

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Maria Gabriela Legramanti

**ESTUDO DE CASO SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO FUNDO  
MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE  
PORTO ALEGRE - FUNCRIANÇA**

Porto Alegre

2012

Maria Gabriela Legramanti

**ESTUDO DE CASO SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO FUNDO  
MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE  
PORTO ALEGRE - FUNCRIANÇA**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Mariana Baldi

Porto Alegre

2012

Maria Gabriela Legramanti

**ESTUDO DE CASO SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DOS  
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PORTO ALEGRE -  
FUNCRIANÇA**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Mariana Baldi

Conceito final: .....

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

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.

---

Prof.

---

Orientadora: Prof. Dra. Mariana Baldi

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a minha família que sempre acreditou em mim, me incentivando e sempre me mostrando que nada na vida é conquistado sem muito suor e perseverança. Meu pai e minha mãe foram e são grandes exemplos de determinação para mim.

Ao meu namorado e amigo de todas as horas, Luiz, por seu amor e compreensão, sempre me apoiando e motivando para que chegasse até aqui.

Ao apoio e motivação dos meus amigos que independente da distância física acompanharam meu crescimento tanto pessoal como profissional nesta etapa. Aos ombros que me cederam nas minhas dificuldades e aos sorrisos que compartilhamos nos momentos mais felizes.

Aos meus colegas de trabalho que tornaram este trabalho possível e mais agradável e que de longa data contribuem para que eu não me acomode diante das dificuldades que o serviço público apresenta, mantendo sempre acesa a vontade de mudar para melhor o ambiente de trabalho e o serviço prestado.

Agradeço aos meus professores ao longo do curso, principalmente à minha Orientadora, Dra. Mariana Baldi, que com muita paciência e dedicação tornou este sonho possível.

## RESUMO

Este trabalho trata da estruturação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. Criado em 1991, o Fundo vem a cada ano se destacando na captação de recursos no município através de incentivos fiscais da União. No entanto, a estrutura instituída em lei não tem acompanhado tal crescimento e se mantém a margem da expectativa quanto à eficiência e eficácia do serviço prestado. Em 2009 iniciaram tratativas para sua formalização e melhorias, no entanto o projeto não obteve sucesso. Em 2011, houve uma nova proposta de estruturação, a qual está em fase de implementação desde junho de 2012. Inicialmente buscou-se caracterizar a situação atual do fundo, conhecendo sua estrutura, seu fluxo e os problemas apresentados em cada um destes elementos através de entrevistas e análise de documentos. Analisou-se a proposta elaborada em 2009, a qual previa a formalização do fluxo e da estrutura existente na época bem como suas alterações e implicações na rotina e no resultado final do trabalho realizado, no entanto esta proposta não foi aceita pelos gestores e os problemas persistiram. A proposta atual que se encontra em fase de conclusão e implementação também foi objeto de análise, pois visa alterações mais profundas na estruturação do Fundo, como alteração do fluxo de trabalho, vinculação à Unidade superior imediata tanto técnica como administrativamente e mudança do espaço físico, correspondendo em grande parte as demandas do grupo de trabalho dos setores estudados: programação financeira e prestação de contas. Buscou-se elementos através de entrevistas semiestruturadas realizadas com o grupo de trabalho e análise de documentos disponibilizados bem como a pesquisa efetuada sobre a fundamentação teórica, a qual tem a função de instrumentar o analista, capacitando-o a tomar decisões e a fazer propostas e/ou sugestões com base nas mesmas. Quanto ao resultado da pesquisa, este foi satisfatório, pois através da coleta dos dados foi possível tomar conhecimento da rotina de trabalho da organização, bem como conhecer suas peculiaridades e suas relações internas e externas. Além disso, foi possível traçar uma comparação entre as propostas de estruturação e formalização do Fundo, analisando seus pontos positivos e negativos, bem como sugerindo mudanças.

**Palavras-chave:** estruturação, formalização, mecanismos de coordenação.

## **LISTA DE SIGLAS**

ASSEJUR – Assessoria Jurídica

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

DOPA – Diário Oficial de Porto Alegre

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FUNCRIANÇA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

SMCPGL – Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local

SMF – Secretaria Municipal da Fazenda

UPEO – Unidade de Programação e Execução Orçamentária

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

- Figura 1 - As cinco partes da estrutura organizacional**
- Figura 2 – Continuum do controle sobre o processo de decisão**
- Figura 3 – Centralização vertical e horizontal**
- Figura 4 – Descentralização horizontal limitada**
- Figura 5 – Descentralização vertical limitada**
- Figura 6 – Descentralização vertical e horizontal seletivas**
- Figura 7 – Descentralização vertical e horizontal**
- Figura 8 - As cinco forças exercidas dentro da organização**
- Figura 9 – Organograma da SMCPGL**
- Figura 10 – Organograma Atual do FUNCRIANÇA**
- Figura 11 – Organograma da Proposta 01**
- Figura 12 – Organograma da Proposta 02**

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1 – Evolução da Arrecadação do FUNCRIANÇA de 1996 a 2011**

**Tabela 2 – Evolução do número de doadores do FUNCRIANÇA de 2007 a 2011**

**Tabela 3 – Quadro resumo**

**Tabela 4 – Conteúdo do roteiro de entrevista**

**Tabela 5 – Formação dos funcionários de setores do FUNCRIANÇA**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	14
1.2. JUSTIFICATIVA .....	16
1.3. OBJETIVOS .....	17
1.3.1 Objetivo Geral .....	17
1.3.2 Objetivos Específicos .....	17
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>18</b>
2.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: FORMAS E IMPACTOS .....	18
2.1.1 Complexidade.....	20
2.1.2 Formalização .....	21
2.1.3 Centralização .....	21
2.2 DESIGN ORGANIZACIONAL .....	23
2.3 ESPECIALIZAÇÃO DO TRABALHO .....	24
2.3.1 Especialização Horizontal .....	25
2.3.2 Especialização Vertical.....	25
2.3.3 Ampliação do Trabalho .....	25
2.4 FORMALIZAÇÃO DO COMPORTAMENTO .....	25
2.4.1 A Burocracia.....	26
2.5 TREINAMENTO E DOCTRINAÇÃO.....	27
2.6 AGRUPAMENTO DE ESTRUTURAS .....	28
2.7 DIMENSÃO DA UNIDADE .....	29
2.8 SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE .....	30
2.9 DESCENTRALIZAÇÃO .....	31
2.9.1 Descentralização Vertical .....	32
2.9.2 Descentralização Horizontal.....	32
2.9.3 As 5 Configurações da Descentralização .....	33
2.10 AS CINCO ESTRUTURAS .....	35
2.10.1 Estrutura Simples.....	35
2.10.2 Burocracia Mecanizada .....	35
2.10.3 Burocracia Profissional .....	36
2.10.4 Adhocracia.....	36

2.10.5 Forma Divisionalizada.....	36
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>40</b>
3.1 DEFINIÇÃO DE CATEGORIAS ANALÍTICAS .....	40
3.2 COLETA DE DADOS .....	41
3.3 ANÁLISE DOS DADOS .....	42
3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	43
<b>4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE .....</b>	<b>45</b>
4.1 FLUXO DO FUNCRIANÇA .....	48
4.2 PROPOSTA 01.....	50
4.3 PROPOSTA 02.....	51
4.4 ANÁLISE .....	53
<b>5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

As organizações se diferenciam em função de suas características que compõem a estrutura organizacional. Segundo Araujo (2007), estruturação é uma forma sistematizada de agrupar atividades em frações organizacionais definidas seguindo um dado critério, visando à melhor adequação da estrutura organizacional e sua dinâmica de ação. É papel do gestor deter amplos conhecimentos sobre a organização e também um conhecimento crítico sobre suas dinâmicas a fim de garantir maior sucesso em sua jornada profissional.

