995, p.63).

À luz da tipologia definida por Tripodi (1975), pode-se, ainda, enquadrar o estudo na modalidade *exploratório descritivo*. Segundo o autor, os estudos de natureza exploratória “*são investigações de pesquisa empírica que têm como finalidade a formulação de um problema ou questões, desenvolvendo hipóteses ou aumentando a familiaridade de um investigador com um fenômeno ou ambiente para uma pesquisa futura mais precisa.*” (Tripodi, 1975, p.65).

Conforme Selltiz (1965, p.61) uma pesquisa assume um caráter exploratório (ou formulativo), quando busca, em relação a determinado fenômeno, “*obter novos discernimentos sobre ele; muitas vezes para a formulação de um problema mais preciso de pesquisa ou para desenvolver hipóteses*”.

O propósito de estudar “*a realidade com o desejo de descrevê-la, de apresentá-la tal como ela é em sua experiência pura*” indica, segundo Triviños (1987, p.47) o caráter fenomenológico de um estudo. Assim, o enfoque fenomenológico da pesquisa se manifesta pela elevada posição do “ator” com suas percepções acerca do fenômeno investigado.

Considerando, ainda, o fato de se investigar bem poucos municípios (três), cada qual com bastante profundidade, a pesquisa enquadra-se, também, na categoria de *estudo de caso*.

“*O estudo de caso constitui-se em uma forma de se fazer pesquisa social empírica ao investigar-se um fenômeno atual dentro de seu contexto de vida real, onde as fronteiras entre o fenômeno e o contexto de vida real não são claramente definidos, e na situação em que múltiplas fontes de evidências são usadas.*” (Yin, 1989, p.13 *apud* Bidone, 1996, p.51)

Observe-se, por derradeiro, que o presente estudo tem tão-somente o propósito de lançar algumas bases para pesquisas subseqüentes que visem a aprofundar a compreensão ou conceitos referentes ao fenômeno. Estes primeiros esforços de investigação sobre a adequação das estruturas de cargos de provimento efetivo às necessidades da administração pública, bem como, de sua capacidade de resposta às demandas locais, deverão proporcionar uma descrição exploratória do ambiente e das reais condições em que atua o gestor público, e da sua percepção acerca da eficiência e eficácia do aparelho burocrático posto à sua disposição. Deverá, ainda, procurar descrever o comportamento e funcionamento real das estruturas de cargos de provimento efetivo, com vistas a identificar quais sejam, de fato, suas características e anseios.

3.2 ÁREA ALVO DE ESTUDO

A questão da delimitação de uma região para estudo reveste-se da mais larga importância, haja vista os contrastes de natureza social e econômica (cultura, etnias, etc.) que caracterizam o estado do RS. Vigoram, atualmente, propostas de divisões regionais construídas segundo critérios e demandas específicas (e localizadas) de determinadas entidades como, por exemplo, a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a do Governo do Estado de RS, a da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS e outras. Inexiste, no entanto, consenso firmado acerca de uma divisão regional que considere a totalidade dos critérios de fundamentação e atenda satisfatoriamente a todos os segmentos interessados (Klering, 1991).

Uma revisão teórica de significativa abrangência e profundidade acerca do tema *divisões regionais* empreendida por Mesquita (1984) destaca os critérios segundo os quais têm sido orientadas as várias divisões regionais estabelecidas para o RS:

“a homogeneidade ou uniformidade baseada em um ou vários fatores, sejam estes de natureza física, demográfica ou econômica e que resultam nas chamadas regiões homogêneas; a polarização, a nodalidade e a centralidade, apoiadas na vida de relação intra e inter-regional e que redundam nas também denominadas, respectivamente, regiões polarizadas, regiões nodais e lugares centrais” (Mesquita, 1984, p. 97-8).

Atentando, assim, para o fato de as divisões regionais não se limitarem tão somente a recortes e segmentações de um território, com vistas a satisfazer aos propósitos de uma pesquisa, desprovidas de uma análise que considere indicadores efetivamente relevantes que encerrem características determinantes para as aglutinações, traz-se à tona a proposta de regionalização do Rio Grande do Sul definida a partir da técnica estatística de análise de *clusters* (Klering, 1991).

A técnica empregada pelo autor reúne em blocos de dados homogêneos, definidos segundo as similaridades dos valores atribuídos às suas variáveis, obtidas, normalmente, a partir da “*distância*” entre os casos propostos (Klering, 1991).²⁵

²⁵ O número total de municípios do RS, constitui, inicialmente, uma equivalente quantidade de *clusters*. “A cada passo, ou nível seguinte do método, um *cluster* junta-se a outro, identificado como sendo o mais homogêneo ou próximo. No final, tem-se apenas um grande *cluster*, englobando todos os municípios do Estado. Todavia, parar nesse último nível não teria nenhuma validade prática; por isso, convém identificar um nível adequado, quando se tem, por exemplo, de oito a quatorze *clusters* de municípios mais homogêneos (...).

Não existe um número ‘certo’ de *clusters*; a cada passo a técnica junta um *cluster* a outro, até formar um bloco final único. Por isso, o número constitui uma abstração, que o tomador de decisões deve inferir a partir dos resultados que são mostrados, nível após nível.

Uma característica importante da técnica é que quando uma observação (no caso município) pertencer a um *cluster*, nele ficará enquadrado até o final.

A técnica pode utilizar diversas variantes, tais como ‘método completo’ ou ‘método *average*’. Na primeira situação, os diferentes casos são reunidos tendo em vista suas maiores diferenças; na outra situação, eles são reunidos na base de diferenças médias. O analista do processo deve optar pela variante mais adequada ao seu problema.” (Klering, 1991, p. 141-142).

As variáveis e ponderações utilizadas pelo autor na definição dos blocos de municípios mais homogêneos, no caso em tela, foram:

- a) Espaciais ou geográficas:
 - a1) abscissa da localização das sedes municipais (longitude terrestre) - Peso 3;
 - a2) ordenada da localização das sedes municipais (latitude terrestre) - Peso 3;
 - a3) altitude do município (em metros) - Peso 3;
 - a4) área do município (em Km²) - Peso 1;

Considerando a inexistência de consenso firmado com respeito às divisões regionais do estado, opta-se pela adoção do modelo utilizado por Klering (1996) obtido a partir da técnica estatística de “análise de *clusters*”, cujo resultado aproxima-se das tabelas adotadas pela FAMURS e Governo do Estado. A definição de um *cluster* permite, portanto, a obtenção de um *ambiente* relativamente homogêneo em que incluem os casos estudados.

Optou-se por focalizar nesta pesquisa a região da Grande Porto Alegre devido, fundamentalmente, a três fatores, quais sejam: a) a representatividade política e econômica da região; b) as limitações de tempo, operacionalidade e de natureza econômica, que inviabilizariam uma proposta de pesquisa que pretendesse atingir a totalidade da extensão territorial do Estado; e, c) as características da região escolhida, que se aproximam significativamente das propriedades das regiões metropolitanas que segundo Davidovich (1993), apresentam potencialidades para o desenvolvimento de conceitos inovadores de gestão municipal.

3.2.1 Caracterização Geral da Região da Grande Porto Alegre - RGPA

A região metropolitana, segundo Davidovich (1993, p.13), “em função das diferenciações sociais e espaciais que abrange, pode constituir-se em *locus* privilegiado da relação entre luta social e marco institucional, sinalizando para novos modos de governar”.

b) Políticas:

b1) 1ª associação de municípios da FAMURS ao qual pertence um município - Peso 1;

b2) 2ª associação de municípios da FAMURS ao qual pertence um município - Peso 1;

b3) 3ª associação de municípios da FAMURS ao qual pertence um município - Peso 1;

c) Sociais e Econômicas:

c1) densidade populacional (hab./Km²) - Peso 1;

c2) densidade de propriedades rurais (número de propriedades rurais/Km²) - Peso 1;

c3) renda *per capita* (em US\$) - Peso 1.

“O elevado peso atribuído às três primeiras variáveis espaciais se deve ao fato de que os *clusters* devem ser formados por municípios vizinhos; as demais sete variáveis têm peso 1, participando de forma igual na definição dos *clusters*.” (Klering, 1991, p.143).

Assinale-se que *nestas regiões encontram-se presentes potencialidades de desenvolvimento de conceitos inovadores de gestão municipal*, além de constantes reflexões acerca de relações de poder emergentes no confronto com o aparelho do Estado e outras entidades representativas da sociedade (Davidovich, 1993, p.14).

A região da Grande Porto Alegre figura, no modelo adotado por Klering (1996), como uma sub-região geográfica da Região Leste, sendo integrada por 32 municípios, dos quais 9 são de pequeno porte.

3.3 ASPECTOS DAS ESTRUTURAS DE CARGOS

3.3.1 Delimitação dos Cargos

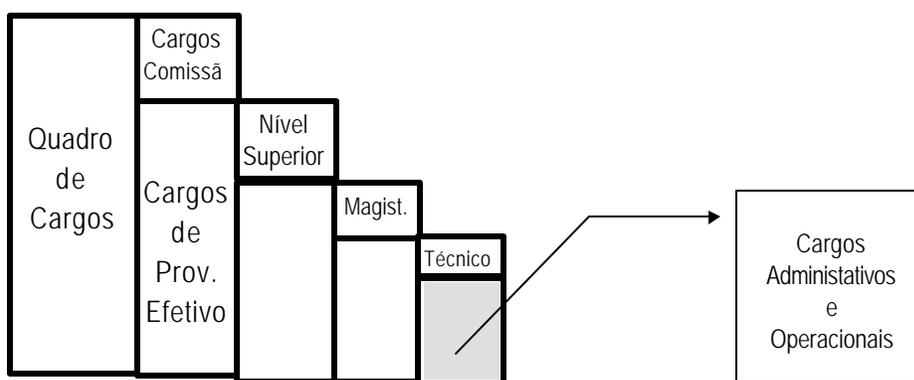
As estruturas de pessoal vigentes nas administrações públicas de qualquer das esferas de governo apresentam uma divisão interna em dois grupos de cargos bastante distintos, quais sejam: os cargos de *provimento efetivo* e os cargos de *provimento em comissão*. Referidos “grupos” de cargos diferem entre si por diversas particularidades que assinalam desde sua forma de provimento, até o nível de relação de confiança entre o governante ou dirigente e membros do aparato administrativo.

A existência destas duas “categorias” de cargos possui, obviamente, uma motivação que abrange desde fatores associados à manutenção do funcionamento da estrutura administrativa, no caso do quadro de cargos de *provimento efetivo* - cujo provimento depende de prévia aprovação em concurso público, gozando os servidores nestes cargos investidos de estabilidade -, a fatores que envolvem confiança, afinidade política e ideológica, entre outras, no caso dos *cargos comissionados*.

Haja vista a natureza e as particularidades que envolvem cada modalidade de cargo (efetivos e comissionados), há que delimitar o foco da pesquisa aos cargos de provimento efetivo, pois, além de responderem por significativa maioria do contingente de pessoal em atividade, constituem a estrutura de caráter permanente da administração pública municipal.

Considerando-se, ainda, os objetivos pretendidos, procede-se novo ajuste no foco do estudo, devido à existência de legislação específica reguladora do exercício de determinadas profissões. Assim, do quadro de cargos de provimento efetivo, subtrai-se: os cargos de nível superior (engenheiro, contador, médico, odontólogo, etc.); os cargos técnicos de nível médio (auxiliar de enfermagem, técnico em contabilidade, topógrafo, etc.); e os cargos do magistério público municipal (Figura 1).

Figura 1: Configuração da Estrutura de Cargos Administrativos e Operacionais *



* Figura elaborada pelo Autor

3.3.2 Aspectos Norteadores da Coleta de Dados

Cumpra acentuar, preliminarmente, que a coleta de dados referentes às atividades efetivamente desempenhadas pelos servidores públicos municipais considerou, fundamentalmente, a *natureza* e a *complexidade* das tarefas executadas.

Para fins de pesquisa, procedeu-se inicialmente a uma divisão dos cargos passíveis de análise em dois grandes grupos funcionais (ocupacionais). O grupo dos *cargos administrativos* e o grupo dos *cargos operacionais*.

Grupo ocupacional, segundo Marques (1976, p.43) é a “reunião de classes singulares ou série de classes correlatas quanto à natureza de suas atribuições”. Assim, aqueles cargos que congregam atribuições com determinado grau de afinidade funcional, relacionando-se a atividades que podem ser definidas como meio, “de escritório”, internas, ou administrativas; integram o grupo ocupacional dos *cargos administrativos*. Da mesma forma, os cargos relacionados com as atividades mais simples, “manuais”, externas, compõem o grupo dos *cargos operacionais* (Zimpeck, 1992, p.41).

Autores como Carvalho e Nascimento (1993, p.22) sustentam que a classificação dos cargos por grupos ocupacionais considera essencialmente a natureza das atribuições (do trabalho), ou seja, as descrições de função pessoal são separadas “em conjuntos que contenham funções: dos gerentes de média supervisão; dos profissionais de nível superior; dos técnicos de nível médio; dos *administrativos*; e dos *operacionais*” (os grifos não estão no original).²⁶

3.4 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

²⁶ Nas estruturas organizacionais das administrações públicas em localidades de pequeno porte, buscando ajustar a “tipologia” definida pelo autor, as funções de “gerência”, assim como as de “média supervisão”, são desempenhadas, via de regra, por agentes públicos investidos em cargos comissionados ou, algumas vezes, servidores públicos detentores de cargos de provimento efetivo em exercício de função gratificada - cargos de Secretário Municipal, Chefia de Gabinete ou de Setor. (Para aprofundamento, ver Meirelles, 1996). Os cargos de nível superior e técnicos de nível médio, pelas limitações metodológicas impostas para a pesquisa dispensam considerações. Restam, portanto, os cargos administrativos e operacionais.

Existem, segundo Blau e Scott (1970), fundamentalmente, três formas de obter dados acerca de determinado fenômeno, quais sejam: *observando-o*, *fazendo perguntas* às pessoas diretamente (ou até mesmo indiretamente) envolvidas, e, finalmente, *examinando elementos documentais* escritos. A cada um destes procedimentos corresponde uma categoria de técnicas de pesquisa: a observação, a entrevista e a análise documental. Sendo que uma pesquisa científica pode valer-se de apenas uma ou da combinação dos três métodos. Além disso, acrescentam os autores, cada uma das técnicas pode ser empregada, em vista dos propósitos almejados, com maior ou menor profundidade.

Godoy (1995, p.58) afirma que a pesquisa qualitativa *exige “a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada”*. O contato com o “ambiente natural”, como fonte direta de dados, segundo a autora, proporciona ao pesquisador a compreensão dos fenômenos, “*segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo*” (Godoy, 1995, p.58 e p.62).

Com o intuito de verificar a adequação das estruturas de cargos de provimento efetivo, em vigor nas localidades pesquisadas, às efetivas necessidades da administração, tanto sob a ótica (percepção) das autoridades e profissionais que direta ou indiretamente atuam na formulação, gerenciamento e controle destas estruturas, quanto a partir das evidências empíricas verificadas *in loco* (funcionamento efetivo da estrutura), utilizar-se-ão, fundamentalmente, três técnicas de coleta de dados, quais sejam: a pesquisa documental, a entrevista em profundidade (semi-estruturada) e a observação.

Cada técnica de coleta de dados ajusta-se, pois, a um propósito particular, balizada pela natureza dos dados almejados e características das fontes disponíveis. A pesquisa apresenta duas fases bem definidas: a primeira fase (estudo preparatório), em que predomina a pesquisa documental como principal fonte de dados (dados secundários); e a segunda fase

(pesquisa de campo)²⁷, onde destacam-se a entrevista em profundidade e a observação como fonte de dados (dados primários).

As *entrevistas em profundidade* permitem a obtenção de dados referentes a percepções, posturas e atitudes, ao passo que os dados fornecidos pela observação direta e a pesquisa documental revestem-se de um caráter mais objetivo e concreto. Assim, o emprego conjugado das técnicas de coleta de dados referidas tem por escopo permitir a compreensão do fenômeno investigado sob diferentes *ângulos* de interpretação, buscando dimensões diferentes para a análise de um mesmo problema.

3.4.1 Fase Preparatória

Nesta fase da pesquisa buscou-se fundamentalmente, a obtenção de dados secundários, a partir de técnicas de coleta baseadas em elementos documentais (legislação municipal, relatórios e anexos de auditorias relativas a admissões realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado nos termos do inciso III do art.71 da Constituição Federal).²⁸

A coleta destes dados, envolvendo fundamentalmente consultas aos arquivos de legislação e aos relatórios de auditorias realizadas nos municípios pesquisados, permitiu estabelecer o “*desenho*” da estrutura legal dos *quadros* de cargos que subsidiaram o levantamento de dados na pesquisa de campo.

3.4.2 Fase da Pesquisa de Campo

²⁷ A expressão *Pesquisa de Campo* possui largo emprego nos campos da antropologia e da sociologia. Sua utilização tem por objetivo diferenciar os estudos conduzidos em “*campo*” (ambiente natural dos sujeitos) daqueles desenvolvidos em ambientes controlados pelo pesquisador (Godoy, 1995).

²⁸ Os dados referentes às admissões de pessoal havidas no Poder Executivo municipal são classificadas segundo as modalidades: “decorrentes de concurso público”, “contratação por prazo determinado”, e “admissões sem fundamentação legal”. Os dados permitem identificar, ao longo do tempo de existência do município, quantas admissões ocorreram, em quais cargos e em que data.

Esta fase da pesquisa, como já referido, compreendeu dois enfoques, envolvendo o emprego de técnicas e instrumentos de coleta de dados distintos, segundo os objetivos almejados.

a) Entrevistas em Profundidade

Com o intuito de realizar um levantamento acerca das percepções²⁹ de autoridades, profissionais e técnicos diretamente envolvidos com a elaboração e gerenciamento das estruturas de cargos em vigor nas municipalidades investigadas (pessoas-fonte), foram utilizadas entrevistas em profundidade, atingindo um número de doze (12) pessoas assim distribuídas:

a) *Administração Municipal:*

- Prefeito Municipal;
- Secretário da Administração;
- Chefe de Setor.

Tendo em vista que a pesquisa foi efetuada em três (03) municípios, nove (09) foi o número total de pessoas entrevistadas nas administrações municipais.

A busca de dados junto a pessoas que atuam nestes três estratos administrativos - o *estratégico*, o *tático* e o *operacional* - teve o propósito de coletar percepções nos diversos níveis que compõem um *continuum* entre a visão do *agente político* (dirigente) e o *servidor público* (burocrata); entre o *político* e o *técnico*; entre o *amplo* e o *restrito*; etc.

b) *Entidade de Representação dos Municípios - FAMURS*

- Presidente da Entidade

c) *Órgão de Controle Externo* - Tribunal de Contas do Estado

- Representante do Corpo Técnico

d) *Profissionais da área de Consultoria e Assessoria em Recursos Humanos*

- Técnico da FDRH;

Foram realizadas entrevistas orientadas por um roteiro, que não obstante apresentasse uma estruturação pré-definida, permitia ao entrevistado, com significativa margem de liberdade, expor suas percepções e experiências relativas à formulação, gestão ou fiscalização (ou controle) de estruturas de cargos de provimento efetivo (Anexos 1 e 2)³⁰. Cabe frisar que a elaboração final da estrutura de entrevista a ser aplicada às pessoas-fonte demandou a realização de um pré-teste, que teve o propósito de identificar as limitações e deficiências contidas no plano de entrevista, bem como verificar a qualidade das respostas obtidas.

As entrevistas, com duração média de 35 minutos, foram gravadas e posteriormente transcritas integralmente para fins de análise e interpretação. Os procedimentos foram realizados em ambiente restrito, sem qualquer manifestação de reserva ou resistência por parte dos respondentes.

b) Observação Direta do Trabalho e Entrevistas com Servidores

²⁹ *Percepção* “é o processo pelo qual os indivíduos selecionam, organizam e dão significado ao mundo que os cerca; é influenciada por fatores ambientais como o grupo de referência de uma pessoa, seu papel, a interação com os outros, e os antecedentes culturais” (Megginson et al., 1986, p.527).

³⁰ Destaque-se que as estruturas de entrevista que compõem os Anexos 1 e 2 são direcionadas para públicos diferentes, apresentando, portanto, orientação e conteúdo e propósitos diversos. A estrutura c, é direcionada às autoridades e profissionais que estejam relacionados com a formulação, a gestão ou o controle das estruturas de cargos de provimento efetivo vigentes. A estrutura de entrevista contida no Anexo 2 é dirigida aos servidores municipais integrantes dos quadros de cargos em vigor nos Poderes Executivos pesquisados.

Nesta etapa foi procedida a investigação acerca das atividades efetivamente desempenhadas pelos ocupantes dos cargos de provimento efetivo que integram as estruturas vigentes (o que faz? como faz? e porque faz?); e da percepção dos servidores em relação às atribuições dos cargos que ocupam.

A técnica de coleta de dados empregada no levantamento das tarefas que compõem o trabalho desenvolvido pelos servidores municipais foi a observação direta junto aos postos de trabalho dos funcionários. O registro dos dados foi efetuado em planilhas de dupla entrada, constando as atribuições legais definidas na descrição dos cargos individuais e os cargos propriamente ditos agrupados em categorias funcionais ou grupos ocupacionais.

As percepções dos servidores em relação ao conteúdo dos cargos que ocupam, segundo os parâmetros apresentados por Herzberg (quais sejam, a realização, o reconhecimento, possibilidade de progressão funcional, e o trabalho em si), foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas. Estas entrevistas não foram gravadas, em sua grande maioria, devido à resistência dos servidores. Estas reservas estavam associadas (apesar de todos os esclarecimentos e garantias expostas preliminarmente) à inibição provocada pela presença do aparelho de gravação; ao receio de não apresentar um bom “desempenho” na entrevista; à crença na possibilidade de alguma implicação funcional ou administrativa em virtude do conteúdo das respostas; e à necessidade de “pensar” para fornecer as respostas.

3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Os dados obtidos a partir das entrevistas em profundidade realizadas com as pessoas-fonte permitiram conhecer a ótica institucional acerca do problema de pesquisa em foco. Os depoimentos foram analisados de forma a se destacar as citações mais relevantes, tendo em vista os objetivos do estudo.

Os principais temas ou pontos trazidos à tona pelos respondentes foram identificados tanto pela ênfase, quanto pela frequência de referências observadas nos discursos, sendo descartadas as passagens cujo conteúdo se mostrava divergente do foco central do problema de pesquisa, ou desprovido de objetividade, coerência e consistência interna. Cumpre referir que, na medida do possível, se buscou verificar os fatos ou situações (fenômenos) relatados.

A análise e interpretação dos dados baseou-se, pois, nos aspectos que encerram maior significado, quer pela ênfase contida nos discursos colhidos, quer pela relevância e pertinência apresentadas em relação à questão central do estudo.

CAPÍTULO 4 - RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa envolvem a busca da interação entre a interpretação dos dados enfocando, fundamentalmente, os aspectos referentes à formulação e à gestão das estruturas de cargos sob as óticas institucional (administração pública, representantes da FAMURS, TCE, etc.) e funcional (servidores).

O processo evolutivo da descoberta e construção do conhecimento, que caracteriza a análise e interpretação dos dados em busca da resposta à questão central do

estudo, parte, então, de uma verificação das realidades das administrações locais (estruturas formais *versus* estruturas reais), complementada pelas percepções de pessoas envolvidas diretamente com estas realidades. Tendo em vista a questão de pesquisa, bem como os objetivos propostos, busca-se construir um texto científico que aproxime os temas relevantes levantados no referencial teórico dos dados primários e secundários coletados na pesquisa.

A organização interna da demonstração dos resultados da pesquisa encerra, pois, dois enfoques no que tange à adequação ou não, das estruturas de cargos de provimento efetivo vigentes nos municípios de pequeno porte às necessidades das administrações públicas e às realidades locais, quais sejam: aspectos relativos à *formulação* destas estruturas; e aspectos associados à sua *gestão*.

Assume posição central, neste estudo de caráter essencialmente exploratório, o levantamento de percepções que conduzam a uma melhor compreensão acerca da real eficácia destes instrumentos de gestão postos à disposição do administrador público. Acentue-se, no entanto, que o foco de análise atinge tão-somente as definições formais (legais) destas estruturas.

Os primeiros materiais analisados foram os dados secundários obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado, referentes aos atos de admissão de pessoal havidos nos Executivos municipais ao longo de sua existência enquanto unidade político administrativa autônoma (09 anos), bem como às legislações básicas locais.

A etapa subsequente envolveu a interpretação dos dados coletados a partir das entrevistas em profundidade realizadas. No caso particular das entrevistas em profundidade, o fato das pesquisas terem sido realizadas nos municípios em períodos estanques e sucessivos, resultou em um desenvolvimento e aprofundamento contínuo das questões abordadas. Esta evolução dos procedimentos, decorrência do próprio avanço da pesquisa, considerada sua natureza exploratória, fez com que os dados levantados em cada município refletissem com maior precisão determinado aspecto acerca do fenômeno em foco. Assim, no Município A,

pode-se perceber uma orientação das respostas tanto para a *natureza*, quanto para as *particularidades* do aparato burocrático local.³¹

4.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ESTRUTURA DE CARGOS DO MUNICÍPIO “A”

4.1.1 Caracterização do Município

A emancipação politico-administrativa do município ocorreu em 1988, tendo sido instalado em 1º de janeiro de 1989. A população residente encontra-se na faixa compreendida entre 5 e 10 mil habitantes.

4.1.2 A Relação: Estrutura Formal *versus* Estrutura Real

³¹ No Município “B”, por outro lado, o conteúdo das entrevistas centrou-se mais intensamente sobre a *formulação* e características de *gestão* das estruturas de cargos. No município C, além de suas particularidades, buscou-se confirmar e aprofundar aspectos levantados nos casos anteriores.

a) Análise dos Dados Secundários

A análise dos dados secundários permitiu estabelecer o “*desenho*” da estrutura legal de cargos de provimento efetivo do Município A, bem como ofereceu condições de preparar as planilhas de observação empregadas na coleta de dados mediante observação direta na segunda fase da pesquisa.³²

No Plano de Cargos e Carreiras em vigor no Município A, pode-se observar a existência de 21 cargos de provimento efetivo diferentes. Dentre estes, 04 são cargos técnicos de nível médio, em relação aos quais existe legislação própria vigente em âmbito nacional que regula o exercício da profissão, bem como seus respectivos conselhos. São eles: *auxiliar de enfermagem* (COREN); *técnico contábil* (CRC); *topógrafo* e *técnico em edificações* (CREA). Excluindo-se o cargo de *professor*, obtém-se, por fim, 16 cargos, os quais integram o conjunto dos denominados *cargos administrativos e operacionais*.

Do exame da estrutura de cargos administrativos e operacionais do Município pode-se depreender que dos 04 cargos administrativos, 01 (*telefonista*) nunca foi provido. Nos 12 cargos de natureza operacional, 05 (*mecânico, calceteiro, lubrificador, pintor e carpinteiro*) jamais registraram, ao longo do período de existência do município enquanto tal, atos de admissão de pessoal, seja qual for a modalidade considerada (concurso público, contratos por prazo de terminado, ou mesmo, sem fundamentação legal).

Considera-se que o Plano de Cargos e Carreiras de uma organização contemple a estrutura de cargos necessária ao seu efetivo funcionamento, com vistas a alcançar os objetivos a que se propõe. Lobos (1979, p.89), ao definir as necessidades de recursos humanos de uma empresa, estabelece como “variável dependente” do modelo analisado o “número de recursos

³² Os exames procedidos pelas equipes de auditoria do Tribunal de Contas do Estado, que serviram como fonte de dados secundários, alcançam o universo dos atos admissionais ocorridos no órgão auditado, no caso o Poder Executivo, motivo pelo qual pode-se atribuir validade aos dados (Art. 71, inciso 3, da Constituição Federal).

humanos requeridos pela estrutura ocupacional”. Atuando, pois, como variável independente a “demanda do produto”.³³

Tendo em vista a liberdade do administrador público, em prover os cargos previstos em lei, impõe-se, pois, um questionamento: Se os cargos públicos que integram a estrutura de cargos de provimento efetivo (ou seja, permanente) do município refletem a necessidade deste em termos de recursos humanos, e considerando a competência, que nesta situação poderia assumir até um caráter de *poder-dever* do chefe do Executivo de provê-los (sob pena de prejudicar inclusive o bom atendimento dos serviços públicos), porque este não o fez ? Acentue-se que se trata da terceira administração.

O preenchimento parcial dos cargos previstos legalmente decorreria de uma busca da limitação dos gastos com pessoal ? Ou seriam indícios acerca de uma incompatibilidade entre a previsão formal de cargos e a necessidade real da administração pública local ?

A resposta demanda, obviamente, que se faça um aprofundamento acerca do fenômeno, envolvendo uma investigação procedida *in loco* visando à elucidação da questão.

b) Análise dos Dados Obtidos na Observação Direta das Atividades Desenvolvidas pelos Servidores Municipais (Município A)

Um aspecto que não pode jamais ser esquecido quando se trata de métodos de aproximação de campo, envolvendo o estudo de organizações, é o *distúrbio* provocado pelo observador. Blau e Scott (1979, p.34) destacam com muita propriedade esta questão: “De que modo pode o investigador observar e inquirir a respeito da conduta social sem alterar completamente no processo aquilo que ele deseja estudar ?”

³³ Vale destacar que toda a organização, independentemente de sua natureza, possui um produto, seja ele um bem ou um serviço. Os produtos no caso das prefeituras municipais, são os serviços públicos de

Em que pese a procedência da preocupação do autor, vale referir, como atenuante, que na pesquisa em tela o objeto em estudo (estruturas formais de cargos) tem um caráter mais *estático*, sendo menos sensível a oscilações, em comparação com pesquisas que envolvam, por exemplo, questões associadas a comportamentos organizacionais. Assim, apesar de também partir de dados que reflitam percepções, como no caso das entrevistas em profundidade, o que esteve sob observação não foi o comportamento do servidor e sim a efetiva execução de determinadas tarefas.

Com a utilização da técnica de coleta baseada na observação direta buscou-se colher *in loco* dados que fossem capazes de elucidar o questionamento que se impunha na fase anterior, qual seja: *porque existem cargos públicos de caráter efetivo previstos legalmente que jamais foram providos ?*

De posse da legislação municipal atinente ao Plano de Cargos e Carreiras do município, pôde-se construir uma planilha de dupla entrada contendo o cruzamento dos dados: *cargos públicos e atribuições* previstas legalmente para o exercício de seu ocupante.

A coleta dos dados procedida junto aos postos de trabalho dos servidores demandou uma interação entre observação, perguntas e conversas informais a respeito das atividades desenvolvidas no exercício do cargo³⁴. A aplicação desta técnica proporcionou, em linhas gerais resultados muito bons, haja vista ter permitido, com significativo grau de profundidade, a compreensão sobre *o que e como* efetivamente se desenvolve o trabalho naquela organização (prefeitura).³⁵

Na pesquisa realizada no Município A, pôde-se observar, de modo generalizado, tanto nos cargos de natureza administrativa, quanto de natureza operacional, a integração em

competência do poder público local oferecidos à comunidade.

³⁴ Não foi atingida a totalidade dos servidores investidos em cargos operacionais devido à dificuldade de acesso, principalmente, no caso dos “operários” e “motoristas”, que dificilmente se encontravam na prefeitura ou proximidades.

³⁵ Na literatura específica da área de administração de recursos humanos denomina-se de *combinado*, o método utilizado para subsidiar a análise e a descrição de cargos que emprega tanto a observação direta

alto grau das atribuições desenvolvidas pelos servidores, independentemente de suas investidas formais.

b.1) Dos Cargos Administrativos do Município A

Os cargos de natureza administrativa considerados no caso do Município A são: *mecanógrafo, agente administrativo auxiliar, ajudante especial e telefonista*.

O cargo de *telefonista*³⁶ encontra-se vago, ao passo que o de *ajudante especial* é provido em regime especial (celetista) por servidor transferido do *município de origem* por ocasião da emancipação político-administrativa do Município A.

O cargos de *mecanógrafo* e de *agente administrativo auxiliar* revelam particularidades interessantes. Conforme consta no Anexo 1, o cargo de *mecanógrafo* possui uma vaga, exige para a investidura o “1º grau completo” e tem padrão de vencimento equivalente a “7”. O cargo de *agente administrativo auxiliar*, que congrega a maior parte dos servidores *administrativos*, possui 22 vagas, o nível de escolaridade exigido é, também, o “1º grau completo” e tem padrão de vencimento “3”. Cumpre acentuar que os padrões de vencimento dos servidores municipais variam de 1 a 7.

A análise dos dados contidos no Quadro 1 permite verificar o nível de integração das tarefas executadas pelos servidores investidos nos dois cargos. As *áreas sombreadas*

quanto ‘entrevistas’ com os servidores para melhor compreender a natureza, complexidade e demais particularidades acerca de cada atividade (Zimpeck, 1992).

