



**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**  
**Departamento de Ciências Administrativas**  
**Escola de Administração**

**Gerson Mena Barreto Silva**

**A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL  
DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE E  
O REFLEXO DA SUA INFORMALIDADE  
NO COTIDIANO DOS SERVIDORES**

**Porto Alegre**

**2008**

**Gerson Mena Barreto Silva**

**A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL  
DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE E  
O REFLEXO DA SUA INFORMALIDADE  
NO COTIDIANO DOS SERVIDORES**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento de Ciências Administrativas  
da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul, como requisito parcial para obtenção do  
grau de Bacharel em Administração.**

**Orientador: Prof. Aristeu Jorge dos Santos**

**Porto Alegre**

**2008**

**Gerson Mena Barreto Silva**

**A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL  
DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE E  
O REFLEXO DA SUA INFORMALIDADE  
NO COTIDIANO DOS SERVIDORES**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento de Ciências Administrativas  
da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul, como requisito parcial para obtenção do  
grau de Bacharel em Administração.**

Conceito final .....

Aprovado em ..... de ..... de

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_  
Prof. –

\_\_\_\_\_  
Prof. –

\_\_\_\_\_  
Prof. –

\_\_\_\_\_  
Orientador - Prof. Aristeu Jorge dos Santos – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho especialmente aos meus pais, Roque e Marisa, dos quais, pelo seu exemplo de dedicação à família e pelo sucesso na empreitada de fazer de mim e de meus seis irmãos pessoas de bem, herdei a força de vontade para retornar, depois dos 40 anos de idade, à vida acadêmica e reiniciar este projeto de vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao término deste, que foi um trabalho gratificante e recompensador para mim, é natural que queira agradecer as pessoas que, para minha felicidade, sempre estiveram ao meu lado: minha mãe, minha esposa e meus filhos. A eles, meu sincero obrigado.

Porém neste trabalho, visto que foi realizado em um órgão institucional, pelo apoio recebido de todos, não poderia deixar de agradecer

ao Secretário do Meio Ambiente, que pela sua visão administrativa e desprendimento, é a autoridade capaz de fazer as mudanças tão necessárias à Secretaria,

aos colegas da SAN, pelas horas de ausência e pelo auxílio em minhas tarefas no decorrer da pesquisa,

aos colegas da SMAM, pela excelente acolhida e pelo elevado nível das respostas, o que em muito auxiliou para a qualidade deste trabalho.

## RESUMO

Na configuração estrutural da Secretaria Municipal do Meio Ambiente podemos encontrar diversas disfunções organizacionais que são originadas na informalidade de quase metade dos setores existentes. Essa informalidade atinge indistintamente todas as outras características organizacionais da Secretaria: comunicação interna e externa, rotinas administrativas, controle de desempenho, entre outras, e, por conseqüência, afeta a execução das atividades de todos os seus setores. A complexidade dessas disfunções é diretamente proporcional à especialização de seus setores: quanto mais especializados, mais informais e, para suprir as lacunas abertas pela informalidade, atinge-se em maior ou menor grau os setores mais operacionais, seja pela administração do pessoal, ou seja, pela distribuição dos recursos e remunerações. A relevância da questão é conhecida e explicitada pelos servidores, e são eles quem poderão dar as respostas para que estas disfunções sejam resolvidas, primeiro pela experiência acumulada no exercício de suas funções e, segundo, por conhecerem o histórico do Órgão. Infelizmente, nem sempre esta característica é levada em consideração pelos dirigentes, que preferem colocar em prática planos baseados em uma visão momentânea da questão ambiental tratada na Secretaria. A conseqüência desta ação se pode comprovar pelo fato de que até o momento nenhuma administração, e não foram poucas, logrou combater o problema da informalidade dos setores e suas conseqüências tão prejudiciais ao desempenho das atividades dos servidores. Talvez o trabalho que ora se apresenta sirva de estopim para mais uma carga feita no sentido de resolvê-lo e fazer da Secretaria um órgão público capaz de satisfazer plenamente as necessidades dos seus servidores e a demanda da população. Logicamente não tem o intuito de ser um fim em si mesmo, mas o começo de um novo caminho, a ser perseguido incansavelmente por todos que querem ter seu trabalho reconhecido como servidores públicos eficientes no desempenho de suas funções, afinal o resultado mais expressivo do fim da informalidade e da reestruturação da SMAM é exatamente esse, como se pode comprovar nas conclusões.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Quadro 3.1 - Cronologia das Escolas e Teorias Administrativas.....</b>	<b>24</b>
<b>Quadro 3.3.1.1 – As Cinco Configurações Organizacionais de Mintzberg.....</b>	<b>33</b>
<b>Quadro 5.1.1 - Questões da Proposta Relacionadas aos Objetivos Específicos .....</b>	<b>39</b>
<b>Quadro 5.1.2 : Comparação de Condições Estratégia/Pesquisa .....</b>	<b>40</b>
<b>Quadro 5.2 - Unidades de Análise da Proposta .....</b>	<b>41</b>
<b>Quadro 5.3- Representantes de Setores Questionados na SMAM.....</b>	<b>42</b>
<b>Quadro 6.2.1 - Dados sobre Setores da SMAM .....</b>	<b>50</b>
<b>Figura 1 - Organograma Formal da SMAM .....</b>	<b>49</b>
<b>Figura 2 - Organograma Informal da SUMAM.....</b>	<b>52</b>
<b>Figura 3 – Organograma Informal da SUPPJ.....</b>	<b>55</b>
<b>Figura 4 - Organograma Informal do Gabinete do Secretário SMAM .....</b>	<b>56</b>
<b>Gráfico 1 – Setores com mais notas 1 e 2.....</b>	<b>69</b>
<b>Gráfico 2 – Setores com mais Notas 4 e 5 .....</b>	<b>70</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**ACOM – Assessoria Comunitária**  
**ASSEPLA – Assessoria de Planejamento e Programação**  
**ASSEJUR – Assessoria Jurídica**  
**ASSECOM – Assessoria de Comunicações**  
**CAA – Coordenação de Apoio Administrativo**  
**CAN – Coordenação do Ambiente Natural**  
**CEIA – Centro de Educação e Informação Ambiental**  
**CEP – Centro de Estudos e Pesquisas**  
**CLA – Coordenação de Licenciamento Ambiental**  
**DAP – Divisão de Administração de Parques**  
**DAPPJ – Divisão de Administração de Parques, Praças e Jardins**  
**DCM – Divisão de Conservação e Manutenção**  
**DPC – Divisão de Projetos e Construções**  
**DPFF – Divisão de Proteção à Fauna e Flora**  
**DPMA – Divisão de Proteção do Meio Ambiente**  
**EAA – Equipe de Apoio Administrativo**  
**EBIB – Equipe de Bibliotecas**  
**ECCPHA – Equipe de Controle e Combate à Poluição Hídrica e Atmosférica**  
**ECCPS – Equipe de Controle e Combate à Poluição do Solo**  
**ECCPSV – Equipe de Controle e Combate à Poluição Sonora e Vibrações**  
**ECCPV – Equipe de Controle e Combate à Poluição Visual**  
**EEAN – Equipe de Estudos do Ambiente Natural**  
**EFAN – Equipe de Fiscalização do Ambiente Natural**  
**GS – gabinete do Secretário**  
**NAA – Núcleo de Apoio Administrativo**  
**NE – Núcleo de Expediente**  
**NEP – Núcleo de Expediente e Pessoal**  
**NM – Núcleo de Materiais**  
**NMO – Núcleo de Materiais e Orçamento**  
**NO – Núcleo de Orçamento**



**NP – Núcleo de Pessoal**

**NSG – Núcleo de Serviços Gerais**

**PAR – Programa de Áreas de Risco**

**PCM – Parque Chico Mendes**

**PDAU – Plano Diretor de Arborização Urbana**

**PF – Parque Farroupilha**

**PG – Parque Germânia**

**PGK – Parque Gabriel Knijinik**

**PGV – Programa Guaíba Vive**

**PMB – Parque Marinha do Brasil**

**PMMM – Parque Marechal Mascarenhas de Moraes**

**PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre**

**PMSS – Parque Maurício Sirotski Sobrinho**

**PMV – Parque Moinhos de Vento**

**PNMO – Parque Natural Morro do Osso**

**PNSH – Parque Natural Saint Hilaire**

**RBL – Reserva Biológica do Lami**

**SAN – Seção de Administração de Necrópoles**

**SCD – Seção de cadastro e Desenho**

**SEP – Seção de Estudos e Projetos**

**SEVIVE – Seção de Viveiros**

**SMA – Secretaria Municipal da Administração**

**SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente**

**SUMAM – Supervisão do Meio Ambiente**

**SUP – Seção de Urbanização de Praças**

**SUPPJ – Supervisão de Parques, Praças e Jardins**

**TOE – Turma de Operações Especiais**

## SUMÁRIO

<b>1. Definição do Problema</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1 Caracterização da Organização e do Ambiente</b> .....	<b>13</b>
<b>1.2 Situação-Problema</b> .....	<b>15</b>
<b>2. Justificativa</b> .....	<b>17</b>
<b>3. Referencial Teórico</b> .....	<b>19</b>
<b>3.1 Evolução da Administração</b> .....	<b>19</b>
<b>3.2 Conceitos de Administração Pública</b> .....	<b>24</b>
3.2.1 Princípios da Administração Pública.....	25
3.2.2 As Três Formas de Administração Pública .....	26
3.2.3 A Administração Pública no Brasil .....	27
<b>3.3 Organização e Administração: Quais Vínculos?</b> .....	<b>29</b>
3.3.1 Estrutura das Organizações .....	30
3.3.2 Disfunções Organizacionais .....	34
3.3.3 A Estrutura Formal no Serviço Público Municipal .....	35
<b>4. Objetivos</b> .....	<b>36</b>
<b>4.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>37</b>
<b>4.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>37</b>
<b>5. Procedimentos Metodológicos</b> .....	<b>37</b>
<b>5.1 Delineamento da Pesquisa</b> .....	<b>37</b>
5.1.1 O Enfoque e a Proposição da Pesquisa.....	38
5.1.2 Estratégia da Pesquisa .....	39
<b>5.2 Definição da Área da Pesquisa</b> .....	<b>41</b>
<b>5.3 Plano de Coleta de Dados</b> .....	<b>42</b>
<b>5.4 Plano de Análise dos Dados</b> .....	<b>43</b>
<b>5.5 Cronograma Desenvolvido e Comentários</b> .....	<b>44</b>
<b>6. Análise</b> .....	<b>45</b>
<b>6.1 Descrição dos Dados</b> .....	<b>45</b>
<b>6.2 Análise dos Dados</b> .....	<b>47</b>
6.2.1 Organogramas Formal e Informal: Quais as diferenças? .....	48
6.2.2 Informalidade: Percepção da Relevância .....	58
6.2.3 Informalidade: Por que existe? .....	60
6.2.4 Informalidade: Percepção da Causa .....	61
6.2.5 Informalidade: Como Afeta o Trabalho .....	63
6.2.6 Informalidade: Como Resolver o Problema na SMAM.....	66
6.2.7 Informalidade: A Importância dos Setores Informais na Percepção dos Servidores. .....	68

<i>7 Conclusões .....</i>	<i>71</i>
<i>Referências.....</i>	<i>76</i>
<i>ANEXO A – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO APLICADO.....</i>	<i>79</i>
<i>ANEXO B - TABULAÇÃO DAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO .....</i>	<i>82</i>
<i>ANEXO C – ORGANOGRAMAS DA SMAM DE PORTO ALEGRE.....</i>	<i>94</i>

## 1. Definição do Problema

A Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre (SMAM) foi criada através da Lei n.º 4.235 de 23 de dezembro de 1976, sendo o primeiro órgão municipal a ser criado no Brasil totalmente voltado às questões ambientais.

Através do Decreto n.º 5.839/77, que dispôs sobre a estrutura e composição da Secretaria, foi criado, naquele momento, o primeiro organograma formal da SMAM composto de cinco grandes setores: a Assessoria de Planejamento e Programação (ASSEPLA), a Assessoria de Comunicação (ASSECOM), a Equipe de Apoio Administrativo (EAA) e as Supervisões do Meio Ambiente (SUMAM) e de Parques, Praças e Jardins (SUPPJ). Essas duas Supervisões subdividiam-se em cinco Divisões: de Projetos e Construções (DPC), de Conservação e Manutenção (DCM), de Administração de Parques, Praças e Jardins (DAPPJ), de Proteção à Flora e Fauna (DPFF) e de Proteção ao Meio Ambiente (DPMA), mais o Centro de Estudos e Pesquisas (CEP), estes três últimos vinculados à SUMAM. Abaixo deste nível hierárquico ainda existiam vinte e quatro setores, vinculados às Diretorias supracitadas. Do que se pode depreender desse Decreto que a SMAM possuía em seu quadro de servidores não mais do que duzentos servidores, todos eles provindos da antiga Divisão de Parques e Jardins da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) e do Setor de Reservas Biológicas da Seção de Recursos Naturais da Divisão de Fomento Agropecuário da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), setores da Prefeitura antecessores da SMAM na responsabilidade pelas questões relacionadas ao trato com o ambiente natural da cidade.

Após mais de três décadas de sua criação, a SMAM conta, atualmente, com mais de oitocentos funcionários públicos e é o principal órgão executivo responsável pela proteção do sistema natural e pelo controle da qualidade ambiental no Município, o que denota a importância que sempre foi dada à questão ambiental em Porto Alegre. Possui hoje, em seu organograma informal, uma estrutura organizacional composta de duas grandes Supervisões: a Supervisão do Meio Ambiente (SUMAM), que cuida da gestão ambiental no referido Município, e a Supervisão de Parques, Praças e Jardins (SUPPJ), que cuida da gestão das áreas verdes existentes na cidade, e de um setor que coordena toda a área administrativa da Secretaria: a Coordenação de Apoio Administrativo (CAA), a qual basicamente cuida dos registros funcionais dos servidores e trâmites dos documentos. A CAA divide-se em cinco Núcleos: Expediente (NE), Arquivo, de Pessoal (NP), de Material e Patrimônio (NMP) e de Serviços Gerais (NSG), os quais compõem a Equipe de Apoio Administrativo (EAA) dentro da Coordenação. A SUPPJ divide-se em três Divisões: de Conservação e Manutenção (DCM),

de Projetos e Construção (DPC) e de Administração de Parques, Praças e Jardins (DAPPJ), mais a Seção de Administração de Necrópoles (SAN), que administra os três cemitérios públicos de Porto Alegre. Dentro das Divisões retrocitadas existem cerca de vinte e quatro subsetores. A SUMAM, por sua vez, divide-se em duas Coordenações: a de Licenciamento Ambiental (CLA), composta por três equipes especializadas, e a do Ambiente Natural (CAN), composta por duas equipes especializadas. Além destas Coordenações, ainda compõem a SUMAM: quatro equipes de combate à poluição (Solo (ECCPS), Visual (ECCPV), Ruídos (ECCPSV) e Atmosférica e Hídrica (ECCPHA)), a Equipe de Resíduos Especiais (ERES), a Equipe de Fiscalização (EFAN) e o Programa de Área de Risco (PAR), totalizando doze subsetores. Além dos três grandes setores citados anteriormente, figuram também, ligados diretamente ao Gabinete do Secretário (GS), quatro Assessorias: Jurídica (ASSEJUR), de Planejamento (ASSEPLA), Comunitária (ACOM) e de Comunicações (ASSECOM); duas Coordenações: de Educação e Informação Ambiental (CEIA) e de Desenvolvimento de Recursos Humanos (CDRH), e dois setores especializados: Programa Guaíba Vive (PGV) e Setor de Eventos.

### **1.1 Caracterização da Organização e do Ambiente**

Historicamente, a SMAM priorizou a ampliação e a gestão de áreas verdes urbanas, seja protegendo-as da devastação pela ocupação irregular, seja criando novos espaços verdes de lazer para a população. Com a regulamentação do Sistema Municipal do Meio Ambiente, através de sua implantação pela Lei Complementar n.º 369, de 16 de janeiro de 1996, a Secretaria passou a reformular-se, com o intuito de criar uma nova estrutura compatível com a promoção de políticas de proteção ao meio ambiente condizentes com uma nova função que agregava neste momento: o licenciamento ambiental em Porto Alegre, atividade até então de responsabilidade da Fundação Estadual de Proteção ao Meio Ambiente (FEPAM), do governo do Estado do Rio Grande do Sul. A partir disso, procura criar um aparelho de fiscalização eficiente para controlar as atividades impactantes originadas no desenvolvimento de uma grande cidade como Porto Alegre. Atualmente, o trabalho de fiscalização da SMAM está centrado nas atividades relacionadas ao Licenciamento Ambiental, instrumento responsável pela adequação da implantação dos mais variados tipos de empreendimentos comerciais à preservação das áreas impactadas.

Na área de gestão das áreas verdes, responsabilidade da SUPPJ, além da arborização de ruas e espaços verdes públicos, ainda possui em sua estrutura a administração de quinze

parques, mais de seiscentas praças e três reservas naturais. Para cada uma dessas atividades, conta com efetivos de servidores públicos capacitados para a manutenção e cuidado desses espaços, assegurando à população locais adequados e agradáveis para o lazer e para a contemplação da fauna e flora. Além disso, zelam pela preservação da natureza nas reservas naturais sob seus cuidados.

Na área de gestão do meio ambiente, de responsabilidade da SUMAM, a Secretaria conta com diversas equipes para atuar no combate e controle das diversas formas de poluição: a) monitorando a qualidade do ar; b) controlando atividades de extração mineral e casos de contaminação do solo por resíduos de qualquer natureza; c) ordenando a exploração e a utilização de veículos de divulgação; d) monitorando a ação das indústrias e a emissão de resíduos, e, por fim, e) avaliando o licenciamento de todas as atividades comerciais e industriais e prestadoras de serviço do município potencialmente poluidoras, do ponto de vista das emissões sonoras. Todas essas atividades de gestão são levadas em consideração e executadas conjuntamente para liberação de processos de licenciamento ambiental.

A SMAM participa, através da presença de seus servidores, do Conselho do Meio Ambiente em Porto Alegre (COMAM), o qual foi criado pela Lei Complementar Municipal n.º 369/96, e é responsável pela política do meio ambiente implantada no Município. Para uma participação mais efetiva e interativa dos cidadãos, a SMAM realiza reuniões periódicas com a comunidade, gerenciadas pela ASSECOM, através dos Conselhos de Praças e Diálogos com a Comunidade, fóruns onde ouve a população diretamente, transmitindo suas demandas para níveis superiores de planejamento.

Além dos setores que trabalham no licenciamento de novos empreendimentos e nas demandas da população em geral, há também, na estrutura, equipes que fiscalizam os negócios já implantados, ou seja, atuam quando da interveniência de denúncias feitas pela comunidade ou na fiscalização diária e rotineira, quando da observação de agressões ao meio ambiente, seja natural ou provenientes das relações sociais e urbanas.

## 1.2 Situação-Problema

Apesar de seu desenvolvimento organizacional e da mudança nos sistemas de informação através dos tempos, nos seus 30 anos de existência, a estrutura formal ou legal da Secretaria foi se defasando, tornando-se incompatível com sua capacidade de assegurar condições básicas para o exercício das diversas atividades e/ou funções que desempenha. Para bem cumprir suas atividades crescentes, nestas três décadas de funcionamento, essa estrutura formal veio sendo ampliada de maneira não formal, ou seja, sem o respaldo de legislação pertinente. Nesse período, com o aparecimento de novas atividades, das quais o próprio licenciamento ambiental é exemplo, criaram-se novos setores, seja pela extinção de alguns já obsoletos, seja pela divisão de outros em crescimento. Nesses setores, passaram-se a exercer atividades novas e com isso também foi necessário a criação de novas funções especializadas, as quais se tornaram imprescindíveis para o funcionamento da organização, distanciando-se cada vez mais da estrutura formal existente na origem. Para dar sustentação a essa nova estrutura, foram realocados na SMAM, servidores com Cargos em Comissão e servidores efetivos, uns trazidos de outras Secretarias e outros admitidos por concurso público.

Apesar do crescimento acentuado do efetivo de servidores e dos próprios setores que compõem a estrutura organizacional da SMAM, esta estrutura não é revista desde 1989, data em que o último estudo relacionado a essas questões foi realizado por uma comissão de servidores da Secretaria Municipal da Administração. O resultado deste estudo, que levaria a uma ampla reformulação nos setores da SMAM, até então não foi formalizado, ou seja, as mudanças organizacionais propostas pela comissão não foi levada a efeito, nunca saindo do plano de estudo, apesar de ter havido amplo debate na época dentro da própria SMAM sobre essas propostas. Contudo, apesar de o resultado do estudo não ter sido formalizado pelo Prefeito, informalmente na SMAM foram adotadas algumas das soluções apontadas no estudo, originando a estrutura organizacional não formal, diferente da original, como a vemos hoje.

Dessa pendência em adotar legislação formal para a criação dos diversos setores existentes hoje, que não faziam parte do primeiro organograma e, por conseqüência, da criação de novos cargos na SMAM, é importante ressaltar que a partir desta situação, não se criam condições para que sejam realizados concursos públicos para assegurar o preenchimento das novas vagas abertas nessa estrutura não formal, fato que resulta em defasagem de pessoal concursado para realização das tarefas, havendo a necessidade, inclusive, de utilizar pessoal não especializado ou em desvio de função, fatos comuns na

Secretaria. A não criação dos cargos necessários acaba, ainda, por sobrecarregar os servidores, os quais acumulam diversas funções e atividades de setores que nem sequer existem formalmente, o que pode, dentre outras conseqüências, ocasionar anulação dos atos administrativos em que atuam ou opinam, por falta de competência legal para exercer essas atividades.

Outra importante conseqüência da criação não formal de novos cargos é a falta de Funções Gratificadas (FG), que é a gratificação prevista em Lei para o servidor que exerce efetivamente o cargo de Chefia, pela impossibilidade ou morosidade da própria Administração em criá-las à medida que surgem novos setores. A fim de suprir esta necessidade premente, essas gratificações são retiradas de servidores que por sua dedicação acabaram por incorporar essa vantagem nos salários após dez anos de atuação em cargos de chefia, conforme prescreve o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre, Lei n.º 8.112/85. Com estas ações, a própria administração acaba por retirar um direito do servidor que exerce uma função de chefia, a fim de que possa, com a remuneração retirada deste servidor, remunerar outro servidor que exercerá a chefia de um setor criado informalmente. Sem a formalização dos cargos ou setores que surgem através de legislação, é gerada no interior da Secretaria uma forte desmotivação naqueles servidores que se dedicaram ao bom funcionamento do serviço público e que, por imposição, impossibilidade ou política supostamente equivocada da Administração, acabam por perder as vantagens as quais estariam habilitados por mérito do seu próprio trabalho.

Outra conseqüência desta política pode definir, inclusive, a participação da SMAM no orçamento da Prefeitura, uma vez que os recursos repassados à SMAM são mais compatíveis com a antiga estrutura, talvez por desconsiderar o crescimento real da organização, com todas as atividades que foram sendo agregadas nestes últimos anos. Apesar de não ser uma característica primordial a ser levada em consideração pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no que se refere à distribuição de recursos entre as Secretarias, é importante que se consiga visualizar adequadamente o tamanho da organização e seus múltiplos setores, os quais participam, com direito, da divisão de recursos dentro da Secretaria. Esta distorção, associada ao aporte de recursos provenientes de uma fiscalização mais eficiente em relação aos empreendimentos privados, acirra os embates entre os setores, elogiáveis no sentido de se prestarem simultaneamente à melhoria das condições de trabalho dos servidores e da prestação dos serviços públicos, porém, muitas vezes, em dessintonia com as próprias prioridades da população a quem devem prestar seus serviços.

Torna-se, pois, necessário saber quais são os problemas que podem estar sendo



originados por uma atuação destituída de uma estrutura formal e no que isso pode afetar as relações de trabalho e a eficiência no serviço público dos servidores da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, para a consecução de suas rotinas diárias, bem como tentar levantar as causas da inércia ou morosidade na formalização da estrutura organizacional.

Embora esta situação distorcida relativa à estrutura represente um problema tanto para a cúpula da administração da Secretaria, quanto para os servidores, neste estudo os problemas serão analisados sob a ótica dos servidores e de suas rotinas, tendo como âmbito de sua realização os setores administrativos da Secretaria, através de seus encarregados ou responsáveis, excluindo-se, portanto, os serviços operacionais. Isto posto, questiona-se: Que dificuldades ou distorções provenientes da informalidade estrutural existente podem ser encontradas no cotidiano dos servidores, e o que deve ser feito, segundo estes, para serem formalizados os setores que não se encontram no organograma legal?

## **2. Justificativa**

O trabalho em referência pretende encontrar e elencar os principais problemas na estrutura organizacional, os quais, solucionados ou minimizados, podem resultar em maior motivação do funcionalismo, mais eficiência no trabalho feito por estes servidores e, por conseqüência, em uma melhor prestação do serviço público realizado na Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre, razão da importância de se realizar este levantamento. Ademais, a participação dos próprios servidores no diagnóstico a ser realizado é de fundamental importância para uma possível implementação das propostas sugeridas, tendo em vista estas propostas terem surgido do próprio anseio e necessidade desses servidores. Além deste aspecto, que se relaciona ao ambiente de trabalho, o diagnóstico poderá apontar sugestões simples de serem implementadas, as quais poderão ser colocadas em prática após a conclusão do trabalho, tendo por conseqüência um aprimoramento da prestação dos serviços públicos na Secretaria. Poderá ainda, este trabalho, ser o ponto de partida para uma reestruturação mais profunda dentro da Secretaria, tanto na sua estrutura organizacional, quanto em outras áreas, como por exemplo no gerenciamento das informações produzidas na Secretaria.

Este projeto vem a ser oportuno neste momento, uma vez que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre vem tentando, com a criação de novos setores, acompanhar o dinamismo das demandas ambientais e a evolução da Legislação que rege esta

questão, a qual impõe cada vez mais responsabilidades de execução e fiscalização ao setor público. Este trabalho poderá apontar soluções neste sentido, no intuito de qualificar seus meios de relacionamento com a população, sejam os cidadãos comuns, através de melhores serviços no cuidado com o meio ambiente, sejam os empreendedores, que necessitam de respostas ágeis para que consigam implementar seus negócios com o mínimo de custo e de tempo, sem desprezar as leis ambientais que norteiam a concretização dos seus empreendimentos. Na relação com o público interno, os servidores públicos, também é oportuna a realização deste trabalho, uma vez que evidencia uma posição diferenciada da Administração Municipal, que leva em consideração as opiniões, posições e argumentos dos servidores no momento da implementação de mudanças e reformulações nas estruturas do seu trabalho: ganha a Administração com esta participação, ganham os servidores que se sentem inseridos nas decisões.