O presente estudo compara dois modelos de estruturação elaborados para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança de Porto Alegre, com o intuito de formalizar a estrutura e o fluxo de trabalho, sugerindo o melhor formato estrutural a este setor bem como melhorias que podem ser incluídas em uma futura estruturação. Em um primeiro momento buscou-se conhecer a estrutura vigente, suas deficiências e gargalos, bem como os avanços já obtidos. Sendo assim formula-se a seguinte pergunta de pesquisa:

**“Como esta estruturação pode se configurar a fim de trazer credibilidade tanto às entidades como aos doadores e segurança aos operadores da organização?”**

Acredita-se que este trabalho tenha grande relevância pelo fato de trazer elementos que fundamentem tanto uma estruturação na administração pública como na administração privada, com o propósito específico de analisar os projetos desenvolvidos para o melhoramento dos serviços prestados pelo FUNCRIANÇA, bem como possibilitar um fluxo claro e seguro para o tipo de tarefa realizada pelos funcionários, visto que é um órgão que lida com significativos repasses de recursos financeiros e tem grande importância na execução de políticas públicas a crianças e adolescentes.

A fim de responder a questão acima destacada, buscou-se conhecer a estrutura atual, suas rotinas e peculiaridades. Bem como o que cada proposta de estruturação abrange e seus impactos. A análise dos dados coletados foi realizada traçando um comparativo entre as duas propostas apresentadas nos últimos anos para a estruturação e formalização do Fundo, destacando pontos que já atingiram níveis satisfatórios de execução e outros que devem sofrer alterações para qualificar o trabalho desenvolvido.

## 1. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre, FUNCRIANÇA, foi criado pela Lei Municipal nº 6.787/1991, a qual dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Município e é consolidado na Lei Complementar Municipal nº 628/2009. É regulamentado pelo Decreto Municipal nº 10.076/1991, baseado no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei Federal nº 8.069/1990.

É uma das diretrizes da política de atendimento do ECA, previsto em seu artigo 88, consoante o disposto na Lei Federal nº 4.320/1964, a qual institui os fundos especiais. É um instrumento de captação de recursos nos diversos segmentos da sociedade em favor da infância e da juventude e os aplica segundo as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. É um fundo público cujos recursos devem ser necessariamente aplicados no âmbito da política de atendimento e garantias de direitos de crianças e adolescentes na base territorial do município de Porto Alegre.

As receitas do FUNCRIANÇA são específicas, instituídas na Lei Orçamentária do Município, vinculadas à realização de programas de assistência social voltadas à garantia e defesa de direitos da criança e do adolescente, sendo sua aplicação vinculada às resoluções do CMDCA. As fontes de receitas são os Recursos Orçamentários destinados pelo Município, Estado e União, doações de pessoas físicas e jurídicas, multas previstas no ECA e outras receitas que venham a ser instituídas por lei. A principal fonte de receita é a renúncia fiscal da União de 6% de pessoas físicas e 1% de pessoas jurídicas do imposto de renda devido.

O FUNCRIANÇA é uma unidade orçamentária que integra o orçamento público municipal e é também uma das unidades administrativas da Secretaria Municipal de Coordenação Política e de Governança Local - SMCPGL, subordinado a Unidade de Programação e Execução Orçamentária desta Secretaria, mantendo a gestão financeira do conjunto de recursos alocados a sua responsabilidade para cumprimento da política de atendimento da Criança e do Adolescente, mediante a execução de programas a eles diretamente relacionados.

O FUNCRIANÇA, instituído em 1991, vem a cada ano ocupando um grande papel na execução de políticas públicas no município de Porto Alegre. Como mostra a tabela 1, fornecida pelo setor de programação financeira, a arrecadação anual do fundo cresce de

maneira expressiva, apesar da queda apresentada do ano de 2009 para 2010, apresentando rápida recuperação, bem como o número de doadores, tabela 2.

**Tabela 1 – Evolução da Arrecadação do FUNCRIANÇA de 1996 a 2011**

ANO	ARRECADAÇÃO	VARIAÇÃO (%)
1996	R\$ 340.000,00	-
1997	R\$ 450.000,00	32%
1998	R\$ 475.000,00	5%
1999	R\$ 585.000,00	23%
2000	R\$ 1.188.000,00	103%
2001	R\$ 1.413.000,00	18%
2002	R\$ 2.480.000,00	75%
2003	R\$ 3.136.000,00	26%
2004	R\$ 5.800.000,00	84%
2005	R\$ 7.553.000,00	30%
2006	R\$ 8.213.000,00	8%
2007	R\$ 9.025.000,00	9%
2008	R\$ 10.039.000,00	11%
2009	R\$ 10.900.000,00	8%
2010	R\$ 8.824.000,00	(19%)
2011	R\$ 9.700.000,00	9%

Fonte: balancetes anuais consolidados FUNCRIANÇA.

**Tabela 2 – Evolução do número de doadores do FUNCRIANÇA de 2007 a 2011**

ANO	NÚMERO DE DOADORES (pessoas físicas e jurídicas)
2007	1.566
2008	1.900
2009	2.478
2010	3.575
2011	3.217

Fonte: Declarações de Benefícios Fiscais encaminhadas à Receita Federal.

Atualmente o Fundo conta com 08 (oito) funcionários de carreira e um estagiário. Dentre eles uma gerente administrativa, uma recepcionista e os 06 (seis) demais como executores das atividades do Fundo propriamente ditas. O quadro é considerado muito enxuto para a demanda existente, visto que os recursos por ele repassados auxiliam a manutenção de entidades não governamentais, muitas delas dependentes em boa parcela destes valores para o pagamento de sua folha de pessoal e em alguns casos até da alimentação.