³⁶ É relevante destacar que a criação do cargo de *telefonista* não está associada a uma necessidade de âmbito interno ao Poder Executivo municipal, e sim ao atendimento a um “convênio” com a Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT. Nos pequenos municípios é fato comum a contratação de telefonistas por parte da administração pública local para atendimento nos postos telefônicos locais da CRT. Atualmente, as centrais locais são ou estão sendo automatizadas, dispensando os serviços de um contingente de telefonistas que se revezavam no atendimento do posto, gerando, muitas vezes, para a administração o problema de onde alocar esse pessoal. Não é o caso deste município, posto que não houve admissões neste cargo.

definem as esferas de competência dos cargos em termos de atribuições legais (descrição dos cargos).

O Quadro 1 constitui uma matriz de dupla entrada, que ‘cruza’ as atribuições legalmente previstas para os cargos (linhas), com os cargos propriamente ditos, dispostos em colunas. Os sinais de “certo” (✓) contidos nas células da matriz em tela, significam que a atividade constante em determinada linha é desempenhada por servidor ocupante do cargo correspondente àquela coluna.

Quadro 1: Atribuições dos Cargos de Agente Administrativo Auxiliar e Mecanógrafo (Município A) *

	Atribuições Previstas Legalmente	Ag. Adm	Mecanógrafo
1	Redigir e datilografar expedientes administrativos	✓	✓
2	Secretariar reuniões e lavrar atas	✓	✓
3	Efetuar registros e cálculos relativos às áreas tributária, financeira, de pessoal, outras	✓	✓
4	Elaborar e atualizar fichários e arquivos manuais	✓	✓
5	Consultar e atualizar arquivos magnéticos de dados cadastrais	✓	
6	Operar calculadoras, leitora de microfilme, registradoras, etc.	✓	✓
7	Auxiliar na escrituração de livros contábeis	✓	✓
8	Elaborar documentos referentes a assentamentos funcionais	✓	
9	Proceder a classificação, separação e distribuição de expedientes	✓	✓
10	Obter informações e fornecê-las aos interessados	✓	✓
11	Auxiliar no trabalho de aperfeiçoamento e implantação de rotinas	✓	✓
12	Conferir serviços executados na área de sua competência	✓	✓
13	Executar tarefas afins	✓	✓
14	Preparar índices e fichários conforme orientação recebida	✓	✓
15	Auxiliar na elaboração de balancetes, inventários e, materiais em estoque	✓	✓
16	Auxiliar na coleta e registro de dados relativos ao trabalho	✓	✓
17	Estudar e informar processos de rotina conforme orientação	✓	✓

18	Executar tarefas datilográficas	✓	✓
19	Receber, registrar e anexar prontuários	✓	
20	Executar tarefas de rotina administrativa	✓	✓
21	Efetuar assentamentos individuais do pessoal da repartição	✓	
22	Auxiliar nos trabalhos de aquisição de material permanente e de consumo	✓	✓
23	Redigir e datilografar expedientes administrativos	✓	✓
24	Efetuar registros e cálculos relativos às áreas tributária, financeira, de pessoal, outras	✓	✓
25	Atualizar e/ou ordenar catálogos de bibliotecas		
26	Consultar e atualizar arquivos magnéticos de dados cadastrais	✓	
27	Operar calculadoras, leitora de microfilme, registradoras, etc.	✓	✓
28	Zelar pela conservação do equipamento em uso	✓	✓
29	Atender ao público prestando as informações solicitadas	✓	✓
30	Executar tarefas afins	✓	✓

* Quadro elaborado pelo autor, a partir das descrições dos cargos previstas na legislação municipal. As áreas hachuradas representam a esfera formal de competência dos cargos correspondentes. Observe-se que o mesmo procedimento de representação gráfica é utilizado nos quadros seguintes.

Examinando-se detidamente as atribuições previstas para estes cargos pode-se verificar, de imediato, um considerável grau de justaposição das tarefas, como as atribuições contidas no cargo de *agente administrativo auxiliar* que se repetem no cargo de *mecanógrafo*, quais sejam: as de número 1 e 23; 3 e 24; 5 e 26; 6 e 27. Aquelas complementares, tais como: as de números 8 e 21; e 10 e 29. Além daquelas com pouco conteúdo ou sem função, como as de número 20 e 28.

Assinale-se que a tarefa de número 25 é executada no âmbito da biblioteca pública municipal, ficando a cargo de uma professora da rede municipal de ensino deslocada para aquela atividade.

As descrições dos cargos mostram-se, assim, pouco objetivas ou funcionais, considerando que não se pode visualizar uma fronteira ou limite que possa definir claramente a

esfera de competência de cada cargo, e justificar delimitação de dois cargos distintos, tampouco a diferenciação de remuneração.

Observando-se as atividades efetivamente desenvolvidas pelos servidores investidos nos dois cargos, faz-se novamente visível o elevado grau de sobreposição das tarefas executadas. Em que pese a existência formal de uma descrição de cargos que contemple as atribuições pertinentes a cada cargo, a rotina administrativa real demonstra algo diverso. Ressalvas feitas a algumas atividades que um ou outro servidor não desempenha ou tenha desempenhado, a grande maioria das atribuições é ou foi desenvolvida por pessoal investido em ambos os cargos.

Observa-se, então, que a divisão do trabalho de natureza administrativa se dá em caráter informal, ou seja, principalmente em virtude das demandas do serviço. Outro elemento diferenciador determinante na divisão do trabalho que pôde ser observado são as competências pessoais dos servidores.

As esferas de competência delimitadas formalmente (em lei) para os cargos não são, via de regra, observadas. De fato, as atribuições dos cargos são praticamente desconhecidas pelos respectivos ocupantes.

A extrapolação dos limites formais dos cargos parece ocorrer, por isso, basicamente em vista da precariedade das descrições dos mesmos, ou seja, sendo muito sumárias e específicas, deixando de conter diversas outras atividades manifestamente correlatas.

Em síntese, a observação direta da atividade dos servidores municipais investidos em cargos administrativos permitiu constatar que as *pessoas* tendem a ser alocadas em atividades diversas daquelas previstas para o seu cargo, normalmente em função de três fatores: a) necessidade do serviço; b) indicação de “superior” em caráter pessoal; c) aptidão pessoal para o desempenho da tarefa.

Segundo Marques (1979, p.18), estas *disfunções*, ou seja, “discrepâncias entre as atribuições inerentes ao cargo, e aquelas realmente exercidas pelo servidor”, manifestam-se mais acentuadamente em casos onde as atribuições efetivamente desempenhadas pelo servidor, podem ser enquadradas como pertencentes ao cargo em que está legalmente investido tão-somente de um modo bastante precário.

Exemplo claro desta situação pode ser encontrado no *setor de tributos e tesouraria*. As atividades típicas deste setor envolvem:

- a) fiscalização de ICMS em trânsito;
- b) fiscalização de estabelecimentos;
- c) emissão de notificação de dívida ativa de tributos municipais;
- d) controle do setor de cadastro de IPTU/ISSQN;
- e) emissão de alvará de licença para localização;
- f) controle de valores a receber de tributos municipais;
- g) serviço de protocolo;
- h) emissão e controle de guias de serviço de transporte a particulares;
- i) controle do cadastro geral dos taxistas do município;
- j) recebimento de valores em geral.

No caso do Município A, esta atividade é perfeita e exemplarmente desenvolvida por um *agente administrativo auxiliar*, haja vista que o cargo de *fiscal de tributos* foi criado recentemente - em julho de 1997 - por exigência do Tribunal de Contas do Estado ao constatar, em auditoria ordinária, o exercício da atividade em desvio de função.

Outras atividades que, a rigor, seriam desenvolvidas por servidores investidos em cargos específicos podem ser observadas, tais como: recepcionista, atividade administrativa junto ao posto de saúde municipal ou, ainda, atendendo a convênio firmado pela prefeitura, junto ao escritório da EMATER no município.

A formulação *ideal* de Weber a respeito da burocracia não considera, pois, estas interações informais, visto que encerra entre suas categorias fundamentais:

“1) *Uma organização contínua de cargos, delimitados por normas.*

2) *Uma área específica de competência. Isso implica: a) uma esfera de obrigações no desempenho das funções, diferenciadas como parte de uma sistemática divisão do trabalho; b) atribuição ao responsável da necessária autoridade para o desempenho das funções; c) definição clara dos instrumentos necessários de coerção e limitação de seu uso a condições definidas. (...)*”. (Weber, 1976, p.16-17)

No caso em tela, nota-se a existência de diversas atividades de natureza puramente administrativa sendo exercidas indistintamente por servidores investidos nos cargos de *mecanógrafo* e *agente administrativo auxiliar*, ao mesmo tempo que determinadas atribuições vinculadas especificamente à área de fiscalização e arrecadação de tributos - que poderiam ensejar a existência de um cargo específico - estão a cargo de um *agente administrativo auxiliar*.

A este respeito, Selznick (1978, p.31) lembra que o “*sistema de ação*” constitui tão-somente “um aspecto de uma estrutura social concreta, composta de indivíduos entre os quais poderá processar-se a interação como entidades completas e integrais, e não simplesmente em termos de seus papéis formais dentro do sistema”. Assim, complementa o

autor, as tensões próprias do ambiente institucional atuam sobre a configuração formal provocando um ajuste ou adaptação generalizada.

Esta situação pode ser observada no caso em estudo. Sendo dinâmico o ambiente, em constante evolução estarão as demandas coletivas, impondo à administração que se adapte. É necessário, então, que a estrutura burocrática seja vista como um *organismo* sensível às mudanças ocorridas nos ambientes interno e externo, e seja capaz de reagir e ajustar-se às novas exigências.

b.2) Dos Cargos Operacionais do Município A

No universo dos cargos operacionais, as relações de interação entre as atribuições não difere em muito da realidade observada nos cargos administrativos. Pode, contudo, ser observada mais claramente uma divisão interna entre os cargos dessa categoria em virtude de algumas particularidades.

Os cargos denominados “operacionais”, existentes no Município A, são: *motorista, operador de máquinas, eletricista, mecânico, operário, pedreiro, calceteiro, lubrificador, pintor, carpinteiro, servente e vigilante.*

Considerando a existência de uma diferenciação na natureza e no nível de complexidade das atividades desenvolvidas pelos servidores desta classe, optou-se por fazer, frente à realidade da administração local, uma subdivisão para fins de análise dos dados que envolve: *cargos qualificados* ou *semiquualificados*, e *cargos não qualificados* (Zimpeck, 1992).

- Cargos Operacionais Qualificados ou Semiquualificados

Nesta categoria incluem-se os cargos de *motorista*, *operador de máquinas*, *eletricista*, e *mecânico*.

O cargo de *mecânico* é um dos cargos da estrutura que jamais foi provido. Sendo que os serviços de mecânica demandados pela prefeitura são supridos por contratos específicos.

O cargo de *eletricista*, que possui uma vaga, encontra-se provido e, em face de sua especificidade, restringe-se tão-somente à execução das atribuições de sua competência.

Atenção especial deve ser dada, todavia, aos cargos de *operador de máquinas* e *motorista*, dada a ‘*proximidade*’ observada entre as tarefas desenvolvidas pelos servidores investidos nestes dois cargos.

A expressão característica referida pelos motoristas como sendo sua principal atividade é “dirigir”. Apesar das tarefas contidas na descrição legal do cargo, transcritas no Quadro 2, os motoristas resumem seu trabalho a *dirigir* e manter o veículo em condições de emprego, o que envolve atividades secundárias, tais como: limpeza, abastecimento e pequenos reparos.

Quadro 2: Atribuições dos Cargos de Motorista e Operador de Máquinas (Município A)*

	Atribuições Previstas Legalmente	Motorista	Op.Máqu.
1	Conduzir veículos de transporte de passageiros ou carga	✓	✓
2	Recolher o veículo à garagem	✓	✓
3	Manter o Veículo em perfeitas condições de funcionamento	✓	✓
4	Fazer reparos de Emergência	✓	✓
5	Zelar pela conservação do veículo	✓	✓

6	Realizar transporte de correspondência ou carga	✓	✓
7	Providenciar o abastecimento de combustível, água e óleo	✓	✓
8	Verificar funcionamento dos sistemas elétrico, faróis, lâmpadas, sinaleiras, etc.	✓	
9	Providenciar a lubrificação quando indicada	✓	✓
10	Verificar a densidade e nível de água na bateria	✓	✓
11	Calibrar pneus e executar tarefas afins	✓	✓
12	Operar veículos motorizados especiais: retroescavadeiras, guinchos, máq. Rodov., tratores, etc.		✓
13	Abrir valetas e cortar taludes		✓
14	Proceder escavações, transporte de terra, compactação, aterros e trabalhos semelhantes		✓
15	Auxiliar no conserto de máquinas		
16	Lavar e discar terras obedecendo a curvas de nível		✓
17	Cuidar da limpeza e conservação das máquinas, zelando pelo seu bom funcionamento		✓
18	Ajustar as correias transportadoras à pilha pulmão do conjunto de britagem		
19	Executar tarefas afins		✓

* Quadro elaborado pelo autor, a partir das descrições dos cargos previstas na legislação municipal

A análise das tarefas contidas no cargo de *motorista* (de números 1 a 11) permite verificar que se tratam, basicamente, de funções essenciais e próprias da atividade, sendo, portanto, exercidas em sua totalidade pelos servidores contatados. O mesmo não ocorre no caso dos *operadores de máquinas*. Ressalva deve ser feita em relação à atividade prevista na descrição legal do cargo, e transcrita no Quadro 2 sob o número 18, por ser demasiado específica, considerando que a prefeitura não possui equipamento de britagem. Cumpre referir, ainda, que não existe sequer pedreira no Município “A”.

A partir da observação direta e de entrevistas informais com os servidores constatou-se que os *operadores de máquinas* atuam, também, como *motoristas* em caso de haver máquinas fora de atividade (estragadas), ou por necessidade imposta pelo serviço, importando na realização de praticamente todas as atividades correspondentes.

Constituem, ainda, atividades normalmente praticadas pelos operadores de máquinas:

- a) patrolar estradas;
- b) lubrificar e engraxar máquinas;
- c) dirigir veículos quando necessário (carros, caminhões, etc.).

Cumprir referir que no Município A, o vencimento do cargo de *motorista* é inferior em cerca de 50% do valor correspondente ao cargo de *operador de máquinas*. Devido a isso, o cargo de *operador de máquinas* tem sido disputado nos concursos públicos, por alguns motoristas.

No caso particular destes dois cargos, verifica-se elevada sobreposição das atividades dos operadores de máquinas com as funções contidas no cargo de *motorista*. Acentue-se que esta sobreposição entre as atividades não ocorre no sentido inverso, ou seja, os motoristas não desenvolvem as tarefas próprias do cargo de *operador de máquinas*. O principal argumento trazido pelos motoristas é inquestionável: a remuneração. Os motoristas percebem o equivalente à metade do vencimento de um operador de máquinas, por que fariam atividades além daquelas previstas formalmente para seus cargos ?

É relevante acrescentar que a demanda por operadores é menor, devido à deficiência do parque de máquinas, enquanto que a necessidade de motoristas é sensivelmente maior. Outro fator a destacar é a valorização em âmbito local atribuída ao operador de máquinas, pois são profissionais disputados pelas empresas da região.

- Cargos Operacionais Não Qualificados

Integram esta classe os cargos de *pedreiro, carpinteiro, calceteiro, lubrificador, pintor, operário, servente e vigilante*.

Cabe observar que os cargos de *carpinteiro*, *calceteiro*, *lubrificador* e *pintor*, nunca foram providos e encontram-se vagos.

Observou-se que os servidores investidos nos cargos de *servente* e *vigilante* atuam, fundamentalmente, em atividades específicas previstas nas respectivas descrições dos cargos. Os dois *vigilantes* em exercício trabalham somente à noite na prefeitura, em regime de revezamento, ao passo que as *serventes* atendem tanto a prefeitura quanto às escolas do município.

Enfocando-se a relação entre a estrutura formalmente definida e a efetivamente em vigor, os dados mais interessantes levantados a partir das observações procedidas, referem-se aos cargos de *pedreiro*, *operário*, *calceteiro*, *lubrificador*, *pintor* e *carpinteiro* (Quadro 3). Apesar de existirem em exercício somente alguns operários e um pedreiro, a reunião das tarefas dos vários cargos enriquece a análise e demonstra o nível de interação entre as atividades previstas para cada cargo.

Quadro 3: Atribuições dos Cargos de Pedreiro, Calceteiro, Lubrificador, Pintor, Carpinteiro e Operário (Município A)*

	Atribuições Previstas Legalmente	Pedr	Calc.	Lubr	Pin.	Carp	Oper
1	Trabalhar com instrumentos de nivelamento e prumo	✓					
2	Construir e reparar alicerces, paredes, muros, pisos e similares	✓					
3	Preparar ou orientar a preparação de argamassa	✓					
4	Fazer reboco	✓					
5	Preparar e aplicar caiações	✓					✓
6	Fazer blocos de cimento	✓					✓
7	Construir formas e armações de ferro para concreto	✓					
8	Colocar telhas, azulejos e ladrilhos	✓					
9	Armar andaimes	✓					✓

10	Assentar e recolocar aparelhos sanitários, telhas, tijolos e outros	✓					
11	Trabalhar com massa a base de cal, cimento, etc.	✓					
12	Cortar pedras						
13	Armar formas para a fabricação de tubos	✓					✓
14	Remover materiais de construção	✓					✓
15	Responsabilizar-se pelo material utilizado	✓					
16	Calcular orçamentos e organizar pedidos	✓					
17	Responsabilizar-se por equipes auxiliares na execução de trabalhos						
18	Executar tarefas afins	✓					✓
19	Fazer trabalhos necessários para assentamento de paralelepípedos, ou alvenaria polidédrica, tais como: determinar o alinhamento da obra, preparar o solo, assentar paralelepípedos, pedras portuguesas, etc.	✓					
20	Fazer rejuntamento de paralelepípedos com asfalto						
21	Abrir, consertar e repor calçamentos e meio fio	✓					✓
22	Carregar e descarregar veículos em geral	✓					✓
23	Transportar, arrumar e elevar mercadorias, materiais de construção, etc.	✓					✓
24	Fazer mudanças						✓
25	Proceder a abertura de valas	✓					✓
26	Efetuar serviços de capina em geral						✓
27	Varrer, escovar, lavar e remover lixos e detritos das vias públicas e próprios municipais						✓
28	Zelar pela conservação e limpeza do local de trabalho, oficina e rampa						✓
29	Auxiliar em tarefas de construção, calçamentos e pavimentação	✓					✓
30	Manejar instrumentos agrícolas (pás, picaretas, enxadas, etc.)	✓					✓
31	Executar serviços de lavoura (plantio, colheita, preparo do terreno, adubações, pulverizações, etc.)						
32	Aplicar inseticidas e fungicidas						
33	Cuidar de praças						✓
34	Alimentar animais sob supervisão						
35	Proceder a lavagem de máquinas e veículos de qualquer natureza,						✓

	engraxar e lubrificar, bem como a limpeza de peças e oficinas						
36	Fechar portas, janelas e outras vias de acesso						
37	Executar tarefas afins						✓
38	Preparar tintas e vernizes em geral						
39	Combinar tintas de diferentes cores						
40	Prepara superfícies para a pintura						✓
41	Remover e retocar pinturas						✓
42	Pintar, laquear e esmaltar objetos de madeira, metal, aberturas, paredes, estruturas, etc.						
43	Pintar postes de sinalização, meio-fios, faixas de rolamento, etc.						✓
44	Pintar veículos						
45	Fixar e fazer tratamento anticorrosivo						
46	Abrir lustro com polidores						
47	Executar molde à mão livre e aplicar com uso de modelos: letreiros, emblemas, dísticos, placas, etc.						
48	Calcular orçamentos e organizar pedidos de material						
49	Responsabilizar-se pelo material utilizado						✓
50	Responsabilizar-se por equipes auxiliares na execução de trabalhos						
51	Executar tarefas afins						✓
52	Preparar e assentar assoalhos e madeiramento para paredes, tetos e telhados	✓					
53	Fazer e montar esquadrias						
54	Preparar e montar portas e janelas						
55	Cortar e colocar vidros	✓					✓
56	Fazer reparos em diferentes objetos de madeira						
57	Consertar caixilhos de janelas						
58	Colocar fechaduras	✓					
59	Construir e montar andaimes	✓					✓
60	Construir e montar coretos e palanques	✓					✓
61	Construir e reparar madeiramentos de veículos						
62	Construir formas de madeira para aplicação de concreto	✓					✓
63	Assentar marcos de portas e janelas	✓					✓
64	Colocar cabos e afiar ferramentas	✓					✓

65	Organizar pedidos de suprimento de material e suprim. para carpintaria						
66	Zelar e responsabilizar-se pela conservação e limpeza das máquinas e equipamentos de trabalho	✓					✓
67	Calcular orçamentos e trabalhos de carpintaria						
68	Orientar trabalhos de auxiliares						✓
69	Executar tarefas afins						✓
70	Carregar e descarregar veículos em geral	✓					✓
71	Transportar, arrumar e elevar mercadorias, materiais de construção e outros	✓					✓
72	Fazer mudanças						✓
73	Proceder a abertura de valas	✓					✓
74	Efetuar serviços de capina em geral						✓
75	Varrer, escovar, lavar e remover lixos e detritos das vias públicas e próprios municipais						✓
76	Zelar pela conservação e limpeza dos sanitários						✓
77	Auxiliar em tarefas de construção, calçamento e pavimentação em geral	✓					✓
78	Auxiliar no recebimento, entrega, pesagem e contagem de materiais	✓					✓
79	Auxiliar nos serviços de abastecimento de veículos						
80	Cavar sepulturas e auxiliar no sepultamento						✓
81	Manejar instrumentos agrícolas (pás, picaretas, enxadas, etc.)	✓					✓
82	Executar serviços de lavoura (plantio, colheita, preparo do terreno, adubações, pulverizações, etc.)						
83	Aplicar inseticidas e fungicidas						
84	Cuidar de currais, terrenos baldios e praças						✓
85	Alimentar animais sob supervisão						
86	Proceder a lavagem de máquinas e veículo de qualquer natureza, bem como a limpeza de peças e oficinas						✓
87	Executar tarefas afins						✓

* Quadro elaborado pelo autor, a partir das descrições dos cargos previstas na legislação municipal.

Acentue-se que as colunas referentes aos cargos de *calceteiro*, *lubrificador*, *pintor* e *carpinteiro* não apresentam qualquer sinal devido ao fato destes não estarem providos.

Outras atividades desenvolvidas pelos operários:

- a) recolhimento de lixo com o caminhão;
- b) limpeza de caixas de esgoto;
- c) roçadas em geral; e
- d) assentamento de canos.

Com base nos dados expostos, é possível verificar o elevado grau de sobreposição das atividades dos cargos. O que é observado de fato.

Pode-se perceber que os cargos incluídos na classe em foco (Quadro 3) apresentam um elevado grau de sobreposição das atividades. A grande maioria das tarefas previstas para o cargo de *operário* está contida na descrição dos demais cargos do conjunto, com exceção da atribuição transcrita no Quadro 3 sob o número 80; atividade, que normalmente em comunidades de pequeno porte, é delegada ao pessoal da prefeitura.

Figuram, assim, nas descrições de cargos, atribuições que envolvem desde atividades comuns aos cargos, até atividades não desenvolvidas no âmbito da prefeitura, tais como as de *carpinteiro* e *pintor*, cujo trabalho, quando necessário, é perfeitamente executado por *operários* ou pelo *pedreiro*; a de *calceteiro*, posto que as obras de calçamento e pavimentação são, normalmente, executadas por empresas particulares especializadas; a de *lubrificador*, haja vista a inexistência de qualquer rampa de lavagem e lubrificação própria na prefeitura, já que tais serviços são prestados por postos de abastecimento instalados no município.

Uma *leitura* geral das descrições destes cargos parece sugerir que, em algum momento da formulação de sua estrutura legal, o administrador local percebeu a necessidade de não restringir a atividade dos servidores à especificidade dos cargos denotada por suas *denominações*, optando por “enriquecê-los” mediante o acréscimo de outras tarefas.

O cargo de *lubrificador*, na forma como está descrito (ver tarefas de número 22 a 34), ilustra muito bem esta ‘intenção’ do administrador de transformar o servidor investido neste cargo, de alguém muito especialista para um servidor passível de ser alocado nas mais diversas atividades.

Quanto às atividades efetivamente desenvolvidas pelos servidores investidos nestes cargos, os dados coletados mostram que a esfera de atividades que compõem o trabalho realizado pelos operários tende a invadir, em certo grau, a do pedreiro e vice-versa.

Apesar do elevado grau de sobreposição de atividades, as diferenciações formais de cargos geram, obviamente, restrições por parte dos servidores, no tocante à execução de determinadas tarefas. O *pedreiro* não se sujeita à realização de toda e qualquer atividade própria do cargo de *operário*, tampouco são obrigados a isso; assim como não são exigidos dos operários atuações não condizentes com suas capacidades. As interações entre os cargos, em ambos os sentidos, se dão, fundamentalmente, em nível de cooperação, balizadas pelas contingências do serviço e disponibilidades pessoais dos servidores. Geram-se, assim, estruturas reais ou informais, que se contrapõem às legais ou formais, conforme se pode observar no Quadro 4.

Quadro 4: Características da Estrutura Formal *versus*
Estrutura Real (Município A)*

Estrutura Formal	Estrutura Real
Leis municipais, Decretos, Regulamentos, etc.	Contingências organizacionais e ambientais
Formalidade	Informalidade
Rigidez	Flexibilidade
Relacionamento formal	Relacionamentos informais

Concurso Público	Disponibilidades e interesses pessoais
------------------	--

* Quadro elaborado com base nos resultados da pesquisa

4.1.3 A Percepção das Pessoas Envolvidas na Gestão das Estruturas (Município A)

Questiona-se, segundo as orientações centrais deste estudo, até que ponto as estruturas *formais* definidas nas legislações municipais segundo determinadas orientações e princípios, estão, efetivamente, em conformidade com as *reais* necessidades observadas em nível local.

Apesar de parecer uma questão de fácil tratamento, as respostas encontradas têm conduzido a questionamentos ainda mais amplos e profundos acerca do tema.

O mais importante e complexo instrumento de gestão administrativa colocado à disposição dos dirigentes municipais encerra, pois, no âmbito de seu universo particular, contradições que embora evidentes, não só mostram-se ausentes do rol de preocupações prioritárias dos administradores públicos locais, como parecem, também, fugir de sua real e necessária compreensão.

“A estrutura de cargos de provimento efetivo no nosso município está perfeitamente adequada às nossas necessidades. Tanto que foi elaborada, na época, por técnicos especializados neste assunto, não sei se da (...) ou da (...). Então está perfeitamente adequada. Só que na prática é completamente diferente. Eu tenho mecânico atuando como motorista; lubrificador como mecânico (...).” (prefeito)

Do trecho citado pode-se depreender que, ao mesmo tempo em que o administrador observa a desconformidade entre a estrutura formalmente definida e o funcionamento real desta, declara que “*a estrutura está perfeitamente adequada*”. A possibilidade da formulação legal da estrutura de cargos apresentar deficiências não é sequer ventilada.

a) Natureza e Particularidades da Burocracia Local

Saber como a administração (prefeito, secretários e chefias) vê o aparato administrativo municipal parece ser o ponto de partida para elucidação do problema de pesquisa proposto. Esta será, pois, a tônica de análise e interpretação dos dados relativamente ao Município A.

Saliente-se, inicialmente, que a coleta de dados foi realizada em um período que corresponde ao primeiro ano de gestão dos administradores locais. Este aspecto mostra-se relevante quando se observa como maior dificuldade apontada pelo prefeito municipal, no que diz respeito à gestão de RH, as resistências impostas frequentemente por uma parcela dos servidores em relação à implementação da nova proposta de governo.

Neste sentido manifesta-se o prefeito municipal:

“A dificuldade nossa, e eu acho que é uma dificuldade de todos os municípios, é a adaptação do funcionário ao sistema de trabalho. Funcionários que trabalharam em duas administrações seguindo um determinado programa de trabalho (...) hoje nós estamos modificando esse sistema de trabalho”. (prefeito)

Nesta situação particular, convém acentuar, a administração atual constitui oposição política às duas administrações anteriores. Ocorre, pois, a ascensão ao poder, de um grupo político local que historicamente constituiu oposição às administrações anteriores.

Max Weber, ao descrever as características do quadro administrativo burocrático, próprio do tipo legal de dominação, assinala, entre outras, que “os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não o fazem à pessoa deste mas, sim, àquelas ordens impessoais, e que, por isso, só estão obrigadas à obediência dentro da competência objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens.” (Weber, 1991, p.142).

A burocracia local, neste caso, desvincula-se de seu papel estritamente racional - qual seja, o de servir de instrumento de gestão posto à disposição do governante eleito - e passa a associar a administração pública à pessoa do Chefe do Executivo. Quando limitada à sua esfera, a ação da burocracia é considerada racional; atingindo outras esferas, assume um caráter manifestamente irracional (Tragtenberg, 1992).

As resistências impostas por determinados segmentos da burocracia, claramente percebidos pelo dirigente, parecem ser encarados como naturais e equacionáveis com o passar do tempo.

“Há pessoas, funcionários nossos, que não sei por que razões, procuram dificultar o nosso trabalho. Justamente por ser pessoas que não se convenceram da realidade. Este é que é o fato. Tinham um sistema de trabalho, executavam aquele trabalho achando que estavam fazendo o melhor, mas esse trabalho não vem de encontro (sic) ao nosso programa de trabalho.” (prefeito)

Nesta linha, cabe referir a contribuição trazida pelo representante da entidade que congrega as associações de municípios do RS - a FAMURS -, com referência às principais dificuldades enfrentadas pelo administrador público:

“(...). O servidor custa a se adequar à nova visão administrativa do prefeito que vem substituir o anterior.” (prefeito)

A burocracia não assume, segundo a moderna análise marxista, caráter de classe ou segmento de classe, podendo, no entanto, adquirir um determinado grau de autonomia relativa, abrindo-se a possibilidade de vir a agir em seu próprio interesse em detrimento dos interesses da classe dominante e dirigente.

Não constituindo uma classe ou setor de classe, a ação da burocracia estará sempre atrelada às manifestações dos agentes históricos por excelência, quais sejam, as classes sociais antagônicas em conflito. Neste contexto, pois, alcança sua relativa autonomia, que pode ser mais ou menos intensa, em função da correlação de forças que participam do enfrentamento entre referidas classes e atores sociais.

Assim, a cultura vigente no aparato burocrático alicerçada em procedimentos administrativos, tais como as resistências a mudanças, os segredos profissionais, a retenção de informações e o sigilo denotam essa forma de dominação.

Na ótica do gestor, no entanto, o servidor público municipal, enquanto membro integrante do aparelho administrativo responsável pela interface entre governante (prefeito) e governados (comunidade local), assume a seguinte posição:

“Entendo que acima de tudo, os nossos servidores são funcionários municipais. Embora cada um tenha a sua categoria funcional. Suponhamos um operador de máquinas, um motorista, um mecanógrafo ou auxiliar de administração (...), cada um tem a sua especialidade de acordo com a admissão que teve, em função de um concurso público que ele respondeu e foi aprovado. Agora, como funcionário do município, eu acho que acima de tudo, está o

desempenho da função pública, seja nesta ou naquela atividade.”
(prefeito)

O integrante do quadro administrativo municipal assume, pois, uma condição de *servidor da comunidade* em última instância. Os servidores públicos devem compor uma estrutura que facilite as ações pretendidas pelo gestor público em prol da comunidade, independentemente, inclusive, do cargo em que está investido e suas formalidades.

“A primeira coisa que ele (o funcionário) tem que fazer, é fazer jus àquilo que está recebendo. Porque ele está recebendo como funcionário municipal, e como funcionário municipal ele tem que exercer a sua atividade. Se ele estiver em desvio de função, ou se ele estiver devidamente na função para a qual ele foi nomeado, melhor. Mas se houver a necessidade do aproveitamento desse funcionário em algum outro setor, ele tem que exercer. Não digo com tanta perfeição, mas com mais boa vontade. (...). Porque ele vai demonstrar, com isso, que tem condições para exercer outra função em qualquer das atividades.” (prefeito)

A partir desse relato, pode-se observar com alguma clareza a intenção do gestor de, em detrimento das limitações legais acerca da estruturação e exercício dos cargos públicos, buscar garantir o atendimento às demandas da coletividade local segundo sua proposta de administração. Existe, na ótica do Chefe do Executivo, um compromisso do servidor para com a comunidade em termos, inclusive, de justiça em relação aos vencimentos percebidos.