### **3. Referencial Teórico**

Na revisão da literatura procura-se abranger todos os aspectos ligados à administração pública e à organização escolhida para o nosso trabalho. Começa-se com a evolução da Administração, enquanto Ciência e a Administração Pública no Brasil, revendo seu histórico no País até os dias atuais, conceituando tipos e formas de organização e como as organizações públicas podem ser estruturadas. Nessas concepções é que se inserirá a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre, tentando encontrar subsídios para definir, com mais clareza, o tipo e a forma de organização, os sistemas em que está inserida e como se subdividem e a estrutura organizacional escolhida para o atingimento de seus objetivos.

#### **3.1 Evolução da Administração**

Sendo a Administração Pública um dos ramos da Administração, não se pode deixar de fazer também uma breve revisão teórica dos conceitos já consagrados da administração, tão amplamente difundidos pelos meios de divulgação do conhecimento, mas nem por isso menos importantes nos trabalhos acadêmicos. A percepção destes conceitos pioneiros sempre leva a se raciocinar sobre a evolução da própria Administração, enquanto Ciência, desde o século XX, quando o engenheiro americano Frederick Winslow Taylor, com suas idéias, provocou uma verdadeira revolução no pensamento administrativo da época, até nossos dias, e do quanto ainda se pode contribuir para o aprimoramento desta tão importante disciplina. Um dos fatores decisivos que levaram a Administração a despontar como ciência foi a Revolução Industrial, a qual, com o crescimento dos mercados, a diversificação de produtos e consumidores e a expansão das linhas de produção, nas duas últimas décadas do século XIX, transformou-se em um emaranhado complexo, o qual a classe dirigente não sabia como contornar.

Para resolver estes problemas, no final do século XIX, Taylor apresentava a Administração Científica nos Estados Unidos, preocupado em aumentar a eficiência no setor industrial, através da racionalização do trabalho.

Nesta mesma época, nascia na França, em 1916, a Teoria Clássica, criada pelo engenheiro Henri Fayol, onde administrar consiste em prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Segundo esta Teoria estes elementos fazem parte do processo administrativo, os quais são levados a efeito pelas diversas funções da empresa: administrativas, técnicas,

comerciais, financeiras, contábeis e de segurança, tendo ênfase na estrutura e na busca da eficiência das organizações. (Faria, 2002, p.39)

As mudanças no campo social, econômico, político e tecnológico trouxeram novas variáveis para o estudo da Administração, o que provocou uma revisão dos conceitos e princípios de Administração da época. Com isso, surge com a Teoria das Relações Humanas, por volta de 1930, nos Estados Unidos, a Abordagem Humanística, tendo como principais personagens: Elton Mayo, considerado o pai da Relações Humanas, Mary Parker Follet, Robert Owen, Oliver Sheldon e Chester barnard. Esta Abordagem nasce da necessidade de oposição e reação à Teoria Clássica, pela sua tendência à desumanização do trabalho, a ênfase passa a ser as pessoas, e não mais a estrutura ou as tarefas. Nessa Abordagem as máquinas, o método de trabalho e a organização formal dão lugar aos aspectos psicológicos e sociológicos. Os fatos mais marcantes na Abordagem Humanística foram: a necessidade de se humanizar e democratizar a Administração e o desenvolvimento das chamadas ciências humanas, em especial a Psicologia e a Sociologia. (Faria, 2002, p.52-53).

Os autores da Teoria Neoclássica não formam propriamente uma escola, mas um movimento heterogêneo, na qual a Teoria Clássica é revista e ressurgue, ampliada e melhorada. Seus principais autores foram: Peter Drucker, Harold Koontz e Cyril O'Donnell. As principais características da Teoria Neoclássica, segundo Faria (2002), são:

- a) ênfase na prática da administração;
- b) reafirmação dos postulados básicos da Teoria Clássica;
- c) ênfase nos princípios gerais de administração;
- d) ênfase nos objetivos e resultados;
- e) ecletismo da Teoria Neoclássica, pois retira conteúdos importantes de outras teorias administrativas.

A principal decorrência da Teoria Neoclássica talvez sejam os tipos de organização, isto é, a organização formal da empresa, que compreende a estrutura organizacional, filosofia, as diretrizes, as normas e regulamentos, etc. (Faria, 2002, p.82-96).

A Abordagem Estruturalista surge por volta de 1900, com Max Weber, o qual com seus estudos sobre as organizações afirmava que a organização por excelência é a burocracia, impondo-se esta nova abordagem às Abordagens Clássica e das Relações Humanas. Quando Weber desenvolveu seu modelo de burocracia, não tinha a intenção de que fosse um modelo para uma organização, mas sim a identificação das características típicas de determinado tipo de organização.

Segundo Lodi<sup>1</sup> (1971), Burocracia é definida como “um sistema social organizado por normas escritas visando uma racionalidade e igualdade no tratamento de seus públicos, clientes ou participantes”. Ele destaca que Weber enfatiza o profissionalismo na burocracia, acreditando que a competência e a especialização das pessoas fosse fundamental para o funcionamento eficiente do sistema e o sistema traz consigo diversas vantagens importantes: a precisão das definições dos cargos permite esclarecer a quem cabe a responsabilidade, a tramitação de ordens e papéis numa seqüência pré-estabelecida, a interpretação única dos regulamentos e da hierarquia formalizada e a discricção da informação.

Mintzberg (*apud* Gert & Mills, 1958) nos traz as características que Weber delineou ao tipo estrutural que criou:

I. Existe o princípio de áreas pré-estabelecidas e juridicamente oficializadas, as quais geralmente são reguladas por normas, quer dizer, por leis ou regulamentos administrativos.

1. As atividades regulares necessárias para as finalidades da estrutura burocraticamente dirigida são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.
2. A autoridade para dar as ordens necessárias para o cumprimento desses deveres é distribuída de maneira estável e estritamente delimitada por regras relacionadas a meios coercitivos, sejam eles físicos, religiosos ou quaisquer outros, os quais possam ser postos à disposição dos dirigentes.
3. Medidas metódicas são tomadas para o cumprimento regular e contínuo desses deveres e para garantir os privilégios correspondentes, e somente admitidas para nela servir as pessoas com qualificação, esta geralmente regulamentada.

II. Os princípios da hierarquia de cargos e os níveis dos graus de autoridade dão origem a um sistema firmemente ordenado de superior e subordinado, no qual existe uma supervisão dos funcionários mais baixos pelos mais altos.

III. A administração do escritório moderno é baseada em documentos escritos (os “processos”), os quais são arquivados em sua forma original e esboçada.

IV. A administração do escritório, pelo menos todo o gerenciamento especializado – sendo tal administração distintamente moderna – comumente pressupõe treinamento completo e especializado.

V. A administração do escritório segue regras gerais, as quais são mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas e que podem ser memorizadas. O conhecimento dessas regras significa uma aprendizagem técnica especial que os dirigentes possuem. (Gert & Mills, 1958, p. 196-198)

Com base na obra de Weber, alguns estudiosos criaram a Teoria da Burocracia, a qual

---

<sup>1</sup> LODI, J. B. **História da Administração**, São Paulo: Pioneira, 1971.

tem como principais características:

- a) o caráter legal das normas e regulamentos;
- b) o caráter formal das organizações;
- c) o caráter racional e divisão do trabalho
- d) a impessoalidade nas relações;
- e) a hierarquia da autoridade;
- f) a competência técnica e meritocracia;
- g) a especialização da administração;
- h) a profissionalização dos participantes;
- i) e a completa previsibilidade de funcionamento.

A Teoria da Burocracia também é chamada de “Teoria da Máquina”, já que a organização é considerada uma máquina, construída para cumprir uma tarefa. A impessoalidade e a racionalidade do modelo não permitem a sobrevivência num ambiente dinâmico. A principal restrição ao modelo burocrático atualmente é a rapidez das mudanças tecnológicas, as quais não permitem trabalhar com um sistema rígido como este modelo.

Mostrando-se as Teorias Clássica e das Relações Humanas incompletas e imparciais, e a Teoria da Burocracia carente em flexibilização e inovação, por tratar-se da abordagem de um sistema fechado, esquecendo-se do contexto externo, surge por volta de 1950, a Teoria Estruturalista, sendo seus principais autores: James D. Thompson, Victor A. Thompson, Amitai Etzioni, Peter M. Blau, David R. Sills, Burton R. Clarke e Jean Viet. Nesta Teoria os autores buscam relacionar as organizações com seu ambiente externo, com base no conceito de que a sociedade moderna é uma “sociedade de organizações”, surgindo em consequência o “homem organizacional”. A teoria analisa os mais diversos tipos de organização, preocupada em conhecer suas atividades, estruturas, comportamento, etc. É uma teoria de transição e de mudança. (Faria, 2002, p. 98-107).

A Teoria Behaviorista ou Comportamental surge em 1947 e seus principais autores são Herbert A. Simon, Chester Barnard, Douglas McGregor, Rensis Likert e Cris Angyris. Um dos temas principais desta teoria é a motivação humana, com suas necessidades em um processo contínuo. A Teoria Comportamental enfatiza o homem administrativo, que busca apenas a maneira satisfatória de fazer um trabalho.

A Teoria do Desenvolvimento Organizacional surgiu em 1962, nos Estados Unidos e é fruto de um conjunto de idéias sobre a organização, o ambiente e o homem. Nasce da dificuldade que as organizações tinham em acompanhar as rápidas mudanças do mundo moderno. Trata-se de um desdobramento da Teoria Comportamental e está ligada aos

aspectos de mudança e capacidade da organização em adaptar-se à tecnologia. (Faria, 2002, p. 110-125)

A Teoria de Sistemas surgiu em 1950 com os trabalhos de Ludwig Von Bertalanffy e sua preocupação era a de apresentar teorias e conceitos que pudessem estabelecer condições atuais e reais. Os fundamentos básicos desta teoria são:

- existem sistemas dentro de sistemas;
- os sistemas são abertos, e são muitas as interferências externas;
- as funções dependem da estrutura desse sistema.

As principais características dos sistemas são:

- a) é um conjunto organizado e complexo;
- b) é um conjunto de unidades inter-relacionadas
- c) todo sistema tem um objetivo
- d) todo sistema afetado em uma das partes será afetado nas demais;
- e) os sistemas tendem para o desgaste;
- f) há um equilíbrio entre as partes de um sistema.

A Teoria de Sistemas se espalhou por todas as outras ciências e contrasta com a abordagem de sistema fechado. (Faria, 2002, p. 128-139)

A Teoria da Contingência nasceu da conclusão de que não há um melhor caminho ou forma de administrar, uma vez que sempre haverá dependência do ambiente externo. Segundo esta teoria devem-se encontrar formas diferentes de administrar que atendam situações também diferentes. Alguns autores que contribuíram para esta teoria foram: Chandler, Burns, Stalker, Lawrence e Lorsch. Estes autores fizeram diversas pesquisas com as variáveis “ambiente” e “tecnologia” e como conclusão obtiveram a interdependência entre a organização e estas variáveis, sendo que aquela deve se adaptar a estas. Neste sentido, na Teoria da Contingência tudo é relativo, tudo depende e nada é absoluto ou definitivo. (Faria, 2002, p. 142-148)

Para uma melhor compreensão deste assunto, na **Quadro 3.1** a seguir mostramos a cronologia das Escolas e Teorias Administrativas, a qual sintetiza o histórico da Administração como ciência:

ANO	Escola ou Teoria Administrativa	Principais Autores
1903	Administração Científica	Taylor
1909	Teoria da Burocracia	Max Weber
1916	Teoria Clássica	Fayol
1932	Teoria da Relações Humanas	Elton Mayo
1947	Teoria das Decisões	Simon
1951	Teoria dos Sistemas	Bertalanffy
1953	Teoria dos Sistemas Sociotécnicos	Emery e Trist
1954	Teoria Neoclássica	Drucker, Koontz, O'Donnel, Newman
1957	Escola Comportamental	McGregor, Likert, Argyris
1962	Escola do Desenvolvimento Organizacional	Bennis Schein, Beckard
1972	Teoria da Contingência	Woodward, Lawrence, Lorsch

**Quadro 3.1 - Cronologia das Escolas e Teorias Administrativas**

Fonte: Adaptada de Faria (2002)

### 3.2 Conceitos de Administração Pública

Conforme Amato (Cadernos da EBAP, n.º 23, p. 3-15), num sentido mais amplo, a Administração Pública é o próprio governo, é um conjunto de condutas humanas que determina a distribuição e o exercício da autoridade política.

Segundo Saldanha<sup>2</sup>(apud Gulick,1937) assim foi definida a Administração Pública:

A Administração Pública é a parte da ciência da administração que se refere ao governo, e se ocupa, por isso, principalmente, do poder executivo, onde se faz o trabalho do governo, ainda que haja evidentemente problemas administrativos que se relacionem aos poderes legislativo e judiciário. A Administração Pública é, pois, uma divisão da Ciência Política e uma das ciências sociais.

Mais adiante, Saldanha (2006, p. 12) infere que alguns autores preferem conceituar administração pública como “a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um Governo”, enquanto outros pesquisadores preferem a seguinte definição: “é a arte e a ciência da gerência aplicada aos negócios do Estado”.

Amato (1971) define que a Administração Pública nada mais é do que a gestão dos bens e interesses qualificados da comunidade, seguindo preceitos do direito e da moral, ou seja, gerir com responsabilidade os bens e interesses públicos, em todos os âmbitos governamentais, visando sempre o bem de todos na sociedade.

<sup>2</sup> SALDANHA, C. **Introdução à Gestão Pública**, São Paulo: Saraiva, 2006.



### 3.2.1 Princípios da Administração Pública

Segundo Lima (2005), os princípios básicos que norteiam a Administração Pública são:

- Legalidade: significa que o administrador público sempre estará, na sua função, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum;
- Moralidade: ligada ao conceito do “bom administrador”, o qual, usando da competência legal, se determina pelos preceitos vigentes e pela moral comum;
- Impessoalidade: impõe ao administrador público que só pratique ato para o seu fim legal, o qual deve constar na norma de Direito;
- Publicidade: nada mais é do que a obrigatoriedade de divulgação do ato para conhecimento de todos, dando início aos efeitos externos do ato;
- Eficiência: consiste na realização das atribuições de um função pública com competência, presteza, perfeição e rendimento funcional.

Mais adiante, Lima (2005), dispõe sobre os princípios fundamentais da Administração Pública Federal, que foram estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 200, na Reforma Administrativa de 1967, os quais tinham a finalidade de diminuir o tamanho da máquina estatal, simplificar alguns procedimentos administrativos e reduzir as despesas que causavam o *déficit* público. São esses princípios:

- Planejamento: a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento;
- Coordenação: harmonizar as atividades da administração, poupando-a de desperdícios;
- Descentralização: atribuir a outrem poderes de administração;
- Delegação de Competência: forma de aplicação da Descentralização;
- Controle: fiscalizar o cumprimento da lei e das instruções e a execução de suas atribuições, bem como os atos e o rendimento de cada servidor.

Lima (2005) cita, ainda, os princípios gerenciais da Administração Pública no Brasil, quais sejam:

- Estratégia: uso de métodos e perspectivas que avaliam o futuro das organizações e dos planos;

- Eficiência: impõe a todo agente público que realize suas atribuições com presteza, perfeição, rendimento e rapidez;
- Eficácia: a adoção de um curso de ação que garanta o alcance dos planos, objetivos ou metas;
- Efetividade: é a relação entre os resultados obtidos pelo planejamento e os objetivos que foram determinados;
- Economicidade: Avaliação da aquisição dos insumos necessários á implementação das ações governamentais;
- Otimização: é fazer com que algo funcione da melhor forma possível, pelo balanceamento dos vários fatores envolvidos;
- Produtividade: a avaliação dos serviços públicos;
- *Accountability*: “prestação de contas” á comunidade.

### 3.2.2 As Três Formas de Administração Pública

Segundo Lima (2005) a Administração Pública no Brasil evoluiu através de três modelos básicos, os quais são resumidos a seguir:

- A Administração Pública Patrimonialista: onde o aparelho do Estado serve como um extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza. Os cargos são considerados propriedades do soberano. Desta forma, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração;
- Administração Pública Burocrática: Constituem princípios orientadores do modelo burocrático a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal;
- Administração Pública Gerencial: Nasce da necessidade de se aumentar a eficiência no serviço público, com vistas a beneficiar o cidadão e se adaptar ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A Administração Pública Gerencial está baseada na Administração Burocrática, da qual conserva alguns dos seus princípios fundamentais. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

### 3.2.3 A Administração Pública no Brasil

A Administração Pública no Brasil experimentou, ao longo da história, uma evolução administrativa marcada por estágios de desenvolvimento que correspondem a determinados períodos e contextos institucionais.

Segundo Teixeira (1994, p.7),

a Administração Pública tem como característica específica uma relação de responsabilidade direta com o processo histórico global que se dá no desenvolvimento da sociedade; daí a necessidade de se redefinir continuamente a sua missão em face de novos imperativos, sob pena de comprometer a sua capacidade sinérgica.

Fazendo-se uma breve compilação da história da Administração Pública no Brasil, foi a partir da Revolução de Trinta, do Século XX, que se assistiu a uma efetiva articulação de novos fundamentos conceituais da atuação governamental no País, representados pelo fortalecimento do poder central e pela busca acelerada de melhoria dos padrões técnicos dos órgãos da Administração Federal. As primeiras medidas no sentido de inovar a administração foram de cunho saneador, visando principalmente as finanças públicas. Isto se deu através da criação de novos serviços pela Administração Federal, de novos Ministérios, iniciando-se, assim, a reestruturação burocrática organizada. Com o Golpe de Estado, em 1937, foi instituído um modelo coerente e estruturado de administração, sendo que o ponto central desta reestruturação foi a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), em 1938 que, dentre seus objetivos, destacavam-se a centralização das atribuições de reforma e de reorganização do setor público, a promoção de uma política de gestão de pessoal e a racionalização de métodos e processos administrativos.

Ao final da República Velha, a administração passava a assumir um papel de agente e promotora do crescimento econômico, cercada de uma estrutura legal atuante para atuação e controle. Era a introdução do chamado modelo racional-legal.

Entre as décadas de 50 e 60, várias adaptações foram necessárias ao modelo vigente, tendo em vista fatores como a expansão das estruturas de fomento industrial, bem como o esforço de racionalização do setor governamental. Apesar disto, o aparato conceitual e operativo da Administração Pública, embora muito mais complexo, continuava a demonstrar validade até então. Nesta época, foi implementado um anteprojeto de reforma geral da Administração Federal, havendo incremento na redistribuição de órgãos, o que iniciou o questionamento do tema descentralização administrativa. Em 1956, para tratar deste e de outros assuntos, foi criada a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), a qual

representou um marco na reformulação da Administração pública no país. No início dos anos 60, houve um fomento à expansão da administração indireta, a fim de agilizar, flexibilizar e dar presteza às demandas e pressões de um Estado Desenvolvimentista. Em 1967, com o Decreto-lei n.º 200, facilitou-se o processo de mudança em andamento, estabelecendo preceitos adequados à evolução da administração federal.

Devido ao esgotamento do modelo racional-legal, principalmente em função da incapacidade da Administração Pública em reagir às mudanças processadas à sua volta, acelera-se a modificação deste sistema para o pós-burocrático. A partir desta época, foram-se modernizando alguns setores da administração governamental ligados às agências estatais de desenvolvimento, bancos oficiais, etc., os quais, ao coexistirem com a administração privada, estabeleceram grandes disparidades organizacionais, em relação à atuação, objetivos, nível de modernização organizacional, salários, etc.

Nos anos 70 deste mesmo século, com a ascensão de uma estrutura autoritária estatal, houve novo avanço do papel do Estado como principal investidor na economia, fazendo crescer, diversificadamente, a máquina estatal, ao mesmo tempo em que se fragmentava internamente, ficando progressivamente mais difícil manter a coerência conceitual de nosso modelo administrativo. Neste sentido, também contribuíram para a falência da política de pessoal, a proliferação de regimes jurídicos e salariais diferenciados.

Já nos anos 80, a crise econômica que se instalou, viria a minar definitivamente as bases deste modelo de administração. Neste período, se questionou profundamente o conceito federativo com características fortemente concentradas e concentradoras. Também nesta época, com a abertura política, novas forças sociais surgiram e a falência do modelo administrativo se consolida pela impulsão destas novas forças no espaço político de nossa sociedade.

Com as redefinições do Estado Moderno que vinham ocorrendo em boa parte do mundo desde meados da década de 70, a Reforma do Aparelho de Estado entra na agenda política brasileira em meados da década de 90 e com ela a reforma administrativa, uma vez que era de fundamental importância dotar a administração pública brasileira de instrumentos eficientes que assegurassem algum êxito nas imensas tarefas e desafios colocados pelo processo de globalização e pela redefinição da maneira de atuação do Estado. Nesse contexto, o entendimento mais comum é de que o modelo burocrático já não era mais adequado para a administração dos Estados modernos, fazendo-se a escolha pelo modelo gerencial, ou seja, um modelo voltado para o cliente/cidadão, que faz os controles por resultados, aposta na descentralização e na desconcentração da ação estatal, abrigando vários institutos e

instrumentos mais flexíveis de gestão, configurando-se numa Administração Pública mais compatível com as inovadoras técnicas de administração utilizadas pelas empresas.

Não obstante, pelo caráter inovador e pelas profundas e estruturais mudanças que o plano diretor propunha, houve, por um lado, uma normal e esperada resistência dos servidores públicos em relação a essas mudanças, ocasionando dificuldades na implementação da reforma administrativa, de diversas naturezas: reações corporativas, carências constitucionais, óbices legais, deficiências operacionais, falhas de comunicação e ambiente cultural, entre outras. De outro lado, os futuros beneficiados pela reforma administrativa, os setores mais carentes e desorganizados da sociedade, não têm poder de pressão algum para apoiar a reforma.

A despeito de todas as dificuldades encontradas na reforma administrativa no que diz respeito a mudanças mais radicais em nível de estrutura organizacional e de modelo de administração proposto, se pode contabilizar uma importante modificação no sentido de modernização do funcionamento da máquina pública, a qual se faz presente na utilização da tecnologia da informação na administração pública federal, a qual consiste num grande avanço para a burocracia estatal no que se refere à transparência, controle social, eficiência, agilidade e ganhos significativos de produtividade, além de democratizar a informação e baratear a prestação dos serviços públicos.

### **3.3 Organização e Administração: Quais Vínculos?**

Na visão de Luporini e Pinto (1985, p. 20) a organização é entendida “*como uma correlação de deveres ou funções para a consecução de objetivos específicos*”.

Em Hall<sup>3</sup> (*apud* Barnard, 1938), o autor transcreve a definição básica de organização para Chester Barnard, para o qual organização é “um sistema de atividades ou forças de duas ou mais pessoas conscientemente coordenadas”.

Baseado nessas e em outras definições, Hall (1984, p.23) estabelece sua própria definição de organização:

Uma organização é uma coletividade com uma fronteira relativamente identificável, uma ordem normativa, escalas de autoridade, sistemas de comunicações e sistemas de coordenação de afiliação; essa coletividade existe numa base relativamente contínua em um ambiente e se engaja em atividades que estão relacionadas, usualmente, com um conjunto de objetivos.

---

<sup>3</sup> HALL, R. H. **Organizações: Estrutura e Processos**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.

Postas estas definições de organização segundo os autores referidos, adiante constam diversas definições do que se pode entender por estrutura organizacional.

### 3.3.1 Estrutura das Organizações

Hall<sup>4</sup> (*apud* Blau, 1974) dá uma definição do que entende por estrutura organizacional: “as distribuições, em diversos sentidos, das pessoas entre posições sociais que influenciam as relações de papel entre as pessoas”. Em outra definição, Hall<sup>5</sup> (*apud* Ranson, Hinings e Greenwood, 1980) transcreve que esses autores concebem que as estruturas são constituídas e constitutivas, sendo um meio complexo de controle que é continuamente produzido e recriado.

Para Hall (1984), a estrutura organizacional atende a três premissas básicas: a) as estruturas têm como intenção realizar produtos e atingir metas organizacionais, b) regulamentar a influência das individualidades sobre a organização e, c) as estruturas são o contexto onde o poder é exercido, onde se toma as decisões e onde são executadas as atividades da organização.

Levando-se em consideração alguns fatores como o tamanho, o indivíduo, a estrutura, a tecnologia, o ambiente e a escolha da estratégia da organização e as diversas combinações entre estes fatores pode-se definir que as organizações têm estruturas múltiplas, em função de sua própria variação interna desses fatores, sendo a combinação destes fatores a abordagem mais inteligente para determinar a configuração estrutural das organizações.

Conforme a premissa estabelecida por Hall (1984), as condições externas e os processos internos são os fatores principais que determinam a forma de uma organização. Também deve-se levar em consideração, segundo o autor, a *complexidade* como variável a influenciar a departamentalização adotada na configuração organizacional. Outra variável importante seria a *formalização*, principal variável da estrutura para os indivíduos que compõem uma organização, uma vez que o comportamento de uma pessoa é vitalmente afetado pelo seu grau de formalização e, como última e importante variável que pode determinar a forma de uma organização, está a *centralização*, que se refere à distribuição de poder dentro das organizações.

Segundo Hall (1984), o grau de complexidade produz efeitos profundos em uma organização: no comportamento dos seus membros, nas suas relações estruturais, nos seus

---

<sup>4</sup> HALL, R. H. **Organizações: Estrutura e Processos**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.

<sup>5</sup> Idem Nota 4.

processos internos e nas relações com o ambiente em que está inserida. Os três componentes da complexidade mais facilmente identificáveis são: diferenciação horizontal, diferenciação vertical ou hierárquica e a dispersão espacial, os quais passamos a definir:

A diferenciação horizontal diz respeito à divisão e subdivisão das tarefas desempenhadas pelos seus membros dentro de uma organização. Esse componente da complexidade também pode ser chamado de *especialização* em uma organização, ou seja, pode ser medida pelo número de especialidades nas ocupações desta organização e no nível de treinamento exigido para estas especialidades, ou ainda, pelo nível de instrução dos membros desta organização. Quanto mais especialidades e mais treinamento for necessário para realizá-las e quanto mais alto for o grau de instrução dos membros, mais complexa é a organização. Não obstante o grau de especialização servir de determinante para a diferenciação horizontal, outros determinantes podem ocorrer, dependendo do tipo de organização, entre eles: tecnologia, o tamanho da organização e o ambiente.

A diferenciação vertical é, em última análise, a estratificação da hierarquia ou o número de níveis hierárquicos existentes na organização. Tendo em vista estar diretamente ligada à hierarquia, pressupõe-se que a autoridade se distribui conforme os níveis hierárquicos: quanto mais alto o nível hierárquico, maior seria a autoridade. Neste componente da complexidade os níveis hierárquicos, em algumas organizações, podem ser insuficientes para determinar seu grau de diferenciação, sendo que as medidas mais utilizadas são indicadores realistas da distribuição de autoridade.