Em função do fluxo de trabalho o Fundo se dividiu em três setores, conforme houve a necessidade de cada etapa do processo. São eles:

- 1) Secretaria, a qual é responsável por receber a documentação para registro das entidades não governamentais e encaminhá-la ao CMDCA para análise, visita e aprovação da mesma. Depois de registrada, a entidade pode apresentar um projeto visando à captação de recursos junto a pessoas físicas

ou jurídicas, para tanto é expedido um certificado de captação de recursos em nome da entidade e do projeto apresentado com validade de dois anos, podendo ser renovado sempre que necessário. Estes projetos são recebidos pela Secretaria e encaminhados para apreciação do Conselho. Além deste fluxo vinculado ao Conselho, este setor também cuida do apoio administrativo dado tanto ao Fundo quanto ao CMDCA, como agendamento de motorista para visitas dos Conselheiros ou dos funcionários às entidades; cuida da folha ponto dos funcionários e expede as resoluções do CMDCA para posterior publicação no Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA. Atualmente são quase 500 entidades cadastradas no Conselho. Este setor conta com 02 (dois) funcionários.

- 2) Programação Financeira, este setor é responsável pelo controle de doações, programação do orçamento anual do Fundo, empenho, liquidação e pagamento dos recursos captados pelas entidades. Atualmente, o Fundo conta com aproximadamente 120 projetos captando, sendo que cada entidade pode ter no máximo três projetos ativos. Este setor conta com 02 (dois) funcionários.
- 3) Prestação de Contas, este setor é responsável por analisar a prestação de contas encaminhada pela entidade referente aos recursos públicos recebidos com base na legislação vigente. A equipe conta com 02 (dois) funcionários.

## 1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A questão que mais se destaca a ser trabalhada no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNCRIANÇA é a sua estrutura, a qual não se encontra formalizada e não consta no organograma da Prefeitura. O setor é tratado simplesmente como parte da Unidade de Programação e Execução Orçamentária da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, unidade esta que até em outro endereço se encontra. Além disso, não há formalmente a instituição de fluxos nem de hierarquia sobre o que é realizado por cada setor, tudo foi organizado à medida que o fluxo foi crescendo.

Atualmente, diante da necessidade peculiar de cada etapa do processo de cadastro de entidades, repasse de recursos financeiros e análise de prestação de contas, o Fundo organiza-

se entre estes três setores, tendo como responsável pelo Fundo uma gerente administrativa. No entanto, cada setor, composto por dois funcionários não tem nenhum funcionário que responda como chefia responsável por ele.

A falta da formalização do Fundo acarreta tanto problemas internos, relativos a seus fluxos e representações, como externos tais como dificuldades de comunicação entre as entidades e o Fundo, não havendo a quem se reportar de forma objetiva hierarquicamente. A atual gerência além desta função acumula a suplência no CMDCA da vaga reservada à SMCPGL, isto em momentos de divergência entre sociedade civil e governo facilita na condução e resolução de problemas, no entanto também gera certos conflitos de gestão entre a parte técnica/ operacional e questões políticas que permeiam esta relação.

Além disso, a legislação vigente prevê que o Fundo seja administrado por uma Junta Administrativa, composta por um representante da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, um representante da Secretaria da Fazenda e dois funcionários. Originalmente este era o quadro previsto para executar as tarefas do Fundo, no entanto à medida que a arrecadação foi crescendo novos funcionários se juntaram ao grupo. A Resolução 137 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, a qual determina os parâmetros que regem os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, diz que os Fundos deverão ser administrados por uma Junta Administrativa ou um Gestor, é facultado a administração de cada ente federado o modelo que melhor se enquadra às suas condições.

O perfil dos funcionários encaminhados para trabalhar no Fundo também foi modificado ao longo dos anos. Inicialmente não havia critérios específicos para a seleção do quadro funcional, simplesmente o departamento de recursos humanos da Secretaria deslocava alguém na falta de um membro. Hoje há maior análise do perfil na seleção e até mesmo na avaliação de permanência do funcionário, a escolha se tornou mais técnica, voltada a capacitação que o funcionário traz como sua formação e experiência anterior. Todos eles, apesar de terem entrado na administração pública por concurso de nível médio, tem nível superior completo ou em andamento ou nível técnico.

O presente trabalho busca, com seu embasamento teórico, levantar um estudo a partir de duas propostas de estruturação apresentadas nos últimos anos, sugerindo o melhor formato estrutural a este setor. Dentro da administração pública é necessário que os órgãos, as chefias e os fluxos sejam previamente estabelecidos e regulamentados. Conforme a Constituição Federal, em seu artigo 37, *caput*, traz os princípios que regem a administração pública, entre

eles pode-se destacar o princípio da legalidade, o qual estabelece que ao gestor público somente é dado realizar o quanto previsto em lei e entende-se por lei, segundo Rosa (2006):

“todos os atos normativos resultantes do poder legiferante e do poder normativo: lei constitucional (superior a todas); lei complementar (superior em relação às demais); lei ordinária; lei delegada; medida provisória (que, embora não seja lei, produz efeitos como se fosse); decreto legislativo; resolução do senado; decreto regulamentar; instrução ministerial; regulamento; regimento; circular; portaria; ordem de serviço.”

Portanto o estudo parte do princípio que a estruturação e sua formalização são relevantes e necessárias para a boa execução da função pública do Fundo. A questão levantada é como esta estruturação pode se configurar a fim de trazer credibilidade tanto às entidades como aos doadores e segurança aos operadores da organização.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A oportunidade de realizar o presente estudo surgiu a partir da frustração com a negativa da primeira proposta por parte do gabinete do Secretariado da SMCPGL após a elaboração detalhada de uma estrutura que formalizava a atual configuração do Fundo. Desde novembro de 2009, a pesquisadora trabalha neste Fundo e acompanhou como observadora o desenvolvimento desta proposta.

O tema trabalhado foi uma sugestão por parte da chefia na época da elaboração desta proposta, visto que em 2011 a pesquisadora iria iniciar a cadeira de projeto do trabalho de conclusão, pois isto poderia vir a auxiliar no fortalecimento de elementos que viessem a embasar a proposta apresentada. Sem grandes explicações, esta primeira proposta foi arquivada, no entanto como não houve resolução dos problemas que a falta de estrutura ocasiona no corpo funcional, partiu-se então para uma segunda proposta. O presente estudo se tornou viável pela disponibilidade destes projetos, tanto o abortado como o em desenvolvimento, a partir de consultas aos materiais elaborados e o amplo acesso para realizar as entrevistas com os responsáveis por sua elaboração.

A relevância deste trabalho é o fato de ele trazer elementos que fundamentem tanto uma estruturação na administração pública como na administração privada, com o propósito específico de analisar os projetos desenvolvidos para o melhoramento dos serviços prestados pelo FUNCRIANÇA, bem como possibilitar um fluxo claro e seguro para o tipo de tarefa

realizada pelos funcionários, visto que é um órgão que trabalha com significativos repasses de recursos financeiros e tem grande importância na execução de políticas públicas a crianças e adolescentes.