A questão do emprego dos servidores em atividades alheias ao seu cargo formalmente definido em lei deve, no entanto, balizar-se segundo determinadas premissas. O gestor considera, também, a possibilidade de eventuais prejuízos trazidos à administração em decorrência das irregularidades que possam ser cometidas por servidores em desvio de função.

“Por ser, muitas vezes um funcionário humilde, quando o chefe imediato pede para exercer uma outra atividade, ele até aceita fazer aquele tipo de serviço que ele não está capacitado. (...). Agora, o chefe de setor, a pessoa que orientá-lo, tem que ter um discernimento muito grande e saber se aquilo que está pedindo vem de encontro (sic) da capacidade do servidor. Ele (servidor) pode prestar o serviço e ter um sucesso muito grande, mas, também, pode cometer uma série de irregularidades que venha em prejuízo da administração.” (prefeito)

Depreende-se, da citação transcrita, que repousa sobre o superior imediato a responsabilidade de selecionar atribuições e servidores capazes de exercê-las. Essa distribuição de tarefas entre as pessoas pode ser operacionalizada mais facilmente a partir do conhecimento das pretensões e aptidões pessoais dos servidores.

“É muito fácil a administração formar um quadro de funcionários designando: ‘tu vais fazer isto, tu vais fazer aquilo, enfim ...’ Independentemente da sua aptidão demonstrada pelo concurso. Mas se o chefe imediato souber e conhecer, antes de tudo, fizer uma reunião, uma conversa semanal ou quinzenal com todos os funcionários e ver o interesse de cada um em exercer uma ou outra atividade (...) demonstrando através destas palestras o conhecimento de exercer outra atividade.” (prefeito)

A convicção de que a organização e a alocação de pessoal deve pautar-se, na medida do possível, pelas aptidões e preferências individuais, em detrimento da submissão restrita aos ditames e prescrições legais, aparece com clareza quando o prefeito declara que:

“Nenhum sucesso poderá ser obtido, simplesmente se chegarem dois ou três técnicos e disserem: ‘Olha. Vai ser isto ... Vai

ser assim, assim, e assim. O quadro está montado, a administração é essa e por aí vocês tem que trabalhar.’

Não vai dar certo nunca, se não houver, principalmente, esse diálogo, essa demonstração, para que exista acima de tudo, um conhecimento da capacidade de cada funcionário.” (prefeito)

A estruturação de cargos, feita por pessoal externo - “técnicos” - parece não permitir, na ótica do prefeito municipal, alcançar sucesso. Para o prefeito, deve-se priorizar o “diálogo” com os funcionários, visando a um ajustamento interno e informal estabelecido em função das capacidades, habilidades ou particularidades individuais.

“Quando se trata da administração de um município pequeno como é o nosso, que a gente conhece as pessoas, a gente conhece as aptidões dessas pessoas, se sabe até que ponto a pessoa pode desenvolver determinados serviços. Eu posso dizer que o certo seria fazer uma seleção entre todos os funcionários e fazer um curso de adaptação.” (prefeito)

Acrescenta, ainda:

“Se ele (o servidor) souber, e naturalmente ele sabe, que tem aptidão suficiente para exercer uma, duas, três, ou mais funções, se ele tiver interesse em colaborar com a administração, então esta atividade vai ser muito produtiva. Não há nenhuma contrariedade em relação a esse desempenho, porque isso a gente nota em qualquer parte, em qualquer lugar (...).

Nós temos funcionários aqui, que a gente conta com eles para qualquer parte, qualquer serviço, qualquer lugar, eles estão sempre prontos a servir.” (prefeito)

As posições manifestadas deixam transparecer um completo desprezo pelas disposições legais que regulam a atividade de cada cargo integrante da estrutura administrativa municipal. Verifica-se, pois, um descolamento entre a estruturação formal (legal) do quadro administrativo e suas implicações, e as práticas de gerenciamento de recursos humanos no âmbito do Poder Executivo municipal.

“Ele pode exercer uma outra atividade num desvio de função, mas presta um serviço de escriturário como assessor, como auxiliar de escritório, escriturário, enfim ... Em qualquer uma destas atividades dentro de uma função burocrática. Eu tenho certeza que o funcionário que estiver psicologicamente, e com capacidade suficiente, vai exercer qualquer um dos cargos, independentemente da função que é realmente classificado.” (prefeito)

A multifuncionalidade, ou seja, a noção de que o servidor possa e, até certo ponto, deva estar apto e disposto a desempenhar funções próprias de outros cargos mostra-se presente no discurso.

“(...) que o funcionário tenha condições de entender que realmente pode ser mais útil na sociedade, mais útil à administração, exercendo uma, duas ou três funções, independentemente daquela para a qual ele é classificado.” (prefeito)

Há que se observar, entretanto, no conteúdo do trecho exposto, uma idéia de *acumulação* de funções formalmente compreendidas em mais de um cargo. O que se faz sentir a partir das exposições feitas é que o administrador público encontra, por vezes, a necessidade de atribuir a determinados servidores funções que extrapolam a esfera de competência legal de

seus cargos. A necessidade é satisfeita com vistas ao atendimento do ‘interesse público’, em detrimento das disposições legais, com a alocação de servidores em desvio de função. Este fenômeno - o *desvio de função* - parece, assim, ocupar posição central na discussão do problema.

O desvio de função, em última análise, aparece e consolida-se como alternativa viável com vistas a reduzir o conflito provocado pela inadequação da estrutura formal (legal) com as necessidades reais da administração pública. Figura, pois, como solução capaz de promover o ajustamento do contingente de pessoal disponível, limitados formalmente pelas descrições dos cargos nos quais encontram-se investidos, às contingências enfrentadas pela administração.

“E há, realmente, funcionários que muitas vezes dizem: ‘Ah, não! Essa não é minha atividade’. Esse funcionário não pode ser funcionário público.

(...) se ele é funcionário do município, ele tem que exercer qualquer uma das funções que for designado, desde que, naturalmente, se enquadre dentro das atividades dele.”. (prefeito)

O significado de *enquadramento* contida no trecho citado, a julgar pelo observado na pesquisa, refere-se, aproximadamente aos dois grandes grupos de cargos definidos para o estudo: os cargos administrativos, tomados por “burocráticos” e os cargos operacionais.

Pode-se observar que de um modo geral, a estrutura organizacional básica do Poder Executivo municipal compõe-se da Secretaria de Administração e Fazenda (fonte de recursos financeiros e apoio administrativo), Secretaria de Educação (com função específica), Secretaria de Saúde (com função específica), e Secretaria de Obras (conservação, limpeza e realização de obras básicas - estradas, esgotos, bueiros, calçamentos, roçadas, etc.).

“Nenhum administrador vai exigir, por exemplo, que um operador de máquinas vá exercer um cargo burocrático; que nenhum ocupante de função burocrática, embora seja um burocrata e um bom motorista, vá deixar aquela atividade para ser um bom motorista e ter um bom desempenho.” (prefeito)

Os relatos mostram, por um lado, o servidor valendo-se de direito assegurado nas disposições legais relativas às atribuições previstas para o cargo; e, por outro, o administrador manifestamente descontente com a situação, demonstrando completo descaso pelo ordenamento legal vigente no âmbito do Poder Executivo, particularmente no que diz respeito ao Plano de Cargos e Carreiras - PCC do serviço público municipal.

Ora, se as demandas de trabalho que caracterizam o ambiente organizacional da prefeitura são dinâmicas, a necessidade de alocação de servidores em desvio de função tende a aumentar em proporção direta ao aumento do nível de especialização dos cargos. Se um cargo reúne um conjunto limitado de atribuições, que o caracteriza como especializado, as chances de ocorrerem “desvios de função” são muito maiores.

b) As Estruturas de Cargos e Suas Limitações

Na definição da estrutura de cargos, a sua “formalidade” constitui, também, uma base para um adequado ordenamento de vencimentos. Deve-se considerar, no entanto, que tal formalidade gera tão-somente uma aproximação com a realidade (McGregor, 1970). As necessidades organizacionais são dinâmicas, e disto decorre um ajustamento contínuo da estrutura administrativa formal com a informal.

Um exemplo desta situação no Município A envolve os cargos de *operador de máquinas* e *motorista*, e ilustra a necessidade de maior mobilidade dos servidores em relação às atividades descritas legalmente.

“Um operador de máquinas pode ser um motorista. E deve ser operador e motorista. Quero dizer, no momento que faltou um motorista, e se tiver um operador sobrando, ele tem que exercer. (...). Todo o operador deve ser um motorista e vice-versa.

Já um motorista exercer a atividade de operador é um pouco mais difícil. (...) Agora, o que precisa fazer é que este funcionário tenha a oportunidade de aprender a exercer a atividade, propiciando cursos (...). (...) Há uma necessidade muito grande de, também, o Poder Executivo proporcionar condições aos seus funcionários para que eles se aperfeiçoem e que entendam realmente a necessidade deste trabalho diversificado em outras funções..” (prefeito)

Neste particular, todavia, convém destacar a contribuição do secretário da administração:

“Eu posso fazer Motorista e Operador de Maquinas juntos. Esse Operador de Máquinas e Motorista poderiam ser juntos.

A diferença é que no mercado de trabalho, o operador de máquinas não tem o mesmo salário do motorista. O operador de máquinas ganha um pouco mais que o motorista. Então, por isso a distinção, devido ao mercado de trabalho, mas que na prática o operador tanto opera máquina como dirige caminhão ou dirige um veículo.” (secretário da administração)

O problema levantado, acerca da influência imposta pelo “mercado” de trabalho local na definição do nível de especialização da estrutura de cargos do município, nos leva a uma questão: *Quem perde com isso ?*

Se o operador de máquinas executa, também, as tarefas de motorista, sob a ótica do primeiro, ambos os cargos poderiam fundir-se em um só, sem qualquer prejuízo. No entanto, se aos motoristas é vedada a operação de máquinas devido à falta de treinamento que lhes proporcione qualificação específica necessária, então caracteriza-se uma restrição para justificar vencimentos menores.

“Se tivesse um cargo só, tudo bem, sem problemas. Desde que na descrição do cargo houvesse: ‘operar máquinas; dirigir veículos leves; etc.’. Legalmente não haveria problema. O problema ocorreria em relação ao mercado. Que salário eu vou colocar para ele? Se eu colocar R\$ 300,00, eu não vou conseguir ninguém que me opere máquinas. Ah. Tudo bem, eu posso treinar um motorista. Ele vai aprender a operar uma máquina, e vai para uma empreiteira ganhar R\$ 600,00. Aí não é vantagem treinar o funcionário.”
(secretário da administração)

Neste ponto reside a questão central do conflito: criam-se dois cargos para pagar vencimentos diferenciados. Pois, se na “prática” os operadores também conduzem veículos leves e caminhões, porque se tolhe aos motoristas a possibilidade de também, operarem máquinas e alcançarem o mesmo nível de vencimentos ?

Jardilier (1972, p.25) alerta para as implicações de caráter motivacional trazidas pelas restrições impostas pelo cargo, apontando para a busca sistemática de “um agrupamento das tarefas conducente a funções tão globais quanto possível (...)”

O caráter especializado de estruturas de cargos considera-se um fator limitador na alocação de pessoal.

“A especialização, até um determinado ponto é necessária. Agora, na parte administrativa-burocrática e operacional, eu acho que é bem pelo contrário.

A especialização nesta parte só me complica a vida. Porque se eu tenho, vamos dizer, um pintor, o sujeito não vai querer fazer outra coisa sem ser pintar. Ele se nega. Pode pedir e ele não vai querer fazer. Não está obrigado a fazer. Ele se nega a fazer. Ele mesmo se veste do manto da descrição do cargo dele para se negar a fazer outra tarefa. Isso acontece bastante.

Por isso, nessa parte burocrática e operacional, quanto mais generalizada, melhor.” (secretário da administração)

Sob a ótica da administração, a necessidade de constantemente realocar pessoas para atividades precariamente atendidas demanda, assim, segundo o secretário, a existência de cargos mais amplos, que contemplem um leque maior de funções. Desta forma, haveria menor resistência por parte dos servidores.

Mas porque alguns servidores cooperam com a administração, e executam tarefas em desvio de função, e outros negam-se veementemente ? A resposta está na *remuneração* percebida. Os servidores que desempenham funções próprias de cargos, cuja remuneração seja compatível ou pouco inferior à do cargo que ocupam, tendem a cooperar. Servidores investidos nos cargos operacionais mais básicos, devido à indiferença com relação ao trabalho (operários, calceteiros, etc.) também tendem a cooperar. Todavia, tendem a resistir aqueles servidores para os quais se pede exercerem atividades de cargos cuja remuneração seja superior à sua ou, ainda, quando se caracteriza *acúmulo* não desejado.

“Se for dentro do que eu sei, e se for para ganhar mais dinheiro, tudo bem. Tudo por dinheiro.”

“Eu gosto mesmo desse serviço. Gosto de ser operador. Mas se for preciso trabalhar de motorista, eu trabalho também. Porque gosto.(...). Nunca me neguei a nada aqui dentro. Sempre, o que pediram eu fiz.”

“Gosto também da mecânica. Sei. Conheço. Sou mecânico. Mas está fora do meu cargo. Motorista também seria outra coisa que eu poderia fazer.” (operador de máquinas)

A capacidade das pessoas (escolaridade, habilitação, etc.) é outro aspecto a ser observado em se tratando da possibilidade de desempenhar várias funções diferentes. O que se observa, na realidade da administração municipal, é um ajustamento dos recursos humanos disponíveis às necessidades existentes.

Apesar das limitações legais acerca do exercício dos cargos, pode-se observar que os servidores, de uma forma geral, apresentam ou desenvolvem a capacidade de desempenhar tarefas além daquelas previstas para o cargo em que estão investidos.

“Dirigir caminhões, carros, ônibus, o que precisar eu dirijo. E quando precisa, eu dirijo as máquinas também.” (motorista)

Assim, as habilidades, ainda que em caráter informal, vão sendo desenvolvidas pelos servidores, devido, principalmente, à dinâmica do serviço público municipal. As contingências conduzem à alocação das pessoas em conformidade com as necessidades prementes.

No caso particular do setor de arrecadação de tributos e tesouraria do Município “A”:

“Eu preciso, aqui, um fiscal de tributos, que não tem. Eu preciso um tesoureiro, que não tem. Ambos os cargos de nível médio. Eu tenho, aqui, agente administrativo. Eu não posso usar esses agentes para essas funções, porque fiscal precisa de 2º grau, e tesoureiro também. Precisam de 2º e concurso específico.”
(secretário da administração)

Em que pese o nível de escolaridade exigido para os cargos de *fiscal de tributos* e *tesoureiro* ser o 2º grau, estas tarefas são desenvolvidas por um servidor investido no cargo de *agente administrativo auxiliar*, cuja exigência de escolaridade é o 1º grau.

“Não adianta pegar um agente administrativo que não tem o nível de escolaridade. O nível de escolaridade do Agente Administrativo é 1º grau. Aí botar como tesoureiro um que não tem condições de fazer uma conciliação bancária, que não tem condições de manipular um pagamento via computador. Daqui a pouco eu não vou ter no meu quadro alguém com condições de fazer isso aí.”
(secretário da administração)

O cargo de *fiscal de tributos* foi criado recentemente (julho de 1997), em virtude de um pronunciamento do Tribunal de Contas do Estado, que apontava o exercício das atividades de fiscalização de tributos e tesouraria em desvio de função por servidor investido no cargo de *agente administrativo auxiliar*.

“Em todas as manifestações do Tribunal de Contas, eles têm levantado. O próprio Tribunal de Contas contribui para que os municípios acabem se especializando. Porque eles dizem que para fazer tal coisa, tem que estar previsto na lei .” (secretário da administração)

Ao longo de seus nove anos de existência, o município jamais teve um servidor investido formalmente em um cargo de *fiscal de tributos*. As funções correspondentes à fiscalização foram, neste período, executadas por um agente administrativo, assim como as relativas ao cargo de *tesoureiro*.

A exigência legal de 2º grau para o exercício dos cargos de *tesoureiro* e *fiscal de tributos* deve-se, por óbvio, à complexidade das exigências e atividades a serem desenvolvidas. Entretanto, no cargo de *agente administrativo auxiliar*, apesar da exigência de escolaridade ser o 1º grau, existem diversos servidores que possuem o 2º grau completo e, inclusive, são universitários. Nestes termos, não se pode considerar o nível mínimo de escolaridade exigido para determinado cargo como único fator de avaliação para determinar o limite máximo da capacidade dos servidores nele investidos.

“Eu tenho um rapaz aqui dentro que tem condições de exercer qualquer função, tesoureiro, fiscal, enfim ... Só que eu não posso enquadrá-lo como tesoureiro ou fiscal, em função de que ele não está concursado para isso.” (secretário da administração)

Observe-se que a ação controladora do Tribunal de Contas do Estado, limitada à interpretação da estrutura legal do município, apontou que as atribuições típicas do cargo de fiscal de tributos e tesoureiro estavam sendo exercidas em desvio de função, porque o cargo do servidor encarregado dos respectivos setores não previa tais funções e atividades.

A reação da administração foi, então, criar o cargo de *fiscal de tributos*, dar início ao processo de recrutamento e seleção pública, para futuramente admitir novo servidor para o exercício das tarefas agora legalmente previstas. Por certo não ocorreu ao gestor público simplesmente incluir nas atribuições do cargo de *agente administrativo auxiliar* as funções de tesouraria e fiscalização de tributos.

A definição das atribuições, sua denominação, padrão de vencimento e nível de escolaridade exigido para os cargos tomados neste estudo como administrativos e operacionais, deve balizar-se unicamente pelo bom senso e pelas necessidades organizacionais, posto que constitui uma competência discricionária da administração.

O Executivo, deste modo, abre mão de sua competência exclusiva de estruturar o quadro de cargos segundo suas necessidades reais, ao valorizar sobremaneira os pressupostos inconsistentes que orientam a definição de cargos segundo uma ótica taylorista, alicerçada na elevada fragmentação das tarefas e cargos.

A especialização levada a termo na definição dos cargos do Poder Executivo em um município de pequeno porte pode levar à criação de cargos desnecessários, tornando-se, por vezes, entaves na gestão de recursos humanos.

“Por exemplo: Carpinteiro, uma baita (sic) de uma besteira. Eletricista já não, porque tu não pode colocar um cara que fez concurso para obras a mexer com eletricidade. Então já é uma coisa diferente. Agora, carpinteiro, uma pessoa que fez um concurso para obras (operário), se teve um bom processo seletivo, tem que ter conhecimento para fazer serviços de carpintaria, de pintor, etc.”
(secretário da administração)

A posição tomada pelo secretário parece indicar a efetiva necessidade de se repensar a estrutura de cargos, haja vista a presença de cargos cuja existência é considerada verdadeiro absurdo, se considerada a realidade organizacional do Poder Executivo. A “prática” da administração pública permite realizar uma verdadeira “seleção natural” dos cargos realmente necessários. São relegados à vacância plena aqueles que efetivamente não se alinham com os propósitos e necessidades reais da administração.

“Tem os cargos que não têm ninguém, mas, também, não tem necessidade. Por exemplo, o carpinteiro. Não vai se contratar porque tem pouca coisa. Os operários mesmos fazem o serviço se é preciso. (...).

Pintor não tem necessidade. Que nem o lubrificador ... são os operadores de máquinas que lubrificam. O lubrificador aqui é o operador de máquinas. Se precisar fazer uma pintura, eles pegam um operário que saiba pintar e mandam fazer. Eles utilizam os operários.

Serviço de carpinteiro também, se precisar, tem quem faça. Não foi necessário ainda fazer concurso.” (chefe do setor de pessoal)

Pode-se dizer que o ajuste da estrutura formal (legal) se processa na “prática”. Este ajuste se dá, por um lado, com a não admissão de pessoal em cargos julgados, com base no bom senso, pela administração como desnecessários e, por outro, com a redistribuição das atividades formalmente definidas para aquele cargo, entre as pessoas disponíveis, independentemente do cargo que ocupem.

Convivem, pois, duas propostas de estrutura: uma *legal* e outra *real*; uma definida *formalmente*, e outra mantida *informalmente*, que acaba por se institucionalizar.

“Não tem concurso para o cargo de pintor, e tem operário que sabe pintar bem: ele vai lá e pinta. Isso aí acontece. Ele é aproveitado para outra coisa que ele sabe fazer bem. Se ele sabe fazer outra coisa, ele faz. Sem problemas. Por isso que tem cargos que não são feitos concursos. Porque se tem um que sabe fazer, faz.” (chefe do setor de pessoal)

Diante disso, pode-se verificar a existência de uma efetiva institucionalização da multifuncionalidade em caráter informal, no âmbito do Poder Executivo, em detrimento do ordenamento legal, que institui formalmente a estrutura de cargos. Neste compasso, pois, pode-

se dizer que uma noção de “cargos” amplos encontra-se presente, ainda que de um modo incipiente e empírico, na gestão dos recursos humanos, refletindo a realidade atual da administração pública municipal.

Entretanto, o fato de esta estruturação real ajustada encontrar-se desprovida de uma sustentação legal (ou seja, manter-se na informalidade) traz prejuízos tanto para a administração, na medida em que se efetiva tão-somente a partir da colaboração das pessoas (o que institui uma relação de dependência), quanto para os próprios servidores que, ao desempenharem atividades em desvio de função, normalmente não percebem uma contraprestação correspondente, em termos de vencimentos.

Advoga-se, deste modo, como uma das formas de maximizar o atendimento às demandas da comunidade e, até certo ponto, minimizar alguns custos de manutenção do aparelho burocrático, a simplificação das estruturas de pessoal mediante a implementação de quadros compostos por um menor número de cargos³⁷, implicando em menor número de concursos públicos para seus provimentos, redução dos casos de desvios de função³⁸ (visto que cada cargo comportará um número maior de atribuições passíveis de serem exercidas pelos servidores), e maior flexibilidade de movimentação de pessoal entre áreas e atividades, no âmbito do mesmo cargo.

Cumpram-se, portanto, os objetivos da análise, que se realizou até este ponto, fundamentalmente, sob a ótica do *administrador público* eleito, mais preocupado em atender demandas da coletividade, do que do aparelho burocrático. Todavia a administração pública deve ter uma preocupação mais ampla, envolvendo, também, a percepção dos próprios servidores, enquanto agentes responsáveis por conferir às estruturas seu caráter orgânico. *O que pensam os servidores acerca do conteúdo dos cargos nos quais estão investidos ?*

³⁷ Cumpram-se observar que não se está tratando de necessária redução no número de servidores (o que poderia, inclusive, comprometer a qualidade da prestação dos serviços públicos), mas sim no número de cargos.

³⁸ Com a conseqüente redução das demandas judiciais em busca de reenquadramentos por desvio de função.

4.1.4 A Percepção dos Servidores acerca do Conteúdo dos Cargos (Município A)

Segundo Herzberg, o conteúdo do cargo está diretamente relacionado com o nível de satisfação do funcionário em relação ao trabalho. O conteúdo do cargo contempla, segundo o autor, aspectos atinentes ao trabalho em si, à realização profissional do ocupante, ao reconhecimento obtido, à possibilidade de progressão profissional, e às responsabilidades que envolvem o exercício do cargo (Hampton, 1983).

A implementação da “Teoria dos Dois Fatores”, de Herzberg, para a análise das percepções dos servidores públicos municipais de localidade de pequeno porte, demanda, pois, algumas considerações e ajustes: a) deve-se destacar inicialmente que, em se tratando de administração pública direta, as noções relativas à possibilidade de progressão funcional tornam-se bastante restritas frente às limitações impostas pelo instituto do concurso público; b) a natureza dos cargos investigados (administrativos e operacionais), difere sensivelmente daquela que caracterizou os estudos que deram origem à teoria em tela, e c) as características pessoais dos servidores envolvidos (cultura, nível de instrução, capacidade intelectual, etc.).

No Município A, houve situações de resistência à entrevista, ocasionadas, essencialmente, pela desconfiança³⁹. No entanto, pôde-se constatar que impera, de um modo geral, um sentimento de insatisfação com o trabalho, alimentado, na maior parte das vezes, por manifestações de descontentamento em relação à remuneração.

A maior parte dos sete (07) servidores entrevistados considera que a remuneração percebida no cargo corresponde àquela paga em outras organizações privadas ou públicas da região. Neste sentido, considerando tão-somente a percepção dos servidores acerca desta

³⁹ Cumpre referir que o ambiente organizacional dificulta, por vezes a interação perfeita entre o pesquisador e os respondentes. Os fatores intervenientes são de todas as ordens, desde o fato de o pesquisador ser um estranho ao ambiente, até reservas por motivos particulares, passando por questões de caráter político, receio de possíveis implicações funcionais, timidez, etc.

questão, poder-se-ia dizer que os vencimentos pagos no Executivo estão compatíveis com o mercado. O descontentamento generalizado manifestado em relação à remuneração não poderia ser atribuído, então, à particularidade dos vencimentos pagos pela prefeitura municipal, de modo geral, equivalentes aos valores praticados nas demais organizações que compõem o sistema produtivo local.

“Mais ou menos dois salários mínimos. Regula com o mercado.” (operário)

“A gente nem sabe quanto ganham os outros ai fora. Mas eu acredito que seja o mesmo básico. Em relação às firmas é a mesma coisa eu acho.” (motorista)

No que tange à realização profissional, pôde-se observar desde manifestações que acenam positivamente, até a maior parcela não realizada profissionalmente. As atividades que envolvem pouca exigência pessoal, ou desprovidas de desafios, tendem a não realizar as pessoas. Perguntados sobre a presença do sentimento de realização profissional, a maior parte dos servidores respondeu negativamente.

As manifestações objetivas e seguras denotam, no primeiro caso (pode-se dizer quase que por óbvio) um descontentamento com a própria natureza do cargo, com o *status* atribuído ao cargo, na estrutura organizacional. No segundo caso, a não realização parece estar associada à simplicidade das tarefas desenvolvidas. A servidora investida no cargo de Ajudante Especial desempenha as funções de telefonista em um posto telefônico automatizado da CRT, cujas tarefas restringem-se a algumas operações simples num teclado e à recepção de pessoas.

Outros servidores manifestam ressalva no que tange à remuneração. Mas a atividade desenvolvida parece estar em conformidade com os anseios de realização profissional.

“Financeiramente, não. Mas eu sempre me senti atraída pela atividade de secretária. Desde criança.” (agente administrativo, no exercício das funções de recepcionista)

“Sim. Gosto de terminar um serviço e dizer: ‘Bom, isso está pronto’. Eu gosto. Gosto mesmo. Sinto que ganhei meu dinheiro honestamente.” (operador de máquinas)

É possível se observar, ainda, a situação em que o servidor sente-se conformado com a posição que ocupa e com o trabalho que desenvolve. A ‘realização profissional’ é confundida com a falta de alternativa ‘melhor’, e atribuída às condições pessoais e critérios de valorização próprios da cultura vigente no mercado de trabalho.

“Sim. Eu com a idade que estou, tenho que ficar aqui. Com 52 anos não é qualquer lugar que eu pego. Eu saí da Empresa de ônibus “X” com 45 anos para pegar na Empresa de ônibus “Y” e eles me acharam muito velho com 45 anos. Inclusive eu cheguei a fazer teste de direção e exame médico e tudo; e quando eu fui falar com a psicóloga, ela achou que tinha que dar chance para os mais novos. Então não adianta eu achar que aqui eu não estou bem, se lá, de motorista de ônibus ... E eu tenho condições de dirigir. Tanto é, que eu dirigi um ônibus aqui na prefeitura durante 3 meses. Mas não adianta, que eles não me aceitam, porque acham que eu sou muito velho.” (motorista)

Em que pese a manifestação positiva do servidor no que diz respeito à realização profissional, a mensagem contida no discurso traz à tona um evidente descontentamento quanto

à discriminação causada pela idade. O cargo de motorista, ocupado pelo servidor na prefeitura, parece ser uma alternativa àquela efetivamente almejada, qual seja, a de trabalhar como motorista de ônibus em uma empresa. Convém destacar que a atividade de motorista de ônibus ocupa um *status* mais elevado em relação à de motorista de veículos leves e caminhão na prefeitura. A remuneração é, obviamente, diferenciada, com vantagem para a empresa de ônibus.

Quanto ao reconhecimento pelo trabalho desenvolvido no exercício do cargo, os servidores tendem a manifestar-se negativamente. Em nenhuma situação particular, qualquer servidor declarou sentir-se plenamente valorizado por parte dos superiores, pelo trabalho que realiza.

O reconhecimento referido pelos servidores, normalmente, é proveniente dos próprios membros da comunidade, de algum modo beneficiados pelo serviço prestado.

“Sim. Algumas. Eu já ouvi elogios. As pessoas me encontram na rua e agradecem.” (operador de máquinas)

A parcela mais representativa dos servidores contatados, no entanto, não se sente reconhecida pelo trabalho, respondendo tão-somente “*não*”. Mas por que a maior parte dos servidores não se sente reconhecida ? O principal elemento de referência utilizado pelos servidores é o vencimento.

“Não tem reclamações, nem elogios. Mas no caso da perda da minha FG (função gratificada), se eu fosse reconhecida, não me teriam tirado.” (agente administrativo auxiliar)

Para o servidor, o reconhecimento está relacionado, principalmente, à questão da remuneração. Não se sente, pois, reconhecido pelo seu trabalho quando julga perceber menos do que deveria.

Considerando-se, assim, os aspectos referentes ao reconhecimento e à realização profissional dos servidores, obtém-se, à luz dos pressupostos sugeridos pela “Teoria dos Dois Fatores”, de Herzberg, um cenário indicador de inexistência de satisfação no trabalho.

A percepção dos servidores com relação ao ‘trabalho em si’, que promova a responsabilidade e o desenvolvimento dos servidores, apresenta um quadro semelhante: não favorável.

O ajuste informal de uma parcela dos recursos humanos disponíveis às demandas reais da administração municipal provoca dois reflexos aparentemente conflitantes, quais sejam: o primeiro refere-se ao descontentamento provocado pela execução de funções não reservadas formalmente aos cargos, e a conseqüente falta de remuneração condizente, haja vista que os padrões de vencimento são definidos com base nos parâmetros formais dos cargos; o segundo diz respeito à parcela restante dos servidores que sentem as conseqüências impostas pelas limitações legais dos cargos.

Expectativas quanto a ampliação de cargos (poder executar mais atividades), bem como quanto à elevação dos vencimentos, são freqüentemente manifestas.

“Voltar a ter mais funções e ganhar mais.” (agente administrativo auxiliar)

A redução das atividades a poucas funções parece não agradar aos servidores. A busca de atividades mais completas ou desafiantes (enriquecedoras) tende a proporcionar a

construção de um trabalho mais satisfatório. Todavia, a este respeito, a maior parte dos servidores investidos em cargos operacionais reage negativamente.

“Não. Cada um tem a sua, não adianta. Eu estou satisfeito.”
(motorista)

“Eu não tenho estudo. Eu só posso fazer isso aqui mesmo. Ir levando.” (operário)

No âmbito dos cargos administrativos, todavia, observa-se justamente a tendência inversa.

“Sim. Sim. Porque o trabalho aqui é cansativo e monótono. Não tem nada para fazer. É tudo automático. Só tem que apertar aqui e depois aqui neste botão e pronto.” (ajudante especial)

“Sim. Gostaria de trabalhar no computador, ou no serviço anterior, onde eu tinha várias outras atividades diversas.” (agente administrativo auxiliar)

As pessoas apresentam necessidade de empregar seus potenciais de trabalho, suas capacidades pessoais, que muitas vezes são subaproveitados pelas administrações. McGregor (1970) propõe como um dos pressupostos de sua Teoria “Y” que, consideradas as condições modernas de trabalho, um ser humano médio emprega apenas parcialmente suas capacidades

intelectuais. Esta utilização parcial da capacidade humana tende, pois, a apresentar reflexos na motivação e no desempenho do servidor.⁴⁰

De modo geral, o levantamento realizado indica que as alternativas feitas pelo Município A para romper informalmente a rigidez da estrutura burocrática leva ao conceito de ampliação de cargos; todavia, na percepção dos servidores, as políticas de RH não enriquecem adequadamente o trabalho; a falta de definições claras, frustra expectativas, gerando um vazio e confusão na mente dos servidores.

4.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ESTRUTURA DE CARGOS DO MUNICÍPIO “B”

4.2.1 Caracterização do Município

A emancipação politico-administrativa do município ocorreu em 1988, tendo sido instalado em 1º de janeiro de 1989. A população residente encontra-se na faixa compreendida entre 5 e 10 mil habitantes.

4.2.2 A Relação: Estrutura Formal *versus* Estrutura Real

a) Análise dos Dados Secundários

⁴⁰ Diversos autores sustentam que o poder da remuneração na motivação dos funcionários alcança efeitos positivos tão-somente quando associados à realização e ao desempenho profissional (Megginson, 1986).