A dispersão espacial, última dos componentes da complexidade, leva em conta os seguintes indicadores para sua apuração: a) o grau em que as instalações da organização estão dispersas no espaço, b) a localização destas instalações, c) o grau de dispersão espacial do pessoal da organização e, d) a localização deste pessoal.

Na relação desses componentes da complexidade, Hall (1984) levantou que as organizações tendem a se tornar mais complexas à medida que suas próprias atividades e o ambiente que as cerca se tornem mais complexos, porém esta maior complexidade leva a dificuldades de coordenação, controle e comunicação a essas organizações.

A formalização, ou as normas e procedimentos concebidos pela organização para lidar com suas contingências, na concepção de Hall (1984), é a variável estrutural mais importante para o indivíduo, uma vez que o seu comportamento é vitalmente afetado pelo grau de formalização de uma organização. Ele destaca que o grau de formalização de uma organização é uma indicação de como a administração vê seus administrados: se crê que sejam capazes de exercer um julgamento e autocontrole, esse grau de formalização é baixo,

se, ao contrário, crê que não sejam capazes de tomar suas próprias decisões, a formalização é elevada. Além disso, esse grau de formalização também tem um significado ético e político, pois envolve o controle sobre o indivíduo. Sobre o dinamismo e os diferentes graus de formalização das organizações, Meyer e Brown (*apud* Hall, 1984) destacam que os aumentos de formalização que levavam a hierarquias múltiplas nas organizações baseavam-se nas mudanças ambientais. Haja vista a formalização ser necessária nas organizações, é o grau de formalização que precisa constantemente ficar sob exame, pois é uma variável fundamental para compreender tanto a organização como a forma de pensar e agir de seus membros.

Quanto à formalização das estruturas, a organização formal é a própria estrutura organizacional e é concebida como o agrupamento das atividades necessárias para realizar objetivos e planos, a atribuição dessas atividades a setores especializados e a delegação e coordenação da autoridade. Pode surgir dentro da organização formal, uma *organização informal*, que nasce da interação social natural de seus membros, sendo sua característica mais marcante a diversidade e quantidade ilimitada existente dentro de uma empresa, porém com pequeno número de membros, para que o limite do agrupamento sejam as relações interpessoais.

### 3.3.1.1 Os Tipos de Estrutura Organizacional

Miranda (1986), assegura serem três os tipos clássicos de estrutura:

- a) Linear, escalar, vertical ou militar: onde os órgãos, as funções e as pessoas são distribuídos em uma escala hierárquica;
- b) Linear e *Staff*: ocorre a existência de órgãos de estafe para o exercício das funções de pesquisa e planejamento; e
- c) Funcional: onde cada empregado recebe ordens de vários chefes encarregados de planejamento e de execução. Esses chefes atuam em campo correspondente a certa função ou especialização.

Ele destaca, entretanto, que no estágio atual da organização, os tipos clássicos tendem a ficar ultrapassados, o que dá lugar a uma nova tendência para reduzir a quantidade de níveis hierárquicos e a proliferação dos órgãos, quer de assessoramento, quer de execução.

É nesta tendência que Mintzberg (1995) apresenta as organizações em cinco configurações: Estruturas Simples, Burocracia Mecanizada, Burocracia profissional, Forma Divisionalizada e Adhocracia, cujas dimensões são resumidas no **Quadro 3.3.1.1**, a seguir:



	Estrutura Simples	Burocracia Mecanizada	Burocracia profissional	Forma Divisionalizada	Adhocracia
Mecanismo Chave de Coordenação	Supervisão Direta	Padronização do Trabalho	Padronização de Habilidades	Padronização de Resultados	Ajustamento Mútuo
Parte Chave da Organização	Cúpula Estratégica	Tecnoestrutura	Núcleo Operacional	Linha Intermediária	Assessorias
Especialização	Pequena	Muita Esp. Horizontal e Vertical	Muita Esp. Horizontal	Alguma Esp. Horizontal e Vertical	Muita Especialização Horizontal
Treinamento / Doutrinação	Pouco Treinamento e Doutrinação	Pouco Treinamento e Doutrinação	Muito Treinamento e Doutrinação	Algum Treinamento e Doutrinação	Muito Treinamento
Formalização do Comportamento, burocrático / orgânico	Pouca Formalização, orgânica	Muita Formalização, burocrática	Pouca Formalização, burocrática	Muita Formalização, burocrática	Pouca Formalização, orgânica
Planej. e Controle	Pouco Planejamento e Controle	Planejamento para a Ação	Pouco Planejamento e Controle	Muito Controle do Desempenho	Planejamento para Ação Limitado
Descentralização	Centralização	Descentralização Horizontal Limitada	Descentralização Vertical e Horizontal	Descentralização Vertical Limitada	Descentralização Seletiva
Cúpula Estratégica	Todo o Trabalho Administrativo	Sintonia Fina, Coordenação, Resolve Conflitos	Interligação Externa, Resolve Conflitos	Carteira Estratégica, Controle do Desempenho	Interligações Externas, Resolve Conflitos, Balanceamento do Trabalho, Monitoração de Projetos
Linha Intermediária	Insignificante	Elaborada e Diferenciada, Resolução de Conflitos, Assessoria de interligação, Apoio aos Fluxos Verticais	Controlada por Profissionais, Muito Ajustamento Mútuo	Formalização da Estratégia Divisional, Operações Gerenciais	Amplificada, envolvida em Trabalho de Projetos
Tecnoestrutura	Nenhuma	Elaborada para Formalizar o Trabalho	Pequena	Elaborada para Controle de Desempenho	Pequena e Indistinta
Assessoria de Apoio	pequena	Muitas vezes Elaborada a fim de Reduzir Incertezas	Para dar Apoio aos Profissionais	Dividida	Grandemente Elaborada
Autoridade	Significante, Vinda do Topo	Significante por Toda Parte	Insignificante	Significante por Toda Parte	Insignificante
Comunicação Informal	Significativa	Desencorajada	Significativa na Administração	Alguma	Significativa por Toda Parte
Tomada de Decisão	De Cima para Baixo	De Cima para Baixo	De Baixo para Cima	Diferenciado	Mesclada, em Todos os Níveis
Poder	O Principal Executivo Controla, Não Acompanha a Moda	Tecnocrático e Algumas Vezes com Controle Externo, Não Acompanha a Moda	Controle do Operador Profissional, Segue a Moda	Controle pela Linha Intermediária, Segue a Moda	Controle de Peritos, Muito Seguidora da Moda

**Quadro 3.3.1.1 – As Cinco Configurações Organizacionais de Mintzberg**

Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

Face às diversas articulações existentes no interior dos distintos tipos indicados ou a emergir, disfunções podem surgir, tal como se pretende analisar a seguir.

### 3.3.2 Disfunções Organizacionais

Foguel e Souza (1986) discorrem sobre as disfunções organizacionais, as quais podem estar localizadas nos objetivos, nas políticas, na estrutura, nos comportamentos, enfim, nas diversas dimensões que as organizações apresentam.

Essa deterioração nas organizações, que levou ao estudo das disfunções organizacionais, quando apresentadas, acabam tendo como consequência o desatendimento dos objetivos pretendidos pela organização, tornando também insatisfatória a qualidade de vida dos integrantes desta organização, uma vez que estes passam a dispendir considerável energia somente para se desvencilharem destas disfunções.

Foguel e Souza (1986) elencam as disfunções organizacionais de 1º grau e as disfunções de 2º grau, sendo a primeira uma espécie de sintoma em relação à última.

Dentre as disfunções de 1º grau, destacam-se as seguintes:

- a) Alto grau de incongruência nos objetivos, políticas ou estrutura das organizações, o que desorientaria os indivíduos;
- b) Falta de definição clara do negócio e dos objetivos das organizações;
- c) Existência de políticas e diretrizes vagas ou ambíguas;
- d) Estruturas em alto grau de ambigüidade com respeito à divisão de tarefas e à autoridade para tomada de decisões;
- e) Estruturas definidas “anualmente”;
- f) Estruturas com alto grau de centralização e com “macrocefalia”;
- g) Grande distância entre a fonte de informações necessárias para as decisões e o local onde as decisões são tomadas;
- h) Sistemas de planejamento ineficazes;
- i) Políticas organizacionais inexecutáveis no ambiente;
- j) Descompasso entre as intenções do primeiro escalão e as medidas implementadas pelo segundo escalão;
- k) Pouca orientação para as missões e objetivos finalísticos dos órgãos;
- l) Multiplicidade de órgãos cuidando do mesmo problema.

Dentre as disfunções de 2º grau, destacam-se:

- a) Falta de compreensão da organização como um sistema total;
- b) Utilização de estratégias comportamentais baseadas no princípio da unilateralidade;

- c) Existência de tabus, formais ou informais, sobre a discussão de certos temas;
- d) Crença de que a competência técnica é mais vital para a consecução dos objetivos organizacionais do que a competência interpessoal;
- e) Falta de consciência de que existem causas importantes de deterioração embutidas dentro da própria organização;
- f) Postura dos membros da organização de encarar crenças, objetivos, políticas e estruturas como rígidas, inflexíveis, inelásticas e imutáveis;
- g) “Memória organizacional” muito limitada ou pouco difundida. (Foguel e Souza, 1986, p. 43-56)

### **3.3.34 A Estrutura Formal no Serviço Público Municipal**

Conforme Bergue (2000), as entidades estatais têm autonomia para organizar sua estrutura de cargos e salários, visando ao melhor atendimento do interesse público. Meirelles (1989), por sua vez, destaca três premissas que devem ser observadas, face ao processo de estruturação organizacional:

- 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.

Está expressa na Constituição Federal de 1988, a competência do município no que tange à autoridade para legislar sobre assuntos de seu interesse, onde se inserem a organização da estrutura de cargos e salários do funcionalismo e a forma de sua estrutura organizacional.

[...] Capítulo IV

#### **DOS MUNICÍPIOS**

[...]

Art. 30 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; [... ]

O Instituto Brasileiro de Administração (BRASIL, 1967), coloca que a administração municipal deve organizar sua estrutura de forma a capacitá-la a exercer as funções que são próprias dos governos locais e a prestar adequadamente os serviços públicos à população, procurando contemplar toda a gama de serviços municipais que a população necessite, além dos serviços internos ou burocráticos. Segundo o IBAM, a estrutura de uma Prefeitura deve

ser definida, objetivando:

- a) Caracterizar claramente as atribuições dos órgãos e sua estrutura interna, neles configurando-se os serviços públicos que devem ser prestados à população;
- b) Dividir o trabalho entre os diferentes setores da Prefeitura em busca de sua eficiência e produtividade;
- c) Elaborar o orçamento com base num instrumento que facilite as dotações orçamentárias próprias de cada órgão;
- d) Caracterizar as chefias mediante a definição de suas atribuições, suas responsabilidades e subordinação, a fim de que elas saibam a quem se reportar diretamente e o que podem decidir, evitando-se os conflitos de autoridade, a omissão e a irresponsabilidade no atendimento dos problemas e assuntos de sua área; e, por fim;
- e) Evitar que todas as decisões na Prefeitura se concentrem na pessoa do chefe do Executivo.

Ainda, para o IBAM (1967), a estrutura administrativa da Prefeitura deve ser definida em lei, a lei de organização dos serviços municipais, e, na sua regulamentação, o regimento interno. Esta lei é de fundamental importância para o governo municipal, pois nela se cria a estrutura dos órgãos através dos quais a Prefeitura prestará os serviços de sua responsabilidade. Nesta lei devem ser enumerados os setores que compõem a organização administrativa da Prefeitura, suas atribuições básicas e as subdivisões de cada unidade. O regimento interno, por sua vez, fixará pormenorizadamente as atribuições próprias de cada chefe ou encarregado pela direção dos órgãos do Município, a fim de definir sua autoridade e responsabilidades. Com vistas ao enfrentamento dos problemas enunciados neste estudo, orientados pelos indicativos acima, é que se propõe concretizar os objetivos a seguir.

#### **4. Objetivos**

A seguir elencamos primeiramente o objetivo geral do trabalho, para então, após, subdividi-lo em objetivos específicos, a fim de melhor analisarmos o problema posteriormente.

#### **4.1 Objetivo Geral**

Fazer um diagnóstico dos problemas oriundos da falta de uma estrutura formal para a SMAM, comparando a estrutura organizacional prevista em Lei e a estrutura organizacional existente na Secretaria, bem como as possíveis conseqüências da criação informal de novos setores nas atividades dos servidores.

#### **4.2 Objetivos Específicos**

Confrontar os organogramas formal e informal da Secretaria, relacionando e comparando as atividades e funções de cada setor na cadeia hierárquica,

Identificar elementos que permitam estabelecer uma relação de importância entre os setores criados informalmente no contexto das atividades atuais da Secretaria,

Identificar as principais causas da persistente informalidade, tal como diagnosticado em estudo preliminar, bem como razões para a demora na formalização de setores ativos e atuantes na SMAM,

Relacionar os problemas mais relevantes gerados pela estrutura informal, do ponto de vista dos servidores, que afetam negativamente o seu cotidiano de trabalho,

Elencar, por ordem ou prioridade, as sugestões propostas pelos servidores, visando a melhoria dos aspectos pesquisados, tanto na execução de suas próprias tarefas, quanto na solução de problemas que afetam a Secretaria em geral.

### **5. Procedimentos Metodológicos**

#### **5.1 Delineamento da Pesquisa**

O delineamento de uma pesquisa, além do método e de seus desdobramentos na técnica de coleta e análise de dados, depende também da definição do seu propósito e da abordagem e estratégia utilizados para levar adiante a pesquisa. Esse delineamento consiste em tornar o problema pesquisável, determinando quem vai ser pesquisado e quais questões serão levantadas.

### 5.1.1 O Enfoque e a Proposição da Pesquisa

É o propósito do projeto que vai determinar o enfoque da pesquisa. Nas pesquisas de enfoque quantitativo, quando o propósito for de caráter analítico ou relacional, os métodos mais adequados para realizar a pesquisa são os estudos de caráter experimental ou os estudos de série temporal. De outro modo, se o propósito do projeto for para obter informações que se relacionem à contagem ou proporcionalidade, a opção é um estudo de caráter descritivo e, finalmente, se o propósito do projeto é explorar um tema que foi pouco estudado, deve-se utilizar as pesquisas exploratórias (ROESCH, 1996). Nas pesquisas de enfoque qualitativo, há duas orientações básicas na literatura: na primeira se reconhecem os métodos qualitativos apenas como uma fase que precede o teste de hipóteses, argumentando-se que seriam apropriadas para uma fase exploratória da pesquisa. Na segunda orientação, porém, considera-se a pesquisa qualitativa como um paradigma diferente de pesquisa, sendo uma alternativa metodológica para qualquer tipo de projeto e, por consequência, para qualquer propósito (ROESCH, 1996). Os principais métodos utilizados nas pesquisas qualitativas são o estudo de caso, a pesquisa-ação e a pesquisa participante.

No caso deste trabalho, o propósito seria o de explorar o ambiente organizacional da SMAM, procurando levantar e definir os problemas relacionados à sua estrutura e à informalidade de alguns setores, no que isso afetaria o trabalho cotidiano dos servidores e quais as contribuições que estes têm a dar para que medidas sejam tomadas, com vistas à formalização dos setores não formais hoje existentes. Pode-se referir, portanto, que a abordagem ou enfoque desta pesquisa é predominantemente qualitativa.

Quanto aos propósitos deste trabalho, ao se ter conhecimento do problema da pesquisa e do objetivo geral deste trabalho, pode-se estabelecê-los: **O que se** pretende pesquisar ou investigar. Vinculando-se esses propósitos do estudo aos objetivos específicos da pesquisa, já definidos anteriormente, podemos estipular questões subjetivas que servirão como roteiro para as entrevistas e questionários a serem realizados com os servidores da SMAM, e nortearão a pesquisa de campo a ser realizada nesta Secretaria, conforme o **Quadro 5.1.1** a seguir:

:

Objetivos Específicos	Questões
a) Confrontar os organogramas formal e informal da Secretaria, relacionando e comparando as atividades e funções de cada setor na cadeia hierárquica,	1) Quais as diferenças fundamentais entre os organogramas? 2) Quais as atividades ou funções que não constam no organograma formal e que agora fazem parte do organograma informal?
b) Identificar elementos que permitam estabelecer uma relação de importância entre os setores criados informalmente no contexto das atividades atuais da Secretaria,	1) Como estabelecer um grau de importância aos setores não formalizados? 2) Em que contexto, dentro das atividades da SMAM, se inserem as atividades realizadas por estes setores informais?
c) Identificar as principais causas da informalidade, bem como razões para a demora na formalização de setores ativos e atuantes na SMAM,	1) Quais as causas principais da criação de setores sem a devida formalização dos mesmos? 2) Por que os setores não são formalizados assim que são criados?
d) Relacionar os problemas mais relevantes gerados da estrutura informal, do ponto de vista dos servidores, que afetam negativamente o seu cotidiano de trabalho,	1) Quais os problemas causados aos servidores com a não formalização de alguns setores? 2) Esses problemas afetam negativamente o seu dia-a-dia?
e) Elencar, por ordem ou prioridade, as sugestões propostas pelos servidores, visando a melhoria dos aspectos pesquisados, tanto na execução de suas próprias tarefas, quanto na solução de problemas que afetam a Secretaria em geral.	1) Na visão dos servidores, o que deve ser feito para se solucionarem estas questões de informalidade dos setores? 2) Quais as sugestões dos servidores em relação à melhoria dos trâmites burocráticos na criação de setores julgados necessários?

**Quadro 5.1.1 - Questões da Proposta Relacionadas aos Objetivos Específicos**

Fonte: Própria

### 5.1.2 Estratégia da Pesquisa

Caracterizado o enfoque da pesquisa como sendo qualitativo, ao fazermos uma confrontação dos diferentes métodos com a presente pesquisa, vemos que esta confrontação direciona o presente trabalho para o estudo de caso.

O referencial teórico básico para a construção de um estudo de caso está na obra intitulada *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos* (Yin, 2005), a qual é de autoria de Robert K. Yin e trata especialmente sobre este tema.

Conforme Roesch<sup>6</sup> (*apud* Yin, 1981) “o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto.” O próprio Yin (2005, p. 32) complementa:

Um estudo de caso é uma investigação empírica que:

- investiga um fenômeno real contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando
- os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

<sup>6</sup> ROESCH, S. M. A, *Projetos de Estágio do Curso de Administração*. São Paulo: Atlas, 1996.

O estudo de caso como estratégia de pesquisa pode ser utilizado de modo exploratório, onde pode levantar questões e hipóteses para estudos futuros; descritivo, onde busca associações entre variáveis; ou explanatório, onde com uma tradução precisa dos fatos do caso, leva em consideração explicações alternativas destes fatos e faz uma conclusão baseada na explicação que parece ser a mais congruente com os fatos (ROESCH, 1996,). Isto posto, confirma-se neste caso, a natureza descritiva do propósito de nosso trabalho.

Em sua obra, Yin (2005) salienta que todas as estratégias apresentam vantagens e desvantagens próprias, as quais dependem basicamente de três condições: a) ao tipo de questão da pesquisa; b) o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; e c) o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos. Fazendo uma comparação, entre as condições acima, que o autor determina para realizar um estudo de caso, e a proposta dessa pesquisa, podemos confirmar como estratégia deste trabalho o estudo de caso, conforme podemos verificar no **Quadro 5.1.2** , a seguir:

<b>Condições</b>	<b>Estudo de Caso</b>	<b>Características desta Pesquisa</b>
<b>Forma de questão da pesquisa</b>	Como e Porque	Como e Porque
<b>Exige controle sobre eventos comportamentais</b>	Não exige controle	Não exige controle
<b>Focaliza acontecimentos contemporâneos</b>	O tema é contemporâneo	O tema é contemporâneo

**Quadro 5.1.2 : Comparação de Condições Estratégia/Pesquisa**

Fonte: Adaptada de Yin (2005, p. 24)

Confirmado este projeto como sendo estudo de caso, Yin (2005) ainda aponta quatro tipos resultantes de projeto para estudos de caso, conforme o número de casos e o número de unidades pesquisadas dentro dos casos: projetos holísticos de caso único (Tipo 1), projetos incorporados de caso único (Tipo 2), projetos holísticos de casos múltiplos (Tipo 3) e projetos incorporados de casos múltiplos (Tipo 4).

O tipo adotado para esta pesquisa será o Tipo 2, o projeto incorporado de caso único, com múltiplas unidades de análise. Segundo Yin(2005) há cinco fundamentos básicos fundamentais que representam as razões principais para conduzir um estudo de caso único: quando o caso representa (a) um teste crucial da teoria existente, (b) uma circunstância rara ou exclusiva, ou (c) um caso típico ou representativo, ou quando o caso serve a um propósito (d)



revelador ou (e) longitudinal. Nessa proposta de pesquisa podemos verificar a existência de características que levam a identificar a proposta como sendo um caso típico ou representativo, uma vez que o interesse da pesquisa está em capturar as circunstâncias e condições da situação do dia-a-dia dos servidores públicos da SMAM, no que se refere às conseqüências que traz à rotina destes a não formalização de alguns setores dentro da estrutura organizacional complexa dessa Secretaria.

## 5.2 Definição da Área da Pesquisa

Pode-se identificar também, na proposta, as unidades de análise a que se refere o projeto incorporado de caso único (Yin, 2005), conforme **Quadro 5.2**, a seguir:

UNIDADE REFERENCIAL	UNIDADE PRINCIPAL	SUB-UNIDADE	SUB-UNIDADE
Neste caso a <u>Unidade Referencial</u> é a <b>Prefeitura Municipal de Porto Alegre</b> , pois se posiciona um nível acima da Unidade Principal e as questões do estudo buscarão evidências genéricas a ela.	A <b>Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre</b> é a <u>Unidade Principal</u> , pois as questões do estudo estão relacionadas à sua estrutura organizacional, de onde serão coletados os dados para análise.	As <u>sub-unidades de análise</u> serão os diversos <b>setores da SMAM</b> , os quais fazem parte de sua estrutura organizacional e onde se constatarem as questões da pesquisa.	Os Representantes: <b>Supervisores, Diretores e Chefes</b> dos setores da SMAM são os verdadeiros atores da Instituição, sendo que é da percepção destes que os resultados da pesquisa serão definidos.

**Quadro 5.2 - Unidades de Análise da Proposta**

Fonte: Adaptação de Da Silva (2000)

Definidas essas unidades de pesquisa, o estudo foi realizado em quase toda a cadeia organizacional da SMAM, procurando percorrer uma estrutura composta de 59 setores administrativos. Excluiu-se, neste estudo, os setores essencialmente operacionais dirigidos por chefes do nível de capatazes, subordinados a alguns dos setores administrativos já alcançados pela pesquisa, uma vez que toda e qualquer modificação destes setores é conseqüência das modificações realizadas pelos setores administrativos que os subordinam.

Nos setores administrativos pesquisados trabalham atualmente em torno de 200 servidores, os quais são subordinados aos Chefes, representantes destes setores, dos seguintes níveis hierárquicos:

- a) Nível 1: Supervisores, em número de dois,
- b) Nível 2: Diretores e Coordenadores, em número de onze,
- c) Nível 3: Administradores, Chefes de Equipe, Seção, Núcleos ou Programas, em número de quarenta e seis cargos de chefia.

### 5.3 Plano de Coleta de Dados

A coleta dos dados foi realizada através de questionários (**ANEXO A**), o qual tem como base os propósitos do estudo de caso levantados dos objetivos específicos.

Nas Unidades de Análise já mencionadas, os dados primários foram levantados através de questionários para todos os níveis.

Em relação ao levantamento dos dados secundários, estes foram feitos através de pesquisas em documentos, planos, propostas e legislações do município de Porto Alegre, relacionados à estrutura da SMAM e às atividades que os setores desempenham na Secretaria. Para obtenção desses dados foram necessárias diversas visitas ao Arquivo Municipal de Porto Alegre, ao Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul e à Biblioteca da Secretaria Municipal do Meio Ambiente .

Os critérios de seleção dos setores obedeceram aos níveis Os setores selecionados para a pesquisa na Secretaria Municipal do Meio Ambiente, dos quais se extraíram os dados da pesquisa, são os relacionados no **Quadro 5.3** a seguir:

Setor	Nível Hierárquico	Descrição	Quantidade
<b>Gabinete do Secretário</b>			
	<b>2</b>	Assessores	2
	<b>2</b>	Coordenadores	2
	<b>3</b>	Chefes	2
<b>Supervisão de Parques, Praças e Jardins</b>			
	<b>1</b>	Supervisor	1
	<b>2</b>	Diretores	3
	<b>3</b>	Chefes	27
<b>Supervisão do Meio Ambiente</b>			
	<b>1</b>	Supervisor	1
	<b>2</b>	Coordenadores	2
	<b>3</b>	Chefes	12
<b>Coordenação de Apoio Administrativo</b>			
	<b>2</b>	Coordenador	1
	<b>3</b>	Chefes	6
<b>Total de Entrevistados</b>			59

**Quadro 5.3- Representantes de Setores Questionados na SMAM**

Fonte: Própria

Nos questionários, os propósitos do estudo estavam elencados logo no início, a fim de que o respondente tivesse conhecimento dos aspectos relacionados às questões propostas, bem como a atitude do pesquisador em se manter sempre à disposição dos questionados para dirimir eventuais dúvidas que aparecessem no desenrolar da pesquisa, procurando manter um padrão de respostas coerente e fiel aos objetivos propostos. Os questionários foram sendo realizados aleatoriamente dentro da Secretaria, dentro do prazo estipulado pelo cronograma, sendo que alguns foram entregues em mãos aos questionados e outros foram enviados por via eletrônica, logo após contato prévio com o entrevistado. A forma de resposta poderia ser por meio eletrônico ou por escrito, com entrega através do protocolo do setor do pesquisador.

O relacionamento dos dados coletados nos questionários e na pesquisa documental e bibliográfica, além da técnica da análise de conteúdo das respostas, também foi realizado pela observação participante do pesquisador, por meio de informações decorrentes da experiência de quinze anos no exercício de função de Chefia na Secretaria Municipal do Meio Ambiente, pretendendo-se, desta forma, concretizar o objetivo de analisar os aspectos negativos que se relacionam ao cotidiano dos servidores, provenientes de uma estrutura organizacional, pelo menos em parte, informal da Secretaria.