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1. Geral:

O presente estudo tem como objetivo avaliar duas propostas de formalização do FUNCRIANÇA, comparando-as entre si e à luz da teoria da administração. Além disso, ainda com base na teoria, procura sugerir melhorias não alcançadas pelos modelos e também analisar qual seria a melhor a forma de estabelecer o processo de estruturação da unidade.

#### 1.3.2 Específicos:

- caracterizar o fluxo atual;
- caracterizar a proposta elaborada em 2009 de formalizar a estrutura atual;
- caracterizar a partir dos dados já disponibilizados a proposta que teve sua elaboração iniciada em 2011 e ainda não foi concluída;
- realizar uma análise entre os dados fornecidos da situação atual, comparando o que cada proposta apresenta de vantagens tendo como pressuposto o que a teoria nos agrega em termos de complementação de conhecimento; e a partir disso,
  - propor sugestões que venham a agregar eficácia e eficiência aos modelos apresentados.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo Araujo (2007) estruturação é uma forma sistematizada de agrupar atividades em frações organizacionais definidas seguindo um dado critério, visando à melhor adequação da estrutura organizacional e sua dinâmica de ação. Este conceito nos transmite a ideia de responsabilidade que o gestor (ou gerente) assume em determinado tipo de estruturação, visto que sua má escolha poderá causar danos irreparáveis para a organização.

Em concordância a este conceito Cury (2010) afirma que estrutura compreende a disposição das diversas unidades que compõem a empresa – departamentos, divisões, seções, etc. – e as relações entre superiores e subordinados, envolvendo todo o organismo da empresa, como deveres, responsabilidades, os sistemas de autoridade e de comunicações existentes.

A estruturação tem como objetivos: (1) aproveitar a especialização, aproveitando o que cada um de seus membros tem de mais qualificado, aumentando sua eficiência; (2) maximizar os recursos disponíveis, através do agrupamento ou do reajustamento das atividades da organização; (3) controlar, buscando uma clara definição das responsabilidades tornando a organização eficaz; (4) coordenar, quanto mais coordenadas forem suas atividades, maior será a integração dos esforços individuais durante a execução das tarefas; (5) descentralizar, através da delegação de responsabilidade e de autoridade; (6) integrar ambiente e organização, toda análise de uma organização, além de incluir as variações internas deve atentar para o meio em que ela age; e (7) reduzir conflitos, já que são inerentes devem ser minimizados, visto que sua eliminação é praticamente impossível.

### 2.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: FORMAS E IMPACTOS

Hall (2004) destaca três elementos da estrutura organizacional: a complexidade, que diz respeito à divisão de trabalho, aos títulos dos cargos e a existência de diversas divisões e níveis hierárquicos; a formalização, ou o grau em que as regras e procedimentos são detalhados por uma organização; e a centralização, que está relacionada à distribuição do poder nas organizações.

Segundo Blau (1974 *apud* Mintzberg, 2008), estrutura é a distribuição, em várias linhas, de pessoas entre posições sociais que influenciam os relacionamentos entre os papéis

dessas pessoas. Indo além, pode-se ainda destacar a divisão de trabalho, a hierarquia e categorias, a variação conforme o grau de autonomia de pessoas e unidades e as regras e regulamentos. Tudo isso gera complexidade, centralização e formalização.

Também é importante destacar que as estruturas que moldam a atuação das pessoas não são fixas, embora apresentem forte tendência à inércia. Elas são constituídas e constitutivas, são formadas e formam as pessoas em que nelas estão. Além disso, as organizações não podem ser compreendidas fora de seu contexto histórico, pois são estruturas em movimento, complexas, conceitualizadas como entidades constituídas historicamente, que não assumem suas formas automaticamente, mas sim por causa das decisões tomadas, de forma que se adaptam para adequar-se às culturas nacionais e às contingências do ambiente, e também em função das tecnologias disponíveis e apropriadas.

Segundo Hall (2004), alguns dos fatores que mais afetam a estrutura organizacional são: o tamanho, que diz respeito à capacidade física da organização, o pessoal disponível e os recursos para investimento disponíveis; a tecnologia, cuja natureza, segundo um trabalho de Joan Woodward (1982, *apud* Hall, 2004), está diretamente relacionada a diversas variáveis estruturais importantes; a cultura interna, que constitui um contexto organizacional no qual as estruturas são formadas, afetando as preferências; e o ambiente, seja o social bem como o ambiente físico (clima e geografia), uma vez que ambientes amigáveis proporcionam apoio em termos de fundos e valores, enquanto que em ambientes hostis as próprias fundações da organização são ameaçadas.

Da mesma maneira que há fatores capazes de interferir na estrutura organizacional há também algumas escolhas que podem afetá-la, quais sejam: as escolhas estratégicas, que são feitas na base da racionalidade limitada, ou seja, não caracterizam necessariamente as escolhas ótimas, uma vez em que a organização defronta-se com diversas pressões ambientais e precisa escolher uma trajetória entre diversas opções, em ambientes que diferem em seus índices de mudança e grau de incerteza; e o modelo institucional que se tornou importante para tentar responder por que as organizações assumem determinadas formas, sendo que o isomorfismo institucional constitui a principal razão de por que as organizações imitam umas às outras, na medida em que elas se deparam com a incerteza e procuram soluções no modo pelo qual outras organizações em seu campo se comportam com incertezas similares.

Todas essas características, fatores e escolhas, ajudam a formar uma configuração própria para o design que a empresa adotará.

### 2.1.1 Complexidade

Esta é uma das primeiras características que se pode observar em uma organização, pois fazem parte dela a divisão do trabalho, os títulos dos cargos, a existência de diversas divisões e níveis hierárquicos, o que é facilmente percebível a quem chega. Estas partes por si podem variar entre si em seu grau de complexidade. De acordo com Hall (2004), organizações classificadas como complexas contêm subpartes que exigem coordenação e controle e à medida que estas organizações se tornam mais complexas mais difícil é atingir esta coordenação e controle.

A complexidade pode aparecer de três modos distintos:

- Horizontalmente: trata-se da maneira como as tarefas são subdivididas. Uma forma seria a distribuição das tarefas a especialistas treinados e outra seria subdividir essas tarefas detalhadamente para que as pessoas não especializadas possam cumpri-las. Quanto maior a divisão do trabalho, maior o nível de complexidade horizontal.
- Verticalmente ou hierárquica, isto é, o número de cargos que separa o executivo principal dos empregados da produção. Normalmente ligada à distribuição de autoridade. Quanto maior for esta diferenciação, maior será a possibilidade de problemas no controle, coordenação e comunicação dentro da empresa.
- Dispersão geográfica: através da separação dos centros de poder ou tarefas.

A organização pode ser ampla ou minimamente complexa em todos estes aspectos.