O Plano de Cargos e Carreiras vigente no Poder Executivo do Município B apresenta um total de 43 diferentes cargos de provimento efetivo, assim distribuídos: 09 de nível superior (*advogado, arquiteto, engenheiro civil, médico, dentista, contador, assistente social, enfermeiro, e farmacêutico*); 03 técnicos de nível médio, relativamente aos quais vigora legislação específica que regulamenta o exercício da profissão (*técnico em contabilidade, auxiliar de enfermagem, e auxiliar técnico em radiologia*); os demais 31 cargos integram os dois grandes grupos definidos como objeto deste estudo - os *cargos administrativos e operacionais*. Cabe referir que os cargos do magistério público municipal são estabelecidos em legislação própria.

O grupo dos cargos operacionais é composto por 17 cargos. Dentre estes, 05 jamais foram providos (*carpinteiro, mecânico, auxiliar de mecânico, auxiliar de jardineiro, e agente de combate a zoonoses*), o que corresponde a cerca de 29% dos cargos. No grupo dos cargos administrativos, que reúne 15 cargos diferentes, 04 (*desenhista, fiscal de obras, assessor de imprensa, e secretária*) não apresentam registros de admissões no período sob análise (27% dos cargos).

Se comparados com os dados obtidos no Município A, onde os cargos de natureza operacional e administrativa figuravam em número de 16, dos quais 6 não tinham registro de admissão (cerca de 37%), pode-se observar, que apesar da sensível diferença quanto às quantidades em termos de cargos operacionais e administrativos diferentes (16 no Município A, e 31 no Município B), a parcela de cargos nunca ocupados é de cerca de 1/3 (um terço) em ambos os casos. Tais vazios ou claros de cargos indicam claramente seu caráter de dispensabilidade. As atribuições previstas formalmente para estes cargos, ou não são necessárias à administração, ou são desenvolvidas por servidores investidos em outros cargos. Nesta questão particular, importante contribuição é trazida pela observação direta das atividades efetivamente desenvolvidas pelos servidores municipais no exercício de seus cargos.

b) Análise dos Dados Obtidos na Observação Direta das Atividades Desenvolvidas pelos Servidores Municipais (Município B)

A coleta de dados no Município B processou-se nos moldes observados no Município A, com interações frequentes de caráter informal, visando-se a aferir a situação de ‘normalidade’, ou seja, buscando-se reduzir ao máximo as alterações causadas pela presença do investigador.

De modo geral, as observações colhidas são muito semelhantes às encontradas no Município A. Os significativos níveis de sobreposição das atividades entre os cargos observados no Município B refletem a realidade organizacional observada no Município A.

b.1) Dos Cargos Administrativos do Município B

Os cargos administrativos já providos no Município B são em número de 11 (*assistente administrativo, tesoureiro, inspetor tributário, secretária executiva, auxiliar de administração, recepcionista, auxiliar de biblioteca, auxiliar de assistente social, auxiliar de gabinete odontológico, telefonista, e atendente de creche*).

As atribuições das atendentes de creche restringem-se, essencialmente, àquelas formalmente definidas em lei, ou seja, cuidar de crianças e demais atividades ligadas à creche municipal.

O cargo de *auxiliar de biblioteca*, apesar de já ter sido provido anteriormente, encontra-se atualmente vago, e as funções inerentes à biblioteca municipal, ainda bastante incipiente, são exercidas por uma professora da rede municipal de ensino.

Os servidores investidos no cargo de *auxiliar de gabinete odontológico* atuam junto aos postos de saúde mantidos pelo poder público municipal, sendo que as principais

atividades desenvolvidas estão efetivamente associadas à instrumentação e auxílio ao odontólogo. Destaca-se que o ingresso no cargo independe de experiência anterior nas funções, sendo o servidor treinado pelos próprios dentistas.

Quanto ao cargo de *auxiliar de assistente social* observa-se uma particularidade. No exame da legislação que institui o plano de cargos do Executivo pôde-se perceber que a descrição do referido cargo (atribuições previstas legalmente) é cópia integral (fiel) da descrição do cargo de *assistente social*. Observa-se, assim, que a lei municipal cria dois cargos distintos em termos de exigência de escolaridade mínima e vencimentos, revelando sob o aspecto legal, uma impropriedade grave, além de uma inconsistência formal.

As atividades efetivamente desenvolvidas pelas auxiliares de assistente social são: *a)* controle de fichas de atendimento; *b)* colocação de avisos; *c)* costura para o hospital (devido ao tempo livre); e *d)* distribuição e entrega de material de assistência social.

Os demais cargos de natureza administrativa demandam maior atenção no que tange às atividades desenvolvidas pelos servidores neles investidos. Parte-se, pois, dos dados contidos no Quadro 5, obtidos a partir da observação direta das atividades, complementadas por entrevistas com os servidores.

Quadro 5: Atribuições dos Cargos de Secretária Executiva, Assistente Administrativo, Auxiliar de Administração, Tesoureiro, Inspetor Tributário, Recepcionista e Telefonista (Município B) *

Atribuições Previstas Legalmente	Secret Execu t	Ass. Adm.	Aux Adm	Tesou	Isnp. Tribut.	Rece p	Telef
Datilografar e arquivar ofícios	✓	✓	✓			✓	
Reunir informações para subsidiar decisões administrativas	✓	✓	✓				

Organizar e orientar a elaboração de fichários e arquivos	✓	✓	✓			✓	
Examinar processos relativos a assuntos da administração	✓	✓	✓				
Estabelecer a conexão entre os setores da repartição	✓						
Elaborar pareceres fundamentados em legisl. ou pesquisa	✓	✓	✓				
Examinar despachos conforme orientação	✓	✓	✓				
Revisar atos e informações	✓	✓	✓				
Reunir informações para subsidiar decisões administrativas	✓	✓	✓				
Estudar a legislação referente ao órgão em que trabalha	✓	✓	✓				
Efetuar pesquisas para o aperfeiçoamento do serviço	✓	✓					
Propor medidas relativas à boa administração	✓	✓					
Redigir informações simples	✓	✓	✓			✓	
Datilografia em geral	✓	✓	✓			✓	✓
Fazer registros referentes a dotações orçamentárias	✓	✓	✓				
Elaborar e conferir folhas de pagamento	✓						
Controle de movimentação de processos	✓		✓				
Expedir correspondências	✓	✓	✓				✓
Classificar expedientes e documentos	✓	✓	✓			✓	✓
Organizar mapas ou boletins demonstrativos	✓	✓	✓				
Anotar em fichas e manusear arquivos	✓	✓	✓			✓	✓
Conferir materiais com as faturas		✓	✓				
Levantar a frequência dos servidores	✓		✓				
Receber e pagar em moeda corrente				✓			
Entregar e receber valores		✓		✓			
Movimentar fundos				✓			
Efetuar recolhimentos devidos, nos prazos legais				✓			
Conferir e rubricar livros				✓			
Recolher e receber importâncias em bancos				✓			
Movimentar depósitos				✓			
Informar e dar pareceres				✓			
Encaminhar processos relativos à competência da tesouraria				✓			
Endossar cheques e assinar conhecimento				✓			
Preencher, conferir e assinar cheques bancários				✓			
Efetuar pagamentos de pessoal				✓			

Fornecer o suprimento para pagamentos externos				✓			
Confeccionar mapas e boletins de caixa				✓			
Integrar grupos operacionais				✓			
Estudar o sistema tributário municipal			✓				
Orientar serviço de cadastro e realizar perícias			✓				
Exercer fiscalização em estabelecimentos comerc. e industr.							
Prolatar pareceres e informações sobre lanç./ proces. fiscais							
Lavrar autos de infração							
Assinar intimações e embargos							
Organizar o cadastro fiscal			✓				
Orientar o levantamento estatístico da área tributária			✓				
Apresentar relatórios periódicos sobre a evolução da receita							
Estudar a legislação básica			✓				
Integrar grupos operacionais							
Recepcionar e acompanhar as partes			✓			✓	✓
Fazer triagem e acompanhamento das partes						✓	✓
Fazer registros referentes a pessoas recebidas						✓	✓
Prestar informações sobre o órgão	✓	✓	✓			✓	✓
Atender e realizar telefonemas		✓	✓			✓	✓
Transmitir recados		✓	✓			✓	✓
Operar mesas e aparelhos telefônicos							
Vigiar e manipular painéis telefônicos							
Prestar informações sobre a repartição	✓					✓	✓
Fazer manutenção e conservação de equipamentos							
Recepcionar o público						✓	✓

* Quadro elaborado pelo autor, a partir das descrições dos cargos, previstas na legislação municipal

Os servidores investidos no cargo de *telefonista*, cuja admissão fora vinculada ao exercício das atividades junto ao posto local da CRT, encontram-se, atualmente, devido à

reformulação e automatização da central telefônica, distribuídos em atividades administrativas no âmbito da prefeitura e no hospital municipal, atuando basicamente como *receptionistas*. No hospital, as *telefonistas*, juntamente com a *receptionista*, executam as funções de atendimento às pessoas e ao telefone, marcação de consultas, faturamento dos atendimentos médicos e odontológicos, internações e outras atividades de caráter administrativo.

O servidor legalmente investido no cargo de *inspetor tributário* é o atual titular da pasta da Secretaria de Finanças do município, sendo que as atribuições próprias do cargo são exercidas por uma *auxiliar de administração*.

Uma análise mais detida dos cruzamentos contidos no Quadro 5 permite verificar tanto a sobreposição, quanto a concentração de determinadas atividades em relação a alguns cargos.

Nota-se claramente que as atividades desenvolvidas pelo servidor ocupante do cargo de *tesoureiro* referem-se estritamente àquelas previstas formalmente para o cargo, o que denota a conformação de uma área de atuação própria e específica no interior da administração pública municipal - a de tesouraria.

Neste caso, a atividade de tesouraria, se confrontada com a situação observada no Município A, parece estabelecer, em face de sua necessidade, um segmento de atividade relevante para a administração.

Outra atividade que pode ser destacada, tanto por suas características específicas presentes nos casos estudados, quanto por sua importância, é a atinente à fiscalização tributária. Na situação observada no Município B, em que pese o afastamento do titular formal do cargo de *inspetor tributário*, pôde-se observar que as atividades próprias de fiscalização e arrecadação de tributos municipais mantêm-se *concentradas*, ainda que exercidas por servidora investida no cargo de *auxiliar de administração*.

A *manutenção da concentração* das atividades inerentes a determinada função ao longo dos casos estudados, mostra-se, pois, como um dos elementos indicadores e determinantes da efetiva necessidade de um cargo público. Assim, quando um determinado conjunto de atribuições relativas a uma mesma atividade (ou serviço) mantém-se concentrado em um só servidor (teoricamente em um só cargo) que se encarrega de exercê-las com relativa exclusividade, parece haver indícios de que este conjunto de funções deva constituir um cargo.

De outra parte, o fato de existirem atividades específicas e relativamente bem definidas, como as de tesoureiro e inspetor tributário, não deve significar a obrigatoriedade de serem instituídos cargos específicos para o atendimento destas funções. As atividades em destaque, apesar de suas particularidades, podem, sem qualquer prejuízo de seu bom desempenho, integrar o elenco de atividades previstas formalmente num cargo mais amplo.

Se os cargos de *tesoureiro e inspetor tributário* encerram um caráter mais específico, os cargos de *assistente administrativo, secretária executiva e auxiliar de administração*, são, dentre os de natureza administrativa, aqueles que apresentam o maior nível de integração das tarefas, ou seja, as atribuições desenvolvidas pelos servidores investidos nestes cargos não podem ser diferenciadas em termos de sua natureza e complexidade (Quadro 5).

As atividades desenvolvidas por estes cargos podem ser agrupadas para fins de classificação como *gerais*, destinadas fundamentalmente a oferecer *apoio administrativo*.

Na situação real de distribuição do trabalho encontrada no Município B, pode-se verificar que:

- a) existem 7 (sete) cargos administrativos diferentes legalmente definidos (*secretária executiva, assistente administrativo, auxiliar de administração, tesoureiro, inspetor tributário, recepcionista e telefonista*) que, em essência, desenvolvem três atividades básicas bem definidas - atividades de *apoio*

administrativo (gerais), atividades de *tesouraria*, e atividades de *fiscalização de tributos*;

- b) em que pese a definição clara destas atividades, a distribuição dos recursos humanos visando ao atendimento destes serviços se dá, primeiramente, em função da disponibilidade de pessoas (independentemente do cargo em que estejam investidas), e das necessidades prementes do serviço;
- c) estes ajustes informais, decorrentes da necessidade de adequar uma estrutura formal de cargos (ao que se pode observar) mal dimensionada a uma necessidade real, provocam uma série de ‘atritos’ internos (em especial referentes aos vencimentos);

b.2) Dos Cargos Operacionais no Município B

Assim como na realidade observada no Município A, os cargos de natureza operacional existentes no município B não diferem substancialmente dos cargos administrativos no que diz respeito às sobreposições nas atribuições legais previstas para cada cargo.

Pertencentes a este grupo ocupacional encontra-se previsto formalmente, no plano de classificação de cargos vigente no Município B, um total de 14 cargos: *operador de máquinas, motorista, pedreiro, calceteiro, auxiliar de pedreiro, carpinteiro, operário, marleteiro, auxiliar de jardineiro, eletricista, auxiliar de eletricista, cozinheiro, faxineiro, e vigilante*.

Nos moldes empregados na análise efetuada no Município A, procede-se à subdivisão dos cargos elencados neste grupo, em dois segmentos, segundo a classe das atividades desempenhadas: *cargos qualificados* ou *semiquualificados*, e *cargos não qualificados* (Zimpeck, 1992).

- Cargos Operacionais Qualificados ou Semiqualificados

Neste subgrupo incluem-se os cargos de *operador de máquinas, motorista, e eletricista*.

No caso particular do Município B, os eletricistas da prefeitura acreditam estar ‘cedidos’ informalmente ao ‘posto’ local da Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE. Destaca-se a informalidade da cedência, em vista da inexistência de qualquer ato administrativo efetivando-a. Os dois servidores, no entanto, comportam-se como se fossem efetivamente cedidos à Companhia - andam uniformizados, dispõem dos materiais e equipamentos básicos, como capacetes e escadas, ‘dão plantão’ na sala reservada ao ‘posto’ que fica nas dependências da prefeitura, etc. - atendo-se às atividades de: a) recuperação de redes danificadas; b) instalação de medidores; c) limpeza das redes elétricas (roçadas), etc.

Esta situação, em particular, ilustra bem o caráter sistêmico do município enquanto entidade em constante interação com as demais esferas de governo, onde as atribuições de competência originária de uma companhia estadual, no caso a CEEE, são informalmente transferidas com ônus para a esfera municipal.

A situação de ‘cedência informal’, observada no Município B, tem como resultante: a) a admissão de dois servidores (eletricistas) que, apesar de prestarem, em última instância, um serviço público, oneram os cofres municipais para a execução exclusiva de funções que competem originariamente à CEEE; b) a contratação eventual de terceiros (particulares) para a prestação de serviços que envolvam as demais atividades legalmente estabelecidas para o cargo de *eletricista*.

No que tange aos cargos de *motorista* e de *operador de máquinas*, a situação verificada no Município B difere daquela observada no Município A, tão-somente pela menor diferença entre os níveis de vencimento. Conforme se pode depreender de uma análise do

Quadro 6, é clara a possibilidade de um *operador de máquinas* exercer as atividades próprias do cargo de *motorista*, ao passo que o movimento no sentido inverso é vedado.

Quadro 6 : Atribuições dos Cargos de Motorista e Operador de Máquinas (Município B)*

	Atribuições Previstas Legalmente	Motorista	Oper. Máquinas
1	Dirigir máquinas e equipamentos rodoviários, automóveis, caminhões e outros veículos de carga e passageiros	✓	✓
2	Recolher máquinas, veículos e equipamentos rodoviários à garagem	✓	✓
3	Manter máquinas, veículos e equip. rodov. em condições de funcionamento	✓	✓
4	Fazer reparos de urgência	✓	✓
5	Providenciar abastecimento de combustível, água e lubrificantes	✓	✓
6	Comunicar superior sobre qualquer anomalia nos veículos (...)	✓	✓
7	Executar terraplanagem, nivelamento, abaulamento		✓
8	Abrir valetas e cortar taludes		✓
9	Prestar serviço de reboque		✓
10	Realizar serviços com tratores		✓
11	Operar rolo compressor		✓
12	Dirigir máquinas e equipamentos rodoviários		✓
13	Transportar aterro		✓
14	Efetuar ligeiros reparos		✓
15	Providenciar abastecimento de água, combustíveis e lubrificantes		✓
16	Conservar e limpar as máquinas		✓
17	Comunicar ao superior sobre qualquer anomalia		✓

* Quadro elaborado pelo autor, a partir das descrições dos cargos previstas na legislação municipal

A diferença significativa observada entre os Municípios A e B, em se tratando dos cargos de *motorista* e *operador de máquinas*, refere-se aos vencimentos. Enquanto que no Município A o vencimento do cargo de *motorista* correspondia a cerca da metade do vencimento auferido por um *operador de máquinas*, no Município B os valores dos vencimentos são próximos de R\$ 260,00 e R\$ 290,00, respectivamente.⁴¹

Importa destacar que no Município B não se verifica tamanha influência de empresas particulares nos níveis de remuneração destas atividades, como se fazia sentir no Município A. Além disso, o setor empresarial local (fundamentalmente fábricas de calçados) influencia para baixo os níveis de vencimento dos cargos públicos em geral.

Estes reflexos devem-se, em parte, a restrições impostas tanto pela distância em relação a outras cidades, quanto pelas limitações de acesso e do sistema de transporte coletivo que viabilizem a busca de outros mercados de trabalho que não aquele restrito ao local. Limitados à oferta local de postos de trabalho, o impacto dos salários praticados no setor privado é sentido com significativa intensidade no serviço público.

- Cargos Operacionais Não Qualificados

Os cargos operacionais não qualificados são: *pedreiro, calceteiro, auxiliar de pedreiro, carpinteiro, operário, marteleiro, auxiliar de jardineiro, auxiliar de electricista, cozinheira, faxineira e vigia*.

Os cargos de *auxiliar de pedreiro, carpinteiro, auxiliar de jardineiro, auxiliar de electricista e vigia* integram o rol dos que nunca tiveram admissões.

As servidoras investidas nos cargos de *cozinheira* e *faxineira* atuam tanto nas dependências da prefeitura quanto no hospital municipal, desenvolvendo essencialmente as funções previstas legalmente para os respectivos cargos. Observa-se, no entanto, conforme se pode deprender dos dados contidos no Quadro 7, um relativo grau de sobreposição nas atividades efetivamente executadas.

Quadro 7 : Atribuições dos Cargos de Faxineira e Cozinheira (Município B) *

	Atribuições Previstas Legalmente	Faxineira	Cozinheira
1	Fazer trabalhos de limpeza em prédios públicos	✓	
2	Limpar pisos, vidros, lustres, móveis sanitários, etc.	✓	
3	Remover lixo e detritos	✓	
4	Lavar e encerar assoalhos	✓	
5	Fazer arrumações no local de trabalho	✓	✓
6	Remover máquinas e materiais em geral	✓	
7	Preparar café e servi-lo	✓	✓
8	Preparar café da manhã	✓	✓
9	Deixar o local de trabalho em ordem	✓	✓
10	Lavar e guardar utensílios domésticos utilizados	✓	✓

* Quadro elaborado pelo autor, a partir das descrições dos cargos previstas na legislação municipal.

No que tange aos demais cargos, conforme o Quadro 8, pode-se verificar um acentuado grau de sobreposição das atividades desenvolvidas pelos servidores investidos nos cargos de *pedreiro*, *calceteiro*, *operário*, e *marleteiro*. Nesta situação é possível observar que os *pedreiros* são aqueles que mais avançam os ‘limites’ formais definidos para seus cargos, executando praticamente a totalidade das atribuições contidas nas descrições dos demais cargos, ao passo que os *marleteiros* são os que executam atividades mais específicas.

⁴¹ Registre-se que em nenhum momento as pessoas foram perguntadas acerca dos valores relativos aos vencimentos percebidos. Os valores disponíveis foram informados espontaneamente pelos servidores.

Quadro 8 : Atribuições dos Cargos de Pedreiro, Calceteiro, Auxiliar de Pedreiro, Carpinteiro, Operário, Marteleiro, e Auxiliar de Jardineiro (Município B) *

	Atribuições Previstas Legalmente	Pedr.	Calc.	Aux. Pedr..	Carp.	Oper.	Martel.	Aux. Jard.
1	Efetuar localização de pequenas obras	✓	✓				✓	
2	Fazer alicerces	✓						
3	Levantar paredes de alvenaria	✓	✓					
4	Fazer muros de arrimo	✓	✓					
5	Trabalhar com nível e prumo	✓	✓					
6	Construir bueiros, fossas e pisos de cimento	✓	✓				✓	
7	Proceder ou orientar a preparação de argamassa	✓	✓			✓		
8	Preparar e aplicar caiações em paredes	✓	✓			✓		
9	Fazer blocos de cimento	✓	✓			✓		
10	Mexer e colocar concreto em formas	✓	✓			✓		
11	Fazer artefatos de cimento (cano, meio-fio, etc.)	✓	✓					
12	Assentar marcos de portas e janelas	✓	✓					
13	Colocar azulejos e ladrilhos	✓	✓					
14	Armar andaimes	✓	✓			✓		
15	Fazer reparos em obras de alvenaria	✓	✓					
16	Instalar aparelhos sanitários	✓	✓					
17	Assentar e recolocar tijolos, tacos, lambris, e outros	✓	✓					
18	Cortar pedras	✓					✓	

19	Dobrar ferros para armações de concretagem	✓	✓			✓		
20	Assentar paralelepípedo ou alvenaria poliédrica	✓	✓					
21	Preparar local para assentamento	✓	✓			✓		
22	Assentar pedra irregular, lajes, etc.	✓	✓			✓		
23	Fazer rejuntamento de paralelepípedo	✓	✓			✓		
24	Abrir, repor e consertar calçamento	✓	✓			✓		
25	Assentar meio-fio	✓	✓			✓		
26	Orientar e supervisionar serviços auxiliares	✓	✓			✓		
27	Ajudar no serviço de locação de pequenas obras	✓	✓			✓		
28	Fazer alicerces e levantar paredes sob superv. pedreiro	✓	✓			✓	✓	
29	Manejar prumo e nível	✓	✓					
30	Fazer e reparar pisos de cimento	✓	✓			✓		
31	Preparar argamassa	✓	✓			✓		
32	Ajudar no reboco de paredes	✓	✓			✓		
33	Mexer e colocar concreto conforme instrução do pedreiro	✓	✓			✓		
34	Fazer artefatos de cimento com orientação do pedreiro	✓	✓					
35	Auxiliar no assentamento de marcos	✓	✓			✓		
36	Colocar azulejos ou ladrilhos	✓	✓					
37	Armar andaimes	✓	✓			✓		
38	Construir e consertar estruturas de madeira	✓	✓					
39	Preparar e assentar assoalhos e madeiramento para teto	✓	✓					
40	Fazer e montar esquadrias	✓						
41	Preparar e montar portas e janelas	✓						
42	Colocar fechaduras	✓	✓					
43	Construir e montar andaimes	✓	✓					
44	Construir e montar palanques e coretos	✓	✓					
45	Construir e reparar madeirames de caminhão, etc.							
46	Colocar cabos em ferramentas	✓	✓			✓	✓	
47	Operar serra circular, serra-fita, furadeira, etc.	✓	✓					
48	Calcular orçamentos de trabalhos de carpintaria							
49	Ministrar ensinamentos da profissão a ajudantes e	✓	✓				✓	

	auxiliar							
50	Reconstruir pontes e pontilhões de madeira	✓	✓					
51	Carregar e descarregar veículos em geral		✓			✓		
52	Transportar, arrumar e levar merc./mat. constr. em geral	✓	✓			✓		
53	Fazer mudanças	✓	✓			✓		
54	Abrir valas	✓	✓			✓	✓	
55	Fazer serviços de capina em geral	✓	✓			✓		
56	Varrer, lavar e remover lixo e detritos das ruas		✓			✓		
57	Proceder a limpeza de sanitários	✓	✓			✓		
58	Recolher o lixo a domicílio com caminhões		✓			✓		
59	Auxiliar tarefas de construção, calçam. e pavimentação	✓	✓			✓		
60	Preparar argamassa	✓	✓			✓		
61	Auxiliar recebimento/entrega/pesagem/contagem material	✓				✓		
62	Auxiliar no serviço de abastecimento de veículos							
63	Cavar sepulturas e auxiliar no sepultamento							
64	Aplicar inseticidas e fungicidas		✓					
65	Auxiliar em serviços simples de jardinagem	✓	✓			✓		
66	Apreender animais soltos nas vias públicas							
67	Quebrar e britar pedras	✓	✓			✓	✓	
68	Trabalhar com martelete e marretas	✓	✓				✓	
69	Saber lidar com o compressor						✓	
70	Furar e quebrar pedras para serem britadas	✓				✓	✓	
71	Fazer serviços de detonação em pedreiras/estradas/obras	✓					✓	
72	Efetuar serviços de instalação de explosivos						✓	
73	Conduzir ao local de trabalho o material necessário (explo)	✓	✓			✓	✓	
74	Abrir valas para colocação de postes iluminação pública		✓			✓	✓	
75	Limpar canteiros, praças, lagos e monumentos públicos		✓			✓		

76	Vigiar canteiros e gramados	✓	✓					
77	Efetuar serviços de capina em praças e logradouros		✓			✓		
78	Molhar as plantas	✓	✓			✓		
79	Proceder à abertura de valas	✓	✓			✓	✓	
80	Trabalhar com gadanho, podão e outros instrumentos		✓			✓		
81	Aplicar fungicidas sob a orientação do jardineiro		✓					

* Quadro elaborado pelo autor, a partir das descrições dos cargos previstas na legislação municipal

A natureza das ‘funções’ legalmente previstas para os cargos de *auxiliar de pedreiro, carpinteiro e auxiliar de jardineiro*, associada ao fato de serem executadas em sua maior parte por servidores ocupantes dos demais cargos, indica por que jamais foram providos. As atividades previstas formalmente para estes cargos são, quando necessárias, executadas por qualquer servidor capaz e disponível.

Em uma manhã, durante a pesquisa de campo, foram contatados e entrevistados dois servidores que faziam serviços de poda, capina e corte de grama em alguns canteiros junto à praça da igreja. Não obstante tratar-se de atividade ‘típica’ do cargo de *auxiliar de jardineiro*, a conservação dos canteiros e jardins normalmente ficava a cargo destes dois servidores formalmente investidos no cargo de *calceteiro*.

À tarde, no mesmo dia, estavam juntamente com outros servidores (motorista, operário, operador de máquinas) no pátio de máquinas da prefeitura, localizado ao lado do hospital municipal, lavando carne de galinha recebida em doação para ser utilizada no almoço do hospital. Comentário de um dos calceteiros, frente à presença do pesquisador: “*É, o que tiver de trabalho para fazer, a gente faz*” .

Isto denota que o nível real de divisão do trabalho no âmbito da administração pública municipal é menor que aquele formalmente estabelecido, e que a eficiência do serviço público pode ser alcançada via ajustes e rearranjos de caráter informal.

O que ocorre de fato, conforme se pode visualizar no Quadro 8, é a fragmentação e subdivisão de um amplo conjunto de atribuições, em sua maioria inter-relacionadas, em um determinado número de cargos distintos, com o propósito de especializá-los.

Em que pese Weber e, sobretudo, os “clássicos” da teoria geral da administração sugerirem que a eficiência tende a aumentar à medida que a divisão e especialização do trabalho, a rigidez normativa das estruturas e processos, e a impessoalidade das relações se acentuarem, observa-se que estas premissas não correspondem sempre ao que ocorre na realidade. Perrow (1972, p.74), salientando as constantes interações da organização com seu ambiente, alerta que “a burocratização é útil até certo ponto, apenas; há ocasiões em que a eficiência trazida pela burocratização não compensa a rigidez com que está associada”.

Os fluxos de trabalho e as necessidades do serviço público municipal, sobretudo neste estrato da estrutura de pessoal, não comportam as limitações formais decorrentes do desdobramento de uma série de atividades que, em verdade, se complementam em um leque de cargos especializados e com remuneração diferenciada.

Assim, as tentativas empreendidas pelas administrações locais estudadas não parecem ter prosperado na idéia de delegarem a cada cargo um conjunto definido de funções a serem exercidas pelos servidores. Resta discutir, todavia, se as vantagens advindas com as diferenciações nos padrões de vencimento, estabelecidos formalmente na proporção direta dos níveis de complexidade e da natureza das funções previstas em lei, geram contrapartidas negativas, em especial no que se refere à motivação e cooperação dos servidores.

4.2.3 A Percepção das Pessoas Envolvidas na Gestão das Estruturas (Município B)

Tratando-se de um estudo de natureza exploratória, onde a análise e a interpretação dos dados obtidos são realizadas à medida que se evolui nos procedimentos de

coleta (verificando-se, pois, inclusive, um processo de retroalimentação), os resultados tendem a evoluir continuamente, como é característico neste tipo de pesquisa.

Se no Município A a tônica das entrevistas voltava-se para a estrutura burocrática de uma forma geral, enfocando as principais dificuldades encontradas pelo administrador público no gerenciamento das estruturas de cargos vigentes, bem como suas características particulares, no Município B a análise se concentra em torno das questões relativas à formulação e ao gerenciamento destas estruturas.⁴²

Na experiência proporcionada pela pesquisa *in loco* realizada no Município A, foi possível identificar algumas particularidades, dentre as quais cita-se o não ajustamento da estrutura real de pessoal em atividade à estrutura formal definida legalmente. Mais precisamente, pôde-se observar a coexistência (aparentemente harmônica) de duas ‘realidades’ entre si conflitantes: de um lado, uma estrutura formal solidamente alicerçada em pressupostos e orientações legalistas e, de outro, uma estrutura real permeada por irregularidades e desvios de função (ilegalidades).

Frente a essa constatação preliminar, impõe-se a seguinte questão: *onde reside a origem deste fenômeno ?* Cumpre, pois, compreender o processo de formulação destas estruturas de cargos que vigoram nestes municípios de pequeno porte.

a) A Formulação das Estruturas de Cargos no Município B

Há que se considerar, inicialmente, que os municípios recém emancipados política e administrativamente, em vista de suas realidades, apresentam poucas condições técnicas para elaborar uma estrutura de cargos perfeitamente adequada às suas necessidades.

⁴² Observe-se que tanto a coleta quanto a interpretação dos dados obtidos, especialmente das entrevistas, apresentam um crescente e contínuo ajuste do foco de análise, em relação à questão central do estudo.

Neste contexto, importa saber como se deu a instalação inicial do pessoal no serviço público municipal, em seus primórdios (no caso do Município B, em 1º de janeiro de 1989).

“O pessoal, assim, começou - porque eu estava aqui quando começou - porque o pessoal entrou tipo uma firma, assina a carteira, mas não se sabia que tinha que ter um plano de cargos criado, que tinha que ter um número de vagas por cargo ... o pessoal ia entrando. (...).” (chefe do setor de pessoal)

Possivelmente não fosse uma questão de desconhecimento⁴³, por parte do administrador público, o fato de não haver uma estrutura formal de cargos instituída desde a instalação do município. O que normalmente ocorre nos municípios recém emancipados, em seus primeiros meses de instalação, é a utilização da faculdade, prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, de contratar pessoal em caráter emergencial por prazo determinado, com o propósito de dar início e manter as atividades da administração pública local até a definição legal da estrutura de cargos e carreiras do Poder Executivo e a realização de concursos públicos para seu provimento.

Estas contratações que vigoram, normalmente, no primeiro ano de instalação são firmadas a partir de um instrumento de contrato de trabalho a título precário regulado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. As admissões de pessoal dispensam a realização prévia de concurso público em vista de sua natureza emergencial e temporária.

“E com o tempo, quando se soube que deveria haver uma lei, se pegou a lei e mandou para a Câmara, porque não se sabia que

⁴³ Além de ser uma determinação constitucional fundamental, a estruturação legal do plano de cargos do Executivo municipal constitui elemento básico de administração pública.

tinha que ter pessoal concursado, nada ... Então o Prefeito mandou o plano de cargos. (...).

A primeira foi uma cópia de um modelo que se tinha de uma firma que presta assessoria. Aquilo foi assim ... Porque era lei que tinha que ter um plano de cargos, e não se tinha nada de estrutura assim criada em lei.” (chefe do setor de pessoal)

A definição da estrutura de cargos contida no projeto de lei - transformado posteriormente em lei municipal que instituiu o plano de cargos e carreiras do Poder Executivo municipal - teve, assim, origem em um modelo proposto por uma entidade que presta assessoria aos municípios.⁴⁴

“Na verdade, essa estrutura foi definida em cima de um modelo vindo da ‘Entidade D’, num primeiro momento, no ano de 1990, segundo ano da primeira administração. E esse modelo continuou sendo seguido. Tanto que essa modificação que ocorreu em 1996 ainda teve como base aquela antiga lei, a Lei Municipal nº 68/90, que criou esses cargos, e diante daquilo que se achava necessidade para o município.” (secretário da administração)

O modelo proposto pela ‘Entidade D’ serve como base para a formulação dos projetos de lei que contêm o plano de cargos. A partir do modelo fornecido são realizadas adaptações por parte da administração local visando à adaptação segundo as necessidades existentes. Importa, pois, saber que espécie de análise é realizada, bem como sua profundidade.