#### **5.4 Plano de Análise dos Dados**

Ficando definida a forma das perguntas que fizeram parte dos questionários, aplicou-se, neste trabalho, como método de análise dos dados, a análise de conteúdo. Para esta finalidade seguiu-se o roteiro apresentado por Roesch (1996), descrito abaixo:

1. Defina as unidades de análise (palavra, sentença, tema, parágrafo, texto completo);
2. Defina as categorias. É bom lembrar que a maioria dos procedimentos estatísticos requer categorias mutuamente exclusivas;
3. Com base nas categorias criadas, tente codificar uma parte do texto. O teste pode levar a revisões no sistema de classificação adotado;
4. Codifique todo o texto;
5. Se houver um número grande de casos, estratifique as respostas, elaborando comparações entre grupos. Por exemplo, entre departamentos ou empresas, ou pessoas;
6. Apresente os dados de forma criativa: em quadros comparativos, por exemplo;
7. Interprete os dados à luz de teorias conhecidas, ou procure levantar algumas hipóteses. (Roesch, 1996, p.158)

Desta forma, pretendeu-se concluir o trabalho concretizando-se o alcance dos objetivos, ao se realizar uma leitura correta e isenta dos dados coletados, formulando uma interpretação a mais aproximada possível dos anseios e sugestões dos servidores que participaram da pesquisa, referentes ao tema proposto, no intuito de trazer os dados

levantados ao conhecimento da administração deste órgão municipal, a fim de que, caso haja interesse, possa realizar as modificações necessárias e possíveis para o atendimento dessas necessidades.

### **5.5 Cronograma Desenvolvido e Comentários**

A pesquisa bibliográfica foi realizada quando da elaboração do projeto desta pesquisa, sendo complementada na medida em que foram feitos os questionários e analisados seus dados. A pesquisa documental, realizada em grande parte na biblioteca da Secretaria, no Arquivo Municipal e no Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul se desenvolveu em paralelo com a aplicação dos instrumentos de coleta, de acordo com o cronograma apresentado, de forma que a presença do pesquisador na Secretaria se tornaria mais assídua, devido ao fato de o setor onde trabalha ser afastado da sede da mesma. Esta pesquisa foi complementada, ainda, com as pesquisas na rede mundial de computadores no sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre na rede mundial de computadores, através do endereço [www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br).

Antes da aplicação definitiva dos questionários, houve uma aplicação teste com dez representantes das sub-unidades de análise (setores), entre o dia 4 e 8 de agosto de 2008, na qual verificou-se que as respostas obtidas não eram satisfatórias, tendo em vista a primeira versão dos questionários ser composta por perguntas totalmente abertas, o que exigia mais concentração e tempo de resposta aos pesquisados, redundando em respostas vagas e desinteresse em responder aos questionamentos posteriores. Desta observação resultou a versão constante no **Anexo A** deste trabalho, a qual se mostrou adequada e suficiente para atingir os objetivos da pesquisa.

A aplicação definitiva dos instrumentos de coleta ocorreu entre 11 de agosto e 30 de setembro de 2008, enviados que foram aos próprios locais de trabalho dos questionados. Nos questionários havia questões fechadas e abertas, na intenção de simplificar a tarefa de respondê-lo, com respostas objetivas e subjetivas, nas quais havia espaço para que o pesquisado pudesse apor suas próprias observações sobre o propósito da pergunta. Na interface com os pesquisados, no geral, se obteve descontração, tendo em vista que o exercício profissional do pesquisador já permitira contatos anteriores com os entrevistados, além do anonimato garantido em relação às respostas.

O conteúdo obtido nas respostas dos questionários foi bastante rico, apesar de haver ainda alguma resistência de parte de alguns pesquisados em relação às respostas da pergunta 5, sendo esta a única pergunta totalmente aberta, pois considerava uma grande variedade de

atividades dos setores e a especialização de cada um no tocante a como poderiam ser afetados pelas atividades dos setores não formalizados, no entanto, este percentual foi muito pequeno para que se pudesse invalidar a pergunta, ou até mesmo o questionário como um todo.

Quanto ao número de representantes que foram convidados a participar da pesquisa, num total de 59, apenas 2 representantes ocupantes de cargo de Chefia do nível 3 não responderam ao questionário, ambos com motivos justificados. O pesquisador então, para obter o pretendido pela pesquisa, fez a escolha de mais dois setores que haviam ficado de fora da primeira escolha e nos quais as chefias poderiam substituir àquelas que não conseguiram responder ao questionário, completando assim o número de 59 setores novamente.

## **6. Análise**

Para que se possa apresentar a análise de dados de modo mais compreensível, esta foi dividida nos seguintes tópicos a seguir: Descrição e Análise dos dados propriamente dita.

### **6.1 Descrição dos Dados**

Os dados foram obtidos através da pesquisa legislativa, em especial da Lei Municipal N.º 4.235/76, a qual dispôs sobre a competência e a relação de funções gratificadas e cargos em comissão da SMAM na sua criação, bem como do Decreto Municipal N.º 5.839/77, o qual dispôs sobre a estrutura e composição da Secretaria num primeiro momento, além de outro importante documento que precisa ser ressaltado, o Decreto Municipal N.º 6.068/77, através do qual foi aprovado o Regimento Interno da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre e que dispõe sobre a organização e competência dos órgãos internos da Secretaria. A partir destes documentos, posteriormente foram feitas alterações nas estruturas dos setores, cargos e funções da Secretaria, através da publicação de outros documentos legais, atingindo-se o atual organograma da SMAM, que conta com apenas 56% dos seus setores formalizados por legislação específica, o que resulta num grau bastante elevado de setores que ainda estão por serem formalizados em sua estrutura organizacional. Outros dados também foram obtidos na pesquisa documental, onde foram levados em consideração atas de fóruns de servidores, atas de discussões do orçamento participativo interno da SMAM e planos e projetos de reestruturação efetivamente realizados pela Secretaria da Administração e pelos setores administrativos da própria Secretaria do Meio Ambiente, mas que, apesar de baseados em propostas sérias e coerentes que poderiam desembocar na criação de uma

estrutura organizacional que atendesse mais eficientemente aos objetivos da Secretaria e aos anseios dos servidores, não foram levados a efeito e nunca saíram da fase preliminar de estudo. Estas fases de pesquisa documental e legislativa atingiram de maneira eficiente o atendimento do primeiro objetivo específico da pesquisa, pois de sua análise se pôde observar as diferenças fundamentais entre os organogramas formal e o existente e quais as atividades ou funções que não fazem parte do organograma formal da Secretaria.

Finalmente, foram fundamentais os dados obtidos na pesquisa de campo com os questionários, além dos dados decorrentes da observação participante, por conta do exercício de cargo de Chefia na SMAM por parte do pesquisador, conforme já referido.

A pesquisa realizada na legislação existente foi capaz de bem delinear a estrutura organizacional atual da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, tendo em vista que se trata de um órgão público com a aplicação da dimensão racional-legal de Weber. Suas atribuições, constantes nas leis e regulamentos, a definem como um órgão central do sistema de proteção ambiental do município de Porto Alegre, o que a caracteriza como um centro de tomada de decisão. Nesses atos normativos, em alguma medida, observa-se a estrutura da cúpula estratégica, referente aos órgãos de planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e da linha intermediária da Administração Pública no Poder Executivo, onde se localiza a SMAM.

No que tange aos documentos existentes nos arquivos sobre a estruturação e reestruturação da SMAM, os dados obtidos servem de contexto e evidência sobre o problema levantado por esta pesquisa, uma vez que fica claro que os estudos realizados através desta documentação não são a base da atual concepção de estrutura organizacional na Secretaria Municipal do Meio Ambiente, pois o resultado alcançado nos documentos está muito além das mudanças realizadas formal e informalmente na SMAM na última década, e bem mais de acordo com as necessidades dos seus servidores.

Quanto aos questionários, mostraram-se muito eficientes no sentido de evidenciar o sentimento dos servidores em relação à informalidade dos setores e as conseqüências no seu cotidiano. Além disso, trouxeram à tona uma série de elementos que, para sua análise, se tornou necessária a tabulação desses dados mediante destaque do número de respostas objetivas atingidas em cada pergunta, nas observações pessoais dos questionados em cada resposta e respostas subjetivas da pergunta 5, que relaciona diretamente a informalidade com as atribuições ou atividades de cada setor pesquisado. Da análise destes dados pôde-se observar a percepção dos servidores em relação aos seguintes aspectos em relação à informalidade dos setores: a percepção da relevância do problema, a percepção da existência

da informalidade, a percepção de algum tipo de importância dos setores informais, a percepção das causas da informalidade, a percepção de como a informalidade afeta o desempenho do setor onde trabalha e o serviço colocado à disposição da população e a percepção dos servidores em relação ao que deveria ser feito para solucionar o problema. Com esta análise se obteve a resposta aos demais objetivos específicos, atendendo, com isso, ao objetivo geral da pesquisa.

Sendo estes aspectos decorrentes da informalidade dos setores e sendo a Secretaria um órgão público, procurou-se analisá-los à luz do Modelo Burocrático de Weber e nos critérios definidos por Hall (1984), sobre a natureza e as bases da estrutura organizacional em sua obra, bem como do referencial teórico levantado.

A ordem que os principais aspectos da pesquisa serão descritos com a análise dos dados é a seguinte: Organogramas Formal e Informal: Quais as diferenças?; Informalidade: Percepção da Relevância; Informalidade: Percepção da Existência; Informalidade: Percepção da Causa; Informalidade: Como Afeta o Trabalho; Informalidade: Como Resolver o Problema na SMAM e; Informalidade: A Importância dos Setores Informais na Percepção dos Servidores.

## **6.2 Análise dos Dados**

A Unidade Referencial desta pesquisa, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, fundada no Estado de Direito, é decorrente da Constituição, da Lei, e neste contexto, traz no bojo de seu Poder Executivo, a Unidade Principal da pesquisa, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Ambas, dado o contexto, constituem-se numa burocracia e a essência normativa que delimita o poder de ambas as estruturas, evidencia a dominação racional-legal de Weber.

No decorrer da análise dos dados da pesquisa, distribuída nos próximos subitens, podem ser verificadas que as cinco características essenciais apresentadas por Weber estão presentes na realidade da Secretaria Municipal do Meio Ambiente: a) a SMAM é uma organização ligada por normas escritas, ou seja, as atribuições e atividades relativas às funções e cargos dos diversos setores estão previstas em leis, normas e regulamentos; b) há uma divisão sistematizada do trabalho desenvolvido na Secretaria; c) existe uma hierarquia nos níveis vertical e horizontal; d) os procedimentos administrativos obedecem determinadas regras ou padrões, regulando o desempenho dos servidores e; e) a organização burocrática existente serve como marco de separação entre propriedade e administração.

Definido o modelo de organização como sendo burocrático, resta analisar a configuração da estrutura organizacional da Secretaria, subdividida nos diversos itens a seguir, à luz dos preceitos levantados por Hall e no referencial teórico levantado nesta pesquisa.

### **6.2.1 Organogramas Formal e Informal: Quais as diferenças?**

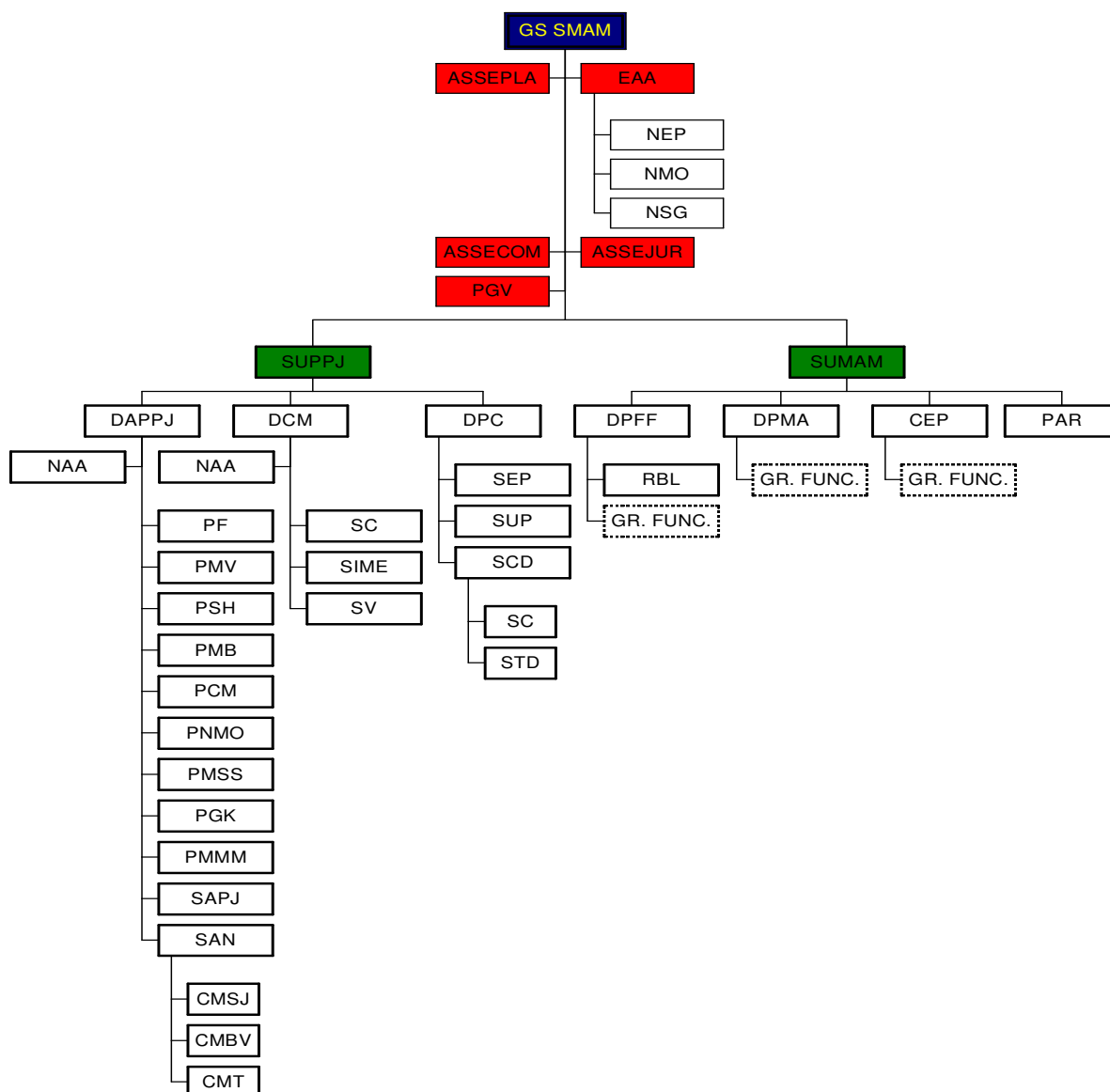
Levando-se em consideração a afirmativa de Hall (1984) que a estrutura organizacional deve atender a três funções básicas, passou-se a comparar frontalmente os organogramas formal e informal da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, a fim de verificar se essa disparidade existente entre ambos tem a ver com o atendimento dessas três funções básicas, quais sejam: a) atingir as metas organizacionais da Secretaria; b) regulamentar as influências individuais que os servidores possam vir a ter sobre a organização e; c) se a nova estrutura foi criada informalmente para ser o contexto onde o poder é exercido, onde as decisões são tomadas e onde são executadas as atividades da organização.

Comparando-se ambos os organogramas, formal e informal, pode-se imediatamente notar uma alteração crucial para a percepção das diferenças existentes entre eles: o número de setores. Enquanto no organograma formal há 43 setores administrativos apenas, considerados os setores que foram derivados da primeira estrutura e os que foram criados formalmente no decorrer do tempo, no organograma informal há 68 setores, já somados esses setores formalizados. Apresenta-se na página seguinte, a **Fig. 1**, com o organograma formal da Secretaria, onde constam somente os setores originais e os legalmente formalizados da SMAM, a partir do qual se fará um confronto com os organogramas informais posteriormente apresentados. Antes da análise dos organogramas propriamente dita, serão apresentadas algumas observações referentes às características das chefias dos diversos setores que compõe a SMAM, no intuito de esclarecer algumas questões relativas à ocupação dos cargos e às remunerações que os ocupantes desses cargos deveriam perceber. A seguir, o confronto dos organogramas será feito de modo a ser possível visualizar as diferenças existentes dentro de cada Supervisão, SUPPJ e SUMAM, e dos setores que compõe atualmente o Gabinete do Secretário da SMAM, ao qual está vinculada a Coordenação de Apoio Administrativo, para isso serão apresentados os organogramas destas três grandes repartições administrativas separadamente, a fim de facilitar o raciocínio e a análise dos diferentes setores que os compõem.



**Figura 1 - Organograma Formal da SMAM**

**GABINETE** - (ASSESSORIAS - SUPERVISÕES - COORDENAÇÕES)



Fonte: Própria

Dos dados relativos aos setores da SMAM que foram alvo da pesquisa, e no intuito de se ter mais informações sobre quais as influências individuais que deveriam ser regulamentadas no tocante à ocupação dos cargos de chefia nestes setores, obteve-se os seguintes dados, conforme **Quadro 6.2.1** a seguir:

SETORES	Cargo em Comissão	Efetivos	Total N.º
Formais	29,7%	70,3%	37
não formais	16,1%	83,9%	31
Sem FG/CC	0,0%	100,0%	14
Com FG/CC formal	50,0%	50,0%	16
Com FG/CC informal	36,8%	63,2%	38

Quadro 6.2.1 - Dados sobre Setores da SMAM

Fonte: própria

Desse quadro podemos inferir que as estruturas organizacionais da SMAM, fazendo parte de um processo dinâmico de atendimento às necessidades tanto da Secretaria, quanto do atendimento de suas demandas, sendo, portanto, constituídas dentro dessas premissas ao longo do tempo, apresentam graves distorções, não somente referente à formalidade na constituição dos setores ou na tentativa de se aumentar o controle dentro da instituição, mas também referentes à distribuição das remunerações devidas ao exercício efetivo dos cargos de chefia pelos servidores dentro dessa estrutura: as chamadas Funções Gratificadas (FG) e Cargos em Comissão (CC). Analisando os dados obtidos no quadro acima, podemos observar que:

- a) Dos setores formais, 29,7% são chefiados por servidores de cargos em comissão e 70,3% são chefiados por servidores de provimento efetivo. Dos setores não formalizados, 16,1% são chefiados por servidores de cargos em comissão e 83,9% são chefiados por servidores por cargos de provimento efetivo. Não obstante haver afirmações de servidores que podem levar a crer que as proporções entre os cargos ocupados por servidores em comissão ainda são muito altas, podemos notar que não há relação entre a criação dos setores e a admissão deste tipo de servidor, uma vez que a grande maioria dos cargos de chefia dos setores informais são ocupadas por servidores de provimento efetivo.
- b) Outra observação importante é que dos 68 cargos de chefia existentes na SMAM, há 14 postos sendo ocupados por servidores de provimento efetivo que não estão sendo remunerados de nenhuma forma para executarem estas funções. Há ainda 38 cargos de chefia que são remunerados com FG/CC de outra função, ou seja, ocupam cargos de chefia num setor e ganham remuneração de outra função. Esta relação evidencia o problema de serem criados setores sem a devida formalização, onde fiquem explicitados suas

atribuições e seus recursos humanos e orçamentários, faltando assim gratificações e remunerações adequadas aos chefes em exercício. Na tentativa de fazer uma distribuição mais equitativa entre os setores de mesmo nível da Secretaria, retira-se a remuneração de servidores que já a têm incorporada ao salário, para poder se remunerar aqueles que exercem a Chefia em outro setor e estas ações acarretam a grave distorção onde notamos setores que legalmente estão acéfalos, ou seja, o servidor que exerce a função de Chefe não tem competência legal para fazê-lo, uma vez que não é remunerado, nem está investido na função.

- c) Também em relação às denominações das FG/CC se verificam distorções, pois foram herdadas da estrutura original funções com denominações como FG-4 Chefe de Zeladoria de Praça ou FG-3 Zelador de Praça, funções essencialmente operacionais hoje inexistentes na SMAM, mas que atualmente servem para remunerar funções de chefia em setores administrativos, sendo necessária sua redefinição.

Finalmente, ainda relativamente às diferenças existentes entre os organogramas formal e informal na SMAM, podemos deduzir que nos últimos tempos o organograma formal da SMAM não sofreu nenhuma alteração legal importante, a fim de acomodar as mudanças relativas ao aumento da atuação da Secretaria no atendimento às demandas da sociedade. Esta informalidade dos setores é um problema que pode acarretar graves conseqüências ao serviço público municipal, uma vez que, segundo o Art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>7</sup>, a legalidade é um princípio básico da administração pública, é uma evidência da existência e regularidade de atendimento dos serviços, sem a qual os objetivos e resultados desses serviços podem ser colocados à prova.

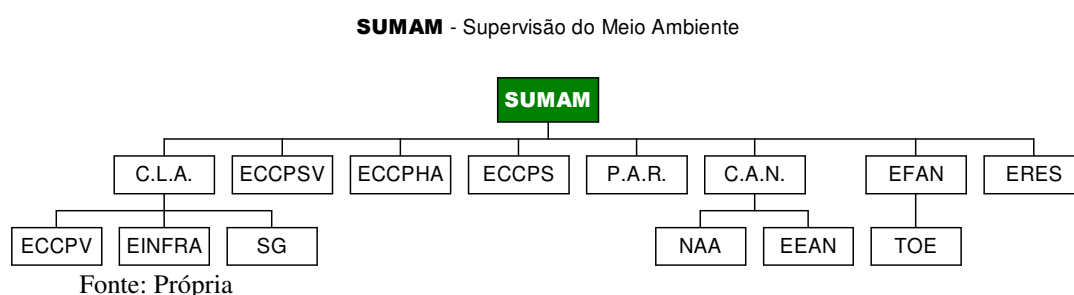
Em relação às atividades executadas pelos setores não formalizados, observou-se que estes foram criados na tentativa de se obter uma especialização nas equipes de servidores em relação aos problemas ambientais que surgiram no decorrer do tempo, atendendo a dimensão de diferenciação de uma organização burocrática, conforme o tipo de organização ideal de Weber, combinando os fatores condições externas e processos internos para determinar a forma de organização que melhor atendesse as necessidades do momento, conforme a premissa estabelecida por Hall (1984). Esta posição dos administradores fica evidenciada

---

<sup>7</sup> “Art. 37- A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e também (...)”.

pela criação, entre outros setores, das equipes da Supervisão do Meio Ambiente: Equipe de Controle e Combate à Poluição Hídrica e Atmosférica (ECCPHA), Equipe de Controle e Combate à Poluição Sonora e Vibrações (ECCPSV), Equipe de Controle e Combate à Poluição Visual (ECCPV), Equipe de Controle e Combate à Poluição dos Solos (ECCPS), Equipe de Resíduos Especiais (ERES) e Equipe de Infra-estrutura (EINFRA), as quais são basicamente formadas por especialistas no atendimento das demandas voltadas a essas áreas da Secretaria. As atividades desses setores são auxiliadas pelos Núcleos Administrativos nas atividades meio e coordenadas pelas Coordenações de Licenciamento Ambiental (CLA) e a Coordenação do Ambiente Natural (CAN). Com o advento do licenciamento ambiental em 1998 sendo repassado à Secretaria no âmbito de Porto Alegre e o acúmulo de novas atividades para as equipes já mencionadas, foi necessária a criação de equipes operacionais de fiscalização dessas atividades (EFAN, TOE). Ainda na SUMAM, com a necessidade do acompanhamento mais rigoroso de programas que extrapolavam ao controle da Secretaria, os quais envolvem outros órgãos públicos, foi criado o Programa Áreas de Risco (PAR). A seguir, na **Fig. 2**, colocamos o organograma da SUMAM (informal):

**Figura 2 - Organograma Informal da SUMAM**



Comparando-se este organograma ao organograma formal da SUMAM, se pode notar que sua constituição não obedece à outra variável fundamental na configuração organizacional estabelecida por Hall (1984), a formalização, uma vez que todos os seus setores são informais, variável essa que pode afetar profundamente o comportamento dos servidores. A exceção no organograma fica por conta do setor Programa Áreas de Risco (PAR), que foi formalmente criado pelo Decreto Municipal N.º 10.898/94. Quanto às atividades realizadas pelos setores, estas foram herdadas da antiga estrutura, das Divisões de Proteção à Fauna e Flora (DPFF) e de Proteção ao Meio Ambiente (DPMA), além do Centro de Estudos e Pesquisa (CEP). Além das atividades herdadas, houve o acréscimo de atividades mais recentes, como o próprio licenciamento ambiental e a necessidade da criação de uma

legislação municipal que regulamentasse a instalação dos aparatos dos setores de comunicação e envio de dados em Porto Alegre. Da análise das atividades desta Supervisão se pode constatar que as atividades de todos os seus setores são imprescindíveis às próprias atribuições da SMAM e ao desenvolvimento da cidade. Nesta Supervisão podemos notar que a complexidade é outra variável importante, que, por certo, influencia o comportamento dos servidores, as relações estruturais, os processos internos e as relações com o ambiente externo, senão vejamos: quanto à diferenciação horizontal, as tarefas foram divididas em três níveis: Supervisão, Coordenação e Execução. Nesse aspecto, pode-se verificar que há um alto grau de especialização nestas tarefas e os especialistas devem obrigatoriamente ter um grau de instrução elevado, além do que há um certo grau de treinamento que precisa ser realizado antes de se ter total controle das atividades exercidas no setor. Quanto à diferenciação vertical, assim como na horizontal, se verificam três níveis de hierarquia: Supervisão, Coordenação e Execução ou operacional e que a autoridade se distribui conforme estes níveis de hierarquia uniformemente. Finalmente, quanto à dispersão espacial, se verifica que os setores estão todos agrupados numa mesma instalação, na sede da Secretaria, de modo que também seus servidores exercem suas atividades neste mesmo local. Isto posto, nota-se que a SUMAM é uma supervisão mais complexa que outros setores, principalmente devido ao grau de especialização de suas atividades, porém sua configuração atual ajuda na diminuição desta complexidade.