Hall (2004) ainda coloca que:

“Uma premissa em toda essa análise é que a maioria das organizações é complexa em uma das várias configurações discutidas. Uma outra premissa, verificável a partir de muitas evidências, é a de existir uma forte tendência para as organizações se tornarem mais complexas à medida que suas próprias atividades e o ambiente que as circunda se tornam mais complexos. As organizações que sobrevivem tendem a crescer em tamanho, sendo que o tamanho e a complexidade se encontram relacionados. A maior complexidade conduz a maiores problemas de coordenação e controle”.

A resolução de tais problemas de coordenação e controle, segundo o mesmo autor, contribui para a eficácia da empresa, isto é, empresas que aprendem a lidar com sua diversidade de atitudes e comportamentos departamentais e individuais são mais eficientes.

Hall ainda conclui que:

“A complexidade é uma característica estrutural básica. Está vinculada ao destino da organização e aos destinos dos indivíduos no âmbito da organização. Parece haver certa evidência de que graus específicos de complexidade vertical, horizontal e espacial estão relacionados à sobrevivência e à continuidade organizacional em situações específicas. Se uma organização optar por uma forma inapropriada ou for incapaz ou não estiver disposta, por qualquer razão a adaptar sua estrutura a situações alteradas, provavelmente, logo enfrentará problemas”.

### 2.1.2 Formalização

Segundo Hall (2004) a formalização é constituída pelas regras e procedimentos criados para lidar com as contingências enfrentadas pela organização. A extensão destas regras e procedimentos pode variar. O comportamento dos funcionários desta organização é afetado diretamente pela formalização, quanto mais formalizada é a organização menor é o grau de autonomia que este tem sobre seu trabalho. Para Clegg e Dunkerley Hall (1980 *apud* Hall, 2004) a formalização envolve o controle organizacional sobre o indivíduo e, portanto, possui um significado ético e político, além de ser um componente da estrutura.

A formalização nem sempre ocorre de maneira escrita, isto é, as regras e procedimentos do trabalho, da conduta e do comportamento dos envolvidos às vezes são estabelecidas de maneira informal. Algumas empresas possuem códigos de ética próprios ou códigos de conduta justamente visando à padronização do comportamento de seus funcionários. Organogramas e fluxogramas são ferramentas bastante utilizadas para formalizar as tarefas executadas nas organizações. Inversamente ao aumento da formalização está a profissionalização, quanto mais capacitados e especializados são os indivíduos, menor a necessidade de estabelecer previamente o fluxo do trabalho realizado. Segundo Adler e Boorys (1996 *apud* Hall, 2004) a formalização além de capacitar os indivíduos, também é coercitiva, pois as pessoas são forçadas a obedecer, podendo ser considerada também como um instrumento de controle, até mesmo em áreas particulares da vida dos indivíduos.

A rigidez nas regras e procedimentos pode afetar o nível de satisfação dos funcionários em relação ao trabalho exercido. Como já foi citado, quanto maior a formalização, menor o grau de iniciativa que o indivíduo pode ter em suas tarefas, o que pode contribuir para o aumento de sua insatisfação dentro da empresa, já que além da autonomia ser reduzida, ele pode se sentir alienado, limitado a suas tarefas.

### 2.1.3 Centralização

Hall (2004) explica que a centralização refere-se à distribuição do poder no âmbito das organizações e constitui uma das melhores maneiras de resumir toda a noção de estrutura. Enquanto Hage (1980 *apud* Hall, 2004) define centralização como o nível e a variedade de participação em decisões estratégicas pelos grupos, relativamente ao número de grupos da organização. Dizer que uma organização é centralizada significa que as decisões são tomadas

a partir de sua hierarquia, ao passo que uma organização descentralizada tem este poder de decisão delegado aos subordinados. Quanto maior o nível de profissionalização dos membros da organização, mais fácil e vantajoso se torna a descentralização. Há alguns fatores que estimulam em variados graus a centralização dentro das organizações, são eles:

- Tamanho: estudos realizados por Blau e Schoenherr (1971), Blau (1973) e Mansfield (1973) concluíram que quanto maior a empresa, maior é o uso de regras e procedimentos padronizados, portanto ocorre delegação de poder nessas tarefas, tornando a estrutura descentralizada.
- Tecnologia: quanto maior o número de tarefas a serem desempenhadas dentro de uma organização, maior é o número de tecnologias envolvidas no processo, o que acaba afetando a forma que a organização se estrutura para a realização de suas tarefas. Nesta distribuição de tecnologia conforme a especificidade da tarefa ocorre a delegação de poder de decisão, pois como o processo é fracionado em um variado número de procedimentos, acaba sendo mais vantajoso delegar aos técnicos as decisões sobre a rotina de trabalho.
- Relações ambientais: quanto a relações ambientais pode-se destacar a competitividade e o grau de estabilidade da organização em sua relação com o mercado. No entanto a descentralização nestes dois fatores varia conforme a situação que a empresa se encontra, isto é, se ela vive um momento de expansão ou desaceleração. Em momentos de turbulência ou por motivo de concorrência ou instabilidade do mercado, a centralização pode parecer uma boa opção, o que em momentos de estabilidade e expansão do mercado pode não ser a melhor opção. Além disso, segundo Khandwalla (1972 *apud* Hall, 2004) uma maneira de considerar os ambientes consiste em determinar se eles são “hostis” ou amigáveis. Ambientes amigáveis proporcionam maior apoio por parte de seus membros, podendo ser controlado por pessoal diferenciado, integrados por uma série de mecanismos, como comitês e grupos de coordenação. Ambientes hostis tem maior tendência em apresentar uma estrutura mais rígida, centralizada e com tarefas padronizadas.

## 2.2 DESIGN ORGANIZACIONAL

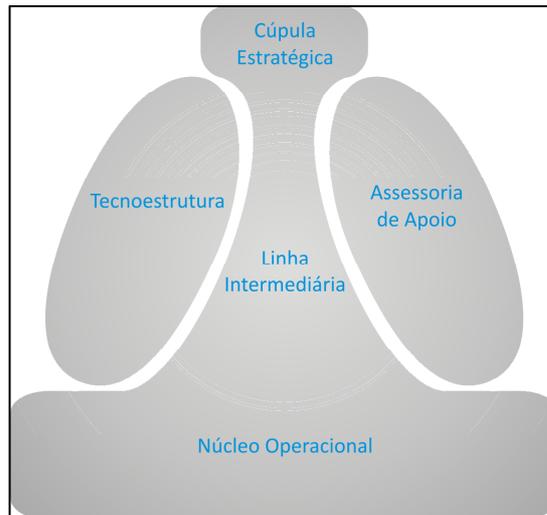
Segundo Mintzberg (2008), estrutura organizacional pode ser definida de maneira simplificada como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas. Ela existe para a obtenção de uma consistência ou harmonia interna e para uma consistência básica com a situação da organização.