⁴⁴ À semelhança do que foi feito com os Municípios A, B, e C, a referida entidade de assessoria passará a denominar-se simplesmente Entidade D.

“São contratos que as prefeituras interessadas fazem. Mas o modelo que eles têm lá é um só para todas as prefeituras. Claro que cada prefeitura adapta. Só que muitas vezes isso não é analisado. Vem , a gente faz uma cópia e se manda para a Câmara de Vereadores. Os vereadores também não perguntam muito.” (chefe do setor de pessoal)

“Eles fornecem os modelos prontos. Na verdade a gente tem um convênio, um contrato que se paga mensalmente uma certa quantia para eles, para esta prestação de orientações. E a gente entra em contato pessoal lá na sede deles, ou através de telefone ou via fax a gente pega as informações.” (secretário da administração)

Diante da compreensível carência de pessoal técnico nas administrações municipais, em comunidades de pequeno porte, e da importância capital de um plano de cargos corretamente dimensionado, parece natural a busca de orientações externas especializadas. No entanto, devido à natureza dos estudos necessários à definição das efetivas necessidades de pessoal de uma organização, faz-se mister que sejam consideradas as realidades locais, de modo individualizado.

Cada comunidade apresenta traços culturais predominantes diferenciados, realidades de mercado de trabalho e oferta de recursos humanos bastante particulares, e demandas coletivas a atender que podem variar de localidade para localidade, segundo o nível de desenvolvimento social, político e econômico em que se encontrem. Estes, entre muitos outros fatores, devem ser considerados por ocasião da formulação dos planos de cargos, sob pena de se produzir e implementar uma estrutura de pessoal dimensionada de forma incompatível com as efetivas necessidades da administração e incapaz de atender às necessidades dos munícipes.

Questiona-se, pois, acerca do comparecimento *in loco* das pessoas responsáveis pelas informações prestadas ao município, para a efetivação dos estudos necessários à

reformulação da Lei Municipal nº 68/90, que deu origem à legislação vigente, que contém a “nova” estrutura de cargos do Poder Executivo.

“Quando a gente exige ou a gente pede para eles e marca com certa antecipação, eles até vêm.

Neste caso específico eles não vieram. A gente tinha esta base e não ... e se foi especificamente lá ao encontro deles.” (secretário da administração)

Considerando-se os dados levantados até este estágio da pesquisa, pode-se observar que as modificações a título de adaptação promovidas no modelo fornecido apresentam três particularidades relevantes, todas relacionadas entre si. Em primeiro lugar, não são realizadas por pessoal tecnicamente capacitado para tal exame. Em segundo, pode-se referir que não atingem o propósito fundamental de uma análise desta natureza, qual seja, o de verificar quantos e quais são os cargos necessários à composição da estrutura burocrática da administração municipal. O terceiro aspecto diz respeito à dificuldade observada em significativa parcela dos membros da administração para perceber a verdadeira origem das deficiências estruturais existentes na gestão de recursos humanos, no âmbito do Poder Executivo. As disfunções verificadas tendem a ser associadas mais com problemas do ambiente organizacional interno, ou seja, com particularidades próprias da administração, do que com uma possível deficiência de planejamento e implantação da estrutura de cargos.

“A ‘Entidade D’ fornece mais ou menos, a estrutura. Tu vai ver que tem muita especialização, coisa que nas prefeituras pequenas teria que ser ao contrário, mais polivalente. Eles mandam como fazer os quadros de pessoal, as minutas. A ‘Entidade D’ é que dá esses tipos.” (prefeito)

O planejamento das necessidades efetivas da administração, já referido pelo secretário da administração do Município A como deficiência bastante relevante em termos de administração de recursos humanos em municípios de pequeno porte, resta prejudicado, haja vista que não é realizado, em essência, por agente interno ao ambiente organizacional. A contribuição externa, por sua vez, desvinculada de plano das reais necessidades organizacionais, posto que é pré-concebida e posteriormente “adaptada”, não parece ser, da forma como está sendo conduzida, a melhor opção para o gestor público. Ocorre, pois, em um primeiro momento, a *concepção* de um modelo por uma determinada entidade ofertante (tecnicamente preparada), produzido com fundamento em determinados pressupostos e, posteriormente, a *adaptação* deste modelo por parte da entidade demandante (tecnicamente despreparada), para vigorar em uma realidade particular onde tais pressupostos nem sempre são válidos.

“Por haver falta de funcionários capacitados nos municípios de pequeno porte no RS, estes se utilizam de modelos pré-existentes que são aplicados em outros municípios. E, então, procuram adaptá-los à realidade de seu município. Só que esta adaptação não se faz de modo satisfatório. Então acaba não surtindo resultados do ponto de vista prático, operacional. Me parece que algumas entidades de consultoria praticamente detêm o controle, detêm a hegemonia da maior parte do estado; então fornecem modelos que são copiados sem um estudo mais aprofundado a respeito da própria estrutura administrativa. São copiados e, evidentemente, são copiados com falhas. (...). Eles são copiados sem critérios que estabeleçam aquela compatibilização da estrutura formal para a realidade local. São copiados, e com certeza, não têm trazido bons resultados.”
(representante do Tribunal de Contas do Estado)

Observa-se, pois, segundo a percepção de pessoa envolvida diretamente com o controle externo da regularidade formal dos atos da administração pública, a carência de um

planejamento específico, particularizado, que se possa julgar adequado, considerando-se a relevância do assunto.

O aspecto da formulação das estruturas de cargos passa a ocupar, neste contexto, posição central na discussão acerca da efetiva adequação destas estruturas às necessidades da administração pública, e, principalmente, no que tange à realidade local.

A análise da questão que envolve o “conceito” norteador da formulação destas estruturas demanda, por certo, o pronunciamento de profissionais consultores da área de recursos humanos que detêm autoridade neste campo do conhecimento.

“Copista. Ou seja, cópia, cópia, cópia. Não é bem um conceito. Copiam literalmente modelos de outros municípios sem se preocupar se aquele modelo é o adequado.” (consultor de RH)

As pessoas que assumem a administração não se encontram preparadas, quando da instalação do município, para enfrentar o desafio da estruturação dos cargos, implicando na aceitação de propostas externas que aparentemente solucionam a questão.

“Eles mandam mais ou menos uma estrutura de cargos e o pessoal copia.” (prefeito)

Na perspectiva do Controle Externo:

“Não existe uma predisposição da administração de manter esta estrutura de cargos extremamente diferenciados, com diversas funções. O que existe é uma cópia de quadros, de modelos de

quadros de pessoal e que são implantados sem nenhum critério, na maioria dos municípios. (...). Então, na realidade, são adotados estes critérios (cópias) por uma simples razão: é mais fácil. Existem escritórios de consultoria espalhados pelo estado que fornecem esses modelos próprios e, inclusive, esses municípios celebram contratos com estes escritórios, contratos permanentes. Então estes modelos são passados como se fossem o melhor para a administração, e de fato não há um estudo mais aprofundado para cada uma das realidades administrativas(...). Até porque, não têm recursos, e acabam optando por aquilo que é mais fácil. E estas empresas que prestam este tipo de serviço, para este tipo de serviço não cobram muito, justamente porque não requer nenhum estudo.

E como o administrador não conhece, ele vai achar que está excelente, que a sua estrutura administrativa está excelente, quando na realidade está um caos.” (representante do Tribunal de Contas do Estado)

b) A Gestão das Estruturas de Cargos

Mais preocupante, parece ser, todavia, a dificuldade demonstrada por alguns segmentos da administração pública em perceber a existência e, mais ainda, a *origem* de uma parcela significativa dos problemas de gestão de recursos humanos.

“A gente pode dar alguma culpa à Constituição Federal de 1988 que deu estabilidade a alguns funcionários, que cria a estabilidade no quadro de carreira dos funcionários. A pessoa concursada para uma finalidade (cargo) não tem necessidade de fazer qualquer outro serviço, mesmo que o setor dela não tenha nada para fazer. Ela simplesmente pode negar-se a fazer outro serviço porque não é da área dela. E o administrador não tem nada para fazer neste caso, a não ser arrumar um serviço da área dela, ou então contar com a colaboração do próprio funcionário. E isso implica em você ter que contratar mais gente para o cargo específico.” (secretário da administração)

Os pressupostos e orientações que revestem a definição dos modelos vigentes não são, em momento algum, questionados. Observe-se que o instituto da estabilidade do servidor público no cargo é visto, fundamentalmente, como um entrave à possibilidade de exoneração de pessoal que possa se negar a realizar funções que extrapolam os limites legais estabelecidos para o cargo em que estão investidos.

Acentue-se, porém, que a estruturação formal dos cargos compreende a definição, também, dos vencimentos correspondentes. Ou seja, a contraprestação percebida por parte do servidor pelo exercício do cargo é, em tese, diretamente proporcional à natureza e à complexidade das atividades previstas formalmente para este cargo. Assim, o desempenho de funções que excedam os limites legais do cargo cria, obviamente, a necessidade de uma reavaliação dos vencimentos.

“Cito o Operador de Máquinas: tem mais operador do que máquinas. Então há uma distorção nisso aí. Motorista está faltando.

E também uma queixa é quanto ao serviço pelos estatutos, que às vezes reclamam que tem que fazer algum serviço extra, que não é do cargo dele, e daí já exigem FG (função gratificada).” (prefeito)

“Nós temos FG1, FG2, ..., FG5, de Dirigente de Equipe, de Chefe de Turma, de Dirigente de Núcleo, etc. E às vezes a pessoa não é chefe de turma nenhuma. Ela está sozinha lá no setor dela, mas ela ganha uma FG1, para justamente fazer um outro serviço que não seja aquele para o qual ela fez concurso.” (Chefe do Setor de Pessoal)

“E depois, tem outra, tu deu a FG para um cargo para controlar pessoal; se tu retirares a FG, é outro inimigo.” (prefeito)

Em sua essência, a situação observada no Município B é semelhante à do Município A, onde as tarefas que compõem a descrição dos cargos e os padrões de vencimentos são previstos formalmente, ao passo que, na realidade prática das administrações, as atividades são alteradas ou aumentadas, e os padrões de vencimento permanecem rigidamente atrelados às disposições legais. Isto, por óbvio, gera descontentamento por parte dos servidores, obrigando a administração a buscar equacionar os problemas via distribuição de funções gratificadas.

“Mas eu acho que Secretária Executiva, como existe agora Assistente Administrativo e Auxiliar de Administração deveriam ser um cargo só. Desempenham as mesmas funções, o que causa até briga entre eles: ‘Ah! o fulano está ganhando mais ...’ Eles controlam o salário um do outro. ‘O outro está ganhando mais. Eu quero uma FG ...’. E o prefeito já tem que intervir.

Então, o pessoal tem aqui o Auxiliar de Administração, tem o Assistente Administrativo e tem a Secretária Executiva. Tudo que poderia incluir em uma mesma função. Porque isso vai contra a administração.” (prefeito)

Vem à tona, novamente, a situação em que servidores investidos em cargos diferentes em termos de atribuições, escolaridade exigida e, principalmente, padrões de vencimento, executam as mesmas atividades, percebendo remunerações distintas.

Impõe-se, pois, no caso do Município B, a seguinte questão: seria realmente necessário, considerando a realidade em que se insere a administração pública municipal, existirem estes três cargos de natureza administrativa, aos quais deve-se acrescentar os de Tesoureiro, Telefonista, e Fiscal de Tributos ?

A diferenciação de cargos parece, ante o observado, trazer prejuízos tanto à administração, quanto aos servidores municipais. Por parte da administração, a diferenciação

acentuada dos cargos tende a provocar a redução da possibilidade de realocação e aproveitamento de pessoal - impossibilitado quando a estrutura formal (legal) de cargos é demasiado especializada. Quanto aos servidores, o reflexo trazido pela diferenciação extremada dos cargos é a conseqüente diferenciação em termos de vencimentos, ou seja, alguns servidores recebem vencimentos menores em relação a outros, pelos “mesmos” serviços prestados.

“E depois, assim, tem cargo que foi extinto e tem que ser aproveitado o pessoal. Tem as telefonistas, que com a municipalização da CRT, havia um convênio, mas quem mantinha as telefonistas era a prefeitura (pelo convênio). Agora a CRT colocou a central automática, a prefeitura teve que herdar estas telefonistas. (...).

Coloca-se como auxiliar de administração, como recepcionista, ... Más é o tal caso, se um dia elas forem reclamar que estão em desvio de função, o que eu vou fazer ? Vou ter que colocá-las como telefonistas se não tem telefone ? Mandar esse pessoal ficar em casa e eu ter que pagar para elas ?” (prefeito)

Enquanto que no Município A as questões relativas aos salários restringiam-se geralmente ao seu valor reduzido, no Município B as discussões em relação aos vencimentos encerram, além de um descontentamento com os valores, uma constante busca por equiparações.

“Por um salário de duzentos e poucos reais, vem gente correndo fazer concurso. (...)

Quando a pessoa faz o concurso, considera um ótimo salário. No momento que entra, diz que é um salário de fome. Veja o caso do Operário, que ganha R\$ 180,00. Eu sei que se ele for ali nas fábricas,

vai ganhar um salário mínimo. Mas ele considera muito pouco. Um salário de fome.” (prefeito)

Assim, o caráter “especializado” da estrutura de cargos tende a promover certas limitações ao gestor público, impondo reflexos negativos no funcionamento da administração. Neste passo, a manifestação do chefe do Executivo acerca do funcionamento da máquina administrativa, consoante o modelo de desenho de cargos em vigor, expressa-se no seguinte sentido:

“Olha, não permite um bom funcionamento. Se fosse mais polivalente, não haveria tanto atrito no momento de pedir um serviço para o pessoal fazer. Não teria má vontade.” (prefeito)

“Do modo como hoje estão estruturadas as prefeituras, a partir de cargos específicos, muito fracionados, eu te diria que é mais uma camisa de força para o gestor público, do que um instrumento de ação gerencial.” (consultor de RH)

Note-se, pois, que a tendência moderna, visível nas organizações em geral, é a busca da flexibilidade, em contraposição às posturas rígidas. No âmbito da administração pública, especialmente nas esferas locais de pequeno porte, as realidades observadas parecem indicar também neste sentido, qual seja, o de abandonar as estruturas calcadas nos pressupostos clássicos, mecanicistas e especializados, e voltar-se, no caso das estruturas de cargos, para modelos de desenho mais amplos, genéricos e multifuncionais, que permitam ao gestor público maior margem de manobra em relação aos recursos humanos disponíveis. De outra parte, os reflexos também se fariam sentir positivamente no que tange à remuneração do pessoal, ou seja, ante a necessidade de equacionar os níveis de vencimentos pagos pelo setor

público, em relação ao mercado privado local ou da região, a redução da diferenciação de cargos tenderia a proporcionar um aumento médio nas proposições salariais, no âmbito do Poder Executivo.

“Se eu pudesse demitir alguns funcionários, por exemplo, calceteiro ... Na verdade esses aí só desempenharam a função no início, depois foi terceirizado, e eles ficaram fazendo serviço como operários. Mas sempre dizendo que são calceteiros.” (prefeito)

O trecho supracitado revela, em parte, a preponderância da valorização atribuída ao vencimento correspondente ao cargo, em detrimento das próprias atribuições legais do cargo. Os calceteiros executam as tarefas próprias do cargo de *operário*, porque são semelhantes. Eles próprios não identificam diferenças substanciais em termos de descrição e diferenciação dos cargos. Sustentam, no entanto, a posição de que são calceteiros, porque o padrão de vencimento do cargo de *calceteiro* é superior ao de *operário* (3 e 2, respectivamente).

O nível de sobreposição entre as funções de determinados cargos da estrutura vigente no Poder Executivo do Município B é tal que, tanto operários, quanto calceteiros, ao serem perguntados sobre ‘qual era seu cargo’, respondiam: “*serviços gerais*”. Vale destacar que tal fenômeno também pôde ser observado no Município A.

Tratando-se de um cargo formalmente inexistente (não previsto na lei), pode-se depreender que a resposta obtida (*serviços gerais*) encerra, obviamente, a essência do trabalho efetivamente desenvolvido pelos servidores na prefeitura, independentemente do cargo ocupado formalmente.

“Por exemplo, calceteiro, que seria uma função específica. Temos três calceteiros, que numa época era um nível salarial um pouco melhor, mas hoje em dia não existe mais calceteiro. Não tem mais ... Não se faz mais calçamento de rua. Quando se faz, se contrata uma firma especializada. Então esse pessoal faz, mesmo, serviço de operário, de marleteiro, etc. Então, às vezes existem cargos criados, mas, em obras, esses cargos como marleteiro, calceteiro, operário, são todas atribuições diferentes, e eles teriam em si funções diversificadas, só que quando eles trabalham, trabalham todos juntos.” (chefe do setor de pessoal)

Este aspecto em particular faz surgir uma questão que apesar de afastar-se do objeto de pesquisa definido neste estudo, merece ser destacada, qual seja: onde está a origem desta resposta (“serviços gerais”) ? Por que tal idéia está claramente presente na consciência dos servidores investidos nestes cargos, em ambos os municípios referidos ?

“Então, até o concurso não estaria errado. Tem função para pedreiro, para auxiliar de pedreiro, ... só que na prática ... até uma opinião pessoal, eu acho que esses serviços teriam que ser ‘serviços gerais’, e se paga um salário igual para todo mundo. Porque todos fazem a mesma coisa.

(...). Aqui muito é o que se vê: o pessoal até se queixa que eles vão ... vai um grupo ... no caso, fazem a mesma função lá. Porque é difícil ter serviço sempre, por exemplo, para marleteiro. (...). Às vezes eles trabalham com isso uma época, e depois, o resto do mês eles acompanham os operários.” (chefe do setor de pessoal)

“É verdade que muitos cargos que se pode colocar como ‘serviços gerais’ você pode definir uma coisa mais ampla.” (secretário da administração)

Nota-se, pela frequência e naturalidade de seu emprego no âmbito da administração, que a denominação '*serviços gerais*' pode corresponder a um consenso acerca da natureza das atividades que envolvem alguns cargos da estrutura formal. A designação e 'popularização' da expressão *serviços gerais*, inclusive dentre os próprios servidores investidos nos cargos assim classificados, parece servir aos propósitos da administração, atuando, pois, como mecanismo facilitador da realocação em caráter informal, de servidores em funções diversas daquelas previstas legalmente para os respectivos cargos.

A manutenção do discurso revela, neste contexto, uma ação administrativa distorcida que, de uma forma sutil, incentiva a desinformação do servidor em relação ao cargo que ocupa (direitos e obrigações), facilitando a institucionalização e a manipulação de crenças que podem favorecer o conformismo e, em última análise, a frustração no trabalho.

Assim, a noção de que os servidores investidos formalmente em determinados cargos são de fato pessoas destinadas a realizar serviços gerais é parte integrante da ideologia organizacional, ou seja, é uma das idéias desenvolvidas e mantidas no âmbito da administração municipal que tem como propósito justificar determinadas práticas administrativas. Neste sentido, frente às dificuldades decorrentes do desajuste da estrutura formal às reais necessidades da administração, esta tende a fazer uso da expressão *serviços gerais* para designar um conjunto de atividades específicas de diversos cargos, atuando como mecanismo de compensação e ajustamento informal.

A simplicidade característica das pessoas que ocupam estes cargos, ditos *serviços gerais*, contribuem para a assimilação e reprodução da organização informal dos recursos humanos disponíveis. A incorporação destes valores por parte de uma parcela significativa dos servidores surge, também, como alternativa à estrutura formal inadequada e problemática que amarra a administração. A fração de servidores que resiste às realocações e ajustes informais acaba por representar, para a administração, um significativo ônus, ao passo que os que cedem ao arranjo informal o fazem em troca de algum benefício, ou simplesmente por indiferença.

c) A Oferta Local de Recursos Humanos no Município B

No que diz respeito à oferta de recursos humanos para o provimento da estrutura de cargos, pôde-se notar que não existem dificuldades. O contingente de pessoas com o segundo grau completo, no município ou na região, que estariam dispostas a ingressar no serviço público municipal, é elevado.

“Para esses cargos administrativos que exigem o 2º grau, chove gente. Para os cargos de operário também sempre tem gente esperando.” (chefe do setor de pessoal)

Em que pese o exposto, a questão do nível de escolaridade exigido formalmente para investidura nos cargos públicos reveste-se da maior relevância, principalmente no que diz respeito ao momento de sua definição. A avaliação e o estabelecimento formal acerca de qual deve ser o grau escolar exigido para o exercício de determinado cargo deve considerar, além das particularidades locais, a efetiva necessidade do serviço. Casos particulares não devem, obviamente, ser tomados como regra, mas prestam-se, contudo, para destacar e ilustrar determinados detalhes relevantes.

“Existem pessoas que teriam condições de fazer mais. Mas o próprio grau de escolaridade já não permite que ela faça o concurso.(...) Mesmo a pessoa sem ter um certo grau de escolaridade, tu vê que tem capacidade de fazer ...” (chefe do setor de pessoal)

Assim como na situação particular observada no Município A, referente à atividade de fiscalização de tributos e tesouraria, onde a exigência legal de escolaridade mínima para o exercício dos cargos mostrava incompatibilidade formal, no Município B caso

semelhante se observa. O estabelecimento de cargos diferenciados de natureza administrativa para a execução de atribuições específicas, considerando-se as duas realidades administrativas investigadas, não se tem reproduzido na prática.

“Só que aqui não existe. Pode ver que não existe. Existe aqui na administração direta um Auxiliar de Administração que atualmente está fazendo o serviço do Inspetor Tributário. É como eu disse, aqui na lei está bom, só que na prática é que as coisas estão distorcidas. Então a auxiliar de administração não tem condições de fazer um concurso para um cargo melhor, porque a escolaridade dela é 1º grau só. Mas ela faz as funções na ‘prática’ agora de Inspetor Tributário, que é um cargo de 2º grau.” (chefe do setor de pessoal)

A discussão desta situação conduz à formulação proposta anteriormente para o caso do Município A. Considerando, tanto as potencialidades verificadas no âmbito local, em termos de oferta de recursos humanos, quanto a efetiva compatibilidade da natureza e complexidade das atribuições que compõem o cargo com o nível de escolaridade exigido para seu provimento, entende-se que este deve ser definido atendendo-se ao *mínimo* necessário.

“Tem muito pessoal com o 2º grau. Eles fazem o que tem. Porque aqui não tem opção de emprego. Só tem as firmas de calçados.” (chefe do setor de pessoal)

Nestas condições, considerar a prefeitura (Poder Executivo municipal) como um sistema sócio-político complexo, onde interagem diversos subsistemas igualmente complexos, com diversas particularidades, entre as quais pode-se se citar o subsistema de RH, parece ser a melhor forma de analisar e compreender o fenômeno em estudo.

A estrutura de pessoal do Poder Executivo, sob a ótica sistêmica, recebe insumos, processa-os, e gera produtos (desejados ou não, segundo as influências recebidas) que são lançados ao ambiente. As variáveis ambientais interferem, assim, não só nos processos, mas na estrutura administrativa, que deve, na medida do possível, ajustar-se às particularidades das demandas, potencialidades e restrições locais (insumos).

O aparelho burocrático municipal constitui uma estrutura social orgânica complexa, em relação à qual atuam tensões, tanto de origem interna quanto externa ao ambiente organizacional, que exigem adaptação contínua. Analisar a administração pública local sob o enfoque sistêmico implica considerar, como intervenientes na configuração da estrutura administrativa, aspectos tais como: valores fundamentais reinantes na comunidade local, cultura política, complexidade e papel do servidor público, evolução e implementação de tecnologias disponíveis, entre outros.

As tensões externas que incidem sobre a estrutura burocrática municipal podem ser de diversas ordens, desde solicitações provenientes da coletividade local, até decisões de cunho político tomadas nas demais esferas de governo, que importem em redefinições de qualquer ordem (financeira, política, material, etc.), na estrutura do município. No âmbito interno do aparato administrativo, os membros integrantes experimentam, também, desde aspectos positivos, tais como mudanças de caráter pessoal (que promovem a busca de desenvolvimento profissional), e novos desafios, até conflitos interpessoais, descontentamentos, etc.

Neste compasso, as estruturas de cargos e pessoal não podem desconsiderar as variáveis próprias do ambiente local intervenientes no sistema, sob pena de contribuir significativamente para a dissociação entre as disposições formais (necessárias, em face das disposições constitucionais), e arranjos reais.

Assim, havendo: a) oferta elevada de pessoas dispostas a ingressar no serviço público (com o 1º ou 2º grau de instrução); b) um processo seletivo rigoroso e bem elaborado, considerando-se as particularidades locais; c) cargos amplos e bem remunerados;

d) possibilidade de treinamento e desenvolvimento das pessoas; poder-se-á esperar melhorias na gestão de recursos humanos no âmbito do Poder Executivo municipal.

“É. Às vezes tu achas que a coisa está correta, mas tu comesças a conversar... Tu vês, sempre existe esse tipo de coisa.” (chefe do setor de pessoal)

Neste sentido, devem ser questionados os elevados níveis de especialização das estrutura de cargos de provimento efetivo em vigor nas esferas locais de governo, sobretudo nas municipalidades enquadradas na categoria populacional de pequeno porte.

4.2.4. A Percepção dos Servidores acerca do Conteúdo dos Cargos no Município B

Busca-se, fundamentalmente, neste segmento do estudo, levantar de modo rápido e segundo a percepção dos servidores do Município B, alguns elementos que possam indicar o “sentimento” destes servidores com respeito aos cargos que ocupam, e sua relação com as características que revestem as estruturas formais de cargos de provimento efetivo.

Assim como verificado no Município A, no âmbito do Poder Executivo do Município B foi possível verificar, em termos gerais, um “clima” de descontentamento em relação a algumas variáveis que envolvem o *trabalho*.

À luz da “Teoria dos Dois Fatores”, de Herzberg, a análise das onze (11) entrevistas com servidores permite observar, de um modo geral, que o elemento mais frequentemente apontado pelos respondentes como aspecto negativo, em relação ao desempenho do cargo - o salário - pertence ao rol dos fatores *higiênicos*, e não dos *motivacionais*. Os níveis salariais atribuídos aos cargos tendem a refletir, em última instância,

como o servidor se sente em relação à *organização* como um todo, e não ao *cargo* em particular.

Os fatores motivacionais, aqueles que dizem respeito ao *conteúdo do cargo*, e a partir dos quais é possível verificar como o servidor se sente em relação ao cargo que ocupa, têm se mostrado, tanto no Município A, quanto no B, secundários ou mesmo completamente ausentes.

Os fatores motivacionais (satisfacientes) são, segundo Herzberg, os elementos que quando presentes determinam o nível de satisfação dos servidores em relação ao cargo. Nos casos estudados, tem-se observado que aspectos como a *realização* e mesmo o *reconhecimento*, não parecem fazer parte da vida profissional de uma expressiva parcela dos servidores.

“Não. Acho que não dão valor.” (Eletricista)

“Por algumas pessoas sim. Pela chefia não. Às vezes o que um contribuinte diz vale mais que um elogio que vem de cima.” (Auxiliar de Administração)

O reconhecimento por parte da administração mostra-se, contudo, na ótica dos servidores, bastante ligado à remuneração (já apontada como principal ponto de divergência, com relação ao trabalho).

“Não. Financeiramente, não. Eles me elogiam, mas se reconhecessem mesmo, ganharíamos melhor.” (Auxiliar de Administração)

A fim de que se possa contextualizar a análise, envolvendo a elevada frequência com que os servidores fazem referência à baixa remuneração, é relevante destacar que, no caso do Município B, os servidores encontram-se, há cerca de dois anos, sem qualquer reajuste nos vencimentos. Este fato deve, pois, ser considerado tendo em vista que inexistiu, segundo a administração, qualquer previsão de revisão nestes valores para o ano de 1998.

Não obstante as posições tomadas por uma parcela dos servidores, com relação aos baixos vencimentos, normalmente servidores detentores de cargos administrativos, pode-se encontrar, de outra parte, servidores que se consideram reconhecidos pela administração, pela chefia, ou mesmo por colegas.

“Acho que sim. Porque eu continuo aqui nesta função. Não houve nenhuma reclamação sobre o trabalho que eu faço.”
(Recepcionista)

“Muitos vezes. Elogios.” (Faxineira)

Nos cargos de natureza operacional, as *percepções* dos servidores, com relação ao reconhecimento profissional e à realização profissional, assumem um caráter mais positivo.

“Sim, elogios. Até hoje não posso me queixar. O lugar que mais gosto de trabalhar é aqui. Esta é a minha vida.” (Faxineira)

É importante acentuar que a experiência profissional anterior da servidora em tela restringia-se tão-somente, às atividades de operária em fábrica. O discurso encerra uma sensível preferência pelo cargo público ocupado.

Em que pesem as reclamações generalizadas com relação aos vencimentos, pode-se notar que a satisfação demonstrada pelo trabalho é resultante da necessidade de trabalhar e da posição relativamente “privilegiada” no serviço público (em relação à alternativa possível: a fábrica).

“Sim, gosto. Tenho que trabalhar porque tenho os filhos. Hoje em dia não é fácil. O salário é baixo mas ajuda muito o meu marido, que trabalha em fábrica.” (Faxineira)

A realização profissional está, normalmente, associada à idéia de *gostar do trabalho ou do cargo*. A noção de realização, no seu sentido mais restrito, segundo se pôde observar, não está presente. Percebida pelos servidores, mais com o sentido de *gostar do cargo ou do que faz*, este gosto pelo trabalho parece estar associado à idéia de *suportar* as atribuições do cargo.

“Sim gosto muito do serviço que faço. Porque aqui não tem alternativas. O serviço que tem, tem que manter.” (Recepcionista)

“Sim, porque é uma coisa que eu gosto de fazer. Porque trabalhar é uma coisa que a gente tem que fazer. Eu me dou bem com todo mundo.” (Faxineira)

Posições mais sólidas e conscientes, no entanto, também se erguem no âmbito do corpo de servidores, identificando de modo mais consistente as limitações contidas na estrutura formal, que contribuem negativamente para a realização profissional dos servidores. Vale acentuar que estas percepções são colhidas no estrato correspondente aos cargos de natureza administrativa integrantes da estrutura legal, segmento onde mais se necessita de pessoas intensamente identificadas e comprometidas com as ações governamentais.

“Não. Não era o que eu queria para mim.” (Auxiliar de Administração)

“Não, porque as coisas não acontecem. Muitas limitações financeiras, culturais. O pensamento das pessoas é limitado.”
(Assistente Administrativo)

Uma parcela significativa dos servidores, principalmente nos cargos administrativos, não só demonstra capacidade e interesse de desenvolver-se, como executa alternativamente, em caráter informal, outras atividades ou funções, no âmbito da administração. Neste sentido, o esforço de valorização importaria em contemplar tanto a elevação dos níveis de qualificação, quanto a justa adequação das contraprestações financeiras.

4.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ESTRUTURA DE CARGOS DO MUNICÍPIO “C”

4.3.1 Caracterização do Município

A emancipação politico-administrativa do município ocorreu em 1992, tendo sido instalado em 1º de janeiro de 1993. A população residente encontra-se na faixa compreendida entre 5 e 10 mil habitantes.

O número de servidores em atividade no Poder Executivo municipal é de 125. Destes, 62 pertencem ao conjunto de cargos *administrativos e operacionais*.

4.3.2 A Relação: Estrutura Formal versus Estrutura Real

a) Análise dos Dados Secundários

A estrutura legal de cargos e carreiras vigente no Poder Executivo do Município C contempla um total de 43 cargos de provimento efetivo diferentes, distribuídos da seguinte forma: 9 de nível superior (*arquiteto, engenheiro, engenheiro agrimensor, médico, odontólogo, assistente social, enfermeira, nutricionista, e psicólogo*); 4 técnicos de nível médio, acerca dos quais vigora legislação específica que regulamenta o exercício da profissão (*técnico em contabilidade, auxiliar de enfermagem, técnico em enfermagem, e topógrafo*); e os 30 restantes compõem os *cargos administrativos e operacionais*. Destaque-se que os cargos do magistério público municipal são definidos em lei específica.