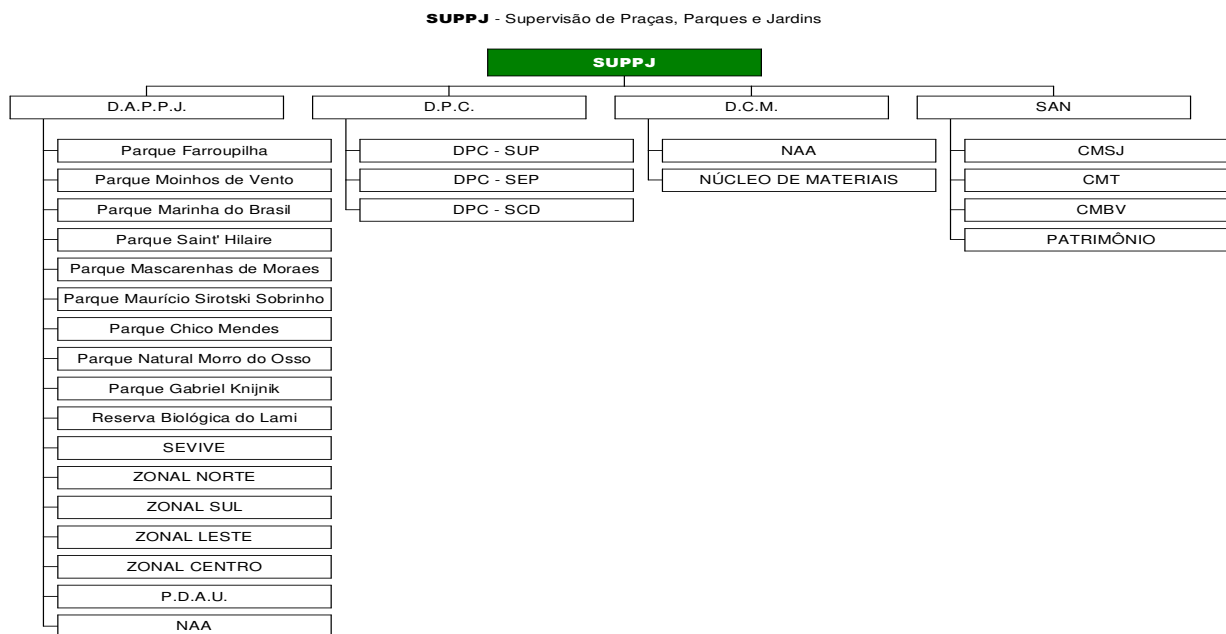
Na Supervisão de Administração de Parques, Praças e jardins, tendo em vista suas atividades menos dinâmicas, os setores não sofreram grandes mudanças, não obstante também se perceber a necessidade de aumentar a capacidade de execução das atividades relativas à conservação e manutenção da arborização urbana. Na Divisão de Projetos e Construções não houve qualquer alteração em relação às atividades executadas pelos servidores, uma vez que mesmo seu organograma permanece o mesmo desde a criação da SMAM, sendo que até mesmo a lotação de um servidor no Núcleo Administrativo criado informalmente estava previsto como um auxiliar técnico no organograma original. Obviamente que nesta Divisão também há carências e necessidades, muito bem expressas pelas Chefias no questionário, porém não se reflete na necessidade de mudança da estrutura da Divisão.

Na Divisão de Conservação e manutenção (DCM), da SUPPJ, as alterações foram significativas, não tanto no que tange à especialização ou criação de atividades, mas no aumento considerável de serviço operacional nestas áreas. Na DCM, houve os desmembramentos do Setor de Arborização e da Seção de Viveiros (SEVIVE), para ambos serem ligados à DAPPJ. Da antiga Seção de Instalação e Manutenção de Equipamentos foram

criados diversos sub-setores para dar conta da manutenção dos equipamentos públicos nas praças, da criação e construção de novos espaços públicos urbanizados, da manutenção de uma frota de veículos agora muito maior que na criação da Secretaria e dos equipamentos e instalações necessários ao desempenho das atividades dos outros setores da SMAM: oficina leve, serralheria, marcenaria, pintura, elétrica, hidráulica, etc.

Na Divisão de Administração de Parques, Praças e Jardins (DAPPJ), as atividades realizadas são a manutenção e administração dos parques da cidade e a manutenção da população vegetal da cidade, ou seja, o cuidado com todo o ciclo da arborização urbana: plantio, conservação e remoção, quando necessária. Essas atividades não mudaram muito em relação às originais, no entanto, com o aumento da importância do cuidado com a arborização urbana, foi necessário o desmembramento do Setor de Arborização, antes ligado à DCM, em quatro novos setores, hoje fundamentais para a conservação do nível da arborização em Porto Alegre: as Zonais Sul, Leste, Norte e Centro, as quais dividem as atividades conforme as áreas da cidade. A Seção de Viveiros, antes ligada à DCM, atualmente faz parte da DAPPJ e suas atividades estão principalmente ligadas à produção de mudas e plantio na área urbana do município. Com a necessidade de se fazer um inventário da população vegetal no município de Porto Alegre, foi criado o Plano Diretor de Arborização Urbana (PDAU), ligado diretamente ao Diretor da DAPPJ, com atividades no sentido de controlar o número de espécies vegetais existentes na cidade. Ainda nesta Divisão, ao longo do tempo foram sendo criados novos parques na cidade, dos quais citamos como exemplos mais recentes os Parques Chico Mendes, Marechal Mascarenhas de Moraes, Gabriel Knijinik e Natural Morro do Osso, criados felizmente através de documentos formais onde constam os requisitos básicos para seu funcionamento. Mais recentemente, em 1996, também foi encampado o Cemitério de Belém Velho, aumentando os setores da Seção de Administração de Necrópoles. Foi criado também, através de convênio firmado com a iniciativa privada, o Parque Germânia, na Zona Norte da Capital. Nestes dois últimos setores, apesar de terem documentos formais de criação, não consta nestes as suas atribuições ou lotação de recursos humanos. O desligamento da Reserva Biológica do Lami (RBL), da antiga DPFF, é importante ressaltar, uma vez que a administração de outras reservas naturais, o PNMO e O PNSH, também estão sob a tutela da DAPPJ. Ressalte-se ainda a criação, ainda informal, do Setor de Patrimônio da Secretaria, atualmente ligado à Seção de Administração de Necrópoles, por uma mera liberalidade da SUPPJ e o desligamento do Núcleo de Materiais, que atualmente está vinculado à DCM, por funcionar nas dependências desta Divisão. Para uma melhor visualização do organograma atual da SUPPJ, apresentamos a seguir a **Fig. 3** :

**Figura 3 – Organograma Informal da SUPPJ**

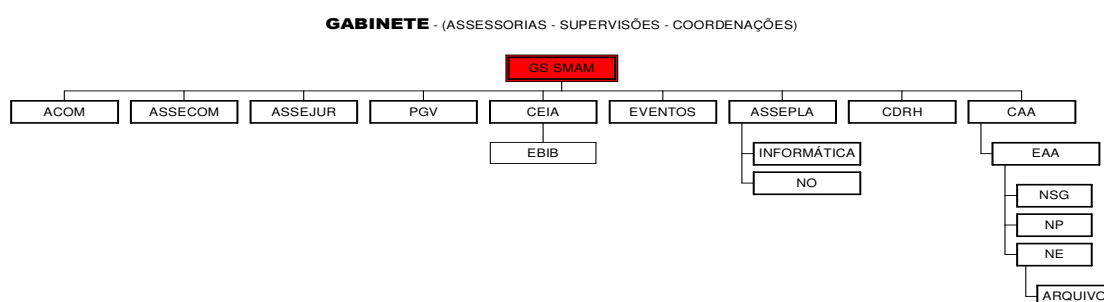


Fonte: Própria

Da análise das atividades desta Supervisão nota-se que não houve alterações significativas no desenho de sua estrutura e que o aumento de seus setores somente dividiu atividades já inseridas no dia a dia dos servidores ou criou setores semelhantes a outros já existentes, cujas atividades são exatamente iguais as já executadas nestes. Nota-se, no entanto, que apesar suas atividades serem essencialmente operacionais e de não se terem modificado no decorrer do tempo, são atividades que atendem a grande maioria da população, pois atingem o dia a dia das pessoas, o bem estar e o lazer dos cidadãos, bem como externaliza o grau de preocupação que a Secretaria tem com a conservação da flora e da fauna no município, bem como dos equipamentos públicos existentes nas praças e parques. São, portanto, atividades que se tornam o reflexo do trabalho da SMAM para o cidadão comum e, uma vez negligenciadas, acabam por evidenciar os problemas que a Secretaria possa ter em relação à execução destas tarefas e ao apoio a estes setores, prejudicando sua imagem perante o cidadão comum de Porto Alegre. Desta análise, podemos observar que o grau de formalização é maior que o da outra supervisão, as atividades são mais operacionais, exigindo menos especialistas e que há uma hierarquia bem definida, porém que a complexidade existente é maior à medida que os setores e servidores estão espacialmente dispersos pela cidade e suas atividades, embora menos exigentes em relação a treinamento e grau de instrução, estão sob um controle mais constante da população em geral.

Já nos setores ligados diretamente ao Gabinete do Secretário, além das Supervisões antes mencionadas e da Coordenação de Apoio Administrativo, que foi criada informalmente para supervisionar as atividades administrativas da Secretaria, podemos verificar que as atividades foram bastante diversificadas, no sentido de atender as necessidades do Titular da Pasta ou das atividades de relacionamento com a comunidade, bastante ampliadas nas últimas gestões. Conforme **Fig. 4** a seguir:

**Figura 4 - Organograma Informal do Gabinete do Secretário SMAM**



Fonte: Própria

Nas atividades de relação com a comunidade foram criadas a Assessoria Comunitária (ACOM) e a Coordenação de Educação e Informação Ambiental (CEIA), esta também responsável pelas equipes de bibliotecas da Secretaria (EBIB), até hoje informais, apesar da importância na informação e educação ambiental.

Nas atividades de assessoramento às decisões do titular da pasta, foi necessária a criação da Assessoria Jurídica (ASSEJUR), sendo essencial também na criação e na compilação das legislações referentes ao meio ambiente em Porto Alegre, além do apoio jurídico à consecução das atividades dos outros setores da SMAM. Às atividades da Assessoria de Planejamento e Programação (ASSEPLA), foram somadas as atividades do Comitê de Informática, que auxilia os setores na instalação de equipamentos e na implantação de sistemas informatizados na Secretaria, e as atividades do Núcleo de Orçamento (NO), que foi desmembrado do Núcleo de Materiais e Orçamento (NMO) da CAA, responsável pelo controle da receita e despesa da SMAM. O Programa Guaíba Vive (PGV), a exemplo do PAR, também foi criado formalmente para um acompanhamento mais qualificado do programa de mesmo nome implementado na Prefeitura de Porto Alegre, do qual participam diversos órgãos públicos. O Setor de Eventos realiza o planejamento das atividades que envolvam a participação da SMAM em eventos públicos: Semana da Primavera, Semana do Meio Ambiente, etc. e, finalmente, a Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (CDRH), que foi criada para melhor atender as necessidades dos servidores nesse



campo, agindo, por enquanto, no acompanhamento dos casos em que os servidores necessitem de encaminhamento médico mais especializado ou tratamento específico de saúde.

Ainda nos setores ligados diretamente ao Gabinete, não se pode deixar de fazer menção à situação crítica que foi observada nas atividades administrativas da Coordenação de Apoio Administrativo da Secretaria, devido principalmente ao desmembramento de seus setores subordinados e à recorrente perda de pessoal para outras áreas da Secretaria. Os desmembramentos se deram no Núcleo de Materiais e Orçamento, que se dividiu em Núcleo de Materiais, vinculado à DCM e no Núcleo de Orçamento, vinculado à ASSEPLA e mais tarde também desmembrou sua equipe de patrimônio. O Núcleo de Expediente e Pessoal se subdividiu em Núcleo de Pessoal e Núcleo de Expediente, e neste ainda foi vinculado o setor de Arquivo da Secretaria. A EAA, equipe que coordenava todos os núcleos administrativos, apesar de existir informalmente, hoje não mais realiza esta coordenação, havendo uma discrepância em relação à subordinação dos setores informais criados após o desmembramento. Pelas observações, talvez esta seja a área que mais necessite ser reestruturada, fortalecendo-se perante a administração e com o apoio do próprio Gabinete do Secretário, seja assumindo algumas atividades que hoje são realizadas por outros setores, em troca da vinda de servidores para esta área, seja através da relotação dos servidores de setores que hoje poderiam ser extintos ou absorvidos por outras estruturas ou a nomeação de novos servidores para o setor. O que se percebe é que esta Coordenação perdeu muito de sua antiga força, quando se comparava a um mesmo patamar de hierarquia às duas supervisões, o que acabou por prejudicar o trabalho realizado neste setor, que ainda é essencial para o andamento dos trabalhos relacionados à rotina de pessoal e administrativa.

No GS, o que se pode verificar é que há um alto grau de especialização dos servidores que fazem parte dos setores membros, bem como as atividades exercidas necessitam de um alto grau de especialização e instrução para serem executadas, além, é claro, de abrigarem o núcleo político da Secretaria, o que por si só, lhe emprestam um grau de complexidade bastante elevado. Quanto à formalização, nota-se que, a exemplo de outros órgãos da Secretaria, o grau de informalidade também é bastante elevado, não obstante a maioria dos setores serem considerados setores de assessoria.

Finalizando esta confrontação entre os organogramas formal e informal da Secretaria, levantou-se que esta concepção de criação de setores não formalizados por normas legais, apesar de atentarem para a especialização no que tange à diferenciação, segundo a teoria de Weber, o que fortalece o modelo burocrático existente, deixa a desejar quanto a uma das características fundamentais da burocracia, onde os procedimentos escritos e bem definidos

permitiriam uniformidade e redução de erros e custos, uma vez que não ficam estabelecidas as regras e normas técnicas que deveriam regular o desempenho do cargo criado. Nota-se ainda, que o maior grau de informalidade existe nos setores onde há um maior grau de especialização ou de complexidade, porém esta complexidade fica também evidenciada nos setores menos especializados devido ao grau de exposição ou enfrentamento com a população em geral, ou seja, estas atividades, apesar de menos complexas ou especializadas, acabam por ficar mais expostas ao controle e às críticas dos cidadãos de Porto Alegre.

Do que se pôde constatar há uma série de disfunções organizacionais na dimensão estrutura da organização, todas relativas à informalidade que apresenta, segundo Foguel e Souza (1986), como se pode ver a seguir:

- a) Há uma multiplicidade de órgãos cuidando do mesmo assunto;
- b) Falta compreensão pelos servidores da organização como um sistema total
- c) Há uma crença de que a competência técnica dos servidores é mais importante para a consecução dos objetivos da Secretaria do que a competência interpessoal;
- d) A memória organizacional da Secretaria é limitada.

### 6.2.2 Informalidade: Percepção da Relevância

Para apurar o grau de percepção que os servidores têm do problema e em que nível de relevância ele é percebido pelos servidores foi aplicada a seguinte pergunta no questionário:

1. Há atualmente um organograma informal na SMAM, onde muitos setores não fazem parte do organograma oficial da Secretaria, apesar de existirem de fato. Na sua opinião, esse problema estrutural é:

1ª Resp. ( ) Irrelevante, pois não muda nada no desenvolvimento dos trabalhos

2ª Resp. ( ) Relevante, pois sem a formalização os setores não existem na estrutura da Prefeitura

3ª Resp. ( ) Relevante, pois os setores informais não contam com suporte para a prática de suas atividades como os já formalizados,

4ª Resp. ( ) Não tem opinião formada sobre o assunto

Observações ( ) \_\_\_\_\_

Das respostas marcadas pelos questionados a que mais recebeu marcações foi a segunda resposta, com 62,7% de apontamentos, a seguir foi marcada a terceira resposta com 32,2% entre os 59 respondentes, sendo que a terceira e a quarta apareceram com apenas 5,07% das respostas.

O que se pode constatar destas afirmações é que o problema da informalidade dos setores apresenta um elevado grau de relevância na vida laboral nos setores em que estes servidores efetuam suas atividades diárias, pois de alguma forma convivem e são afetados pela informalidade dos seus próprios setores ou dos setores com que trocam informações ou

atividades na rotina de trabalho. Ademais, fica explicitado, pela marcação dessas respostas, que esses servidores têm pleno conhecimento da questão da não existência legal dos setores relativamente à estrutura formal existente na Prefeitura Municipal de Porto Alegre e que essa relação pode ser prejudicial à própria Secretaria.

Essas constatações são facilmente suportadas por várias observações que os servidores apuseram no espaço em branco, logo após as respostas fechadas, ficando claras as conseqüências da informalidade em muitos setores da Secretaria, senão vejamos:

“É relevante, pois a formalização facilitaria o aporte de recursos para qualificação, reciclagem, dimensionamento da necessidade real de pessoal, etc” (Q.1)

“Acho relevante, pois a falta do organograma, além de passar a idéia de desorganização, também impede que os servidores tenham total conhecimento dos procedimentos da Secretaria”. (Q.4)

“Relevante, pois agregaria modernidade, legalidade e recursos específicos para que a atividade fim fosse priorizada ou não, dentro do enfoque do administrador”. (Q.10)

“A informalidade torna vaga a argumentação para suprir necessidades de recursos humanos da SMAM, como a solicitação de novos assistentes administrativos para os setores que necessitam destes servidores”. (Q.14)

É lembrada pelos questionados, inclusive, a questão da nulidade ou validade dos atos administrativos praticados pelos servidores nos setores informais, uma vez que nos processos administrativos as chefias e os técnicos apõem suas assinaturas em pareceres e encaminhamentos onde consta seu nome, sua função e o setor onde realizou as atividades, donde se poderia deduzir que este setor existiria de fato e de direito e a atividade realizada pelo servidor estaria nas atribuições do setor, e estas estariam arroladas no documento legal que lhe teria dado existência jurídica. Nota-se, através das observações dos servidores, esta preocupação:

“Poderia haver um questionamento legal em termos dos atos administrativos praticados pelos servidores que ocupam estes cargos informais, sem falar na questão da hierarquia”. (Q.3)

“Se não existe a formalização legal, dificilmente poderão as chefias ser responsabilizadas por eventuais desvios, etc, o que no serviço público é de extrema importância”. (Q7)

“Relevante, pois não causa prejuízos diretos às ações. No entanto, é preciso consolidá-los para conferir a eles segurança jurídica. Outrossim, a formalização proporcionará planejamento a médio e longo prazo de ações, blindando contra decisões políticas que possam vir a excluí-las”. (Q.13)

De outras observações também podemos obter informações que dizem respeito à modernização dos serviços, ao desvio das remunerações e às lotações dos servidores em setores informais em detrimento dos setores já existentes, além da importância de alguns

setores informais em função de suas atividades essenciais. Por todas essas constatações é que podemos afirmar que a informalidade do organograma afeta sobremaneira os setores na SMAM e que o grau de percepção do problema entre os servidores pesquisados é expressivo, além do nível importante de relevância acusado pelos servidores.

### 6.2.3 Informalidade: Por que existe?

Para que a pesquisa pudesse levantar entre os próprios servidores quais suas opiniões sobre as razões da existência desta informalidade e do porquê de não serem utilizados os trâmites normais ou legais para a criação de novos setores, formulou-se a seguinte questão:

2. Sabendo que os setores só podem ser criados através de Leis Municipais, você acha que isso não é feito devido à:

1ª Resp. ( ) à falta de vontade e apoio da cúpula da Secretaria para a área administrativa regularizar a situação,

2ª Resp. ( ) Aos problemas políticos existentes na Câmara Municipal, que poderiam impedir a reestruturação dos órgãos municipais,

3ª Resp. ( ) à inércia pela excessiva burocracia da legislação para realizar esta tarefa,

4ª Resp. ( ) Não haver interesse dos próprios setores informais em regularizá-la, enquanto beneficiados por esta informalidade,

5ª Resp. ( ) ao fato de que a informalidade dos setores não impede a realização dos serviços, havendo um comodismo da administração em realizar tais mudanças,

Observações ( ) \_\_\_\_\_

Das respostas marcadas na questão a quinta resposta recebeu o percentual de 61%, a primeira resposta recebeu 32,2% das marcações, seguido da quarta resposta, com 23,72%, da terceira, com 16,9% e da segunda com apenas 8,47%.

Destas marcações se pode deduzir que para os servidores da SMAM a não adoção dos trâmites legais para a criação dos setores é mais interno do que externo, haja vista terem marcado de forma mais concentrada as respostas que apontam para o comodismo da administração, à falta de apoio da cúpula da Secretaria à área administrativa e à falta de interesse dos próprios setores informais em serem formalizados, porém nas observações também é citada a colaboração da administração centralizada para a continuidade do problema. Note-se que a burocracia relacionada ao problema e as relações políticas porventura existentes na Câmara de Vereadores para aprovar as Leis Municipais quase que não foram levadas em consideração, julgando-se que a informalidade existe porque não há, na SMAM, ações mais efetivas no sentido de regularizar esta questão, complementadas pela inércia da administração centralizada em mudar o quadro, através de ações da Secretaria

Municipal de Administração. Esta é a percepção que se pode obter das observações apostas pelos respondentes logo abaixo da questão:

“Ao longo do tempo já houve vários seminários com esta finalidade, mas acaba na falta de entrosamento e comando na Secretaria de Administração da Prefeitura”. (Q.7)

“Falta vontade política da administração centralizada e administrativa (SMAM) para regularizar. Após decisão tomada é necessário formar um grupo de trabalho para concluir e encaminhar à CMPA”. (Q. 10)

“Ao aumento nos gastos da Prefeitura com a criação de mais cargos de chefia, o que foi declarado pela SMA em algumas reuniões que tratavam do assunto”. (Q. 15)

“À falta de recursos na Prefeitura para disponibilizar Funções Gratificadas para as chefias, necessárias à formalização dos setores”. (Q.17)

Em complemento a essas observações foi constatado também na pesquisa documental que, apesar de terem sido levadas a efeito várias tentativas de se reestruturar a Secretaria e de adequar o seu organograma às atividades que executa, as decisões políticas sempre foram fundamentais na não implementação destas novas estruturas na SMAM, desperdiçando-se, com isso, vários e importantes estudos realizados, principalmente na década de 80, feitos em conjunto por comissões de servidores da SMAM e técnicos da Secretaria de Administração. A causa principal da não implementação de um novo organograma na SMAM, na maioria das vezes em que foram realizados estes estudos, teve por justificativa a falta de recursos, o ônus que iriam acarretar à administração centralizada a criação de novos cargos e funções de chefia.

Entre outras observações também se pode encontrar as que apontam problemas internos, como o enfraquecimento do setor administrativo da SMAM, a falta de capacitação do pessoal envolvido nas discussões e as divergências internas quanto ao que seria melhor para a própria Secretaria, bem como as observações e discussões de caráter político, que combinam estes fatores com a visão política dos partidos que administraram a Secretaria ao longo do tempo.

#### **6.2.4 Informalidade: Percepção da Causa**

Na questão da continuidade da criação de setores sem a devida formalidade e na tentativa de conhecer a opinião dos pesquisados sobre o porquê das causas, na sua concepção, dessa prática continuar existindo até hoje, aos servidores foi aplicada a seguinte questão:

4. Com o passar do tempo, vemos vários setores sendo criados informalmente pelos agentes políticos, descentralizando atividades ou criando novos serviços na Secretaria. Você acha que essa prática se deve:

1ª Resp. ( ) à falta de um planejamento estratégico da Secretaria, objetivando um crescimento organizado e planejado,

2ª Resp. ( ) à uma postura democrática ainda não estabelecida na Secretaria, que leve em conta a opinião dos servidores efetivos e dos setores já estabelecidos,

3ª Resp. ( ) à falta de uma cúpula administrativa forte, formada por um corpo técnico efetivo e com capacidade para planejar e orientar o crescimento da Secretaria,

4ª Resp. ( ) a uma visão momentânea daqueles que dirigem a Secretaria, que não levam em conta o histórico e a necessidade de um crescimento organizado do Órgão

Observações ( ) \_\_\_\_\_

Nesta questão a resposta que mais obteve apontamentos foi a quarta, com 54,23% das respostas marcadas, seguida da primeira e terceira, que receberam ambas o percentual de 42,37% das marcações, a segunda recebeu apenas 6,77% das respostas, entre os 59 pesquisados.

Analisando-se esta distribuição das respostas, pode-se obter, como resultado, que fica claro à maioria dos pesquisados que a visão política momentânea dos agentes políticos que comandam a administração da Secretaria, muito influencia na criação ou desativação dos setores, tendo em vista a própria concepção de defesa do meio ambiente destes agentes políticos, não levando em consideração o histórico de atuação da própria Secretaria, acarretando aos servidores o problema da descontinuidade administrativa dos projetos que estariam sendo realizados e, conseqüentemente, da insegurança em idealizar projetos a longo prazo para seus setores. Esta concepção fica evidente quando se verifica que as respostas mais marcadas a seguir são justamente as que contém alusões sobre falta de planejamento estratégico do órgão e à falta, pelo menos no momento desta pesquisa, de pessoal capacitado na área administrativa da Secretaria para se conseguir idealizar um plano de longo prazo dos projetos da Secretaria, que servisse de orientação aos servidores na tomada de decisões em suas atividades e que servisse de ponto de partida nas políticas a serem implementadas no momento da assunção de uma nova administração.

Para confirmar essa análise, abaixo constam algumas das observações feitas pelos servidores subjetivamente na mesma questão:

“A uma visão fundamentalmente política, visando ocupar coordenações com cargos de confiança, inclusive de acordo com a distribuição de cargos entre partidos ou entre tendências partidárias”. (Q.3)

“A vontade dos dirigentes de colocar em prática programas/idéias/propostas relacionadas à visão ambiental num prazo exíguo de 4 anos”. (Q.9)

“À uma visão político-social-ideológica que norteia o grupo administrador. É muito difícil não ocorrer esta relação. O grupo vem para administrar para o seu eleitorado e seus interesses. Isso quase sempre determina a extinção, sucateamento ou a criação dos setores”. (Q.14)

Também observações relacionadas ao aumento da demanda da população em relação aos serviços prestados pela SMAM e à necessidade de agilidade na criação de setores para atender esta demanda, surgiram entre as observações, dispostas a seguir:

“Ao aumento da demanda e tentativa de atendê-la, ainda que sem a recomposição do quadro de servidores, reduzido em decorrência de aposentadorias, exonerações, etc.”. (Q.1)

“Todos os setores criados têm suas funções e são necessários. É uma resposta ao aumento da demanda do setor ambiental. O que acontece é que deveriam ser formalizados. Se a criação dependesse da formalização prévia, a SMAM estaria parada no tempo”. (Q.13)

Em análise a todas estas afirmações, podemos constatar que os servidores com cargo de chefia se ressentem de um planejamento estratégico ou de longo prazo no órgão, feito em conjunto por servidores capacitados e técnicos de visão política, o qual norteasse um crescimento mais organizado da Secretaria em relação às suas demandas e sua própria estrutura. Através deste planejamento talvez se pudesse aproveitar mais a visão privilegiada dos servidores sobre a defesa do meio ambiente, adquirida pelo conhecimento prático e pela experiência de trabalho, e o próprio histórico da Secretaria para que se definisse a necessidade de criação de novos setores no momento adequado e formalmente, com seus recursos e atribuições bem definidos.

### **6.2.5 Informalidade: Como Afeta o Trabalho**

Na questão a seguir, foi solicitado aos pesquisados que se pronunciassem subjetivamente sobre como os setores em que trabalham são afetados pela questão da informalidade:

5. Algumas atividades realizadas pelos setores não formais afetam as atividades de outros setores formalizados. O setor do qual é responsável é afetado de alguma forma por essa relação? Essa relação é positiva, no sentido de auxiliá-lo na realização de suas atividades? Comente sobre isso.

Nas respostas obtidas dos 59 respondentes, vários foram os problemas relatados, dos quais alguns são relacionados a seguir pelas respostas mais elaboradas dos respondentes.