Mintzberg (2008) identifica cinco partes da estrutura organizacional, quais sejam: (1) o núcleo operacional, considerado a base de toda a estrutura, que envolve os operadores que executam o trabalho básico diretamente relacionado à fabricação dos produtos e à prestação dos serviços; (2) a cúpula estratégica que é encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de modo eficaz e também atenda às necessidades dos que a controlam ou que detêm poder sobre ela; (3) a linha intermediária que conecta a cúpula estratégica ao núcleo operacional pela cadeia de gerentes que possui autoridade formal; (4) a tecnoestrutura que se encontra fora da hierarquia da linha de autoridade, efetiva certas formas de padronização da organização; e (5) a assessoria de apoio, que possui unidades, todas especializadas, criadas para dar apoio à organização fora de seu trabalho operacional.

Complementando o conceito de estrutura, Mintzberg (2008) destaca cinco mecanismos de coordenação das tarefas:

- Ajustamento mútuo: obtém a coordenação pelo simples processo de comunicação informal, sendo que o controle do trabalho permanece nas mãos dos operadores;
- Supervisão direta: dá-se através de instrução e monitoramento, em que uma pessoa passa a ser responsável pelo trabalho de uma ou mais pessoas;
- Padronização dos processos de trabalho, que acontece quando o conteúdo do trabalho é especificado ou programado;
- Padronização dos resultados, isto é, quando as dimensões ou o desempenho do produto ou serviços são especificados;
- Padronização das habilidades dos trabalhadores: diz respeito aos treinamentos específicos exigidos para o desempenho de certo trabalho, ou seja, o trabalhador é treinado antes de entrar na organização, de forma a possibilitar indiretamente o controle e a coordenação do seu trabalho.

**Figura 1 - As cinco partes da estrutura organizacional**



Fonte: Adaptado de Mintzberg (2008)

Entendido o design das estruturas, pode-se passar a considerar as posições individuais dentro destas estruturas. Para Simon (1996 *apud* Mintzberg, 2008), no caso da estrutura organizacional, design significa “girar os botões que influenciam a divisão do trabalho e os mecanismos de coordenação, que afetam as funções da organização”.

### 2.3 ESPECIALIZAÇÃO DO TRABALHO

No design das posições individuais, ocorrem três parâmetros de design que são interdependentes entre si: a especialização da tarefa, a formalização do comportamento para executá-la e o treinamento e a doutrinação exigidos por ela.

Os trabalhos são especializados em duas dimensões: extensão ou escopo, que diz respeito a quantas diferentes tarefas estão contidas em cada trabalho e quão ampla ou estreita é cada uma das tarefas (tarefas altamente especializadas x tarefas amplas); e profundidade, que é o controle sobre o trabalho (se o trabalhador meramente executa o trabalho ou possui controle de cada aspecto deste).

### 2.3.1 Especialização Horizontal

A especialização é a forma predominante de divisão do trabalho, inerente a qualquer organização ou atividade humana. As organizações dividem o trabalho e especializam as tarefas para aumentar a produtividade, já que algumas de suas vantagens são: maior destreza do trabalhador pela especialização em uma só tarefa; economia de tempo gasto na troca de tarefas; desenvolvimento de novos métodos e máquinas; repetição, padronização, *outputs* produzidos mais uniforme e eficiente; foco na atenção – aprendizado e adaptação à tarefa.

### 2.3.2 Especialização Vertical

Separa o desempenho do trabalho da administração, isto é, o controle do trabalho é transferido para um gerente ou analista, que tem a chamada visão abrangente.

### 2.3.3 Ampliação do Trabalho

A grande carga de trabalho facilita a especialização altamente horizontal, entretanto, a alta especialização pode causar problemas em relação ao sentimento do trabalhador e a motivação para executar suas tarefas, visto que seu trabalho se torna muito limitado e simplificado. Além disso, também pode ocasionar problemas de comunicação e coordenação.

Com a ampliação horizontal do trabalho, o trabalhador engaja-se em ampla variedade de tarefas associadas à fabricação de produtos e à prestação de serviços, varia o trabalho e realiza mais tarefas em seqüência, periodicamente trocando-as com seus colegas. Com a ampliação vertical acontece o enriquecimento do trabalho, uma vez que o trabalhador executa mais tarefas e obtém mais controle sobre elas.

## 2.4 FORMALIZAÇÃO DO COMPORTAMENTO

É o modo pelo qual a organização prescreve a separação de seus membros, essencialmente a padronização de seus processos de trabalho. O comportamento pode ser formalizado pela posição, pelo fluxo de trabalho e por regras. O efeito sobre a pessoa que executa o trabalho é o de regulamentação do comportamento pessoal.

Algumas das razões para formalizar o comportamento são para reduzir sua variabilidade; para prever e controlá-lo; para existir a possibilidade de coordenar as atividades e impor os procedimentos mais eficientes sobre as tarefas produtivas, e para assegurar tratamento igual aos clientes.

Segundo Mintzberg (2008), existem dois tipos antagônicos de organizações, as organizações com estrutura burocrática, que confiam na formalização do comportamento para obterem coordenação e as organizações com estrutura orgânica, em que os arranjos do trabalho são flexíveis, em que a coordenação é baseada em ajustamento mútuo ou supervisão direta e há ausência de padronização na organização.

#### 2.4.1 A Burocracia

Burocracia é uma organização ou estrutura organizacional caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais. Em princípio, o termo pode referir-se a qualquer tipo de organização - empresas privadas, públicas, sociais, com ou sem fins lucrativos.

Popularmente, o termo é também usado com sentido pejorativo, significando uma administração com muitas divisões, regras, controles e procedimentos redundantes e desnecessários ao funcionamento do sistema.

A um ministro do governo francês do século XVIII, Jean-Claude Marie Vincent, Seigneur de Gournay (1712-1759, economista), atribui-se a criação do termo *bureaucratie*, para se referir, num sentido bem crítico, todas as repartições públicas. Assim, "burocracia" é um termo híbrido, composto pelo francês, *bureau* (escritório) e pelo grego, *krátos* (poder ou regra), significando o exercício do poder por funcionários de escritórios.

Max Weber (1864-1920), considerado o fundador da Sociologia, desenvolveu um modelo de burocracia moderna cujos atributos incluem a impessoalidade, a hierarquia, regras rígidas, a especialização e a continuidade e o controle. Segundo Weber, uma organização burocrática é governada por sete princípios:

1. O negócio oficial é conduzido em uma base contínua de conhecimento empírico;
2. O negócio oficial é conduzido estritamente de acordo com as seguintes regras:

- a. O dever de cada funcionário ao fazer certo tipo de trabalho é delimitado em termos de critérios impessoais;
  - b. O funcionário tem a autoridade necessária para realizar suas funções tal como definidas;
  - c. Os meios de coerção à sua disposição são estritamente limitados e seu uso é estritamente definido.
3. A responsabilidade e autoridade de cada funcionário são partes de uma hierarquia de autoridade vertical, com respectivos direitos de supervisão e apelação;
  4. Os funcionários não são proprietários dos recursos necessários para desempenho das funções a eles atribuídas, mas são responsáveis pelo uso desses recursos;
  5. A renda e os negócios privados são rigorosamente separados da renda e negócios oficiais;
  6. O escritório não pode ser apropriado pelo seu encarregado (herdado, vendido, etc.);
  7. O negócio oficial é conduzido na base de documentos escritos.