Dentre os 19 cargos operacionais previstos formalmente, 8 nunca foram providos mediante concurso público (*mecânico, auxiliar de mecânico, auxiliar de operador de máquinas, eletricista, auxiliar de eletricista, agente de saneamento básico, inseminador, e auxiliar de topografia*), representando cerca de 42% dos cargos. No grupo dos cargos administrativos, que reúne 11 cargos diferentes, 3 (*auxiliar de assistente social, auxiliar de biblioteca e telefonista*) não apresentam registros de admissões por concurso público, no período sob análise (27% dos cargos).

Destaque-se que, por ocasião de sua emancipação política e administrativa, o Município C herdou do município de origem um contingente de servidores que já atuavam ou residiam no então distrito. Estas transferências do município de origem causaram, pois, um significativo impacto na configuração da estrutura de cargos do então futuro novo município, tendo em vista que o novo plano de cargos, por basear-se na estrutura vigente no município de origem, buscou acolher estes servidores transferidos, mediante a instituição formal dos mesmos cargos ocupados anteriormente.

Pode-se destacar os cargos de *telefonista*, *auxiliar de operador de máquinas* e *agente sanitário básico* como exemplos de provimento apenas por transferências quando da emancipação e relativamente aos quais não houve admissões posteriores por concurso público. O cargo de telefonista, pelos mesmos motivos referidos nos demais casos estudados, em sua grande maioria foram remanejados para a execução de funções de caráter administrativo em geral (receptionista, atendente de biblioteca, etc.).

b) Análise dos Dados Obtidos na Observação Direta das Atividades Desenvolvidas pelos Servidores Municipais (Município C)

A observação direta das atividades desenvolvidas pelos servidores em exercício na administração municipal permitiu, novamente, verificar um elevado grau de sobreposição real de tarefas entre os cargos formalmente estabelecidos. Podem ser verificados, portanto, tanto nos cargos de natureza administrativa quanto operacional, casos de desvios formais de função.

b.1) Dos Cargos Administrativos no Município C

A análise dos dados obtidos através da observação das funções desenvolvidas por servidores investidos em cargos definidos, para fins de pesquisa, como administrativos possibilitou constatar sensível semelhança, em relação às situações verificadas nos Municípios A e B.

No Município C, existem onze (11) cargos incluídos na categoria de administrativos, sendo que destes apenas dois (2) não se encontram providos: *auxiliar de assistente social* e *auxiliar de biblioteca*. Os demais possuem servidores investidos, seja em decorrência de concurso público realizado pela administração, seja por transferência do município de origem.

Cabe salientar que as atividades internas (de rotina administrativa) do Executivo municipal contemplam, em essência, as três funções gerais básicas já referidas: de *administração geral*; de *tesouraria*; e de *fiscalização de tributos*. Relativamente a estas atividades, observou-se a existência dos seguintes cargos correspondentes (Quadro 9):

Quadro 9: Cargos Administrativos Segundo as Atividades Básicas
(Município C)*

Administração Geral	Tesouraria	Fiscalização de Tributos
1. Administrador de Compras	1. Tesoureiro	1. Agente Tributário
2. Assistente Administrativo		
3. Oficial Administrativo		
4. Auxiliar de Administração		
5. Recepcionista		
6. Telefonista		

* Quadro elaborado a partir da legislação municipal do Município C

Poder-se-ia, ainda, acrescentar ao elenco de cargos associados às atividades de administração geral os cargos de *desenhista/projetista*, *auxiliar de assistente social*, e *auxiliar de biblioteca*⁴⁵. Todavia, em face das particularidades que os envolvem, optou-se por segregá-los do conjunto.

As atividades de tesouraria e de fiscalização de tributos municipais e correlatos (emissão de certidões negativas, alvarás, etc.) são desenvolvidas, no caso do Município C, pelos servidores formalmente investidos nos cargos correspondentes. Acrescente-se, por oportuno, que a atuação destes restringe-se, essencialmente, às funções próprias dos cargos.

No que tange às atividades de administração geral, entretanto, podem ser observadas algumas disfunções quanto às atribuições previstas legalmente para os cargos, e as atividades efetivamente desenvolvidas pelos servidores municipais neles investidos. Em virtude do “amplo” leque de cargos correspondentes às funções de administração geral (Quadro 9), os servidores, no exercício das funções que lhes são conferidas de fato, acabam por extrapolar os limites formais dos respectivos cargos.

No caso em tela, a servidora investida no cargo de *assistente administrativo* (padrão 7) responde, atualmente, pela Secretaria de Saúde do município percebendo a remuneração correspondente a este cargo comissionado. O servidor que detém o cargo de *oficial administrativo* (padrão 6), ocupa, atualmente, o cargo comissionado de *fiscal*.

O cargo de *auxiliar de administração* (padrão 3) parece ser, no caso do Município C, o grande ‘coringa’ posto à disposição do administrador. A despeito de seu padrão de vencimento inferior aos dos demais cargos já referidos, os servidores investidos neste cargo desempenham, praticamente, a totalidade das atividades administrativas possíveis no âmbito do Poder Executivo (contabilidade, finanças, pessoal, patrimônio, almoxarifado, entre outras), ao passo que os servidores ocupantes dos cargos de *assistente administrativo* e *oficial administrativo* dedicam-se a atividades estranhas às suas funções.

⁴⁵ Vale lembrar que os cargos de *Auxiliar de Assistente Social* e de *Auxiliar de Biblioteca* estão vagos.

Em virtude de nomeações posteriores, os *auxiliares de administração* podem ser comparados a servidores multifuncionais, haja vista que assumem, além das próprias atribuições, também aquelas estabelecidas formalmente para os demais cargos. Para tanto estes servidores são incentivados (recompensados) com funções gratificadas.

b.2) Dos Cargos Operacionais no Município C

Assim como foi verificado nos casos anteriormente estudados, no Município C foi possível constatar, de um modo geral, um considerável nível de sobreposição das tarefas executadas por servidores investidos nos cargos incluídos nesta categoria.

A pesquisa efetuada *in loco*, levando a um convívio bastante próximo e, até certo ponto, aprofundado em relação às atividades desenvolvidas pelos servidores municipais, permitiu observar que a diferenciação de cargos mantida nos moldes existentes advém, não de uma efetiva necessidade da administração, mas sim de uma formulação inicial deficiente e imprópria.

A diferenciação dos cargos, para a maior parte dos servidores, não possui qualquer outro significado senão aquele referente à remuneração percebida. Na atividade diária, em geral, a colocação dos recursos humanos disponíveis se dá, fundamentalmente, segundo as necessidades do serviço, assumindo caráter secundário a classificação formal do servidor em seu cargo.

Existem, contudo, situações em que a natureza fragmentada da estrutura de cargos atua como fator limitador da ação administrativa. Descontentamentos com questões como salário, relações pessoais, políticas e outras acabam, por vezes, estimulando o servidor a restringir sua atividade às atribuições próprias do cargo. Cessada a contribuição em caráter informal concedida pelo servidor, e mantida a necessidade real da administração em dispor de pessoas aptas e dispostas a executar tarefas diversas, instala-se um problema de difícil solução.

Equacionar, via concessões de diversas ordens os conflitos gerados, entre outros fatores, pela inadequação da estrutura formal de cargos às reais necessidades da administração, além do custo ao já debilitado erário, tem demandado do gestor público local um expressivo esforço, num quadro de tempo já muito escasso.

- Cargos Operacionais Qualificados ou Semiqualificados

Nesta classe incluem-se os cargos: *motorista, operador de máquinas, eletricista, mecânico, agente de saneamento básico, inseminador, e auxiliar de topógrafo.*

Refere-se, preliminarmente, que os cargos de *eletricista, mecânico, agente de saneamento básico, inseminador, e auxiliar de topógrafo* são posições que, ao longo da existência do município, jamais foram providos. Assim, do conjunto de cargos operacionais qualificados ou semiqualificados, somente os cargos de *motorista e operador de máquinas* estão providos.

Em termos gerais, as características que envolvem o exercício das atividades referentes a estes cargos assemelham-se, em muito, às verificadas nos Municípios A e B, motivo pelo qual dispensa-se um maior aprofundamento acerca desta questão.

- Cargos Operacionais Não Qualificados

Integram esta classe os cargos de: *pedreiro, calceteiro, operário, operário de pedreira, auxiliar de serviços gerais, marleteiro, auxiliar de eletricista, jardineiro, auxiliar de operador de máquinas, auxiliar de mecânico, e vigilante.*

Deste elenco de cargos, nunca foram providos os de *auxiliar de eletricista, auxiliar de operador de máquinas, e auxiliar de mecânico.* O cargo de *vigilante* encontra-se atualmente vago e sem previsão de provimento.

Quanto às atividades desenvolvidas pela servidora investida no cargo de *auxiliar de serviços gerais*, resumem-se fundamentalmente às estabelecidas legalmente.

Cabe destacar, entretanto, com relação às atividades efetivamente desenvolvidas pelos servidores investidos nos demais cargos citados, conforme se pode depreender da análise do Quadro 10, e a exemplo do observado nos Municípios A e B, estudados anteriormente, o elevado grau de sobreposição informal das tarefas, em relação aos cargos e servidores.

**Quadro 10: Atribuições dos Cargos de Pedreiro, Calceteiro,
Operário, Operário de Pedreira, Marteleiro, e Jardineiro
(Município C)***

	Atribuições Previstas Legalmente	Pedr.	Calc.	Oper.	Oper. Pedreira	Martel.	Jard.
1	Efetuar localização de pequenas obras	✓	✓	✓	✓		
2	Fazer alicerces	✓					
3	Levantar paredes de alvenaria	✓					
4	Fazer muros de arrimo	✓					
5	Trabalhar com nível e prumo	✓	✓				
6	Construir bueiros, fossas e pisos de cimento	✓	✓	✓	✓	✓	
7	Proceder ou orientar a preparação de argamassa	✓	✓	✓	✓		
8	Preparar e aplicar caiações em paredes	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9	Fazer blocos de cimento	✓	✓	✓	✓	✓	
10	Mexer e colocar concreto em formas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11	Fazer artefatos de cimento (cano, meio-fio, etc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12	Assentar marcos de portas e janelas	✓					
13	Colocar telhas, azulejos e ladrilhos	✓					
14	Armar andaimes	✓	✓	✓	✓	✓	
15	Fazer reparos em obras de alvenaria	✓					

16	Instalar aparelhos sanitários	✓					
17	Assentar e recolocar tijolos, tacos, lambris, e outros	✓					
18	Cortar pedras	✓	✓	✓	✓	✓	
19	Dobrar ferros para armações de concretagem	✓		✓	✓	✓	
20	Fazer pinturas simples e preparar tintas	✓	✓	✓	✓		✓
21	Assentar paralelepípedo ou alvenaria poliédrica	✓	✓				
22	Preparar local para assentamento	✓	✓	✓	✓	✓	
23	Assentar pedras irregulares, lajes, etc.	✓	✓			✓	
24	Fazer rejuntamento de paralelepípedo	✓	✓				
25	Abrir, repor e concertar calçamento	✓	✓	✓	✓	✓	
26	Assentar meio-fio	✓	✓	✓	✓	✓	
27	Orientar e supervisionar serviços auxiliares	✓	✓				
28	Carregar e descarregar veículos em geral	✓	✓	✓	✓		✓
29	Transportar, arrumar e levar merc./mat. constr. em geral	✓	✓	✓	✓		✓
30	Fazer mudanças			✓	✓		
31	Abrir valas, e calçamentos para conserto	✓	✓	✓	✓	✓	✓
32	Fazer serviços de capina em geral			✓	✓		✓
33	Varrer, lavar e remover lixo e detritos das ruas			✓	✓		
34	Trocar canos e bueiros nas ruas	✓	✓	✓	✓	✓	
35	Auxiliar tarefas de construção, calçam. e pavimentação	✓	✓	✓	✓	✓	✓
36	Preparar argamassa	✓	✓	✓	✓	✓	✓
37	Auxiliar recebimento/entrega/pesagem/contagem material	✓		✓	✓		✓
38	Auxiliar no serviço de locação de obras	✓	✓	✓	✓	✓	
39	Aplicar inseticidas e fungicidas			✓	✓		✓
40	Desemp. serviços rotineiros determinados pelo pedreiro	✓	✓	✓	✓	✓	
41	Marroar pedras para o britador	✓	✓	✓	✓	✓	
42	Alimentar o britador	✓	✓	✓	✓	✓	
43	Realizar demais tarefas atinentes ao cargo	✓	✓	✓	✓	✓	
44	Furar, quebrar e britar pedras	✓	✓	✓	✓	✓	
45	Trabalhar com martetele e marretas	✓	✓	✓	✓	✓	
46	Cuidar do compressor e demais ferramentas					✓	

47	Furar e quebrar pedras para serem britadas	✓	✓	✓	✓	✓	
48	Fazer serviços de detonação em pedreiras/estradas/obras					✓	
49	Efetuar serviços de instalação de explosivos						
50	Conduzir ao local de trabalho o material necessário (explo)						
51	Abrir valas para água e esgoto, fazer rebaixamentos, etc.	✓	✓	✓	✓	✓	
52	Limpar canteiros, praças, lagos e monumentos públicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
53	Preparar e adubar a terra em sementeiras						✓
54	Fazer , consertar e vigiar canteiros e gramados						✓
55	Podar plantas	✓		✓	✓		✓
56	Efetuar serviços de capina em praças e logradouros			✓	✓	✓	✓
57	Molhar as plantas						✓
58	Trabalhar com gadanho, podão e outros instrumentos			✓	✓	✓	✓
59	Aplicar fungicidas						✓

*Quadro elaborado pelo autor, a partir das descrições dos cargos previstas na legislação municipal

Em geral, os servidores detentores dos cargos de *Pedreiro*, *Calceteiro*, *Operário*, *Operário de Pedreira*, *Jardineiro*, e *Marteleteiro* não se restringem à execução das atribuições previstas legalmente para os cargos.

Face à proximidade e semelhança da natureza e nível de complexidade das atividades próprias destes cargos, somadas às características da organização do trabalho no âmbito da administração pública em localidades deste porte, os servidores, a despeito da investidura em cargos diferentes, dividem e executam o mesmo trabalho.

Em suma, ao se tomar contato com a realidade da administração, suas particularidades e limitações, torna-se cristalino o descolamento das previsões formais (lei) em relação às necessidades reais da gestão municipal.

As peculiaridades de diversas ordens, que revestem a realidade de um município de pequeno porte, parecem, pois, indicar que a estrutura de cargos, em especial aqueles de provimento efetivo, tanto administrativos quanto operacionais, precisa ser definida de forma a permitir um maior grau de flexibilidade administrativa. Esta flexibilidade sugerida refere-se, obviamente, à necessidade de se possibilitar a realocação dos recursos humanos disponíveis, em busca de um ponto ótimo que atenda às demandas da administração e dos servidores, visando, fundamentalmente, à eficácia da ação governamental, bem como à qualidade dos serviços públicos.

4.3.3 A Percepção das Pessoas Envolvidas na Gestão das Estruturas do Município C

Na esteira das observações realizadas nos Municípios A e B, pesquisados anteriormente, pode-se verificar que apesar das particularidades que envolvem o ambiente organizacional em que se insere a estrutura administrativa do Poder Executivo do Município C, este não difere, em essência, dos demais no que tange às questões já apontadas.

a) A Formulação das Estruturas de Cargos de Provimento Efetivo

As disfunções entre a estrutura formal (prevista em lei) e a estrutura real em funcionamento apresentam-se tão acentuadas quanto nos dois casos pesquisados anteriormente. De um lado, figura uma previsão formal (plano de cargos) definida, conforme se demonstra no Quadro 11, com base na legislação vigente no “município-mãe”⁴⁶, seguidas de

⁴⁶ Expressão usual que designa o município de origem. Município do qual se desmembrou o município em estudo.

algumas adaptações procedidas no Município C; de outro, uma estrutura real ajustada informalmente, segundo as efetivas necessidades do serviço.

Quadro 11: Estruturas de Cargos de Provimento Efetivo Vigentes no Município C e no Município de Origem *

Município C			Município de Origem		
Cargos	Padrão	Escolaridade	Cargos	Padrão	Escolaridade
Administrativos			Administrativos		
Tesoureiro	9	2º Grau	Tesoureiro	9	2º Grau
Agente Tributário	9	2º Grau	Agente Tributário	9	2º Grau
Administrador de Compras	8	2º Grau	Administrador de Compras	9	2º Grau
Assistente Administrativo	7	2º Grau	Assistente Administrativo	7	2º Grau
Oficial Administrativo	6	2º Grau	Oficial Administrativo	6	2º Grau
Desenhista Projetista	6	2º Grau Inc.	Desenhista Projetista	6	2º Grau Inc.
Auxiliar de Assistente Social	5	2º Grau	Auxiliar de Assistente Social	5	2º Grau
Auxiliar de Administração	4	2º Grau	Auxiliar de Administração	4	2º Grau
Auxiliar de Biblioteca	3	2º Grau	Auxiliar de Biblioteca	2	2º Grau
Recepcionista	3	1º Grau	Recepcionista	3	1º Grau
Telefonista	2	1º Grau	Telefonista	1	1º Grau
Operacionais			Operacionais		
Mecânico	8	1º Grau Inc.	Mecânico	8	1º Grau Inc.
Auxiliar de Mecânico	4	1º Grau Inc.	Auxiliar de Mecânico	4	1º Grau Inc.
Operador de Máquinas	7	4ª Série 1º G.	Operador de Máquinas	7	4ª Série
Auxiliar de Op. Máquinas	4	1º Grau Inc.	Auxiliar de Op. Máquinas	4	1º Grau Inc.
Motorista	6	1º Grau Inc.	Motorista	6	1º Grau Inc.
Eletricista	6	1º Grau Inc.	Eletricista	6	1º Grau Inc.
Auxiliar de Eletricista	3	1º Grau Inc.	Auxiliar de Eletricista	2	1º Grau Inc.
Pedreiro	6	1º Grau Inc.	Pedreiro	5	1º Grau Inc.
Agente Saneamento Básico	5	1º Grau	Agente Saneamento Básico	5	1º Grau
Inseminador	5	1º Grau	Inseminador	5	1º Grau
Marteleteiro	4	1º Grau Inc.	Marteleteiro	4	1º Grau Inc.

Auxiliar de Topógrafo	3	1º Grau	Auxiliar de Topógrafo	3	1º Grau
Operário de Pedreira	3	1º Grau Inc.	Operário de Pedreira	3	1º Grau Inc.
Operário	3	1º Grau Inc.	Operário	3	1º Grau Inc.
Calceteiro	3	1º Grau Inc.	Calceteiro	2	1º Grau Inc.
Jardineiro	2	1º Grau Inc.	Jardineiro	1	1º Grau Inc.
Auxiliar de Serviços Gerais	2	1º Grau Inc.	Auxiliar de Serviços Gerais	1	1º Grau Inc.
Vigilante	2	1º Grau Inc.	Vigilante	1	1º Grau Inc.
Servente de Escola	2	1º Grau Inc.	Fiscal	6	2º Grau

* Quadro elaborado a partir das legislações municipais (Municípios C e de Origem)

A formulação da estrutura de cargos vigente no Município C, em especial a de provimento efetivo, teve como modelo a legislação em vigor no município de origem, que, por sua vez inspirou-se no mesmo modelo sugerido pela Entidade D, encontrado nos Municípios A e B.

Efetuando-se uma análise mais detalhada, é possível notar que as estruturas de cargos de provimento efetivo (administrativos e operacionais) vigentes no Município C e aquela em vigor no seu município de origem são praticamente as mesmas, diferindo tão-somente nos casos dos cargos de *Fiscal* e *Servente de Escola* (Quadro 11).

O cargo de Fiscal existe no Município de origem como cargo de provimento efetivo, ao passo que no Município C existe como cargo comissionado (motivo pelo qual não consta na relação supra). O cargo de Servente de Escola foi criado no Município C, posteriormente à lei que instituiu o plano de cargos e carreiras.

Cumpra lembrar que o município de origem tem uma população cerca de *quatro* vezes superior à do Município C, ao passo que o produto de sua economia (Produto Interno Bruto) é equivalente a, aproximadamente, *dez* vezes o produto interno bruto da localidade em estudo (Município C), o que demonstra a composição de realidades locais bastante diferentes (Klering, 1996).

A prática de alicerçar-se em estruturas ou modelos pré-existentes é explicada (e até certo ponto justificada) pela carência de suporte técnico local que permita a elaboração própria e independente destas estruturas.

A formulação dos planos de cargos e carreiras não se tem mostrado, assim, merecedora da atenção devida, quando de suas estruturações formais. Em que pese a relevância do tema, e discursos defenderem a devida adequação das estruturas de cargos vigentes às necessidades da administração, foi possível verificar que o elemento fundamental da estruturação e implementação das futuras políticas de recursos humanos nestes municípios não tem sido objeto de um estudo mais aprofundado, por parte da administração.

No Município C, a lei que define o plano de cargos e carreiras no serviço público local foi editada aos vinte e oito dias do mês de janeiro de 1993 - ano de instalação do Município.

“No primeiro mês. É a lei de número 03/93. A de nº 01/93 estabelece a estrutura administrativa; a de nº 02/93, o orçamento; e a 03/93, de 28/01/93, estabelece o quadro de cargos.

Ou seja, dia 28/01/93 foi publicada já a lei que dá a criação do quadro de cargos. A gente trabalhou logo no primeiro mês em cima disso aí.” (secretário da administração)

A “importação” de modelos pré-concebidos de estrutura de cargos estabelecidos “originariamente” para outras realidades administrativas, apesar dos ajustes promovidos, não tem trazido, pelo que se pode observar, os resultados esperados. Tais “insucessos” devem-se ao fato de as necessidades, os recursos disponíveis, e o ambiente, de um modo geral, serem completamente diferentes, vindo, portanto, a responder de forma divergente às exigências da administração.

Insiste-se, pois, na necessidade de uma estrutura de cargos permanentes, dimensionada segundo as limitações e potencialidades locais, alicerçada em premissas de formulação sólidas e corretamente avaliadas e estabelecidas, visando a atender às reais necessidades da administração pública.

Neste particular convém trazer a percepção de um representante do Tribunal de Contas do Estado, acerca da efetiva adequação das estruturas de cargos vigentes nos municípios de pequeno porte:

“Não são adequadas porque, em primeiro lugar, não foram nem pensadas dentro da realidade local. Então, dificilmente uma estrutura que não é elaborada, que não é pensada, pode ser perfeitamente adequada àquela realidade. (...).

Seria adequada, se ela fosse pensada. Assim, ela pode ser adequada numa eventualidade, mas não é a regra.” (representante do Tribunal de Contas do Estado)

Acentue-se que a definição de uma estrutura de cargos adequada às necessidades da administração local parece melhor orientada para o sucesso quando tem como ponto de partida *suas reais necessidades*, e não um modelo vigente em outra municipalidade.

A organização formal dos cargos de provimento efetivo vai estabelecer a estrutura que conferirá sustentação ao arranjo de pessoas que serão responsáveis pela execução dos serviços públicos, em seus diversos níveis, postos à disposição da comunidade.

O “Estado local”, particularmente nas realidades de municípios de pequeno porte, tem assumido um caráter de ente “provedor” dos serviços públicos (antes precários ou inexistentes em face da condição de distrito), em prol de uma coletividade com um nível não só elevado, mas crescente de exigência.

A partir do que se pôde deprender dos contatos com membros tanto da administração municipal (em todos os níveis), quanto da comunidade ⁴⁷, o Poder Público municipal assume um papel de suma importância no desenvolvimento local, como agente responsável pela provisão de educação, saúde, saneamento (calçamento, pavimentação, esgotos, etc.), construção e manutenção de bens públicos de uso coletivo (praças, estradas, sanitários públicos, bibliotecas, etc.), além de gerador de alternativas de emprego (cargos públicos).

O setor público, nos três casos estudados, figura como alternativa às escassas possibilidades de emprego predominantes no espaço local, normalmente restrito a fábricas ou outras poucas empresas. Neste sentido, o cargo público mostrou-se, independentemente das queixas gerais atinentes à baixa remuneração, valorizado e detentor de um significativo *status* social.

b) A Gestão das Estruturas de Cargos no Município C

Partindo-se de uma abordagem microambiental, ou seja, tomando-se o Poder Executivo municipal como um subsistema inserido em um ambiente sistêmico mais amplo - o município - é aceitável que, ao interagir com este ambiente, a estrutura administrativa mostre-se sensível às restrições e limitações impostas pelas tensões exteriores. Neste sentido, o sistema opera segundo os limites impostos pelo ambiente no qual se insere.

O Poder Executivo municipal é ponto de convergência de tensões ambientais de diversas ordens. Referindo-se àquelas mais intensamente associadas às estruturas de cargos, pode-se citar: a) as demandas da coletividade; b) as restrições financeiras; e c) o mercado local de recursos humanos.

O mercado de recursos humanos, segundo Chiavenato (1981, p.11), “é constituído pelo conjunto de indivíduos aptos ao trabalho, em certa época, em determinado

⁴⁷ Os contatos com membros da comunidade local foram enriquecedores para a compreensão de algumas das principais demandas efetivas da coletividade. Estes contatos informais deram-se, especialmente, nas

lugar”. É formado, pois, pelos candidatos reais e potenciais passíveis de assumirem as oportunidades de emprego ofertadas pelo mercado de trabalho.

Neste passo, a instalação do município, com a conseqüente formação da administração pública municipal, traz ao mercado de trabalho novos postos de emprego. Em uma situação de mercado de empregos em procura (oferta de empregos menor que a procura de empregos), o incremento de novos postos de trabalho não só absorve uma parcela da população economicamente ativa desempregada, como também, permite à administração pública melhor margem de escolha nos processos de recrutamento e seleção de pessoal. Este cenário corresponde àquele observado no Município A.

Admitindo-se uma situação próxima do equilíbrio - observadas nos Municípios B e C - onde a oferta de empregos existente no ambiente local corresponde, aproximadamente, ao número de pessoas dispostas a ingressar no mercado de trabalho, o setor público tende a encontrar-se em posição de competição com o setor privado (empresas locais), com vistas ao provimento de sua estrutura burocrática. Nesta situação os cargos públicos devem se tornar atrativos às pessoas, a fim de que estas venham a optar pela administração pública.

No Município C, pode-se dizer que as ofertas de emprego existentes no mercado de trabalho local permitem uma situação de relativa competição entre os setores público e privado nos *níveis operacionais* de atividade.

“Bom, nós temos uma característica aqui. Nós não temos desemprego. Então, às vezes nós fazemos concursos e até faltam candidatos.” (prefeito)

No nível administrativo, todavia, o cenário é favorável ao setor público:

“Não. Hoje não se encontra mais. O mercado de trabalho está bastante disputado, e se a gente abre um concurso para uma vaga interna, com certeza haverá muitos candidatos.” (secretário da administração)

A ressalva (“*hoje*”) feita pelo secretário deve-se ao fato de que na época de instalação do município houve significativa dificuldade em somar pessoas aos quadros da administração, devido, fundamentalmente, segundo o secretário, à descrença acerca do sucesso da emancipação política e administrativa do município recém instalado, bem como à nova e restrita modalidade de emprego emergente, como alternativa às tradicionais fábricas.

“No início foi difícil. No início a gente tinha que correr atrás das pessoas. Houve concursos que a gente teve que prorrogar as inscrições por três vezes, porque não apareciam candidatos.”

O pessoal daqui que tinha a formação necessária - normalmente se exige o 2º grau - já estava colocado nas fábricas de calçados por aí, com emprego mais ou menos encaminhado, e não procuravam muito o órgão público.” (secretário da administração)

É possível perceber, assim, a relevância da questão referente à situação do mercado local de recursos humanos e trabalho, para a composição da estrutura administrativa do poder público municipal.

c) A Organização Informal da Estrutura de Cargos

Pôde-se perceber, também no Município C, uma clara tendência, por parte da administração, em buscar prover, preferencialmente, cargos mais genéricos e com remunerações mais baixas, com vistas à posterior alocação destes servidores em atividades

igualmente genéricas. Tal fenômeno ocorre, fundamentalmente, em virtude da economia de recursos decorrente da admissão de menor contingente de servidores municipais.

“Para a administração é sempre compensador fazer concurso para Auxiliar de Administração que é bem mais barato, e colocam onde querem para fazer o que eles querem e pronto.” (chefe do setor de pessoal)

“Primeiramente a questão do enxugamento. A gente tem um quadro bem restrito. (...). O pessoal aqui realmente veste a camiseta. O pessoal tenta ser polivalente, a gente incentiva para esse lado. (...). Esta é uma qualidade positiva do pessoal aqui. Eles são polivalentes. Um substitui o outro. Isso é importante. Eu acho que em um órgão público tem que ser assim.” (secretário da administração)

Assim, a despeito da existência de uma estrutura de cargos instituída legalmente, nota-se um ajuste (ou adaptação), em caráter informal, das estruturas de cargos e pessoas disponíveis, às efetivas necessidades e limitações da administração.

“Aqui nós temos a vantagem de ser um município pequeno. Começamos todos juntos. Todo mundo aprendeu a trabalhar junto, aqui. Então se formou praticamente uma família, onde cada um ajuda o outro. Um tenta fazer com que o outro possa executar sua função. Ajuda, orienta. Mas, numa prefeitura maior, a gente sabe que não é assim.” (secretário da administração)

Em face do porte do município, do reduzido número de servidores internos da prefeitura (cerca de 10 pessoas), bem como das deficiências contidas na estrutura formal de

cargos da administração municipal, o gestor público sente-se à vontade para dispor as pessoas segundo às necessidades reais da organização, em detrimento das formalidades contidas no ordenamento legal.

“Nós temos um quadro de pessoal efetivo, e nem sempre existe o trabalho, na verdade, para aquele cargo para o qual o sujeito se concursou.” (prefeito)

Observe-se, também, que a fragilidade das ‘descrições dos cargos’, em termos de consistência, precisão e coerência interna parece contribuir para a manutenção das práticas de alocação de pessoal em desvio de função.

“No papel fica bem ‘bonitinho’, as atribuições bem definidas. Só que na realidade, não é isso que acontece. Cada um faz o que tem que ser feito, o que precisa ser feito. Não vai lá olhar as atribuições. Na verdade nem toma conhecimento de quais são as atribuições do cargo dele.” (chefe do setor de pessoal)

“Aí entra aquela coisa que é chamada, pela lei, de desvio de função, que é ilegal. Então, fica esse problema todo.” (prefeito)

O gestor público encontra, pois, grandes dificuldades em administrar os problemas decorrentes da má formulação (planejamento e manutenção) do plano de cargos do Poder Executivo. As adaptações informais promovidas pela administração, com vistas a alcançar seus objetivos, acabam por entrar em conflito com as restrições formais contidas na legislação municipal pertinente ao assunto.

“Seguir a letra fria da lei, como se diz, é difícil. A gente faz o possível; mas, para fazer um bom trabalho, é praticamente impossível seguir tudo na forma como está no papel. Teria que ter aí uma coisa mais maleável.” (prefeito)

A necessidade de maior flexibilidade almejada pelo chefe do Executivo está associada, pois, às limitações impostas pela lei aos ajustes necessários.

“O prefeito teria que ter mais poder de jogar, de administrar com aquilo que tem. De adaptar, de adequar as coisas.” (prefeito)

Esta manifestação foi percebida nos três casos em estudo, ou seja, trata-se de uma condição para a boa condução da coisa pública no que tange, particularmente, à gestão de pessoas. Cabe referir que, apesar de sentir esta necessidade, o gestor local não possui claramente definidas as alternativas.

“Realmente, num município pequeno eu acho que tinha que ser mais informal a coisa.” (prefeito)

Neste particular o prefeito referencia o porte do município como variável determinante na formulação de uma estrutura de cargos adequada. Os aspectos ambientais em que se insere a administração (tais como: população total, o grau de urbanização, a extensão territorial, entre outras) precisam ser devidamente considerados, por ocasião da definição da estrutura de cargos a ser posta a serviço da administração.

Os elementos que definem os contornos da municipalidade deverão também imprimir uma demanda específica, sobretudo por serviços públicos aos quais a administração deverá corresponder satisfatoriamente.

“Mas se tu vais só te preocupar com a lei, passam os quatro anos e fim. E aí ? O que ele fez ? O prefeito vai dizer: ‘Eu agi dentro da lei !’. Grande coisa. E a população ? A população não quer saber. A população quer melhorar o nível de vida deles, e não pisar no barro. Ainda mais uma população pequena como a nossa.” (prefeito)

“Eu não sei como seria para administrar uma cidade maior, poderia ter, talvez, esses cargos mais definidos; mas não aqui. Porque hoje a necessidade é uma, amanhã é outra ...” (prefeito)

É possível verificar a percepção do dirigente acerca da inadequação da estrutura formal à realidade particular da administração no âmbito do município C.