Como a informalidade afeta a hierarquia:

“Cito a questão da hierarquia, onde temos dificuldades pela desconhecimento do organograma, visto que nos reportamos a vários setores da SMAM. Além disso, o desconhecimento dos outros setores em relação às responsabilidades e atividades que cada setor realiza, o que acaba confundindo, e vários documentos vêm parar neste setor, quando deveriam ser enviados para outro (...)”. (Q. 4)

“Não se pode criar setores sem a especificação de uma hierarquia muito bem definida e conhecida por todos. Não há condições de se criarem cargos de chefia

sem que se remunerem os servidores com a respectiva FG ou CC. A criação cada vez mais especializada de áreas técnicas leva os servidores aí lotados a ficarem restritos a questões muito específicas de seu trabalho, sem a noção do todo, sem contar o esvaziamento dos setores administrativos”. (Q.8)

“Nosso setor está inserido num quadro de total informalidade, pois hierarquicamente pertence a uma Coordenação, detenho um cargo de chefe de um setor e coordeno outro, além de estar sendo remunerado através de uma FG que pertence à outra Supervisão, da qual minha Coordenação não faz parte. O resultado é que não se pode saber a quem responder hierarquicamente. Quanto à relação com os outros setores, formais ou informais, não há qualquer problema, até pela natureza do trabalho que exercemos”. (Q.9)

#### Como afeta o fluxo de informações:

“Problemas genéricos, principalmente no fluxo das informações, pois o serviço público é necessariamente formal. As informações, inclusive de planejamento precisam estar disponíveis e recuperáveis a qualquer momento, o que só a formalidade garante.” (Q. 2)

“Afeta na falta de comunicação e na falta de sabermos qual a hierarquia das atividades, bem como a questão das rotinas necessárias para os documentos e processos fazerem na cadeia hierárquica. Às vezes, o que era feito ontem de uma forma, hoje já passou a ser de outra, só que ninguém foi comunicado, o que acarreta insegurança nos servidores. Há uma “conturbação”, onde muito poucos sabem como proceder em todas as situações”. (Q. 38)

“Como somos várias equipes informais, às vezes as decisões que são tomadas afetam a todas, porém ainda é deficiente a integração destas equipes, o que pode prejudicar o fluxo de informações e o andamento do próprio trabalho destas equipes”. (Q.39)

#### Como afeta as rotinas administrativas formais:

“ (...) Os documentos que são dirigidos a este setor, muitas vezes não estão no padrão formal do serviço público, mesmo que justificados pela pressa ou pela rapidez nas ações, podem acabar acarretando problemas mais tarde”. (Q.42)

“O principal problema que enfrentamos neste setor é sobre os encaminhamentos dos processos administrativos, pois quando os servidores que fazem o encaminhamento não conhecem a máquina administrativa da Secretaria ou da Prefeitura mesmo, muitas vezes os processos são encaminhados para locais de trabalho equivocados, o que acarreta demora nas informações e desvios desnecessários”. (Q.44)

“A informalidade afeta principalmente nas compras em licitações, quando não podemos justificar a compra dos materiais para uso em setores que “não existem”. Da mesma forma não podemos justificar a vinda de pessoal quando da realização de concursos públicos, porque estes setores não estão no organograma da SMAM”. (Q.45)

#### Como afeta na distribuição dos servidores existentes:

“A informalidade afeta esta seção, no sentido de que ao serem criados novos setores sem que hajam servidores e FG disponíveis, sempre acaba nesta seção a decisão de onde conseguir servidores para o setor ou de onde deve ser retirada a FG para remunerar o novo Chefe. Isto complica muito nossa relação com os outros setores”. (Q.17)

“Sim, a informalidade afeta a todos de um modo geral, pois alguns setores, como a EAA, ficaram muito deficientes devido à defasagem de pessoal para atender os outros setores, causando com isso um impacto negativo na execução das atividades



relacionadas a este setor. A falta de recursos humanos qualificados nos setores também é um reflexo disso”. (Q.25)

#### Como afeta na obtenção de recursos:

“O que mais prejudica é a falta de previsão orçamentária para este setor, sendo assim o planejamento de gestão do local fica prejudicado, outrossim, não há descrição e definição inerente aos recursos humanos que devem trabalhar no setor, o que também dificulta a vida da Chefia”. (Q.19)

“Apesar de os serviços fluírem normalmente, temos problemas em relação ao envio de recursos e à captação de verbas federais, que no nosso caso, poderíamos obter caso fôssemos setores formais, apresentando um bom projeto na PMPA”. (Q.31)

“Afeta na requisição de recursos humanos e na compra de equipamentos mais caros, uma vez que somos informais”. (Q.49)

#### Como afeta no conhecimento das atribuições dos setores:

“Principalmente a falta de esclarecimento das competências de cada setor”. (Q.48)

“O principal problema que enfrentamos é falta de definição exata das atribuições de cada setor ou equipe”. (Q.11)

“A falta de certeza sobre pessoas e chefias que devem assinar documentos importantes para retirada de materiais ou solicitar serviços à DCM”. (Q.23)

“A falta de um novo regimento da SMAM prejudica o andamento do fluxo das demandas, pois não há clareza e amparo legal das atribuições. (...)”. (Q.35)

#### Como afeta na falta de planejamento e adoção de uma rotina adequada para criação dos setores necessários ao desempenho das atividades da Secretaria:

“Até o momento não está definido na SMAM uma rotina adequada para a criação dos setores, dependendo esta da vontade e da decisão exclusivas do Titular da Pasta e seus Assessores diretos, terminando às vezes, num processo sem uma discussão mais aprofundada com outros interessados ou a criação de alguns setores com atividades que poderiam ser realizadas por setores já existentes. A falta de um Fórum idôneo para as tratativas sobre estas questões na Secretaria se faz ressentir, desembocando na atual situação de informalidade de setores importantes na SMAM”. (Q.56)

“Um dos principais problemas que vejo na Secretaria é a falta de planejamento, tanto para seu crescimento organizacional, como para a execução de suas atividades. As rotinas vão se construindo no dia a dia, por vontade e competência de seus servidores, nada tendo a ver com os dirigentes, que deveriam sim fazer um planejamento dessas atividades, para que todos os servidores soubessem seus propósitos e pudessem lhes auxiliar no atingimento de suas metas e objetivos”. (Q.59)

Das 59 respostas obtidas, sendo que uma mesma resposta poderia conter diversos aspectos da vida funcional dos respondentes, se consegue extrair algumas importantes constatações, inferidas nos índices percentuais a seguir:

- a) Em 25% delas há alusões à falta de padronização ou alteração das

rotinas administrativas e como isso pode prejudicar a rotina normal das atividades,

b) Em 25% se consegue ver a preocupação com a falta de pessoal administrativo e como os setores sofrem com esse problema, bem como a falta de qualificação dos servidores,

c) Em 21% das respostas há a indicação dos problemas relacionados à comunicação, fluxo de informações e integração dos setores, formais ou não, advindos da informalidade do organograma,

d) Em 20% se constata que é bastante expressiva a falta de conhecimento, pelos próprios chefes, das atribuições dos setores, ou até mesmo da finalidade de suas atividades, bem como em alguns casos, quem responde pelo setor,

e) Na análise das respostas também se consegue observar que foram também relatados problemas relacionados à hierarquia, remunerações das chefias, necessidade ou não da criação de alguns setores, aquisição de verbas e materiais, planejamento e na relação com a comunidade.

### **6.2.6 Informalidade: Como Resolver o Problema na SMAM**

A questão que foi colocada a seguir se referia a como solucionar os problemas referentes à informalidade dos setores. Na tentativa de saber quais as sugestões dos servidores, foi-lhes questionado o seguinte:

6. Em alguns casos, a informalidade dos setores pode afetar as atividades que a SMAM disponibiliza à população, como no caso de desativação ou extinção de um desses setores informais, por exemplo. Sobre este problema você sugere:
- 1ª Resp. ( ) Fazer um estudo técnico que leve em conta as atividades de cada setor, as disponibilidades de pessoal e a formalização dessa estrutura através de Lei,
- 2ª Resp. ( ) Que os servidores deveriam ser chamados a sugerir mudanças e participar ativamente da criação ou extinção de setores, evitando com isso uma banalização dos serviços distribuídos à população,
- 3ª Resp. ( ) Que a estrutura da SMAM deveria ser repensada através da ótica de sua mão de obra e dos serviços que realmente são necessários no momento atual, evitando-se o inchaço da organização com a criação de setores temporários,
- 4ª Resp. ( ) Que estas mudanças (criação e extinção) deveriam ser realizadas somente com a criação de cargos e funções, com recursos já estabelecidos na Lei, não prejudicando os setores que já existem formalmente, como acontece atualmente,
- 5ª Resp. ( ) fazer concurso público para preenchimento das vagas criadas pelos setores informais, porém formalizando-os
- 6ª Resp. ( ) \_\_\_\_\_

Nesta questão a resposta mais apontada foi a primeira, com 44,06% das respostas marcadas, seguida da segunda, terceira e quinta respostas, com o mesmo percentual de 30,5% das marcações, e por último a quarta resposta que recebeu 25,42% das respostas, entre os 59 pesquisados.

Como se pode observar a resposta mais marcada foi a mais óbvia, justamente o caminho certo para que se consigam criar setores na administração pública e esta posição é clara devido ao número de apontamentos dos servidores. A realização de estudo técnico é a primeira opção para quem quer mudar algo no serviço público, somente é necessário cuidar sob que tipo de visão ou prisma se vê e se deseja a mudança e é nesta questão que as outras respostas complementam a primeira: participação dos servidores, que as mudanças fossem feitas pela ótica dos recursos disponíveis e que não se onere ainda mais os servidores que atualmente estão em atividade na Secretaria. Por último, e não menos importante, é a visão de 25% dos servidores que se devem criar estes setores com o respaldo da criação de novos cargos e funções, estabelecidos em Lei, para que o trabalho feito atualmente pelos setores já existentes não fique prejudicado.

Esta posição se evidencia nas observações apostas pelos pesquisados:

“Que se criassem instrumentos que não permitissem que a estrutura formal fosse expandida, ou seja, novas tarefas, novas equipes, com prejuízo das existentes”. (Q.2)

“Um procedimento de reestruturação jamais poderia ser coordenado e levado a efeito somente por cargos políticos”. (Q.3)

“Fomos, por várias vezes, chamados a participar da discussão do organograma da Secretaria, sendo pela última vez na atual gestão, porém o processo perdeu-se em si mesmo. Havia, inclusive, portaria ou instrução do Secretário constituindo o grupo de trabalho. Trabalhamos especificamente em nossa Supervisão, mas considerávamos o processo fragmentado, pois não havia previsão de discussão da SMAM como um todo, mas sim a união dos trabalhos setorializados”. (Q.9)

Entre essas observações surgiu, inclusive, a explanação de um exemplo de como se fizeram e se fazem estas mudanças dentro de um outro órgão público na Prefeitura de Porto Alegre, experiência vivenciada por um dos servidores:

“O DMAE já fez estudo técnico por empresa licitada que continha a obrigatoriedade de entrevistar funcionários de cada setor. Foi engavetado por gerar desacordo entre funcionários e administração da época. Mais tarde, quase dez anos depois, muitas das mudanças propostas foram “polidas” e adotadas por programas de qualidade. Hoje o Departamento é ícone municipal em formalização de organograma, padronização de procedimentos e processos. O que mais impressiona é que se tem notícia de que a administração atual do órgão não consegue abater estas conquistas, mantendo o DMAE como exemplo a ser seguido devido à qualidade dos serviços e a organização estarem estanhos à ação dos administradores”. (Q.21)

Pelas respostas fica evidenciado, em primeiro lugar, que os servidores se preocupam com o futuro do órgão e querem participar das mudanças sempre que elas devam ocorrer. Em segundo lugar, almejam o que já aconteceu no DMAE, encontrar uma fórmula de crescimento e organização para que as mudanças tenham um controle institucional da própria Secretaria, afastando com isso as mudanças por visões míopes dos administradores ou por visões

políticas de curto prazo. Tem-se claro que é a partir desta concepção de desenvolvimento da Secretaria que seus setores e atividades poderão absorver melhor as mudanças inerentes às trocas de comando, evitando-se, com isso, a descontinuidade administrativa de seus planos e projetos.

### **6.2.7 Informalidade: A Importância dos Setores Informais na Percepção dos Servidores.**

Para se ter uma idéia de quanto os setores informais estão inseridos e o quanto afetam as atividades dos setores na SMAM, foi apresentado, na questão 3, aos pesquisados um quadro contendo do lado esquerdo o nome de todos os setores informais e uma escala de 1 a 5 relacionada a um grau de importância, em que os pesquisados deveriam marcar, conforme sua própria percepção, a relevância dos setores para o alcance dos objetivos das atividades da Secretaria, conforme cabeçalho da questão, a seguir:

3. Entre os setores da SMAM que nunca foram formalizados, há alguns cruciais para o desempenho das atividades da Secretaria, como as Zonais e a Coordenação de Licenciamento Ambiental. Há outros que fazem atividades que poderiam ser incorporadas por outros setores formais. Nos setores relacionados abaixo, de uma nota de 1 a 5, conforme o grau de importância das atividades destes setores:

Da tabulação dos dados marcados obteve-se o seguinte resultado inicial, relativo à quantidade de marcações nos graus de importância pelos pesquisados, em percentuais: o número 1 (**Pouca importância, pode ser incorporado ou extinto**) foi marcado apenas 7,62% das vezes para todos os setores; o número 2 (**Pouca importância atualmente, mas deve ser formalizado**) foi marcado 6,06%; o número 3 (**É importante para a SMAM, deve ser formalizado e fortalecido**) em 15,77% das vezes; o número 4 (**É muito importante para a SMAM, deve ser formalizado e fortalecido**) em 12,64% das marcações e o número 5 (**É imprescindível para a SMAM, sua formalização deve ser imediata**), foi marcado em 25,16% das vezes. No restante das marcações, 32,72%, os servidores se abstiveram de marcar, desconheciam o setor ou suas atividades ou ainda, não sabiam relacionar as atividades ou o setor à importância que têm para a Secretaria.

De uma análise preliminar destes dados, é possível tabulá-los da seguinte forma:

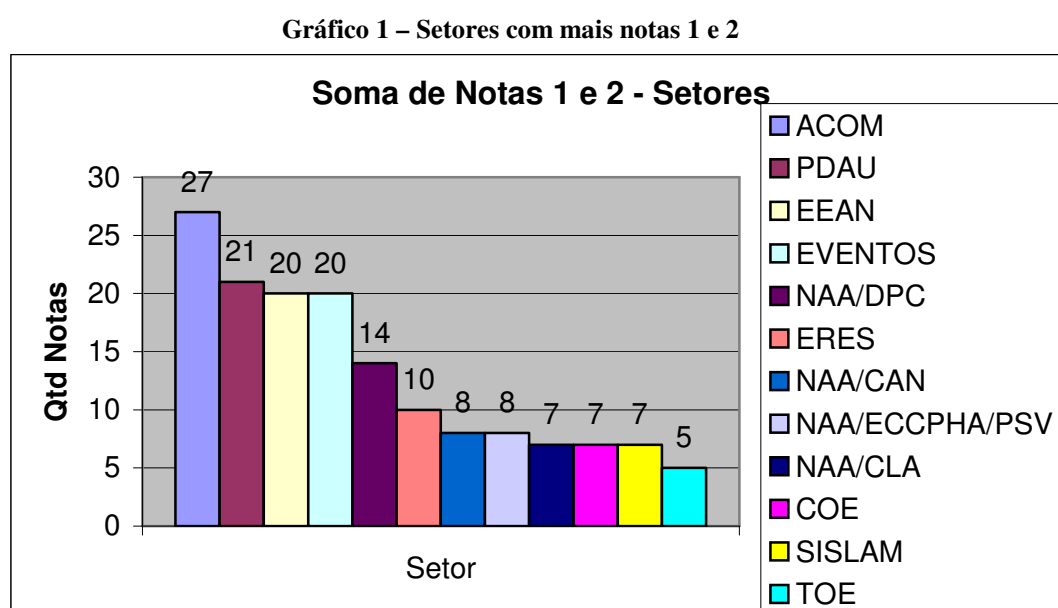
- a) Há um percentual importante de servidores que ocupam cargos de chefia que não sabem que outros setores existem, não sabem quais as atividades que estes setores executam dentro da Secretaria ou não têm conhecimento suficiente das tarefas

executadas por outros setores para lhes relativizar um determinado grau de importância,

- b) Das marcações válidas, em 53,57% delas os servidores julgaram que os setores são importantes, muito importantes ou mesmo imprescindíveis à SMAM, devido à sua finalidade e ao grau de importância das tarefas que executam e sugerem que os setores sejam formalizados o mais breve possível, dando-lhes condições para melhor cumprirem suas tarefas,
- c) Em somente 13,68% das respostas, os servidores acham que alguns setores têm pouca importância para a Secretaria e podem, em alguns casos, serem extintos ou incorporados por outros setores.

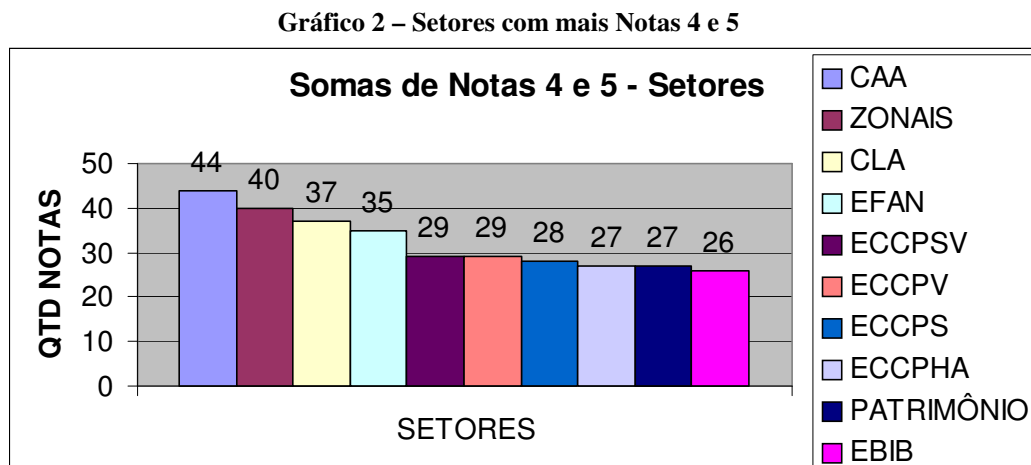
A marcação da tabela obviamente também se presta a apontar como os setores elencados foram avaliados na pesquisa entre as chefias da SMAM, o que se não é um dado que se possa levar em consideração para realmente extinguir alguns setores, se podem verificar claramente quais setores devem ter suas atividades reformuladas ou mesmo absorvidas por outros setores, a fim de atingirem um maior grau de integração e reconhecimento dentro da Secretaria ou ainda aqueles que devem ser imediatamente formalizados para que tenham melhores condições de executarem as atividades para as quais foram criados.

No **Gráfico 1** a seguir, se apresentam os setores que mais tiveram marcações nas Notas 1 e 2:



Fonte: Própria

Na contrapartida, temos os setores que receberam mais marcações nas Notas 4 e 5, apresentadas no **Gráfico 2**, a seguir:



Fonte: Própria

## 7 Conclusões

Antes de concluir, é importante ressaltar que as expectativas do pesquisador quanto ao levantamento dos dados referentes à estrutura informal existente na SMAM em muito foram suplantadas pelo nível das respostas obtidas e pela participação efetiva dos servidores, bem como pela extrapolação das características que envolveriam essa pesquisa em torno da estrutura organizacional da Secretaria. Essas características organizacionais que foram evidenciadas pela pesquisa fazem, obviamente, parte desta organização e caberá ao pesquisador tentar incluí-las nestas conclusões, uma vez que de alguma forma afetam o trabalho dos servidores e prejudicam a consecução de suas tarefas, como conseqüências, em algum momento, do problema relacionado à informalidade dos setores. São, portanto, inerentes ao trabalho e ao desenrolar de suas atividades, e a relação estabelecida entre estas características e a realidade pode ou não ser prejudicial à organização, pode gerar harmonia ou conflito, desenvolvimento ou estagnação, eficiência no serviço prestado ou não atendimento dos objetivos. Através da percepção da configuração dessa relação é que a administração pode tirar suas próprias conclusões e agir no sentido de melhor utilizar estas informações.

Em um primeiro momento, da análise mais aprofundada dos dados obtidos na pesquisa foi possível concluir que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre carrega, atualmente, graves disfunções organizacionais na sua estruturação e que estas distorções acabam por se refletir, muitas vezes, na efetividade das atribuições de seus diversos setores e conseqüentemente nas atividades exercidas pelos servidores nestes setores, o que de certa forma responde o objetivo principal desta pesquisa. Carecem, no entanto, estas afirmações, de maior profundidade para explicar e explicitar de onde realmente surgiram as bases desta conclusão. É o que se pretende a partir de então.

Primeiramente, no estudo do organograma existente, foi possível verificar que apesar de a SMAM se tratar de um órgão essencialmente burocrático, pela sua condição de órgão público, as características mais determinantes deste modelo de organização não estão sendo atendidas pela sua administração nos últimos tempos, o que por conseqüência acabou formando uma organização mista, sem meios nem fins bem definidos, ficando desestabilizada do ponto de vista administrativo, ora agindo com o máximo de eficiência em suas atividades, ora esbarrando em sua própria ineficiência, pela falta de normatização e regulamentação de seus procedimentos mais simples. Apesar das diversas tentativas de se regularizar a situação dos setores não formais, procurando-se abstrair do real um organograma onde pudesse ser

possível alocar os recursos e as demandas existentes, até o momento as administrações que comandaram a Secretaria não lograram este objetivo, o que de certa maneira é instigante, pois se há crescimento da demanda, há crescimento das especializações das atividades que são realizadas pela Secretaria e há, inclusive, um aumento da arrecadação de receita devido ao crescimento dessas atividades, não se percebe onde a criação de um novo organograma da Secretaria pudesse prejudicar a Administração Centralizada, que tem como principal justificativa da não realização desta tarefa o aumento das despesas com a criação de novos cargos e funções. Parece óbvio, em uma análise mais superficial, que com os setores formalizados e um novo organograma funcionando a plena força, com suas atividades e atribuições bem definidas sendo realizadas com mais eficiência e efetividade, que a Secretaria pudesse atender muito mais demandas e com isso, além de outros benefícios, aumentar a arrecadação da receita sobre seus serviços, o que de alguma forma compensaria as despesas em relação à criação de novos cargos da Administração Centralizada. No entanto, nesta pesquisa, devido ao seu foco, não foi possível comprovar esta afirmação, a qual carece de estudos mais especializados e mais profundos para sua confirmação.

Voltando ao foco da pesquisa, que trata da informalidade na criação dos setores, cuja taxa percentual atinge um índice de quase 50% na Secretaria, foi possível concluir, pelas respostas dadas pelos servidores, que esta situação induz os servidores efetivos, principalmente, a um comportamento de dúvida e de desmotivação, uma vez que além de não serem chamados a opinar quando da criação desses setores, muitas vezes esses setores são ocupados por cargos em comissão, apesar de existirem quadros perfeitamente capazes de cumprir a tarefa ora criada. A reboque disso, a falta de comunicação interna e a explicitação dos motivos da criação e/ou desmembramento de alguns setores também podem ser apontadas como causas dessa desmotivação. Fica visível que a complexidade da questão estrutural, já que mal definida e carente de regulamentações, atinge profundamente uma parte crucial de qualquer organização: seus membros e, adiante, atingem as relações interpessoais, os processos internos e a relação com o ambiente externo que, em última análise, é a demanda da população não atendida ou mal atendida. Estas concepções ficam bem definidas quando se observa que mesmo chefes de setor de nível 3 não sabem para que servem alguns setores e não sabem quais benefícios suas atividades podem trazer no atingimento dos objetivos da SMAM. Esses objetivos, aliás, juntamente com a missão e a visão da Secretaria, carecem ser especificados e difundidos e o resultado dessas ações entre os servidores, será, com certeza, de extrema utilidade para a administração, no sentido de que todos poderão saber qual sua parcela de participação para torná-los possível.



Seguindo-se na análise, no levantamento dos dados referentes à remuneração dos cargos, observa-se que a não-remuneração dos cargos de chefia ocupados por servidores efetivos levam também à desmotivação e ao descontentamento, ou seja, na desconfiança da capacidade administrativa dos seus dirigentes e por conseqüência na tentativa de se fazerem realizar as propostas político-administrativas dos agentes políticos que comandam a SMAM. Cria-se, com essa malfadada ação, uma sub-hierarquia de servidores, os quais são chamados à responsabilidade quando há problemas a serem enfrentados, mas não gozam de nenhum benefício em relação à repartição de recursos ou outros benefícios da ocupação do cargo. A prática, que a um primeiro momento era temporária, de se retirar as remunerações referentes ao exercício de chefias dos servidores que já a incorporaram no decorrer do trabalho de anos, tornou-se regra e, ao não serem substituídas essas remunerações por qualquer outro tipo de incentivo, somente intensificam o sentimento de frustração e descontentamento, que se tornam crescentes e importantes para a análise das disfunções organizacionais, na medida em que já atingem um percentual em torno de 20% dos setores da SMAM, além de criarem uma situação ilegal, totalmente inapropriada para um setor público de modelo burocrático, que se apresenta na forma de setores acéfalos, sem cargos de chefia formais e válidos.

Na análise dos dados referentes ao questionário aplicado aos servidores, se pode concluir que:

- a) Os servidores conhecem o problema e sabem das conseqüências que a informalidade traz para cada setor da SMAM,
- b) O nível de relevância que os servidores acusaram para o problema é importante e com certeza pode servir de termômetro da sua (in)conveniência dentro da Secretaria,
- c) Sabem que a informalidade não é resolvida principalmente porque as atividades continuam sendo realizadas e não há conseqüências mais sérias para a Secretaria, além da lenta deterioração de alguns setores administrativos,
- d) Quanto à continuidade do problema, a criação informal de novos setores, os servidores apontam como principais causas a visão momentânea dos dirigentes e à falta de uma cúpula administrativa forte e capacitada o bastante para realizar um planejamento que organize esses acontecimentos na SMAM,
- e) Que a informalidade afeta a todos os setores sem exceção, principalmente na desorganização da hierarquia, no fluxo de informações, na mudança ou no

desconhecimento das rotinas administrativas mais simples, na distribuição dos servidores, na impossibilidade de se obter recursos humanos e materiais e nas verbas oficiais para os projetos, na falta de conhecimento das atribuições dos setores e principalmente na dificuldade de se realizar um planejamento a mais longo prazo,

- f) Que a solução para a informalidade na SMAM passa pela realização de um estudo técnico qualificado que leve em consideração a participação dos servidores, que seja feito pela ótica dos recursos disponíveis e que os servidores não sejam onerados com as mudanças advindas desse estudo,
- g) Que após a informalidade ser debatida e solucionada pelas vias legais, que seja criado um processo interno na SMAM que impossibilite a criação de novos setores sem a definição legal,
- h) Finalmente, que há setores na SMAM que devem ser imediatamente formalizados, dando-lhes melhores condições de cumprirem com suas atribuições, uma vez que são imprescindíveis para o funcionamento da Secretaria e, de outro lado, os pesquisados apontam aqueles setores que são merecedores de mais atenção por parte dos dirigentes, haja vista suas atividades não serem conhecidas ou integradas o bastante ou estas não serem importantes, na visão dos pesquisados, para a consecução dos objetivos da Secretaria.