Torres (2004) complementa dizendo que:

“A análise Weberiana, que se tornou referência teórica ao longo do século passado, é bastante pragmática, percebendo os avanços organizacionais do modelo burocrático como uma resposta moderna aos complexos e crescentes problemas administrativos, causados pelo crescimento vertiginoso das instituições públicas e privadas”.

## 2.5 TREINAMENTO E DOCTRINAÇÃO

É a partir do treinamento e da doutrinação que a organização pode especificar quais conhecimentos e habilidades os ocupantes dos cargos devem possuir e que normas devem cumprir, assegurando que os ocupantes dos cargos desenvolvam os comportamentos necessários antes de começarem o trabalho. Assim sendo, o treinamento é o processo pelo qual são ensinados habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho, e doutrinação é o processo pelo qual as normas organizacionais são incorporadas.

## 2.6 AGRUPAMENTO DE ESTRUTURAS

Mintzberg (2008) após especificar o *design* das posições individuais, ainda nos conceitua o *design* da superestrutura, isto é, como se dá o processo de agrupamento das unidades, estabelecendo a autoridade formal e a hierarquia da organização em questão, sendo o organograma a representação disso.

O agrupamento de unidades tem quatro efeitos importantes: com o agrupamento em unidades ocorre uma supervisão comum entre as posições e as unidades, visto que os mecanismos de coordenação da supervisão direta são constituídos na estrutura. O agrupamento serve também para compartilhar recursos comuns, bem como para criar medidas de desempenho. Além disso, ele encoraja o ajuste mútuo. Por consequência, o agrupamento em unidades é um dos mais poderosos parâmetros do design. O problema desse agrupamento é a coordenação entre unidades, visto que o foco é nas unidades, isolando membros de unidades diferentes. Além disso, pode estimular de forma significativa tanto a supervisão direta como o ajuste mútuo como formas de coordenação, podendo ainda estimular a padronização dos *outputs* ao fornecer medidas de desempenho comum.

As bases mais utilizadas para agrupar são: pelo conhecimento especializado e as habilidades demonstradas pelo grupo; por processo ou atividade usados pelo trabalhador ou por função básica; por tempo ou turnos; por tipo de produto produzido ou tipo de serviço oferecido; por cliente e por local.

Critérios para agrupamento:

1. Interdependências do fluxo de trabalho: os membros de uma unidade isolada tem um sentido de integridade, com parâmetros e limites do processo bem definidos. Possíveis problemas que surjam durante o fluxo podem ser resolvidos facilmente por ajuste mútuo, caso não seja possível resolvê-los a responsabilidade é da hierarquia imediata.
2. Interdependências de processos: seriam as interdependências relacionadas à especialização, favorecendo o agrupamento funcional. Quando especialistas semelhantes são agrupados, aprendem uns com os outros e tornam-se mais adeptos ao trabalho especializado.
3. Interdependências de escala: relaciona-se às economias de escala, essencialmente da concentração ou dispersão dos serviços.
4. Interdependências sociais: diz respeito às pessoas envolvidas na estrutura da organização, ou seja, interdependência dos fatores subjetivos da personalidade e da necessidade social.

No agrupamento por função temos primeiramente as interdependências por processo e escala e seguidas pela interdependência social. Ao agrupar em base funcional, a organização pode concentrar recursos humanos e materiais em diferentes fluxos de trabalho, o que encoraja a especialização. Por outro lado, este encorajamento diminui a atenção para um *output* mais amplo, já que os indivíduos focam seus próprios meios e não as finalidades mais amplas da organização. Além disso, neste modelo o desempenho não pode ser facilmente mensurado. Outro ponto negativo deste tipo de agrupamento é que lhe falta um mecanismo interno de coordenar o fluxo de trabalho, visto que em nível de unidade o ajustamento mútuo é impedido entre especialistas diferentes e a supervisão direta. A estrutura é incompleta. A tendência natural é que os problemas de coordenação sejam levados aos níveis mais altos da hierarquia. Estas estruturas tendem a ser mais burocratizadas.

Por outro lado, o agrupamento por mercado contém as interdependências de fluxo de trabalho específicos em unidade relativamente independentes. Mintzberg (2008) coloca que:

“Em razão de cada unidade desempenhar todas as funções para determinado conjunto de produtos, serviços, clientes ou locais, tende a se identificar diretamente com elas e, assim, seu desempenho pode ser facilmente mensurado nesses termos. Mercados, não processos, atraem a atenção dos funcionários e, sem dúvida, com o ajuste mútuo necessário e a supervisão direta na própria unidade, a organização necessita menos da formalização para a coordenação e tende a emergir como menos burocratizada”.

Neste modelo de agrupamento há menos especialização no processo, apresentando uma estrutura menos mecanizada, menos capaz de realizar satisfatoriamente uma tarefa especializada ou repetitiva. No entanto, é possível desempenhar um maior número de tarefas e mudá-las com maior facilidade.

## 2.7 DIMENSÃO DA UNIDADE

Outro aspecto importante para ser analisado no estudo do design organizacional é a dimensão da unidade, que se refere à quantidade de pessoas subordinadas a cada gerente e qual deve ser a amplitude de controle desse gerente.

No caso do tamanho da unidade em relação aos mecanismos de coordenação, têm-se duas proposições básicas: a primeira que lida com a padronização, dizendo que é normalmente no núcleo operacional que quanto maior for o uso da padronização para a coordenação maior será o tamanho da unidade, de forma que quanto mais treinados os

funcionários forem, menor a necessidade de supervisão, assim, maiores podem ser as unidades. Em contrapartida, como o trabalho gerencial é normalmente complexo, as unidades das áreas administrativas variam conforme o grau de interdependência encontrado nos níveis da hierarquia.

A segunda lida com o ajustamento mútuo, dizendo que quanto maior a confiança no ajuste mútuo, menor o tamanho da unidade. Nesse caso, quanto mais interdependentes forem as tarefas, maior a necessidade de contato com o gerente. Assim, esse gerente precisa supervisionar mais rigorosamente a unidade, portanto a unidade deve ser pequena.

Entretanto ainda que se tenha um bom entendimento das diferentes partes e estruturas que compõe o design organizacional, é preciso analisar diferentes sistemas de planejamento e controle, ferramentas de extrema importância para as organizações.