“Aí, um que trabalha em uma coisa tem 10% de insalubridade... ‘Ah! mas o outro trabalha em outra coisa ...’ ‘Ah! mas aquilo eu não posso fazer porque o outro ganha mais do que eu ...’. Isto, então, é um problema que realmente é difícil. E para o administrador é uma ginástica, tornar uma coisa que, pela letra fria da lei é ilegal, mas que para funcionar certo, tem que ser assim.” (prefeito)

A importância da organização, ou disposição em caráter informal dos recursos humanos disponíveis, assume, assim, um papel ao mesmo tempo relevante e incômodo para o administrador.

“O prefeito e os secretários têm que estar conversando com esse pessoal: ‘Vamos dar uma mão ...’ E isso dificulta. Todo mundo perde com isso.” (prefeito)

“Eles têm o direito. Aí que entra a nossa habilidade. Mas se a pessoa quiser denunciar, quem vai estar errado é o administrador. Então, é uma coisa que eu acho que tinha que ser mais dinâmica.” (prefeito)

A acomodação dos interesses da administração com interesses individuais impõe dificuldades ao gestor e desgaste na relação das partes.

“Porque a gente perde muito tempo em ajeitar as coisas, em acomodar problemas.” (prefeito)

“Então a gente pede para esses pedreiros fazerem um outro trabalho que ele não é obrigado a fazer . Ele faz em caráter de colaboração. Mas essa colaboração não é eventual, isso é todo dia.” (prefeito)

A reflexão do administrador acerca do conflito que se observa entre o formal e o informal, entre o legal e o real, entre aquilo que a administração dispõe e o que efetivamente necessita para funcionar, traz à tona a percepção do gestor, em relação à postura legalista e passiva do controle externo, identificado na figura do Tribunal de Contas.

“Vai olhar ‘in loco’. O Tribunal vem uma vez por ano. Vem olhar. Mas eles olham os papéis. ‘Ah, sim. Está certo, ele é Auxiliar de Administração’. O Assistente Administrativo ganha mais que o Oficial Administrativo. ‘Ah, mas está legal’. É legal, mas para mim é duvidoso.” (prefeito)

Há que se destacar, contudo, que a passividade em relação ao problema evidenciado mantém-se, sobretudo por parte daquele que possui a competência privativa para promover os esforços de desenvolvimento.

“Ninguém tem interesse. Até interesse político. Muitas vezes não existe nem vontade política em modificar isso aí porque está assim há muito tempo; então, a coisa está acomodada.” (prefeito)

Um possível canal de solução é, pois, indicado pela administração - parte diretamente interessada e ligada às disfunções em discussão.

“Tinha que ter menos tipos, e as pessoas se qualificarem mais. Mais polivalentes. Se o cara é operário ou se é auxiliar de pedreiro, daqui a um ano ele é pedreiro. Não existe curso de pedreiro.” (prefeito)

O acentuado nível de especialização daquela estrutura de cargos de provimento efetivo é visto pelo gestor público local como entrave às atividades da administração.

“Essas coisas são complicadas. Porque para cada coisa tem que ter um ? Tem que ter o Pedreiro, o Operário, o Motorista, o Eletricista, o Auxiliar de Pedreiro. Aí e que está. Se tu legaliza, aí fica legal, e ninguém reclama. Mas a pessoa que vai olhar ... O que faz um Auxiliar de Operador de Máquinas ? Faz as mudanças ? Um pega na direção e o outro faz as mudanças ? Isto é ridículo. Eu não

sei por que isto está aqui. Mas eu tenho que administrar do jeito que está.” (prefeito)

A excessiva vinculação da administração ao princípio da legalidade administrativa e as dificuldades decorrentes desta subordinação incondicional constituiu a tônica do discurso do prefeito municipal. A importância de maior flexibilidade (liberdade) para alocar as pessoas segundo as necessidades do serviço (reduzindo-se os obstáculos legais gerados fundamentalmente pela implementação de uma proposta formal de estrutura de cargos inadequada às necessidades locais) foi, também, bastante acentuada.

“Já houve época em que nós não tínhamos jardineiro, mas se tinha jardim. Aí: ‘Não! Temos que legalizar essa situação!’ Então tem que abrir concurso, tem que gastar dinheiro só para regularizar a situação de uma pessoa. Porque nós só temos um jardineiro. O pessoal teve que fazer um concurso. Isso aí tira muito tempo da administração. (...).

Daqui a pouco, vou ter que abrir concurso para mais um jardineiro. Aí chega a época que não precisa mais fazer jardins, aquele jardineiro sobra. Aí poderia, em vez de fazer jardim, varrer rua. ‘Ah não, eu sou jardineiro!’ Esse é o problema.” (prefeito)

Contudo, a estrutura de cargos fragmentada encontra um defensor no âmbito da administração. Os diferentes cargos contidos no plano formal têm, segundo o secretário da administração (seu formulador), uma função motivadora.

“A gente tem uma certa ‘escadinha’ de cargos, e isto faz com que o servidor tenha aspiração. Ele começa no primeiro degrau, e dependendo do desenvolvimento dele, amanhã ou depois, se abre um concurso para um cargo acima do dele, ele vai fazer, ele vai lutar

para chegar lá. Isso faz com que o desempenho da função seja melhor. Com certeza.” (secretário da administração)

O discurso citado encerra, pois, uma possível noção de carreira a ser percorrida pelos servidores, em relação aos cargos que compõem a estrutura administrativa. Assinala-se, assim, a contribuição positiva advinda em termos de motivação e desempenho.

Observe-se, todavia, que o efeito motivador decorrente da existência de uma carreira tende a surtir resultados a partir do momento em que o servidor é capaz de visualizar possibilidades reais de ascensão. Tais possibilidades, todavia, não podem ser garantidas a partir do momento em que se exige, como condição *sine qua non* para promoção, a prévia aprovação em concurso público.

O servidor dedicado, esforçado, e profundo conhecedor das funções do cargo a ser provido, concorrerá no certame em igualdade de condições com qualquer outro candidato externo à administração, que satisfaça as condições fundamentais para o exercício do cargo. Assim, o “*desenvolvimento*” ou o desempenho do servidor, enquanto titular de um cargo, não pode figurar como elemento determinante, ou mesmo facilitador de acesso a outro.

Acrescentem-se, a isso, as várias restrições que podem ser impostas às possibilidades de ascensão; por exemplo, a baixa frequência de concursos para os cargos almejados; a limitação de vagas nestes cargos; a permanência do titular no cargo almejado; etc. Todas essas limitações podem impedir a ascensão via concurso público.

O que parece prevalecer, devido à existência de diversos cargos diferenciados em termos de remuneração, enquanto que a natureza e complexidade das atribuições executadas são equivalentes, é o sentimento de insatisfação, em alguns que recebem menos, em relação a outros que recebem mais pelo desempenho de atividades do mesmo nível.

“Há muita diferença nos padrões que não justifica. Com isso, às vezes o pessoal das obras se limita. ‘Não. Eu sou isso, então vou fazer isto aqui!’. É injusto para alguns que eu percebo.

Tem gente que reclama com razão. Porque o vencimento não é justo com a função. E aqui dentro também não é justo.” (chefe do setor de pessoal)

A remuneração diferenciada, para pessoas que desenvolvem atividades de mesma natureza e complexidade constitui, também, uma realidade nos três casos estudados.

“Para mim, isso é tudo para acomodar salário. Muita ‘ciumeira’. Isso acontece, mas o prefeito fica atado.

‘O outro ganha mais ...’. Sim, mas o outro trabalha igual. A escolaridade é a mesma. (...). Às vezes a gente perde. Quem perde é a população.” (prefeito)

As fórmulas tradicionalmente empregadas para estimular, parecem possuir sempre um caráter econômico. Nos casos estudados, a ascensão funcional para outro cargo da estrutura formal está associada tão-somente ao aumento de vencimentos, haja vista que as atividades a serem desenvolvidas, enquanto detentor do novo cargo, serão, em essência, as mesmas. O papel da função gratificada (FG) assume fundamentalmente o mesmo sentido, ou seja, serve de gratificação não para o exercício de posição de ‘chefia’, mas sim como compensação para o acúmulo de funções. No Município C, em particular, esta visão administrativa está bastante presente.

“Se você não criar um sentido de motivação conforme a gente tem aqui, em torno até de FG para o servidor, um prêmio assiduidade, ou um prêmio desempenho, conforme a gente tem aqui a cada cinco anos, o pessoal se acomoda, porque ele está estável.” (secretário da administração)

Advoga-se, como alternativa a esta postura paliativa assumida pelas administrações, a busca da motivação pela via dos fatores ligados ao conteúdo dos cargos, enfocando-se especialmente a possibilidade de realização e desenvolvimento pessoal e profissional no trabalho. A remodelação das estruturas, tendo por base premissas que valorizem o conteúdo e o dimensionamento amplo dos cargos surge como alternativa viável às propostas vigentes, alicerçadas em pressupostos tradicionais e desvinculados das necessidades da administração.

A redução do número de cargos diferentes, nos planos formais do Poder Executivo, possibilitaria aos servidores um conjunto mais amplo de alternativas de atividade possíveis de serem executadas. Decorreria, assim, um maior grau de interesse e comprometimento por parte dos servidores, em relação às atividades a serem desenvolvidas.

Isto, em última análise, viria a regularizar, formalizar e mesmo desenvolver o modelo de gerenciamento de recursos humanos em vigor, sobretudo nos municípios de pequeno porte, tendo em vista que, na prática, assim já se comportam informalmente.

“A gente exige mais do que a atribuição de servidor. A gente tenta aproveitar ao máximo as aptidões dele. (...).

Eu digo isso para eles: ‘A gente não pode se prender às atribuições únicas do cargo, porque amanhã ou depois você pode ter que desempenhar uma outra função, ou então vai fazer um concurso em uma outra função mais avançada.’ (secretário da administração)

“A gente sempre tenta fazer com que eles aprendam um pouco mais que as atribuições.” (secretário da administração)

Com respeito à necessidade de emprego do servidor municipal como um servidor multifuncional, capaz de atuar indistintamente em diversas áreas, cabe referir a contribuição somada por um profissional da área de recursos humanos.

“Um exemplo bem claro e comum nos cargos administrativos na administração pública estadual é o ‘Agente Administrativo’, o ‘Escriturário’. O Agente Administrativo é um operador multifuncional. Esse Agente Administrativo tem atribuições de contabilidade, de pessoal, de cobrança, de finanças, de secretaria, enfim. Ele é um multifuncional.” (Consultor de Recursos Humanos)

Dadas as características gerais das realidades de municípios de pequeno porte apontadas neste estudo, entende-se que seja de grande importância a existência de cargos tanto mais “amplos” quanto possível, que encerrem um caráter multifuncional, ou seja, que permitam que a administração disponha dos servidores neles investidos para atuarem em quaisquer das áreas e postos de trabalho em que se fizerem necessários.

Em suma, com relação à questão atinente à efetiva adequação da estrutura formal de cargos às necessidades reais da administração pública local, pode-se destacar a manifestação do Chefe do Executivo:

“Tem muita coisa certa. Não vamos condenar tudo. Mas tem muita falha. Na prática não é assim. É complicado isso.” (prefeito)

4.3.4 A Percepção dos Servidores acerca do Conteúdo dos Cargos no Município C

De um modo geral, os fatores elencados por Herzberg como responsáveis pela satisfação do servidor no cargo assumem, segundo se pôde observar no âmbito do Município C, assim como nos demais, características bastante particulares.

A realização e o reconhecimento profissional no exercício dos cargos públicos tem se mostrado, na percepção dos dez (10) servidores entrevistados, algo sensivelmente vago, ao passo que as demais condições motivacionais estão relativamente presentes. Este aspecto se sobressai nos três casos estudados.

Em que pese os fatores satisfacientes estarem inter-relacionados, podem ser constatadas associações mais intensas e objetivas entre estes elementos externadas nas entrevistas.

“Não. Agora não. A administração anterior sabia reconhecer mais. Porque falta autonomia. O secretário centraliza tudo. Isto demonstra uma falta de confiança e isso desmotiva.” (Agente Tributário)

No trecho em destaque o reduzido grau de autonomia, ou seja, o baixo nível de responsabilidade atribuído ao servidor em relação às suas atividades, atua como elemento desmotivador, sendo identificado no caso em tela como falta de reconhecimento. Nesta situação em particular, segundo o servidor, um número considerável de tarefas poderia ser executado com maior eficácia, caso lhe fosse atribuído maior autonomia no exercício da função (mais responsabilidades ao servidor).

“Eu acho que a gente poderia fazer mais coisas. Eles não dão liberdade para a gente mostrar que pode fazer. (...).”

A princípio, eu acho que todo mundo é capaz, só depende de interesse.” (Auxiliar de Administração)

Convém destacar que, tanto as noções acerca do que seja responsabilidade, quanto a carga de responsabilidade em si atribuída a cada função (ou cargo), tendem a assumir um contorno variável. Na razão direta da carga de trabalho e responsabilidade conferida a um servidor percebe-se a justa demanda por uma remuneração compatível.

A remuneração, segundo se pôde constatar, parece ser o ponto gerador central de conflitos. As defasagens ou diferenças salariais são sempre trazidas à tona nas manifestações relativas às particularidades que revestem o desempenho dos cargos públicos.

“Se fosse fazer só as atribuições do cargo, o vencimento seria compatível.

Tem o Oficial Administrativo que faz a mesma coisa que a gente, e ganha mais.

Se fosse em uma fábrica, o salário seria menor, mas a responsabilidade também é menor. São coisas diferentes.” (Auxiliar de Administração)

Estas acentuadas distorções e diferenças salariais existentes nas estruturas de pessoal são, por sua vez, reflexos negativos dos planos formais de cargos demais e impropriamente fragmentados, em vigor nas organizações estudadas. Os ajustes promovidos pelas administrações, com o intuito de minimizar os conflitos gerados a partir destas disfunções estruturais, via concessão de funções gratificadas (FG's) ou mesmo cargos comissionados (CC's), tendo em vista seu caráter meramente paliativo, não têm trazido resultados positivos.

A função gratificada (de natureza transitória) concedida a um servidor, com o propósito de recompensá-lo pelo acúmulo ou desvio de função, não resolve o problema da disfunção. Assim, juntamente com a redução das diferenças salariais existentes, a definição de estruturas de cargos mais amplos (menos diferenciados) traz à administração a possibilidade de, sem incidir em ilegalidades, promover realocações de pessoal com melhor ajuste entre suas necessidades e interesses, bem como anseios e aptidões dos servidores.

“Eu pretendo chegar lá. Conquistar espaços. É que eu acho que tenho capacidade para fazer muito mais do que eu faço. Eu sei que tenho.

Eu acho que poderia fazer mais.” (Recepcionista)

“Sim, mas se tivesse a chance de fazer alguma outra coisa aqui dentro, seria bom.” (Recepcionista)⁴⁸

A fixação de cargos mais amplos vai ao encontro da possibilidade de realização de servidor no exercício do cargo, posto que poderia, a partir de um rol mais amplo de atribuições, optar entre aquela ou aquelas com as quais mais se identificaria.

No relativamente reduzido universo de servidores administrativos atuantes no Executivo municipal foi possível encontrar pessoas que, por conta própria, buscam qualificar-se, desde a iniciação à informática até cursos de nível superior como engenharia civil e ciências contábeis, sem que se observe um aproveitamento mais efetivo das suas potencialidades emergentes.

⁴⁸ São citações referentes a *duas* pessoas investidas no cargo de recepcionista no Município C.

“Eu gostaria de fazer o trabalho do desenhista, porque eu faço engenharia civil. E não adianta pedir para trocar, porque aí seria desvio de função.(...).

Eu estive conversando com ele (o desenhista), e ele não gosta muito do trabalho dele.” (Auxiliar de Administração)

De um modo geral, as pessoas entrevistadas manifestam interesse por outras atividades ou áreas de atuação, seja por preferência pessoal, seja pela simples busca de novos desafios e conhecimentos.

Neste aspecto particular, cabe trazer, por oportuno, o posicionamento manifestado por um representante do Tribunal de Contas do Estado, acerca da questão.

“Com certeza são desperdiçados alguns talentos que poderiam ser bem melhor aproveitados pela administração. Uma estrutura extremamente diferenciada de cargos vai estar, com certeza, tolhendo o desempenho, o exercício de tarefas por pessoas melhor capacitadas. Com certeza.

Isto é uma situação que ocorre, e se pode constatar nas próprias situações de desvios de função, onde alguns servidores desempenham determinadas tarefas ... e exatamente por desempenhar melhor determinada tarefa, são deslocados para aquela função sem a necessária alteração na sua situação funcional, sem a troca de cargo.

Então, isto pode ser um fator que emperra a máquina administrativa porque há alguns requisitos que impedem a transferência entre cargos.” (representante do Tribunal de Contas do Estado)

Em termos gerais, tanto nos cargos administrativos quanto nos operacionais, os servidores procuram manter a esperança, ainda que bastante remota, de atuar, mesmo em

desvio de função, em outras atividades nas quais acreditam efetivamente poderem se realizar profissionalmente. Este talvez seja um dos fatores que os mantêm no serviço público.

A rigidez burocrática não pode, como já referido, ser totalmente eliminada na administração pública, posto que esta se norteia, entre outros, pelo princípio da legalidade, ou seja, os atos administrativos devem estar previstos e atentar para os limites fixados em lei. Todavia, os efeitos enrijecedores da normatização legal devem ser amenizados.

Observe-se que não se busca, com isso, contornar a exigência legal, mas sim reduzir os efeitos não desejados e nocivos da excessiva especialização do trabalho e vinculação aos padrões organizacionais ultrapassados, vigentes no âmbito da administração pública.

A rigidez das estruturas administrativas, em grande parte decorrente da pluralidade de cargos existentes, pode ser reduzida via simplificação dos quadros de pessoal. Esta simplificação deve favorecer o surgimento de funcionários multitarefas, a partir da fusão de cargos semelhantes e da reunião de suas funções e atribuições legais.

As estruturas burocráticas rígidas têm sofrido, nestes últimos anos, abalos provocados pela adoção, em nível mundial, de sistemas decisórios participativos, *estruturas produtivas flexíveis* e *operários multifuncionais*. As estruturas produtivas calcadas na extremada divisão e especialização do trabalho não têm encontrado espaço nos arranjos organizacionais mais recentes.

Clegg (1980, p.181) destaca que:

“Onde a organização moderna era rígida, a organização pós-moderna é flexível (...) Onde organizações e empregos modernos eram altamente diferenciados e

desqualificados, organizações pós-modernas e empregos são altamente não diferenciados e multi-tarefas.”

Cabe destacar que a análise suprarreferida tem sua orientação voltada à realidade de empresas privadas. Sua essência, no entanto, que é a busca da flexibilidade administrativa, incorporando, inclusive, aspectos atinentes à satisfação do funcionário, permitindo sua atuação em maior número de atividades (em contraposição à extrema especialização do trabalho), tendência nas organizações modernas, encontra aplicabilidade no setor público, em especial na esfera municipal - nível da administração pública em que se verifica maior proximidade na relação entre ofertante (poder público) e demandante (comunidade local).

Acrescentem-se, ainda, as contribuições trazidas por McGregor, Likert, Argyris e Herzberg, dentre outros, acerca dos resultados negativos, para a organização da abordagem mecanicista e superespecializada, no que tange ao desenho dos cargos. As situações padronizadas, repetitivas, monótonas e impessoais de trabalho produzem efeitos negativos sobre o funcionário, com repercussão direta na produtividade.

A simplificação das estruturas administrativas mediante o redimensionamento de cargos à luz do conceito de ampliação de cargos deverá elevar o grau de flexibilidade administrativa, podendo apresentar reflexos nos níveis de satisfação dos servidores públicos. Um quadro de pessoal simplificado implica, entre outros fatores, em menores custos com recrutamento e seleção de pessoal,⁴⁹ redução dos casos de desvio de função (e, por consequência, a redução das decorrentes demandas judiciais por equiparação salarial, etc.).

Outro aspecto que pode ser associado a estruturas de pessoal mais simplificadas, ou seja, compostas por menor número de cargos, mas com maior variedade de atribuições (ampliação de tarefas), é a possibilidade de serem mais facilmente escalonados em carreira (Cargo “X”, classes A, B, C, e D). O escalonamento de cargos em carreiras, além de atender

ao disposto no art. 39, *caput*, da Constituição Federal, responde às demandas de natureza remuneratória dos servidores.

⁴⁹ Reduzindo-se, conseqüentemente, a probabilidade de ocorrência de irregularidades nos atos de admissão de pessoal a serem detectados por ocasião do exame procedido pelo Tribunal de Contas do Estado).

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Buscou-se ao longo do estudo, orientado fundamentalmente pelo problema de pesquisa, identificar alguns elementos que proporcionassem melhor compreensão acerca do funcionamento e adequação das estruturas de cargos de provimento efetivo, em vigor nos três casos estudados.

A interpretação dos dados obtidos nos três casos analisados nesta pesquisa permite que se destaquem alguns aspectos relevantes, acerca das estruturas de cargos de provimento efetivo, e seu ajustamento às necessidades da administração pública local.

Pôde-se observar que, de um modo geral, imperam nas administrações municipais as seguintes particularidades:

- a) as administrações municipais carecem de técnicos (próprios) efetivamente capazes de planejar, estruturar e implementar um plano de cargos em conformidade com as efetivas necessidades da administração pública;
- b) as propostas de estruturas de cargos são provenientes de entidade externa ao município, que oferece um modelo pronto, previamente concebido e de caráter geral, cabendo à administração municipal efetuar pequenos ajustes, com o propósito de adequá-lo à realidade local;
- c) os planos de cargos formalmente estabelecidos, particularmente aqueles de provimento efetivo, tendem a apresentar um grande número de cargos

diferentes, em comparação com restrito número de atividades efetivamente demandadas pela administração pública local;

- d) existem muitos cargos (cerca de 30%) *administrativos e operacionais*, que nunca são providos; isso constitui forte indicativo de que o planejamento das estruturas de cargos legais é frágil e inadequado;
- e) na prática, ocorre um elevado grau de sobreposição de tarefas entre os cargos formalmente estabelecidos e as atividades efetivamente desempenhadas pelos servidores investidos em cargos pertencentes ao mesmo grupo ocupacional (desvios de função);
- f) os ajustes informais via alocação de pessoal em *desvio de função* são verificados com elevada frequência, e podem ser atribuídos, em grande parte, à falta de flexibilidade da estrutura legal de cargos;
- g) o estabelecimento de níveis salariais com base na natureza e complexidade das atividades que compõem os cargos tende a provocar “lacunas” ou defasagens em termos de remuneração, quando servidores executam tarefas de cargos não providos ou quando atuam em “desvio de função”. Por exemplo, admita-se que no elenco dos cargos administrativos (que reúnem *todas* as atividades de caráter administrativo) de uma determinada prefeitura figurem os cargos A, B, C e D, aos quais correspondam, respectivamente, os padrões de vencimento 3, 4, 5 e 6. Se somente os cargos A e B estiverem providos, sem prejuízo da execução em caráter informal das atribuições previstas legalmente para os cargos C e D, os servidores estarão, obviamente, percebendo um valor, a título de vencimento, inferior àquele efetivamente devido, se consideradas as atividades realmente desempenhadas;

h) de um modo geral, as atividades mais freqüentemente observadas no âmbito das administrações estudadas podem ser divididas em cinco grandes grupos,⁵⁰ quais sejam:

1. *Atividades Técnicas de Nível Superior*

1.1 Engenheiro

1.2 Médico

1.3 Contador

1.4 Advogado

2. *Atividades Técnicas de Nível Médio*

2.1 Técnico em Contabilidade

2.2 Auxiliar de Enfermagem

3. *Magistério*

4. *Atividades Administrativas*

4.1 Gerais

4.2 Tesouraria

4.3 Fiscalização

5. *Atividades Operacionais*

5.1 Condução e Operação de Veículos e Máquinas

5.2 Serviços de Manutenção Interna

⁵⁰ Lembre-se que destes quatro grupos, os três primeiros não integram o escopo deste estudo (Atividades Técnicas de Nível Superior, Atividades Técnicas de Nível Médio e Magistério).

5.3 Serviços de Manutenção Externa

Estas são as atividades fundamentais que, de um modo geral, estão presentes em municípios como os três casos estudados. As atribuições técnicas de nível superior e de nível médio, bem como de magistério, não integram o escopo da pesquisa.

As *atividades administrativas*, por sua vez, segundo se pôde constatar, podem ser reunidas em três subgrupos básicos:

1. Atividades *Gerais* - que envolvem tarefas de apoio administrativo, recepção, telefonia etc.;
2. Atividades de *Tesouraria* - associadas ao pagamento e recebimento de valores;
3. Atividades de *Fiscalização Tributária* - ligadas, basicamente, à fiscalização e arrecadação de tributos municipais.

As *atividades operacionais* podem ser distribuídas, também, em três subgrupos:

1. Atividades de *Condução e Operação de Veículos e Máquinas* - que envolvem as funções de motoristas de veículos leves, caminhões e outros, e operadores de máquinas;
2. Atividades de *Manutenção Interna* - compreendendo os serviços de limpeza e conservação de prédios públicos, de faxina, vigilância, cozinha etc.;
3. Atividades de *Manutenção Externa* - que envolvem trabalhos braçais e normalmente externos (operários, calceteiros, jardineiros, marteleteiros etc.).

Tomando-se, em conjunto, os dados relativos aos cargos instituídos formalmente e aqueles efetivamente providos nos Municípios A, B, e C, segundo os grupos ocupacionais administrativos e operacionais, conforme Quadro 12, pode-se observar que:

- a) considerando-se que, em essência, as atividades de caráter administrativo e operacional, que compõem o serviço público municipal nestes três casos, são, no mínimo, semelhantes, pode-se depreender que o Município A, com seus 4 cargos administrativos, atinge os mesmos resultados gerais que o Município B, com seus 17 cargos administrativos. A mesma interpretação pode ser feita no caso dos cargos operacionais;
- b) a quantidade de cargos administrativos legalmente previstos nos Municípios A e C é sensivelmente menor que a quantidade de cargos operacionais, sendo que no Município B estas quantidades encontram-se bastante próximas (17 e 15, respectivamente);
- c) nos Municípios A e C, a relação entre cargos providos (real) e cargos previstos formalmente (legal) é maior nos administrativos, do que nos operacionais; no Município B, estes percentuais se aproximam (71 e 73%, respectivamente);
- d) a parcela provida de cargos de natureza operacional, em especial nos Município A e C, é inferior a $\frac{2}{3}$ da quantidade de cargos diferentes prevista legalmente (58 e 59%, respectivamente);
- e) nos cargos administrativos, este percentual de cargos providos atinge 75% no Município A, e cerca de 73% no Município C.

Quadro 12: Relação entre os Cargos Operacionais e Administrativos Legalmente Instituídos e os Realmente Providos nos Municípios A, B, e C *

	Munic. A		%	Munic. B		%	Munic. C		%
Grupos Ocupacionais	Legal	Real		Legal	Real		Legal	Real	
Administrativos	04	03	75	17	12	71	11	8	73
Operacionais	12	07	58	15	11	73	19	11	59

* Dados obtidos na pesquisa

Observa-se, por fim, que os *arranjos reais de servidores* em atividade nos Executivos municipais não correspondem às *estruturas de cargos formalmente definidas*, basicamente porque as prefeituras não necessitam e, conseqüentemente, não comportam uma estrutura de cargos tão diferente e especializada, quanto a definida legalmente. Por conseguinte, pode-se depreender que as estruturas legais (formais) vigentes nos municípios estudados não estão adequadas às reais necessidades da administração pública local.

Os ajustes informais procedidos, materializados nos casos de desvio de função observados, demonstram essa inadequação dos planos formais de classificação de cargos às reais necessidades da administração. Dentre tais, destaca-se a necessidade de dispor de um determinado grau de mobilidade dos recursos humanos que permita, sem o cometimento de ilegalidades, atender às demandas do serviço.

Sob a ótica dos servidores, espera-se de um plano de classificação de cargos adequado a previsão legal de um conjunto de atividades dispostas de modo a garantir um nível mínimo de valorização do pessoal e satisfação no trabalho, acrescida de uma contraprestação justa pelos serviços prestados.

As manifestações com respeito ao nível geral de satisfação dos servidores municipais, em relação às atribuições dos cargos que ocupam, sugerem, igualmente, que existe uma inadequação das estruturas formais vigentes. A existência de servidores mal remunerados e subaproveitados ou deslocados das atividades para as quais reúnem melhores aptidões, entre outros aspectos, parece mostrar que as estruturas formais das administrações municipais estão desvinculadas das potencialidades humanas e materiais existentes, exigindo reformulações.

Os resultados deste estudo sugerem, portanto, a necessidade de que se proceda a uma verdadeira mudança (reestruturação, ou mesmo redefinição) nos paradigmas norteadores da construção de estruturas de cargos e pessoal, a vigorarem nos municípios de pequeno porte.

Se o conceito moderno de município incorporou novas dimensões e se transformou, é razoável que se pense na necessidade de que os conceitos balizadores da formulação das estruturas de cargos o acompanhe, a fim de que o Estado, ainda que em escala local, possa modernizar-se e reagir de forma consistente às perturbações remodeladoras advindas deste ambiente dinâmico. É imperativo, pois, que se analise, examine e avalie cada categoria de porte populacional e, em última análise, cada municipalidade, segundo suas realidades particulares (o que realmente são), como demandante de uma estrutura com características próprias.

Neste sentido, faz-se necessário ampliar o leque de estudos acerca deste tema, com vistas a identificar mais claramente os pontos centrais sobre os quais estão alicerçados os paradigmas ultrapassados que orientam os atuais modelos de estruturação de cargos públicos de provimento efetivo, sobretudo no âmbito dos municípios de pequeno porte.

A alternativa subjacente aos resultados obtidos neste estudo acena para o redimensionamento das estruturas de cargos de provimento efetivo, à luz do conceito de *ampliação de tarefas*, integrando formalmente, em um só cargo, funções pertencentes a cargos diferentes e executadas, informalmente, em desvio de função.

A admissão de pessoal em cargos demasiadamente especializados pode conduzir a:

- a) uma limitação do campo de atuação do servidor no âmbito da administração;
- b) restrições no tocante à possibilidade de remanejamento e alocação de recursos humanos no âmbito da administração pública, segundo as efetivas necessidades do serviço.

A simplificação das estruturas de cargos facilitaria tanto o remanejamento de servidores em função das necessidades organizacionais, quanto na aproximação dos servidores com as atividades de seu interesse, tornando o trabalho mais gratificante e próximo de suas habilidades e preferências.

A investidura de servidores em cargos amplos pode permitir ou facilitar a composição de equipes *ad hoc*, com o propósito de intensificar ou desenvolver, por períodos variados, ações em determinada área ou setor (fiscalização e arrecadação de tributos, obras, administração geral, contabilidade etc.), segundo as prioridades e necessidades da administração.

Acentue-se, ainda, que esta proposta pode atuar como esforço de incentivo ao desenvolvimento individual, ou em equipe, dos servidores, acenando, em especial, para a maior possibilidade de realização e reconhecimento profissional.

No que tange às curvas salariais, estas exigiriam, obviamente, uma cuidadosa revisão, com vistas a estabelecer situações mais justas, em termos de contraprestação pelos serviços efetivamente desenvolvidos.

Enfocando-se a questão salarial tão-somente sob a ótica da repercussão financeira, pode-se referir que qualquer reestruturação tende a apresentar aumento imediato nos gastos públicos. Todavia, a médio e longo prazo, haverá sensível redução nos dispêndios decorrentes da concessão de funções gratificadas (FG's), em geral utilizadas com o propósito de solucionar problemas localizados (por toda a administração).

5.1 ESTRUTURAS ALTERNATIVAS PROPOSTAS

Em consonância com o conceito de ampliação de tarefas, sugere-se para os municípios estudados as seguintes estruturas alternativas de cargos *administrativos* e *operacionais* de provimento efetivo. Ressalte-se que a definição das propostas básicas

expostas está alicerçada, essencialmente, na idéia de *fusão* dos cargos que, segundo o presente estudo, mostraram-se demasiadamente especializados, considerando as reais necessidades da administração de municípios de pequeno porte.

5.1.1 Município A

A partir da fusão dos cargos especializados existentes, originando cargos mais amplos, a estrutura de cargos administrativos e operacionais de provimento efetivo, no caso do Município A, poderia assumir a forma proposta na coluna da direita (Quadro 13). No plano proposto, os novos cargos *ampliados* incorporariam o elenco de atribuições e funções correspondentes aos antigos cargos.