Por todas estas questões, se pode concluir, ao cabo desta pesquisa, que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre, um órgão essencialmente burocrático e que a princípio deveria incorporar os preceitos e características deste modelo de organização vem, ao longo dos anos, como diriam Foguel e Souza (1986), se “deteriorando”, e apresenta na relação entre suas características organizacionais e o ambiente interno uma situação conflitiva, que sem uma ampla mudança de ações e concepções por parte de seus dirigentes, acabará ultrapassando as fronteiras do ambiente interno e se disseminará até o ambiente externo.

De todas as estruturas internas e setoriais que se encontram na SMAM, a despeito da importância de todas as atividades que são realizadas pelos setores, ficou comprovado que a mais prejudicada e fragilizada por todas as disfunções organizacionais apresentadas é a área administrativa, talvez por se tratar de uma área meio, a qual não interage com a população ou não tem suas atividades avaliadas pelos cidadãos. No entanto, esta área é extremamente sensível a essas disfunções e acaba por afetar o andamento de todas as outras atividades, pois

sem uma execução confiável e adequada de suas atividades, as atribuições dos outros setores podem ser vitalmente afetadas. Por causa dessas distorções que acontecem na área administrativa, muitas características da organização acabam sendo afetadas: a comunicação interna, a relação intra-setores, a regulação das rotinas administrativas, a coordenação e apoio às atividades administrativas, e, principalmente, a execução e o controle de um planejamento mais estratégico que determine qual o caminho que a instituição deve seguir para atingir com eficiência e efetividade seus objetivos, sem com isso sacrificar seus servidores e sua estrutura organizacional.

Isto posto, e ao término deste trabalho, podemos verificar que esta pesquisa levantou com propriedade muitas das disfunções organizacionais existentes na Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre e que essas disfunções ligadas à informalidade dos setores existentes na Secretaria ainda carecem de muitos estudos e análises, a fim de se chegar a conclusões mais definitivas e elaboradas, na tentativa de fazer da SMAM um órgão público com uma estrutura capaz de atender suas necessidades internas com eficiência e prestar um serviço público de mais qualidade ao cidadão porto-alegrense.

## Referências

- ABRAHAMSON, E. **Mudança Organizacional**. 1ª Ed. São Paulo: M. Books do Brasil Ltda, 2006.
- ALBERTIN, A. I. **Administração de Informática: Funções e Fatores Críticos de Sucesso**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- BECKER, F., FARINA, S., SCHEID, U. **Apresentação de Trabalhos Escolares**. 7ª Ed. Porto Alegre: Prodil, 1984.
- BERGUE, S. T. **Estrutura de Cargos na Administração Pública Municipal**. 1ª Ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Ícone. 1990.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Manual do Prefeito**. Rio de Janeiro: IBAM, 1967.
- CASTOR, B. V. J. **Estado e Administração Pública: Reflexões**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP, 1987.
- CASTRO, C.M. **A Prática da Pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.
- CERVO, A. L., BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 3ª Ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.
- D'ASCENÇÃO, L. C. M. **Organização, Sistemas e Métodos: Análise, Redesenho e Informatização de Processos Administrativos**. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FOGUEL, S., SOUZA, C. C. **Desenvolvimento Organizacional**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1985.
- FREITAS, H., JANISSEK, R. **Análise Léxica e Análise de Conteúdo: Técnicas complementares, seqüenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos**. Porto Alegre: Sphinx: Sagra Luzzatto, 2000.
- GRAHAM JR., C. B., HAYS, S. W. **Para Administrar a Organização Pública**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- HALL, R. H. **Organizações: Estrutura e Processos**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.
- JAMESON, S. H. **Que é Administração Pública: Testos Seleccionados de Administração Pública – Vol. I**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.
- KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.
- LIMA, C. A. N. **Administração pública: teoria e mais de 400 questões**. 2ª Ed. Rio de

Janeiro: Elsevier, 2005.

LUPORINI, C. E., PINTO, N. M. **Sistemas Administrativos: Uma Abordagem Moderna de O&M.** 1ª Ed., São Paulo: Atlas, 1985.

LODI, J. B. **História da Administração.** São Paulo: Pioneira, 1971.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração: Da Escola Científica à Competitividade em Economia Globalizada** 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em cinco configurações.** São Paulo: Atlas, 1995.

MIRANDA, M. P. **Organização & Métodos.** 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 1986.

MOTTA, F. C. P. **Teoria Geral da Administração: Uma Introdução.** 6ª Ed. São Paulo: Pioneira, 1977.

OLIVEIRA, M. A. G. **Cultura Organizacional: Coleção Empresa e Gerentes.** São Paulo: Nobel, 1988.

OURO, R. **Mudança Organizacional: soluções genéricas para projetos.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Administração. **Proposta de Reestruturação da SMAM.** Porto Alegre: 1988.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Legislação Municipal de Porto Alegre.** Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>> Acesso em 10 Set. 2008.

REZENDE, D. A. **Planejamento de Informações Públicas Municipais: Guia para planejar Sistemas de Informação, Informática e Governo Eletrônico nas Prefeituras e Cidades.** 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

REZENDE, D. A. CASTOR, B. V. J. **Planejamento Estratégico Municipal: Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração.** 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio do Curso de Administração.** São Paulo: Atlas, 1996.

SALDANHA, C. **Introdução à Gestão Pública.** São Paulo: Saraiva, 2006

SHARKANSKY, I. **Administração Pública.** 1ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

STARKEY, K. **Como as Organizações Aprendem: Relatos do sucesso de grandes**

**empresas.** São Paulo: Futura, 1997

TACHIZAWA, T. SCAICO, O. **A Organização Flexível:** Qualidade na Gestão por Processos. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

TEIXEIRA, H. J. SANTANA, S. M. **Remodelando a Gestão Pública.** 1ª Ed. São Paulo: Edgard Blücher Ltda, 1994.

VASCONCELLOS, E., HEMSLEY, J. R. **Estrutura das Organizações:** Estruturas Tradicionais, Estruturas para inovação, Estrutura matricial. São Paulo: Pioneira: Ed. Universidade de São Paulo, 1986.

YIN, R. K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookmann, 2005.

## ANEXO A – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO APLICADO

**“ Sendo de conhecimento de todos os servidores que na SMAM há diversos setores que foram criados apenas fisicamente sem definição e estrutura formais da Lei, apesar de contarem com cargo de chefia, servidores, etc, e uma vez que alguns destes setores realizam atualmente atividades que são imprescindíveis para o funcionamento das atividades públicas na Secretaria, esta pesquisa visa levantar os aspectos que se relacionam com esta distorção estrutural ao cotidiano dos servidores, seja nas relações intersetoriais, quanto nas relações interpessoais, de forma a verificar, na concepção dos servidores quais os problemas enfrentados por eles e as contribuições que eles têm a dar para a resolução desta disfunção organizacional.”**

### Questões:

1. Há atualmente um organograma informal na SMAM, onde muitos setores não fazem parte do organograma oficial da Secretaria, apesar de existirem de fato. Na sua opinião, esse problema estrutural é:

- Irrelevante, pois não muda nada no desenvolvimento dos trabalhos
- Relevante, pois sem a formalização os setores não existem na estrutura da Prefeitura
- Relevante, pois os setores informais não contam com suporte para a prática de suas atividades como os já formalizados,
- Não tem opinião formada sobre o assunto
- \_\_\_\_\_

2. Sabendo que os setores só podem ser criados através de Leis Municipais, você acha que isso não é feito devido:

- à falta de vontade e apoio da cúpula da Secretaria para a área administrativa regularizar a situação,
- Aos problemas políticos existentes na Câmara Municipal, que poderiam impedir a reestruturação dos órgãos municipais,
- à Inércia pela excessiva burocracia da legislação para realizar esta tarefa,
- Não haver interesse dos próprios setores informais em regularizá-la, enquanto beneficiados por esta informalidade,
- ao fato de que a informalidade dos setores não impede a realização dos serviços, havendo um comodismo da administração em realizar tais mudanças,
- \_\_\_\_\_

3. Entre os setores da SMAM que nunca foram formalizados, há alguns cruciais para o desempenho das atividades da Secretaria, como as Zonais e a Coordenação de Licenciamento Ambiental. Há outros que fazem atividades que poderiam ser

incorporadas por outros setores formais. Nos setores relacionados abaixo, de uma nota de 1 a 5, conforme o grau de importância das atividades destes setores para a Secretaria:

	<b>1</b> Pouca importância, pode ser incorporado ou extinto	<b>2</b> Pouca importância atualmente, mas deve ser formalizado	<b>3</b> É importante para a SMAM, deve ser formalizado e fortalecido	<b>4</b> É muito importante para a SMAM, deve ser formalizado e fortalecido	<b>5</b> É imprescindível para a SMAM, sua formalização deve ser imediata
ACOM					
CAA					
CDRH					
CEIA					
CLA					
COE					
EBIB					
ECCPHA					
ECCPS					
ECCPSV					
ECCPV					
EEAN					
EFAN					
EINFRA					
ERES					
EVENTOS					
NAA/CAN					
NAA/CLA					
NAA/DPC					
NAA/ECCPHA/P SV					
PATRIMÔNIO					
PDAU					
SEVIVE					
SISLAM					
TOE					
ZONAS					

4. Com o passar do tempo, vemos vários setores sendo criados informalmente pelos agentes políticos, descentralizando atividades ou criando novos serviços na Secretaria. Você acha que essa prática se deve:
- ( ) à falta de um planejamento estratégico da Secretaria, objetivando um crescimento organizado e planejado,
  - ( ) à uma postura democrática ainda não estabelecida na Secretaria, que leve em conta a opinião dos servidores efetivos e dos setores já estabelecidos,
  - ( ) à falta de uma cúpula administrativa forte, formada por um corpo técnico efetivo e com capacidade para planejar e orientar o crescimento da Secretaria,



( ) a uma visão momentânea daqueles que dirigem a Secretaria, que não levam em conta o histórico e a necessidade de um crescimento organizado do Órgão.

( ) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. Algumas atividades realizadas pelos setores não formais afetam as atividades de outros setores formalizados. O setor do qual é responsável é afetado de alguma forma por essa relação? No tocante a auxiliá-lo na realização de suas atividades essa relação é positiva ou negativa,? Relacione os principais problemas que você enfrenta com essa situação:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6. Em alguns casos, a informalidade dos setores pode afetar as atividades que a SMAM disponibiliza à população, como no caso de desativação ou extinção de um desses setores informais, por exemplo. Sobre este problema você sugere:

( ) Fazer um estudo técnico que leve em conta as atividades de cada setor, as disponibilidades de pessoal e a formalização dessa estrutura através de Lei,

( ) Que os servidores deveriam ser chamados à sugerir mudanças e participar ativamente da criação ou extinção de setores, evitando com isso uma banalização dos serviços distribuídos à população,

( ) Que a estrutura da SMAM deveria ser repensada através da ótica de sua mão de obra e dos serviços que realmente são necessários no momento atual, evitando-se o inchaço da organização com a criação de setores temporários,

( ) Que estas mudanças (criação e extinção) deveriam ser realizadas somente com a criação de cargos e funções, com recursos já estabelecidos na Lei, não prejudicando os setores que já existem formalmente, como acontece atualmente

( ) fazer concurso público para preenchimento das vagas criadas pelos setores informais, porém formalizando-os

( ) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## **ANEXO B - TABULAÇÃO DAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO**

Respostas Objetivas da Questão 1:

1. Há atualmente um organograma informal na SMAM, onde muitos setores não fazem parte do organograma oficial da Secretaria. Na sua opinião, essa situação se deve:
  - Irrelevante, pois não muda nada no desenvolvimento dos trabalhos, (1)
  - Relevante, pois sem a formalização os setores não existem na estrutura da Prefeitura (37)
  - Relevante, pois os setores informais não contam com suporte para a prática de suas atividades como os já formalizados (19)
  - Não tem opinião formada sobre o assunto (2)

Respostas subjetivas:

“É relevante, pois a formalização facilitaria o aporte de recursos para qualificação, reciclagem, dimensionamento da necessidade real de pessoal, etc” (Q.1)

“Poderia haver um questionamento legal em termos dos atos administrativos praticados pelos servidores que ocupam estes cargos informais, sem falar na questão da hierarquia”. (Q.3)

“Acha relevante, pois a falta do organograma, além de passar a idéia de desorganização, também impede que os servidores tenham total conhecimento dos procedimentos da Secretaria”. (Q.4)

“Se não existe a formalização legal, dificilmente poderão as chefias serem responsabilizadas por eventuais desvios, etc, o que no serviço público é de extrema importância”. (Q7)

“Acredito que poderão ser questionáveis os atos praticados por setores informais, pois sendo informais como seriam suas atribuições?” (Q8)

“A informalidade leva à canalização de recursos humanos e estruturais como suporte ao setor então criado mediante a visão do corpo dirigente que pode ser de curto ou médio prazo na perspectiva da continuidade dos trabalhos. Acaba-se seguindo o ditado popular; Despir um santo para vestir outro”. (Q.9)

“Relevante, pois agregaria modernidade, legalidade e recursos específicos para que a atividade fim fosse priorizada ou não, dentro do enfoque do administrador”. (Q.10)

“Com a estrutura organizada podemos evitar distorções descabidas e que geram descontentamento por parte dos servidores, uma vez que são contemplados servidores sem conhecimento e capacidade para a realização de certos procedimentos”. (Q.12)

“Relevante, pois não causa prejuízos diretos às ações. No entanto, é preciso consolidá-los para conferir a eles segurança jurídica. Outrossim, a formalização proporcionará planejamento a médio e longo prazo de ações, blindando contra decisões políticas que possam vir a excluí-las”. (Q.13)

“A formalização torna vaga a argumentação para suprir necessidades de recursos humanos da SMAM, como a solicitação de novos assistentes administrativos para os setores que necessitam destes servidores”. (Q.14)

“Relevante, pois a informalidade é um fator que conta para que as funções gratificadas sejam desviadas”. (Q.15)

“Relevante, pois considero de suma importância a formalização das Zonais Técnicas, uma vez que constituem o carro-chefe e de linha de frente da SMAM”. (Q.18)

“Relevante, porque as questões de responsabilidade e comprometimento se diluem no mar de informalidades”. (Q.21)

Respostas Objetivas da Questão 2:

2. Sabendo que os setores só podem ser criados mediante legislação específica, você acha que isso não é feito devido
- à falta de vontade e apoio da cúpula da Secretaria para a área administrativa regularizar a situação (19)
  - aos problemas políticos existentes na Câmara Municipal, que poderiam impedir a reestruturação dos órgãos municipais, (5)
  - à inércia pela excessiva burocracia da legislação para realizar esta tarefa, (10)
  - não haver interesse dos próprios setores informais em regularizá-la, enquanto beneficiados por esta informalidade (14)
  - ao fato de que a informalidade dos setores não impede a realização dos serviços, havendo um comodismo da administração em realizar tais mudanças (36)

Respostas Subjetivas da Questão 2:

“Ao somatório de fatores políticos, burocráticos e corporativos”. (Q.30)

“Comodismo por parte dos servidores por pura inércia, sem que esta esteja relacionada a benefícios ou prejuízos da informalidade”. (Q.1)

“Ao longo do tempo já houve vários seminários com esta finalidade, mas acaba na falta de entrosamento e comando na Secretaria de Administração da Prefeitura”. (Q.7)

“Ao enfraquecimento do setor administrativo, o que se reflete na percepção do quanto faz falta o trabalho que deveria ser feito por este setor”. (Q. 8)

“Falta vontade política da administração centralizada e administrativa (SMAM) para regularizar. Após decisão tomada é necessário formar um grupo de trabalho para concluir e encaminhar à CMPA”. (Q. 10)

“Querem fazer de forma perfeita, já modificando setores existentes informalmente, ao invés de formalizar o que existe, e depois melhorar”. (Q.11)

“A falta de interesse e pessoal capacitado para a tarefa nos lugares certos, pois o que visualizamos muitas vezes são técnicos ou servidores sem a qualificação necessária para o desempenho de certas atividades”. (Q.12)

“Ao desconhecimento sobre o que principia o Direito Administrativo sobre atos nulos”. (Q.14)

“Ao aumento nos gastos da Prefeitura com a criação de mais cargos de chefia, o que foi declarado pela SMA em algumas reuniões que tratavam do assunto”. (Q. 15)

“À falta de recursos na Prefeitura para disponibilizar Funções Gratificadas para as chefias necessárias à formalização dos setores”. (Q.17)

“Talvez por desconhecer a questão da informalidade dos setores existentes e o quanto é importante a formalização para o funcionamento da Secretaria em vários aspectos”. (Q.19)

“Nas vezes em que se tentou realizar tais mudanças, houve muitas divergências entre os servidores que participaram das comissões. É necessário dar prioridade a estes assuntos, inclusive promovendo a capacitação dos envolvidos antes da realização do estudo”. (Q.20)

Respostas Objetivas da Questão 4:

3. Com o passar do tempo vemos vários setores sendo criados informalmente pelos agentes políticos, descentralizando atividades ou criando novos serviços na Secretaria. Você acha que essa prática se deve:
- ( ) à falta de um planejamento estratégico da Secretaria, objetivando um crescimento organizado e planejado (25)
  - ( ) à uma postura democrática ainda não estabelecida na Secretaria, que leve em conta a opinião dos servidores efetivos e dos setores já estabelecidos (4)
  - ( ) à falta de uma cúpula administrativa forte, formada por um corpo técnico efetivo e com capacidade para planejar e orientar o crescimento da Secretaria (25)
  - ( ) a uma visão momentânea daqueles que dirigem a Secretaria, que não levam em consideração o histórico e a necessidade de um crescimento organizado do órgão (32)

Respostas da Questão 3:

SETOR	S/N	QTDD DE NOTAS VERIFICADAS				
	OUTRAS RESP	1	2	3	4	5
<b>CDRH</b>	<b>21</b>	3	4	11	7	13
<b>CLA</b>	<b>17</b>	1		4	4	33
<b>CEIA</b>	<b>18</b>	2	6	14	8	11
<b>EFAN</b>	<b>18</b>	1		5	7	28
<b>COE</b>	<b>22</b>	5	2	7	8	15
<b>EINFRA</b>	<b>22</b>	1	8	9	7	12
<b>ERES</b>	<b>25</b>	5	5	6	8	10
<b>EVENTOS</b>	<b>16</b>	8	12	14	4	5
<b>NAA/CAN</b>	<b>20</b>	8		14	5	12
<b>NAA/CLA</b>	<b>20</b>	7		12	6	14
<b>NAA/ECCPHA/PSV</b>	<b>21</b>	7	1	16	4	10
<b>PATRIMÔNIO</b>	<b>17</b>	1	2	12	16	11

<b>SEVIVE</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>10</b>
<b>SISLAM</b>	<b>24</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>15</b>
<b>TOE</b>	<b>20</b>	<b>5</b>		<b>13</b>	<b>9</b>	<b>12</b>
<b>EBIB</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>14</b>
<b>ZONAI</b>	<b>16</b>	<b>1</b>		<b>2</b>	<b>7</b>	<b>33</b>
<b>ACOM</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>CAA</b>	<b>10</b>			<b>5</b>	<b>11</b>	<b>33</b>
<b>NAA/DPC</b>	<b>20</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
<b>ECCPHA</b>	<b>19</b>		<b>6</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>17</b>
<b>ECCPS</b>	<b>19</b>		<b>4</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>19</b>
<b>ECCPSV</b>	<b>19</b>		<b>4</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>18</b>
<b>ECCPV</b>	<b>19</b>		<b>4</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>17</b>
<b>EEAN</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>PDAU</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>7</b>

Respostas Subjetivas da Questão 4:

“Ao aumento da demanda e tentativa de atendê-la, ainda que sem a recomposição do quadro de servidores, reduzido em decorrência de aposentadorias, exonerações, etc.”. (Q.1)

“ À ocorrência de uma idéia errada que associa formalidade à burocracia, quando na prática, uma estrutura formalizada tende a diminuir a necessidade de recursos de validação, ou seja, ajuda na redução da burocracia das atividades”. (Q.2)

“À uma visão fundamentalmente política, visando ocupar coordenações com cargos de confiança, inclusive de acordo com a distribuição de cargos entre partidos ou entre tendências partidárias”. (Q.3)

“ A acomodação de funções gratificadas aos servidores de cargos políticos”. (Q. 5)

“A vontade dos dirigentes de colocar em prática programas/idéias/propostas relacionadas á visão ambiental num prazo exíguo de 4 anos”. (Q.9)

“À morosidade do processo de formalização dos setores, incompatível com a agilidade pretendida pelos agentes políticos”. (Q.11)

“Todos os setores criados têm suas funções e são necessários. É uma respostas ao aumento da demanda do setor ambiental. O que acontece é que deveriam ser formalizados. Se a criação dependesse da formalização prévia,a SMAM estaria parada no tempo”. (Q.13)

“À uma visão político-social-ideológica que norteia o grupo administrador. É muito difícil não ocorrer esta relação. O grupo vem para administrar para o seu eleitorado e seus interesses. Isso quase sempre determina a extinção, sucateamento ou a criação dos setores”. (Q.14)

“Ao fato de que a criação de novos setores representa uma oportunidade de criar vagas para novos cargos em comissão”. (Q.15)

“Ao empreguismo que atinge toda hierarquia administrativa, o que comprova o quanto é desnecessária a criação de novos setores”. (Q.16)

Respostas da questão 5:

5. Algumas atividades realizadas pelos setores não formais afetam as atividades de outros setores formalizados. O setor do qual é responsável é afetado de alguma forma por essa relação? Essa relação é positiva ou negativa? Relacione os principais problemas que você enfrenta com essa situação:

“Falta de padronização dos procedimentos para situações semelhantes, uma vez que os setores são criados sem uma “herança” dos procedimentos do setor que o derivou, ou mesmo quanto à entrada de pessoal inexperiente e sem conhecimento da rotina para estas situações”. Relação negativa.” (Q.1)

“Problemas genéricos, principalmente no fluxo das informações, pois o serviço público é necessariamente formal. As informações, inclusive de planejamento precisam estar disponíveis e recuperáveis a qualquer momento, o que só a formalidade garante. Relação Negativa”. (Q.2)

“O fato de existirem setores onde as chefias são cargos políticos passageiros e com motivações não técnicas afeta bastante. Geralmente esses cargos políticos não têm conhecimento nem da Secretaria, nem da função, sendo, além de um entrave, um fator para a desmotivação de funcionários de carreira sérios e interessados. Relação Negativa”. (Q.3)

“Cito a questão da hierarquia, onde temos dificuldades pela desconhecimento do organograma, visto que nos reportamos a vários setores da SMAM. Além disso, o desconhecimento dos outros setores em relação às responsabilidades e atividades que cada setor realiza, o que acaba confundindo, e vários documentos vêm parar neste setor, quando deveriam ser enviados para outro setor de fiscalização”. Relação Negativa. (Q.4)

“Na questão do controle dos bens patrimoniais há uma relação negativa, pois podemos notar que os setores formais auxiliam mais, haja vista a expectativa de continuidade desses setores, enquanto que em setores informais recém criados ou que são constituídos somente por cargos em comissão, se contribui muito pouco para a efetivação deste controle, muitas vezes não atendendo as normativas e rotinas próprias para a movimentação dos bens. Entretanto, naqueles setores informais onde as atividades são mais efetivas e duradouras, como as zonais e NAA’s, por exemplo, esta relação é positiva”. (Q. 5)

“De mesma importância que a questão da informalidade dos setores é a questão da informalidade dos atos praticados por estes setores, o que prejudica em muito o trabalho em nosso setor, haja vista ser um setor de atividades meio. A aquisição de materiais muitas vezes não atende o que está previsto nas normas legais, o que onera em muito o Núcleo de Materiais. Não havendo obediência às normas pelos setores informais, fica mais difícil adequar os procedimentos mais tarde”. (Q.6)

“Felizmente este setor está diretamente ligado ao Diretor e as demandas enviadas são encaminhadas por ele, o que facilita muito as atividades, porém na Divisão muitos setores são informais e às vezes o tipo de comunicação nos processos administrativos não são compreensíveis, por se tratarem de promoções ambíguas ou desprovidas de qualquer nexos no tangente ao solicitado no processo. Isso denota o desconhecimento de alguns servidores em relação a estes procedimentos”. (Q.7)

“Não se pode criar setores sem a especificação de uma hierarquia muito bem definida e conhecida por todos. Não há condições de se criarem cargos de chefia sem que se remunerem os servidores com a respectiva FG ou CC. A criação cada vez mais especializada de áreas técnicas, leva os servidores aí lotados a ficarem restritos a questões muito específicas de seu trabalho, sem a noção do todo, sem contar o esvaziamento dos setores administrativos”. (Q.8)

“Nosso setor está inserido num quadro de total informalidade, pois hierarquicamente pertencemos a uma Coordenação, detenho um cargo de chefe de um setor e coordeno outro, além de estar sendo remunerado através de uma FG que pertence à outra Supervisão, da qual minha Coordenação não faz parte. O resultado é que não se pode saber a quem responder hierarquicamente. Quanto à relação com os outros setores, formais ou informais, não há qualquer problema, até pela natureza do trabalho que exercemos”. (Q.9)

“Principalmente no que tange à destinação de recursos humanos para os setores que, se formalizados legalmente no organograma, teriam recursos mais adequados com as suas atribuições, o que agilizaria o atendimento e o rendimento dos serviços públicos”. (Q.10)

“O principal problema que enfrentamos é falta de definição exata das atribuições de cada setor ou equipe”. (Q.11)

“No caso deste parque, sendo um setor formal, não temos problemas em relação à informalidade de outros setores, porém as rotinas administrativas “informais” é que nos prejudicam, e acarretam: a delegação das decisões não vêm do Diretor e sim diretamente do Supervisor; as decisões relativas à utilização de espaços do parque são definidas sem o prévio conhecimento do Administrador do Parque e; a falta de sensibilidade em relação ao tratamento de algumas questões funcionais e que as instâncias superiores, basicamente por serem cargos em comissão e não conhecerem a história da Secretaria, acabam tratando com total parcialidade, prejudicando a imagem dos servidores efetivos lotados nos cargos de Chefia”. (Q.12)

“Não encontramos problemas com a informalidade dos setores. A gestão ambiental é dinâmica e deve responder às demandas sociais, independente de formalização prévia, no entanto é preciso, oportunamente formalizá-los”. (Q.13)