Quadro 13: Estruturas Formais *Atual* e *Proposta* para o Município A

<i>Estrutura Formal Vigente</i>			<i>Estrutura Básica Proposta</i>
Cargos Administrativos	Padrão	Escol.	Cargos Administrativos
1. Mecanógrafo	7	1º Grau	1. Agente Administrativo
2. Agente Adm. Auxiliar	3	1º Grau	Mecanógrafo
3. Telefonista	3	6ª Série	Agente Administrativo Auxiliar
4. Ajudante Especial	2	-	Telefonista
			Ajudante Especial
Cargos Operacionais	Padrão	Escol.	Cargos Operacionais
1. Operador de Máquinas	5	4ª Série	1. Operador de Máquinas
2. Motorista	3	4ª Série	Operador de Máquinas
3. Operário	1	-	2. Motorista
4. Pedreiro	3	2ª Série	Motorista

5. Carpinteiro	3	4ª Série	3. Agente Operacional
6. Eletricista	3	4ª Série	Operário
7. Mecânico	4	4ª Série	Pedreiro
8. Vigilante	2	3ª Série	Carpinteiro
9. Pintor	3	2ª Série	Pintor
10. Lubrificador	-	1º G. Inc.	Lubrificador
11. Servente	1	2ª Série	Vigilante
12. Calceteiro	2	3ª Série	Calceteiro
			4. Eletricista
			Eletricista
			5. Mecânico
			Mecânico
			6. Auxiliar de Serviços
			Servente

Quadro elaborado pelo autor, baseado na legislação municipal e nos resultados da pesquisa

5.1.2 Município B

No caso do Município B, a estrutura básica proposta seria a que segue (Quadro 14).

Quadro 14: Estruturas Formais *Atual* e *Proposta* para o Município B

<i>Estrutura Formal Vigente</i>			<i>Estrutura Básica Proposta</i>
Cargos Administrativos	Padrão	Escol.	Cargos Administrativos
1. Assistente Administrativo	6	2º Grau	1. Agente Administrativo
2. Tesoureiro	6	2º Grau	Assistente Administrativo
3. Inspetor Tributário	6	2º Grau	Tesoureiro
4. Desenhista	4	2º Grau	Inspetor Tributário

5. Fiscal de Obras	4	2º Grau	Desenhista
6. Assessor de Imprensa	5	2º Grau	Fiscal de Obras
7. Secretário Executivo	6	2º Grau	Assessor de Imprensa
8. Auxiliar Administração	3	1º Grau	Secretário Executivo
9. Secretária	4	2º Grau	Auxiliar de Administração
10. Recepcionista	4	1º Grau	Secretária
11. Auxiliar de Biblioteca	3	1º Grau	Recepcionista
12. Aux. Assistente Social	4	1º Grau	Auxiliar de Biblioteca
13. Auxiliar de Topografia	2	1º Grau	Aux. Assistente Social
14. Aux. Gab. Odontológico	4	2º Grau	Auxiliar de Topografia
15. Telefonista	2	1º G Inc.	Aux. Gabinete Odontológico
			Telefonista
Cargos Operacionais	Padrão	Escol.	Cargos Operacionais
1. Operador de Máquinas	5	1º G Inc.	1. Operador de Máquinas
2. Motorista	4	1º G Inc.	Operador de Máquinas
3. Operário	2	1º G Inc.	2. Motorista
4. Pedreiro	3	1º G Inc.	Motorista
5. Auxiliar de Pedreiro	1	1º G Inc.	3. Agente Operacional
6. Carpinteiro	3	1º G Inc.	Operário
7. Marteleiteiro	3	1º G Inc.	Pedreiro
8. Agente Comb. Zoonose	3	1º G Inc.	Auxiliar de Pedreiro
9. Auxiliar de Jardineiro	1	1º G Inc.	Carpinteiro
10. Calceteiro	3	1º G Inc.	Calceteiro
11. Eletricista	3	1º G Inc.	Marteleiteiro
12. Auxiliar de Eletricista	2	1º G Inc.	Agente Comb. Zoonoses
13. Mecânico	3	1º Grau	Auxiliar de Jardineiro
14. Auxiliar de Mecânico	1	1º G Inc.	Vigia
15. Cozinheira	3	1º G Inc.	4. Eletricista
16. Faxineira	2	1º G Inc.	Eletricista
17. Vigia	1	1º G Inc.	Auxiliar de Eletricista
18. Atendente de Creche	4	1º Grau	5. Mecânico
			Mecânico
			Auxiliar de Mecânico
			6. Auxiliar de Serviços
			Cozinheira
			Faxineira
			7. Atendente de Creche
			Atendente de Creche

Quadro elaborado pelo autor, baseado na legislação municipal e nos resultados da pesquisa

5.1.3 Município C

No Poder Executivo do Município C, a estrutura de cargos ampliados sugerida poderia assumir a seguinte forma (Quadro 15):

Quadro 15: Estruturas Formais *Atual* e *Proposta* para o Município C

<i>Estrutura Formal Vigente</i>			<i>Estrutura Básica Proposta</i>
Cargos Administrativos	Padrão	Escol.	Cargos Administrativos
1. Assistente Administrativo	7	2º Grau	1. Agente Administrativo
2. Tesoureiro	9	2º Grau	Assistente Administrativo
3. Agente Tributário	9	2º Grau	Tesoureiro
4. Administrador de Compras	8	2º Grau	Agente Tributário
5. Auxiliar de Administração	4	2º Grau	Administrador de Compras
6. Oficial Administrativo	6	2º Grau	Auxiliar de Administração
7. Auxiliar de Biblioteca	2	2º Grau	Oficial Administrativo
8. Auxiliar de Assistente Social	5	2º Grau	Auxiliar de Biblioteca
9. Auxiliar de Topografia	3	1º Grau	Auxiliar de Assistente Social
10. Desenhista/Projetista	6	2º Grau	Auxiliar de Topografia
11. Recepcionista	2	1º Grau	Desenhista/Projetista
12. Telefonista	2	1º Grau	Recepcionista
			Telefonista
Cargos Operacionais	Padrão	Escol.	Cargos Operacionais
1. Operador de Máquinas	7	4ª Série	1. Operador de Máquinas
2. Motorista	6	1º G Inc.	Operador de Máquinas
3. Operário	2	1º G Inc.	Auxiliar Operador Máquinas
4. Pedreiro	5	1º G Inc.	2. Motorista
5. Agente Saneam. Básico	5	1º Grau	Motorista

6. Carpinteiro	4	1º G Inc.	3. Agente Operacional
7. Marteleiteiro	4	1º G Inc.	Operário
8. Inseminador	5	1º Grau	Pedreiro
9. Jardineiro	1	1º G Inc.	Auxiliar de Pedreiro
10. Calceteiro	2	1º G Inc.	Carpinteiro
11. Eletricista	6	1º G Inc.	Calceteiro
12. Auxiliar de Eletricista	2	1º G Inc.	Marteleiteiro
13. Mecânico	8	1º G Inc.	Agente de Saneamento Básico
14. Auxiliar de Mecânico	4	1º G Inc.	Jardineiro
15. Auxiliar Oper. Máquinas	4	1º G Inc.	Operário de Pedreira
16. Aux. de Serviços Gerais	1	1º G Inc.	Inseminador
17. Vigilante	1	1º G Inc.	Vigilante
18. Operário de Pedreira	3	1º G Inc.	4. Eletricista
			Eletricista
			Auxiliar de Eletricista
			5. Mecânico
			Mecânico
			Auxiliar de Mecânico
			6. Auxiliar de Serviços
			Auxiliar de Serviços Gerais

Quadro elaborado pelo autor, baseado na legislação municipal e nos resultados da pesquisa

Em síntese, o cerne da proposta final deste estudo consiste na redução do número de cargos de natureza operacional e administrativa. Neste sentido, sugere-se que tal esforço de redimensionamento se processe a partir das semelhanças em termos da natureza e complexidade das tarefas, observando-se as efetivas necessidades das municipalidades.

Estruturas compostas por cargos *amplos* permitem maior flexibilidade administrativa, e assim o delineamento de novos formatos capazes de torná-las aptas a dar respostas adequadas às demandas do ambiente, bem como mudar seu arranjo ao longo do tempo visando a adaptar-se às novas condições. Nesta via de entendimento, estruturas mais flexíveis tendem a facilitar o ajuste das necessidades e capacidades humanas, favorecendo o desenvolvimento pessoal dos integrantes do aparelho burocrático.

De outra parte, o ajuste dos *níveis de escolaridade* e *padrões de vencimento* requerem, igualmente, uma *ampla avaliação* que considere, além da natureza e complexidade as atribuições previstas para os cargos, o ambiente, e as potencialidades e limitações da administração pública.

5.2 SUGESTÕES FINAIS

Sugere-se, por fim, aos administradores públicos em geral que, partindo das questões centrais levantadas neste estudo, façam um esforço de reflexão acerca da efetiva adequação das estruturas de cargos de provimento efetivo sob sua responsabilidade, considerando as reais necessidades da administração, bem como destacando as possíveis causas e conseqüências dos aspectos positivos e negativos verificados.

No que tange ao controle externo, sugere-se ao Tribunal de Contas do Estado que no exercício de sua relevante missão constitucional atente com mais ênfase para o tratamento das questões referentes à administração pública, que se assenta nos dias atuais essencialmente na interpretação jurídica, à luz dos postulados da ciência administrativa.

Percebeu-se que impera um sentimento generalizado de insatisfação das administrações, com relação à atuação do Tribunal de Contas. A atuação *a posteriori* e exclusivamente centrada na verificação da regularidade formal dos atos da administração pública parece estar distanciando as funções administrativas de *planejamento*, *organização* e *direção*, da função *controle*, a qual no âmbito das administrações municipais restringe-se unicamente à de caráter externo.

Destaca-se, por fim, que a significativa carência das administrações municipais reclama maior presença das Universidades (regionais). É imperativo que essa lacuna seja preenchida mediante intercâmbio de experiências, pesquisas, treinamentos e educação, que gere mais desenvolvimento e compromisso mútuo em prol das comunidades.

5.3 ORIENTAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Tendo em vista o caráter exploratório do presente estudo, e sobretudo a amplitude e complexidade das questões que o envolvem, necessário se faz que novas investigações sejam empreendidas, buscando complementar, ou mesmo refutar as conclusões aqui obtidas.

Um número significativo de questões sem resposta surgiram a partir deste estudo depois de sanadas aquelas inicialmente propostas, dentre as quais pode-se citar: o impacto financeiro das medidas propostas; as vantagens e desvantagens da ampliação de tarefas para a administração e servidores; as possibilidades e implicações jurídicas da reestruturação de cargos.

Espera-se, por fim, que estas indagações alimentem o esforço de seguir na busca de melhor compreensão das questões que envolvem a estruturação dos cargos, sobretudo aqueles de provimento efetivo, a vigorarem nos municípios de pequeno porte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui. *A Crise da Federação. Ensaio FEE*. Porto Alegre, n.15, p.321-337, 1994.
- BARRIOS, Sônia. *Sobre la Construccion Social del Espacio*. Caracas: CENDES/Univ. Central de Venezuela, 1976.
- BECKER, Bertha K. *Carajás: Gestão do Território e Territorialidade na Amazônia. Espaço e Debates*. São Paulo. NERU, n. 25, p.77-89, 1988.
- _____. *Crise do Conhecimento e Novas Formas de Pensar o Espaço*. In: GOMES, Marco A. (org.). Velhas e Novas Legitimidades na Restruturação do Território: Anais. Salvador: ANPUR/UFBa., 1993.
- BENDIX, Reinhard. *Max Weber, Um Perfil Intelectual*. Brasília: UnB, 1986. 428p.

- BIDONE, Cristina H. *Políticas e Procedimentos de Gestão de Recursos Humanos em Empresas que Utilizam Programas de Qualidade e Produtividade*. Porto Alegre, PPGA/UFRGS, 1996, Dissertação de Mestrado, 129p.
- BLAU, Peter M. & SCOTT, W. R. *Organizações Formais: uma abordagem comparativa*. São Paulo: Atlas, 1979. 293p.
- BOBBIO, Norberto; et al. *Dicionário de Política*. Brasília. UnB. 1994. 1318p.
- _____. *Estado, Governo e Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173p.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *O Município como Sistema Político*. Rio de Janeiro: FGV, 1973. 124p.
- BREMAEKER, François J. *Perfil das Receitas Municipais*. In: Revista de Administração Municipal.: Rio de Janeiro. v.41 n. 213 p.79-80. out/dez 1994.
- CARNEIRO, Ennor de Almeida. *Avaliação de Funções: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Livro Técnico, 1970. 283p.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas, SP: Papyrus, 1986.
- CARRION, Otília B. K. *Descentralização e Democratização do Poder Local*. In: PANIZZI, W.; ROVATTI, J. (org). Estudos Urbanos - Porto Alegre e seu Planejamento. Porto Alegre. Ed. UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.
- CARVALHO, Antônio Vieira de & NASCIMENTO, Luiz Paulo do. *Administração de Recursos Humanos*. São Paulo: Pioneira, 1993, v.1, 339p.
- CASTELLS, M. A *Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos Humanos*. São Paulo: Atlas, 1988, 377p.
- _____. *Administração de Recursos Humanos*. São Paulo: Atlas, 1981, V.2, 341p.

- _____. *Como Transformar RH: de um centro de despesa em um centro de lucro*. São Paulo: Makron Books, 1996.
- CLEGG, S. *Modern Organizations: organization studies in the postmodern world*. London, UK: Sage Publications, 1990.
- CODA, Roberto. *Satisfação no Trabalho e Políticas de RH: uma pesquisa junto a executivos*. In: CODA, Roberto & BERGAMINI, Cecília (org). Psicodinâmica da Vida Organizacional: motivação e liderança. São Paulo: Pioneira, 1990. 210p.
- CORAGGIO, José L. *Consideraciones Teorico-metodológicas sobre las Formas Sociales de Organización del Espacio y sus Tendências en A.L.* In: Revista Interamericana de Planificación. Mexico. v.8 (32) dez. 1974.
- DANIEL, Celso. *Poder Local no Brasil*. In: Espaço e Debates. São Paulo. NERU, n. 24, p. 26-39, 1988.
- DAVIDOVICH, Fany. *Poder Local e Município, Algumas Considerações*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n. 27, p. 5-14, 1993.
- DIAS, Nazaré T. *Classificação de Cargos*. In: JAMESON, Samuel H. Administração de Pessoal. Rio de Janeiro: FGV, 1963.
- ENGELS, Friedrich. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. 215p.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações Modernas*. São Paulo: Pioneira, 1976. 190p.
- FERRARI, Regina M. M. Nery. *Elementos de Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. 138p.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FIORI, J. Luis. *Globalização Econômica e Descentralização Política: um primeiro balanço*. Ensaio FEE, Porto Alegre, n. 15, p. 295-311, 1994.
- FISCHER, Tânia (org.) et al. *Poder Local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

- FONTES, Breno A. Souto-Maior et al. *Gestão Local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas*. In: FISCHER, Tânia (org.). Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: FGV, 1996. 208p.
- FRACASSO, Edi M. *O Executivo Municipal: um estudo preliminar da burocracia municipal*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 4 (1): 33-78, jan/jun, 1970.
- GEHRKE, Laerde S. *Fatores Ambientais e Estrutura Organizacional em Prefeituras Gaúchas*. Porto Alegre. Dissertação de Mestrado: PPGA/UFRGS, 1993. 156p.
- GODOY, Arilda Schmidt. *Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, mar/abr. 1995.
- GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel*. Porto Alegre: L&PM, 1996. 93p.
- HALL, Richard H. *Organização: estrutura e processos*. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1984, 260p.
- HAMPTON, David R. *Administração Contemporânea*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983. 494p.
- HERZBERG, Frederick. *O Conceito da Higiene como Motivação e os Problemas do Potencial Humano no Trabalho*. In: HAMPTON, David R. Conceitos de Comportamento na Administração. São Paulo: EPU, 1973.
- JARDILIER, Pierre. *Gestão Previsional do Pessoal*. Lisboa: Pórtico, 1972. 254p.
- KEINERT, Tânia M. Mezzomo. *Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92)*. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.34, n3, p.41-48, mai/jun 1994.
- KLERING, Luis R. *Análise do Desempenho dos Municípios do RS em 1995*. Análise. Porto Alegre, v.7, n. 2, p.191-237, 1996.

- _____. *Emancipações Políticas do RS na Década de 80: raízes, histórico e diretrizes*. In: Encontro Anual da ANPAD. 15. 1991. Anais, v.6, p.149-159.
- _____. *Regionalização do RS Através da Técnica de Análise de Clusters*. In: Encontro Anual da ANPAD, 15. 1991, Anais, v. 6, p. 139-148.
- LAKATOS, Eva M. *A Burocracia: gênese e desenvolvimento*. In: Revista de Estudos Universitários. v.17, n.1, Dez. 1991.
- LARA, João Bosco Fonseca. *Planos de Carreira: planejamento de recursos humanos no executivo estadual*. Cadernos de RH. Belo Horizonte: Instituto Estadual de Desenvolvimento de Recursos Humanos - IEDRHU, v. 5, 1994.
- LAWRENCE, Paul R. e LORSCH, Jay W. *As Empresas e o Ambiente: diferenciação e integração administrativas*. Petrópolis: Vozes, 1973. 300p.
- LEFORT, Claude. *O Que é Burocracia ?* In: CARDOSO, F. Henrique & MARTINS, C. Estevam. (orgs). Política e Sociedade. v.1. São Paulo: Ed. Nacional, 1983. 433p.
- LOCKE, E. A. *What's Job Satisfaction*. In: Organizational Behavior and Human Performance, 4 (1969).
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. *Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários para que os Governos Locais Possam Cumprir seu Papel*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n. 4, p. 199-217, 1991.
- MANN, Peter H. *Métodos de Investigação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- MARINHO, Maria Salete C. *Satisfação no Trabalho: revisão conceitual para a análise empírica*. In: Ciência e Cultura. SBPC. n. 40(3), p. 213-222, Mar. 1988.
- MARQUES, Lucy. *Introdução à Administração de Pessoal*. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. n. 138, p. 36-44, set/out 1976.

- McGREGOR, Douglas. *Os Aspectos Humanos da Empresa*. Lisboa: LCE, 1970. 334p.
- MEGGINSON, L.C. et al. *Administração: conceitos e aplicações*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. 543p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996. 658p.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. 701p.
- MELO, Marcus André. *Federalismo e Política Fiscal: as vicissitudes da descentralização*. In: MELO, Norma Lacerda de & LEAL, Suely Ribeiro (orgs). Relação Público-Privado: do Local ao Global. Recife: UFPE, 1996. 303p.
- MELO, Norma M. Lacerda de. *O Atual Conflito da Territorialidade: Estado, globalização e identidades culturais*. In: MELO, Norma Lacerda de & LEAL, Suely Ribeiro (orgs). Relação Público-Privado: do Local ao Global. Recife: UFPE, 1996. 303p.
- MERTON, Robert K. *Estrutura Burocrática e Personalidade*. In: ETZIONI, Amitai. Organizações Complexas. São Paulo: Atlas, 1978.
- MESQUITA, Zilá. *Emancipações no RS: alguns elementos para reflexão*. Indicadores FEE. v.20, n. 3, Nov/1992, p.169-184.
- _____. *Divisões Regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão*. In: Ensaio FEE. Ano 5, n. 2, p.95-116, 1984.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996. 421p.
- NAVILLE, Pierre. *Divisão do Trabalho e Distribuição de Tarefas*. In: FRIEDMAN, Georges & NAVILLE, P. (org.). Tratado de Sociologia do Trabalho. São Paulo: CULTRIX, USP, v. 1, 1973. 533p.
- PEREIRA, José Carlos. *Sobre o Emprego do Termo Racional em Economia e Administração*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo. v. 33, n. 3, p. 76-83.

- PERROW, Charles. *Análise Organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo: Atlas, 1972. 225p.
- PINHO, José Antônio Gomes de. *Em Busca de Um Referencial Teórico para a Análise do Governo Local - Caso de Camaçari - Bahia*. In: FISCHER, Tânia (org). Poder Local, Governo e Cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993. 308 p.
- PONTES, B.R.. *Administração de Cargos e Salários*. São Paulo: LTR, 1990.
- RABI, Nidia Ines Albesa de. *Estratégias Para os Serviços Públicos Municipais: autonomia, concessão ou privatização*. Revista de Administração Municipal, v.41, n.213, p.30-43, out/dez 1994.
- RIBEIRO, Helio et al. *Administração de Pessoal na Prática*. Rio de Janeiro: Forum, 1972.
- ROCHA, Nilton Almeida. *Administração de Pessoal: diferença que dá competência*. Revista de Administração Municipal, v.38, n. 198, p.6-19, jan/mar 1991.
- ROESCH, Sylvia M. A. *Projetos de Estágio do Curso de Administração*. São Paulo: Atlas, 1996. 189p.
- SELLTIZ, C. et alli. *Métodos de Pesquisa das Relações Sociais*. São Paulo: Herder, 1965.
- SELZNICK, Philip. *Fundamentos da Teoria de Organização*. In: ETZIONI, Amitai. Organizações Complexas. São Paulo: Atlas, 1978, 466p.
- SCUSSEL, Conceição B. *Emancipações no RS: o processo de criação de novos municípios e seu impacto em aspectos de qualificação do espaço urbano*. Porto Alegre. PROPUR/UFRGS, Dissertação de Mestrado, 1996.
- SERVA, Maurício et al. *Observação Participante e Pesquisa em Administração: uma postura antropológica*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo. v.35. n.1 mai/jun 1995, pp.64-79.
- SOARES, Antônio Carlos Otoni. *A Instituição Municipal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. 224p.

- TANZI, V. *Fiscal Federalism and Decentralization: a review of some efficiency and macroeconomics aspects*. Annual Bank Conference on Development Economics: Washington, May 1-2, 1995.
- TINÔCO, Dinah dos Santos. *Os Aparatos Institucionais Administrativos Municipais no Rio Grande do Norte: principais dificuldades para o processo de descentralização*. In: Revista de Administração Contemporânea, 19ª Edição, 1995.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1992, 228p.
- TRIPODI, Tony. *Análise da Pesquisa Social*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1975. 338p.
- TRIVIÑOS, Augusto N.S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987. 175p.
- WAHRLICH, Beatriz. *Administração de Pessoal: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- _____. *Evolucion de las Ciencias Administrativas em América Latina*. In: Revista Internacional de Ciências Administrativas. N.12, p.70-92, 1978.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília-DF: UnB, 1991, v.1, 422p.
- _____. *Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal*. In: CAMPOS, Edmundo. Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 153p.
- ZIMPECK, Beverly Glen. *Administração de Salários*. São Paulo: Atlas, 1992. 346 p.

ANEXO 1

ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTA DIRIGIDA ÀS AUTORIDADES E PROFISSIONAIS RELACIONADOS COM A FORMULAÇÃO, GESTÃO E CONTROLE DAS ESTRUTURAS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO EM VIGOR NOS PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS

QUESTÃO CENTRAL:

Na sua opinião, as estruturas de cargos de provimento efetivo em vigor no(s) município(s) está(ão) adequada(s) às necessidades da administração pública? E, ainda, está(ão) adequada(s) à(s) realidade(s) local(is)?

QUESTÕES COMPLEMENTARES:

1. Quais são as principais dificuldades observadas atualmente em termos de administração de RH (particularmente na esfera municipal) ?
2. Quais são os critérios utilizados para a definição das estruturas de cargos (pessoal) nas administrações públicas locais? Que conceito rege a formulação destas estruturas? Como são definidas estas estruturas?
3. Quais são as principais características positivas e negativas do(s) “quadro(s)” de pessoal vigente(s) nos Executivos de municípios de pequeno porte?
4. São encontradas dificuldades para o provimento dos cargos públicos? Quais?
5. O(s) aparato(s) administrativo(s) permite(m), da forma como está(ão) definidos e dimensionados, um bom funcionamento do Executivo ?
6. Que mudanças contribuiriam para melhorar a gestão de RH nos Executivos municipais ?
7. Quais são os motivos da manutenção do “modelo” de estrutura de cargos baseado na especialização das tarefas?

8. Ocorrem situações onde alguma capacidade ou aptidão pessoal deixa de ser aproveitada em virtude das limitações legais?
9. A *especialização* (diversidade de cargos distintos) das estruturas de cargos provoca algum tipo de limitação na administração de RH no âmbito do Poder Executivo?
10. Verifica-se a necessidade de maior flexibilidade em relação à alocação de pessoal? Que sugestões daria neste sentido?

ANEXO 2

ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTA SEMI - ESTRUTURADA DIRIGIDA AOS SERVIDORES INTEGRANTES DAS ESTRUTURAS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO EM VIGOR NOS PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS

QUESTÃO CENTRAL: Como o servidor se sente em relação ao cargo que ocupa?

QUESTÕES COMPLEMENTARES:

1. O que você faz?
2. Pode me descrever as tarefas que realiza?
3. A remuneração que recebe pelas tarefas que realiza são superiores ou inferiores às pagas por outras organizações privadas ou públicas da cidade ou da região?
4. Você pensa que poderia assumir outras atribuições (atividades) mais desafiantes? Estaria disposto a isso? Por que? Refira exemplos de atividades que seria capaz ou gostaria de exercer. Por que? Mesmo que demandasse a realização de "cursos"?

5. Você se sente “realizado” com o trabalho que faz? Ele atende às suas necessidades de realização profissional? Por que?
 - 5.a. Você possui algum potencial (aptidão pessoal, inclinação, preferência, curso, etc.) não utilizado em seu trabalho (cargo)? Qual?
6. Você gosta de seu trabalho? Por que?
7. Você se sente reconhecido pelo seu trabalho? De que formas? Por que?
8. Você está obtendo ou almeja algum tipo de progressão funcional ou profissional? Por exemplo? Por que?

ANEXO 3

OBSERVAÇÕES DE CAMPO

No que tange ao processo de coleta de dados, faz-se mister destacar a imposição de algumas restrições. Em que pese o interesse manifestado desde os primeiros contatos por parte dos prefeitos municipais - primeiras pessoas contatadas e entrevistadas no âmbito da administração - bem como das demais pessoas entrevistadas, mostrou-se flagrante em algumas situações a dificuldade em encontrar as pessoas *disponíveis*. Vale referir que constituiu condição prévia, fundamental para a realização das entrevistas, a disponibilidade do tempo necessário por parte do respondente.

Considerando a dificuldade referida, a implementação das técnicas de coleta de dados deu-se de forma intercalada, entrevistando-se ora integrantes da administração (conforme disponibilidade), ora servidores.

Apesar de caracterizar uma limitação à proposta inicial de coletar os dados de modo estanque e conclusivo, segundo a técnica empregada, as novas orientações do trabalho

de pesquisa impostas pelas condições do ambiente organizacional permitiram uma interação positiva, no próprio procedimento de coleta, tendo em vista as percepções obtidas a partir das diversas fontes. Tal procedimento também atuou como fator enriquecedor da pesquisa, facilitando a visualização e a *compreensão* das percepções enunciadas pelos respondentes.

Com relação às respostas obtidas nas entrevistas, pôde-se observar, em geral, que no nível institucional (prefeitos) são formuladas com ampla desenvoltura, assumindo, por vezes, caráter de discurso. Encerram um tom político. Tendem a ser mais gerais, enriquecidas com exemplos e, em alguns aspectos, superficiais. Na maior parte dos casos, não se observa grande preocupação com o domínio de conceitos e o correto emprego de termos técnicos próprios. No nível de secretaria (tático), as respostas tendem a apresentar maior consistência, apresentando maior conexão entre o que é perguntado e o que é respondido, entre a teoria e a prática. Tanto a compreensão quanto o emprego dos conceitos, neste estrato, tendem a ser dados em grau mais elevado, em comparação com a esfera superior.

O interesse manifestado pela administração nos resultados da pesquisa, todavia, não se estendia aos membros do aparato administrativo. A disseminação dos propósitos da pesquisa de forma correta e compreensível a todos os níveis da burocracia pública (desde o operário alfabetizado ao servidor administrativo de nível médio), por parte do pesquisador, mostrou-se, obviamente, menos eficaz que as interações e comunicações informais seguidas de juízos pré-concebidos acerca da pesquisa, formulados pelos membros do aparelho administrativo.

O tempo disponível para a coleta dos dados constituiu, também, fator limitador. Contudo, não prejudicou a obtenção de material que atendesse às exigências de um trabalho científico. O tempo empregado para a pesquisa alcançou, em média, nove (9) dias úteis de permanência e convívio em cada município, perfazendo um total de 27 dias de pesquisas de campo⁵¹. Não obstante as limitações de tempo, o período de oito dias permitiu, a partir de um

⁵¹ Acresça-se a isso o tempo despendido para a pesquisa junto aos representantes da FAMURS, TCE e FDRH.

bom aproveitamento, conhecer com um significativo grau de profundidade a realidade em que se insere a administração local, no tocante à questão de pesquisa.

Outro fator limitante verificado foi a distância dos municípios em relação a Porto Alegre, e as dificuldades de acesso em termos de transporte. O meio de transporte empregado em todos os casos foi o ônibus, sendo que o acesso aos municípios demandou viagens que exigiam de duas a três baldeações. As viagens foram realizadas diariamente, devido à inexistência de hospedagem nas localidades.

Cabe salientar que o ritmo relativamente intenso de trabalho dos servidores municipais, verificado em alguns casos, repercutiu na disponibilidade destes para as entrevistas. A dificuldade em obter uma situação de isolamento e privacidade para as entrevistas importaram na realização das mesmas nos próprios postos de trabalho (na recepção, no setor de tributos, na tesouraria, nos canteiros de praças, junto aos veículos, nos pátios de máquinas, nas oficinas, etc.). Destaque-se que o fato de estas entrevistas terem sido concedidas em local não reservado pode ter influenciado diretamente na postura de resistência dos servidores em relação à utilização do gravador.

Dentre todas as dificuldades e limitações experimentadas, a necessidade de *transpor a barreira* imposta pela burocracia parece ter sido a mais relevante. De forma clara, muitas vezes, pôde-se observar desconfianças dos servidores com relação ao *estranho* que se fazia presente. Fugas, desvios de olhar, reservas nos contatos, comentários em voz alta, cochichos e risadas constituíram as formas mais frequentes de manifestação. É relevante referir que a metáfora da *barreira* parece realmente ser a mais indicada para ilustrar o fenômeno da resistência imposta pela burocracia, haja vista que após a superação da fase de *conquista* da confiança das pessoas e, por consequência, da aceitação no grupo social, passava-se a contar com a colaboração quase irrestrita das pessoas. O processo era contínuo, mas o alcance desta situação podia ser identificado por volta do quarto dia de contato. Chegava-se, então, à obtenção de depoimentos pessoais relatados espontaneamente e carregados de conteúdo

emocional. Foi quando, em caráter de *confissão*, ocorreram as primeiras percepções e ilações acerca da presença do pesquisador.

Cumpre, ainda, serem assinaladas as limitações de acesso a pessoas, seja em decorrência da inibição provocada pela presença de pessoa estranha no ambiente, seja inclusive por barreiras idiomáticas. Houve situações em que a realização de entrevistas foi prejudicada pelo fato de o servidor investido em determinado cargo não falar português⁵². Houve uma entrevista com servidor que, por ser indispensável, foi realizada com o auxílio de um “tradutor”, que se prontificou a colaborar.

As dificuldades em encontrar e contatar alguns servidores, sobretudo operários, cuja natureza das atividades demanda uma atuação distribuída nos distritos para a execução de roçadas, capinas, aberturas de valas e trabalhos afins, constituíram, também, aspectos limitadores da pesquisa. Os contatos precisavam ser feitos em determinados horários de chegada no pátio da prefeitura ou saída para os pontos de trabalho. Esta limitação importava na dificuldade de convencer as pessoas a cooperarem, em detrimento de seus horários de descanso (muito valorizados). Nos horários de encerramento de expediente, no caso dos servidores operacionais, o contato tornava-se impraticável face à aparente ânsia de *libertar-se* do trabalho, demonstrada pela “*correria*” em direção ao relógio-ponto, após saltar do caminhão - o que já constitui um indicador a ser considerado na análise .

É importante referir, por oportuno, as contribuições esclarecedoras, de valor inestimável, trazidas pelas conversas informais mantidas com servidores municipais, desde os de nível operacional até administrativo, nos momentos de convívio nas oficinas, garagens, pátios de máquinas e demais dependências das prefeituras; com os prefeitos, secretários de outras

⁵² Alguns municípios do Estado, em conseqüência das colonizações italiana e alemã, caracterizam-se pela manutenção de determinados hábitos e traços culturais, tais como a culinária, as vestimentas e, principalmente, o idioma (dialeto). No caso em tela, a língua falada no município é o “alemão”, e subsidiariamente, o português. Alguns servidores, no entanto, assim como uma parcela restrita da população, integrada predominantemente por pessoas mais idosas, conhecem e empregam tão-somente o idioma “alemão”.

pastas e, ainda, com membros das comunidades locais em trânsito pelos setores da prefeitura, em paradas de ônibus, em caronas, em restaurantes, etc.

Por derradeiro, vale frisar que apesar das limitações próprias da natureza do método de pesquisa implementado, quanto às restrições impostas pelas técnicas de coleta e análise de dados utilizadas, a da realidade organizacional encontrada no trabalho de campo parece ter vindo ao encontro das exigências do estudo, corroborando o método adotado.