“ Há um equívoco na afirmação do pesquisador, uma vez que o funcionamento dos setores formais ainda ocorre pelo suporte que os setores informais proporcionam, como no caso deste setor. Não vemos problemas em relação a isso”.(Q.14)

“Neste setor, que é formal, o que afeta é que a CC, que deveria estar sendo paga a esta gerência, está sendo paga a outro servidor, em outro setor, o qual nem mesmo tem capacidade técnica para exercer o cargo de nível superior que exerce, porque é de um cargo de nível médio, o que poderá acarretar problemas jurídicos no futuro à PMPA. Quanto a esta gerência, está recebendo uma FG menor, que deve ser de outro setor que não sabemos qual. Todas essas distorções nos levam a crer que as FG são recompensas, que não trazem consigo a responsabilidade do cargo de Chefia, que seria a verdadeira razão de recebê-la. Isso dificulta grandemente o gerenciamento dos setores”. (Q.15)

“Afeta, às vezes, o grau de responsabilidade dado a servidores em desvio de função ou totalmente despreparados. Isto faz com que as regras mais óbvias não sejam respeitadas e

acabam tomando caminhos adversos daqueles normais, afetando grandemente as atividades deste setor, que presta serviço a todos os outros setores. Na maioria das vezes as pessoas são colocadas nos setores, para cumprirem as tarefas, sem qualquer preparo ou ajuda”. (Q.16)

“A informalidade afeta esta seção, no sentido de que ao serem criados novos setores sem que hajam servidores e FG disponíveis, sempre acaba nesta seção a decisão de onde conseguir servidores para o setor ou de onde deve ser retirada a FG para remunerar o novo Chefe. Isto complica muito nossa relação com os outros setores”. (Q.17)

“Sendo este um setor informal, porém já inserido nas rotinas administrativas e operacionais da Secretaria, temos uma boa resposta das nossas demandas, porém a nossa informalidade nos prejudica no momento de solicitarmos servidores ou recursos materiais que demandem valores mais elevados. Nesses casos, sempre somos preteridos pelos setores já formalizados ou técnicos”. (Q.18)

“O que mais prejudica é a falta de previsão orçamentária para este setor, sendo assim o planejamento de gestão do local fica prejudicado, outrossim, não há descrição e definição inerente aos recursos humanos que devem trabalhar no setor, o que também dificulta a vida da Chefia”. (Q.19)

“Tendo em vista nosso trabalho ser bastante técnico e a Divisão permanecer intacta á “criação” de novos setores, não sentimos grande dificuldades na relação com os setores informais”. (Q.20)

“Objetivando-se a transparência dos processos produtivos do setor, a relação é sempre negativa. A informalidade só é positiva para procedimentos e relações escusas. Um dos maiores problemas é a falta de uma rubrica para justificar e obter recursos. As trilhas para a moralização da função pública nestes setores ficam tortuosas e muitas vezes se tornam um labirinto sem saída. A qualificação de pessoal e processos produtivos fica por conta da sorte na informalidade”. (Q.21)

“Nossa relação é positiva com os setores não formais, mesmo porque temos sido auxiliados por eles, mesmo que numa medida aquém do desejado, tendo em vista sua capacidade operacional”. (Q.22)

“A falta de certeza sobre pessoas e chefias que devem assinar documentos importantes para retirada de materiais ou solicitar serviços à DCM”. (Q.23)

“Muitas vezes este setor necessita de auxílio de setores informais para dar o andamento adequado a algumas atividades e demandas, porém a informalidade desses setores impede que estas demandas sejam adequadamente encaminhadas”. (Q.24)

“Sim, a informalidade afeta a todos de um modo geral, pois alguns setores, como a EAA, ficaram muito deficientes devido à defasagem de pessoal para atender os outros setores, causando com isso um impacto negativo na execução das atividades relacionadas a este setor. A falta de recursos humanos qualificados nos setores também é um reflexo disso”. (Q.25)

“Este setor somente tem a coloca que na maioria das vezes não tem problema com os setores informais, porém a dificuldade de conseguir pessoal para este setor talvez seja um reflexo desta informalidade”. (Q.26)



“Este setor não é prejudicado pela informalidade, apesar de ser um setor informal, pois seu trabalho é feito com ou sem apoio dos demais locais, e talvez este seja o principal problema, uma vez que depois de criado, os outros setores não têm uma certeza de suas atividades, o que por sua vez, acarreta a descrença e a falta de apoio para desempenhar um trabalho adequado que realmente contribua para a organização. Pela informalidade, inúmeras atividades que poderiam ser desenvolvidas, trazendo inúmeros benefícios a toda Secretaria, não acontecem ou não têm continuidade pelo descaso dos setores e não têm consequência nos setores que deveriam contribuir para a formalização deste setor”. (Q.27)

“Sinto que o trabalho deste setor não é valorizado como deveria, uma vez que quando são cobrados os cronogramas de envio de documentos e como devem ser enviados estes documentos, muitas vezes somos ignorados. Isto acarreta dificuldades no armazenamento dos papéis, muitas vezes muito importantes, que são guardados nas caixas de qualquer maneira, sem uma preocupação maior, o que dificulta encontrá-lo depois caso seja necessário”. (Q.28)

“Como somos informais e responsáveis pela conservação das árvores e das praças da cidade, de alguma forma estamos gerenciando o patrimônio histórico existente nestes locais com a informalidade. Os chefes destas repartições somente são tratados como chefes quando algum problema acontece e sua nomeação para algum grupo de trabalho não pode ser feita pela informalidade de se setor, que não existe na estrutura da Prefeitura. Outro problema é a captação de verbas constitucionais específicas, as quais não são possíveis de requerer a estes setores porque são informais, a não ser que venham em nome de setores formais”. (Q.29)

“Acho que as dificuldades não sejam porque os setores são informais, mas porque têm limitações, podendo em alguns casos ser negativa, como na falta de agilidade das respostas requeridas nos processos”. (Q.30)

“Apesar de os serviços fluírem normalmente, temos problemas em relação ao envio de recursos e à captação de verbas federais, que no nosso caso, poderíamos obter caso fôssemos setores formais, apresentando um bom projeto na PMPA”. (Q.31)

“Sinceramente não vejo relação interna negativa. O único ponto negativo que vejo é em relação à burocracia no atendimento às demandas do público externo”. (Q.32)

“Acho negativas as formas como são distribuídas as atividades administrativas quando são criadas novas equipes técnicas de trabalho. Como não existe pessoal administrativo em quantidade suficiente para atender estas atividades, os dirigentes passam as novas tarefas para os servidores que já atendem a uma quantidade enorme delas, de outros setores. Acho desrespeitosa esta forma de ação. Penso que a informalidade proporciona isso”. (Q.33)

“Neste núcleo administrativo trabalhamos somente com setores formais, portanto muito pouco temos contato com os setores informais de outras partes da Secretaria, a não ser os ligados à área administrativa, porém esta relação é bem tranqüila”. (Q.34)

“A falta de um novo regimento da SMAM prejudica o andamento do fluxo das demandas, pois não há clareza e amparo legal das atribuições. Outro problema é a carência de um planejamento de recursos humanos qualificados, o que vem impossibilitando a implantação de novas tecnologias em nosso setor, bem como o estabelecimento de Função Gratificada para a

Chefia. Além de um novo organograma, também é necessário estabelecer um fluxograma que permita tornar mais eficiente a comunicação entre os setores”. (Q.35)

“Muitas vezes as decisões são tomadas levando em conta as opiniões e necessidades de uma só equipe, sem consulta às demais, que são diretamente atingidas pelas decisões”. (Q.36)

“Nosso setor há muito deixou de ser prioridade na SMAM, mas o reflexo da informalidade e da criação de novos setores, mais técnicos e mais modernos, afetam na falta de pessoal que hoje temos no setor”. (Q.37)

“Afeta na falta de comunicação e na falta de sabermos qual a hierarquia das atividades, bem como a questão das rotinas necessárias para os documentos e processos fazerem na cadeia hierárquica. Às vezes, o que era feito ontem de uma forma, hoje já passou a ser de outra, só que ninguém foi comunicado, o que acarreta insegurança nos servidores. Há uma “conturbação”, onde muito poucos sabem como proceder em todas as situações”. (Q. 38)

“Como somos várias equipes informais, às vezes as decisões que são tomadas afetam a todas, porém ainda é deficiente a integração destas equipes, o que pode prejudicar o fluxo de informações e o andamento do próprio trabalho destas equipes”. (Q.39)

“A subdivisão desnecessária das tarefas ou atividades, tendo como exemplo as equipes de fiscalização, as quais eram comandadas por um setor somente, subdividiram-se em três equipes. Hoje fica difícil descobrir para qual devemos distribuir os documentos de autuações gerados em outros setores”. (Q.40)

“A informalidade se reflete na falta de integração e de comunicação mais eficiente entre os setores, o que dificulta o retorno dos pedidos de informação com agilidade. Em muitos casos, este setor tem que cobrar a devolução dos processos administrativos, para que se dê um fim aos procedimentos ou para que uma demanda simples seja atendida”. (Q.41)

“Em primeiro lugar, a informalidade retirou deste setor os servidores mais capacitados na função das rotinas administrativas, em segundo lugar há muitos setores que desconhecem essas rotinas e executam as atividades sem respaldo burocrático ou formal, o que muitas vezes acaba por termos que “acertar” de forma apressada, para evitar prejudicar algum servidor. Os documentos que são dirigidos a este setor, muitas vezes não estão no padrão formal do serviço público, mesmo que justificados pela pressa ou pela rapidez nas ações, podem acabar acarretando problemas mais tarde”. (Q.42)

“Sendo informais, não estamos totalmente integrados na Secretaria, pois temos a nítida impressão que ficamos de fora das decisões, cabendo-nos simplesmente cumprir as atividades que nos são impostas. Da mesma forma, quando temos alguma demanda e sendo setores essencialmente operacionais, esta muitas vezes é preterida pelas demandas de setores mais técnicos, o que resulta num trabalho operacional deficiente e que não atende aos anseios da população”. (Q.43)

“O principal problema que enfrentamos neste setor é sobre os encaminhamentos dos processos administrativos, pois quando os servidores que fazem o encaminhamento não conhecem a máquina administrativa da Secretaria ou da Prefeitura mesmo, muitas vezes os processos são encaminhados para locais de trabalho equivocados, o que acarreta demora nas informações e desvios desnecessários”. (Q.44)

“A informalidade afeta principalmente nas compras em licitações, quando não podemos justificar a compra dos materiais para uso em setores que “não existem”. Da mesma forma não podemos justificar a vinda de pessoal quando da realização de concursos públicos, porque estes setores não estão no organograma da SMAM”. (Q.45)

“Este setor, sendo formal e uma vez que as ações relativas ao nosso trabalho partem de nossa própria percepção, sendo muitas vezes complementadas pelos outros setores, não enfrentamos dificuldades no tocante à informalidade”. (Q.46)

“Tratando-se de um setor que basicamente trata com público externo e sendo formal, não enfrentamos dificuldades com a informalidade, até porque as atividades aqui executadas não afetam ou não influem nas atividades dos setores da SMAM”. (Q.47)

“Principalmente a falta de esclarecimento das competências de cada setor”. (Q.48)

“Afeta na requisição de recursos humanos e na compra de equipamentos mais caros, uma vez que somos informais”. (Q.49)

“Esta Coordenação já está há muito inserida no organograma, mesmo sendo informal, o que de certa forma a privilegia perante setores informais criados recentemente, até mesmo na execução de suas atividades ligadas ao público, o que nos dá uma certa facilidade em resolver nossos problemas, mas sabemos da dificuldade que outros setores têm em solucioná-los”. (Q.50)

“Quando setores são criados aleatoriamente, sem uma maior discussão para sua finalidade e no “meio” da hierarquia, muitas vezes o que estava funcionando direito, passa a ser mais dificultoso, até que o setor “aprenda” as rotinas de seu trabalho. Isto prejudica a agilidade, a comunicação e o próprio cidadão, que não vê sua demanda ser atendida o mais breve possível”. (Q. 51)

“O que preocupa muito, como coordenador de área, é que muitos setores que são criados, muitas vezes são compostos por servidores vindo de outras Secretarias ou de CCs, o que, caso seja extinto, toda a produção de conhecimento que foi realizada pode vir a se perder, uma vez que atende uma necessidade momentânea, política ou não”. (Q.52)

“Vejo muitos setores informais, que já existem há anos, ainda enfrentando dificuldades na obtenção dos recursos para realizarem de forma mais adequada sua tarefa. Dou o exemplo das Zonais, que mesmo fazendo um trabalho de frente à população, não contam com as condições ideais para a execução destes trabalhos. Essas condições de que falo às vezes são as mais básicas, como os uniformes, o material de proteção, a máquina mais adequada para o trabalho, as condições das instalações para os servidores, a falta de remuneração adequada, etc. “. (Q.53)

“A falta de técnicos, a “disputa” por servidores administrativos, o desfalque dos setores administrativos pelos setores mais técnicos, a impossibilidade de preencher estas lacunas nos setores, porque uma vez os setores não sendo formalizados, as vagas para este não são abertas e não podem ser preenchidas por novos servidores”. (Q.54)

“A validação dos atos dos servidores que exercem chefias em setores informais, ou que no momento não estão sendo remunerados para chefiarem seus setores, podem ser colocadas em dúvida. Temos como exemplo mais recente a CLA, que ainda não foi formalizada, apesar de prestar um serviço essencial ao desenvolvimento da cidade. Será que as autuações e multas aplicadas não poderiam ser questionadas, devido a este problema?”. (Q.55)

“Até o momento não está definido na SMAM uma rotina adequada para a criação dos setores, dependendo esta da vontade e da decisão exclusivas do Titular da Pasta e seus Assessores diretos, terminando às vezes, num processo sem uma discussão mais aprofundada com outros interessados ou a criação de alguns setores com atividades que poderiam ser realizadas por setores já existentes. A falta de um Fórum idôneo para as tratativas sobre estas questões na Secretaria se faz ressentir, desembocando na atual situação de informalidade de setores importantes na SMAM”. (Q.56)

“Um dos problemas acarretados pela informalidade e pela criação de setores sem critérios mais fortes, acabam por problematizar a questão da distribuição das Funções Gratificadas. Há setores com o mesmo nível hierárquico na SMAM onde os Chefes ganham remunerações diferentes e isto acaba por contribuir na falta de integração dos setores. A falta de reestruturação destas gratificações, a fim de adequá-las aos níveis corretos, é da mais absoluta importância”. (Q.57)

“Vejo que não é somente um problema interno da SMAM, porque a estrutura organizacional atual da Secretaria perante a PMPA não existe. Desta questão decorrem diversas distorções - lotação de servidores, remunerações inadequadas, desvios de função, setores que não existem para a PMPA, patrimônio lotado em setor diferente da realidade, entre outros. Estas distorções podem afetar inclusive o alcance de alguns objetivos da Secretaria”. (Q.58)

“Um dos principais problemas que vejo na Secretaria é a falta de planejamento, tanto para seu crescimento organizacional, como para a execução de suas atividades. As rotinas vão se construindo no dia a dia, por vontade e competência de seus servidores, nada tendo a ver com os dirigentes, que deveriam sim fazer um planejamento dessas atividades, para que todos os servidores soubessem seus propósitos e pudessem lhes auxiliar no atingimento de suas metas e objetivos”. (Q.59)

Respostas Objetivas a Questão 6:

6. Em alguns casos, a informalidade dos setores pode afetar as atividades que a SMAM disponibiliza à população, como no caso de desativação ou extinção de um desses setores informais, por exemplo. Sobre este problema você sugere:
  - ( ) Fazer um estudo técnico que leve em conta as atividades de cada setor, as disponibilidades de pessoal e a formalização dessa estrutura através de Lei (26)
  - ( ) que os servidores deveriam ser chamados a sugerir mudanças e participar ativamente da criação ou extinção de setores, evitando com isso uma banalização dos serviços distribuídos à população (18)
  - ( ) que a estrutura da SMAM deveria ser repensada através da ótica de sua mão de obra e dos serviços que realmente são necessários no

momento atual, evitando-se o inchaço da organização com a criação de setores temporários (18)

( ) que estas mudanças (criação e extinção) devessem ser realizadas somente com a criação de cargos e funções, com recursos já estabelecidos na Lei, não prejudicando os setores que já existem formalmente, como acontece atualmente (15)

( ) fazer concurso público para preenchimento das vagas criadas pelos setores informais, porém formalizando-os (18)

Respostas Subjetivas à questão 6:

“Que se criassem instrumentos que não permitissem que a estrutura formal fosse expandida, ou seja, novas tarefas, novas equipes, com prejuízo das existentes”. (Q.2)

“Um procedimento de reestruturação jamais poderia ser coordenado e levado a efeito somente por cargos políticos”. (Q.3)

“É necessário também um estudo mais integrado entre todas as Secretarias, uma vez que temos setores de educação ambiental em mais Secretarias ou Departamentos, o que poderia ser coordenado por uma só estrutura”. (Q.5)

“Fomos, por várias vezes, chamados a participar da discussão do organograma da Secretaria, sendo pela última vez na atual gestão, porém o processo perdeu-se em si mesmo. Havia, inclusive, portaria ou instrução do Secretário constituindo o grupo de trabalho. Trabalhamos especificamente em nossa Supervisão, mas considerávamos o processo fragmentado, pois não havia previsão de discussão da SMAM como um todo, mas sim a união dos trabalhos setorializados”. (Q.9)

“Não concordo que a informalidade dos setores pode afetar as atividades que a SMAM disponibiliza à população”. (Q.13)

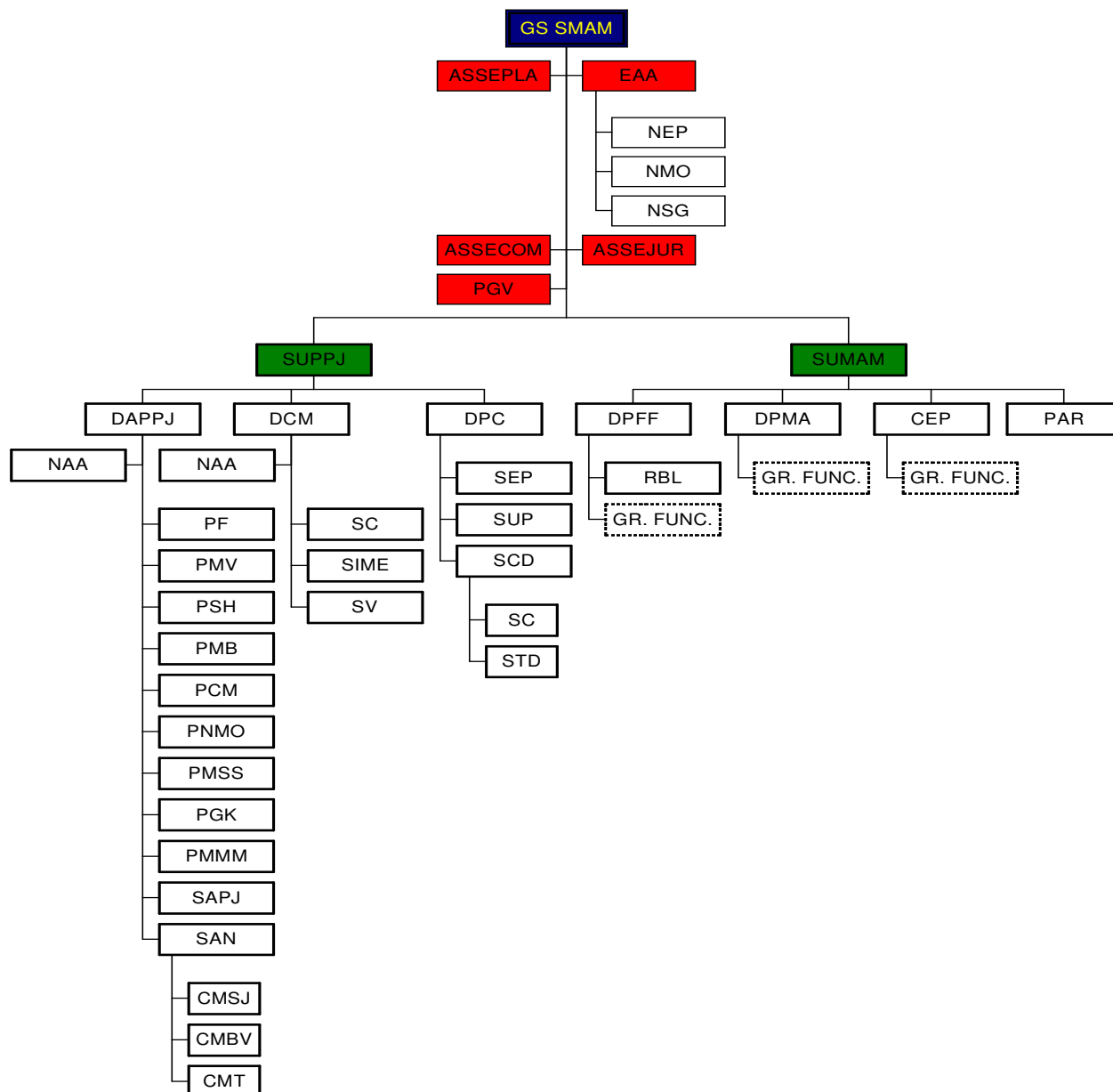
“Fazer um estudo técnico que leve em conta as atividades de cada setor para a partir desse estudo formalizar a estrutura de acordo com a necessidade dos serviços (não é necessário analisar as disponibilidades de pessoal, mas sim a necessidade da existência do serviço, devendo, se necessário, abrir concurso)”. (Q.15)

“O DMAE já fez estudo técnico por empresa licitada que continha a obrigatoriedade de entrevistar funcionários de cada setor. Foi engavetado por gerar desacordo entre funcionários e administração da época. Mais tarde, quase dez anos depois, muitas das mudanças propostas foram “polidas” e adotadas por programas de qualidade. Hoje o Departamento é ícone municipal em formalização de organograma, padronização de procedimentos e processos. O que mais impressiona é que se tem notícia de que a administração atual do órgão não consegue abater estas conquistas, mantendo o DMAE como exemplo a ser seguido devido à qualidade dos serviços e a organização estarem estantes à ação dos administradores”. (Q.21)

## ANEXO C – ORGANOGRAMAS DA SMAM DE PORTO ALEGRE

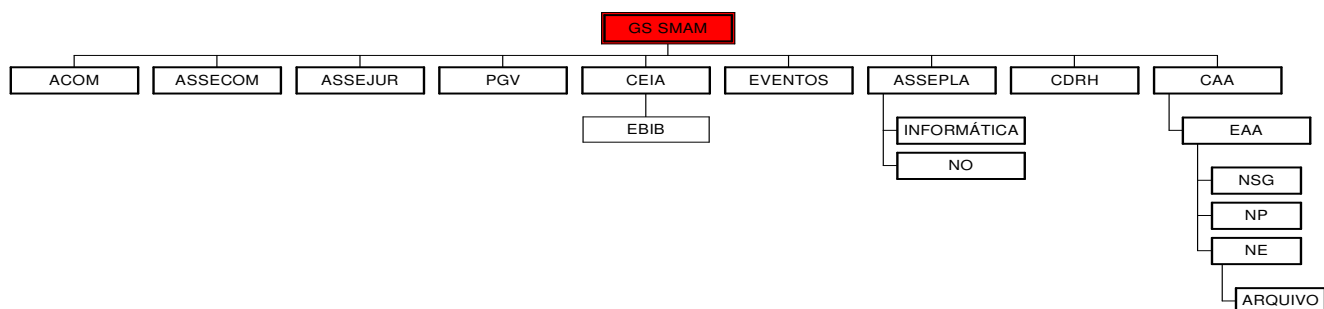
### Organograma Original com Setores Formalizados

**GABINETE** - (ASSESSORIAS - SUPERVISÕES - COORDENAÇÕES)

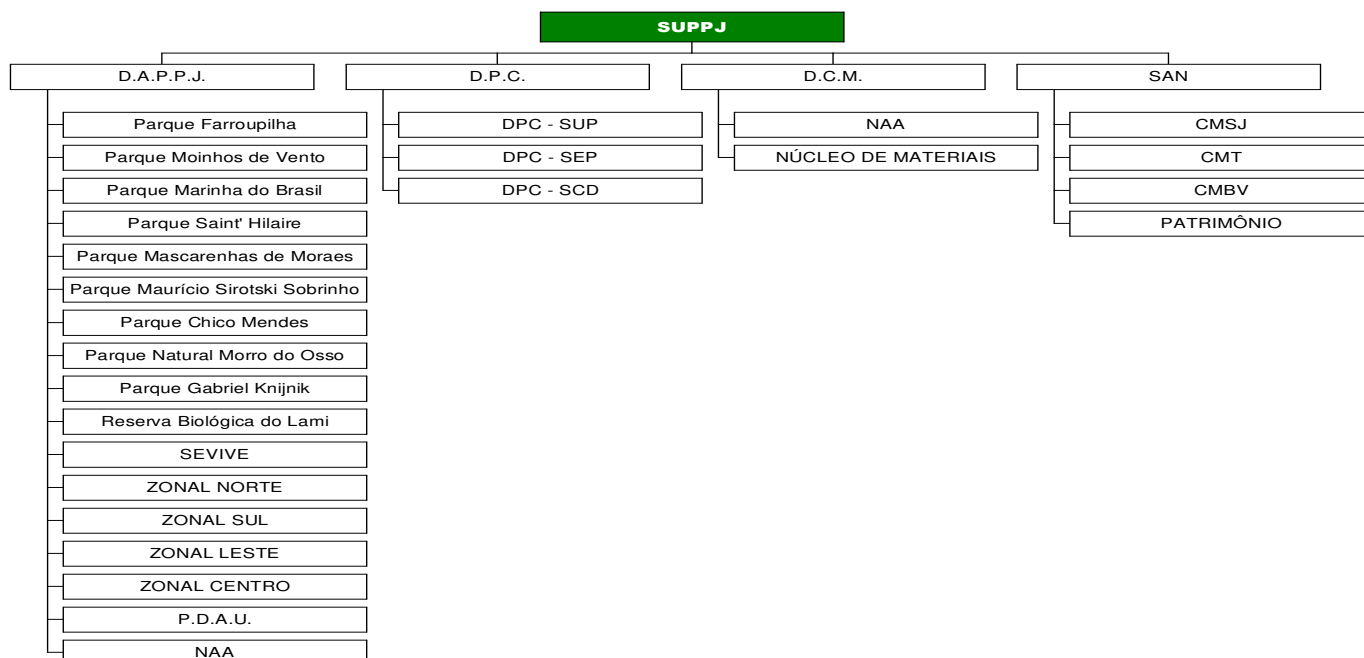


## Organogramas atuais (Informais)

### GABINETE - (ASSESSORIAS - SUPERVISÕES - COORDENAÇÕES)



### SUPPJ - Supervisão de Praças, Parques e Jardins



### SUMAM - Supervisão do Meio Ambiente