## 2.8 SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE

Segundo Mintzberg (2008), planos e controles juntos regulam os *outputs* e indiretamente o comportamento. O objetivo do plano é traçar um padrão de *output* para um momento futuro. Enquanto que o controle tem por finalidade averiguar se o padrão estabelecido foi alcançado, tornando-se, assim, impossível haver o controle sem o devido planejamento. O planejamento normalmente é desenhado dentro da tecnoestrutura.

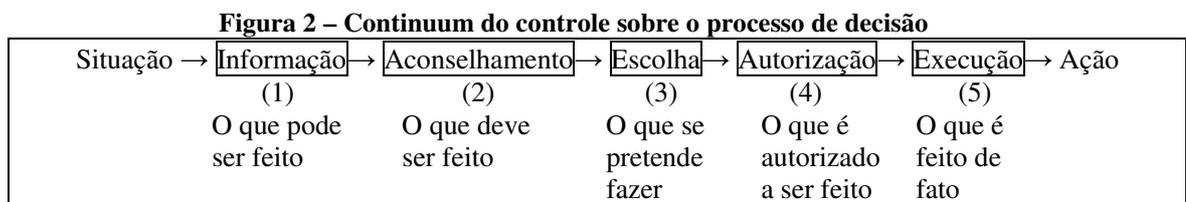
Dentro desta ótica, o sistema de planejamento e controle pode ser diferenciado em dois tipos: controle de desempenho, o qual busca a regulação do desempenho global dos resultados após sua ocorrência. O outro tipo é o planejamento das ações, que busca regular as atividades específicas que ainda irão ocorrer. O controle de desempenho tem por objetivo regular os resultados globais de uma determinada unidade, ou seja, o controle de desempenho influencia apenas indiretamente a tomada de decisão e de ação ao estabelecer alvos gerais que o tomador de decisões deve escolher a fim de atingir o objetivo geral, podendo ser utilizados para dois propósitos: mensurar ou motivar o desempenho. Já no planejamento das ações, definem-se como as unidades deverão atingir os objetivos gerais, quem fará o que, quando e onde, ou seja, o planejamento das ações não necessariamente respeita a autonomia da unidade, passando assim a impor decisões específicas, o que faz com que seja uma forma menos pura de padronização dos *outputs*. Enquanto que a formalização do comportamento impõe os meios pelos quais as decisões e ações são adotadas.

## 2.9 DESCENTRALIZAÇÃO

Segundo Mintzberg (2008), a centralização é o meio mais eficaz de coordenar a tomada de decisões pela organização, entretanto nem sempre as decisões podem ser tomadas em um único centro porque não há como uma única pessoa compreender todos os processos de uma empresa dado o tamanho que as organizações podem alcançar. Outros motivos que levam à descentralização é que através dela a organização pode responder mais rapidamente às mudanças no ambiente, visto que o poder decisório não está concentrado nas mãos de uma única pessoa, e porque a descentralização pode constituir um motivo para a motivação (uma vez que as pessoas criativas e inteligentes precisam de um espaço de manobra).

O autor propõe ainda uma revisão de três utilizações do termo descentralização: a descentralização vertical (delegação de poder de tomada de decisão aos escalões inferiores da cadeia de autoridade); horizontal (transferência de poder dos gerentes para os não gerentes, ou seja, os analistas); e a dispersão física.

O importante, coloca o autor, é o controle sobre as ações e não o controle sobre as decisões por si só. Paterson (1969 *apud* Mintzberg, 2008) divide o processo decisório em várias etapas, no esquema abaixo adaptado por Mintzberg é possível apreender as principais:



Fonte: Mintzberg (2008) adaptado de Paterson (1969)

Onde,

- (1) corresponde a coleta de informações a ser transferida ao tomador de decisões, sem a opinião sobre o que deve ser feito;
- (2) é o processamento dessa informação para apresentar aconselhamento ao tomador de decisão sobre o que deve ser feito;
- (3) é a determinação do que deve ser feito;
- (4) é a autorização sobre o que se pretende fazer;
- (5) é a execução do que deve ser feito.

Mintzberg (2008) conclui que:

“Um processo de decisão é mais descentralizado quando o tomador de decisão controla apenas a fase de escolha (o mínimo que pode fazer e ainda ser chamado de tomador de decisão). Na hierarquia organizacional, ele perde algum poder para quem coleta a informação, para seus conselheiros ao lado, para quem autoriza no nível acima e para os executores no nível abaixo”.

### 2.9.1 Descentralização Vertical

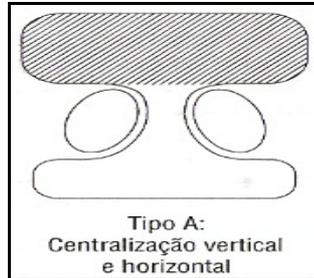
Segundo Mintzberg (2008), refere-se à delegação do poder de decisão aos escalões inferiores da cadeia de autoridade, isto é, da cúpula estratégica para as linhas intermediárias, baseadas no poder formal. Dentro da descentralização vertical podemos destacar a seletiva, a qual está associada às constelações de trabalho agrupadas em base funcional, este modelo coordenará sua tomada de decisão por ajustamento mútuo.

### 2.9.2 Descentralização Horizontal

Refere-se à transferência de poder dos gerentes aos não gerentes, poder este informal, que pode estar localizado em qualquer parte da estrutura organizacional, englobando também a tecnoestrutura, a assessoria de apoio e o núcleo operacional. A burocratização mediante a formalização do comportamento atribui algum poder a tecnoestrutura e representa uma forma limitada de descentralização horizontal, enquanto que quanto mais esse poder é atribuído ao conhecimento, em oposição ao cargo, mais a estrutura torna-se horizontalmente descentralizada, culminando na organização profissional cujos operadores controlam grande parte da tomada de decisões. A descentralização é completa quando o poder não está baseado em cargo ou conhecimento, mas na filiação.

### 2.9.3 As Cinco Configurações da Descentralização:

**Figura 3 – Centralização vertical e horizontal**



Fonte: Mintzberg (2008)

TIPO A: centralização vertical e horizontal: o executivo principal retém o poder formal e informal, toma todas as decisões importantes e coordena sua execução por supervisão direta.

**Figura 4 – Descentralização horizontal limitada**



Fonte: Mintzberg (2008)

TIPO B: descentralização horizontal limitada (seletiva): modelo de organização burocrática com tarefas não especializadas que tem a padronização dos processos como meio de coordenação. É centralizada na dimensão vertical na cúpula estratégica e descentralizada horizontalmente de forma limitada, visto que através da formalização do comportamento os analistas estão habilitados a terem algum poder informal.

**Figura 5 – Descentralização vertical limitada**



Fonte: Mintzberg (2008)

TIPO C: descentralização vertical limitada (paralela): organização dividida em unidades de mercado ou divisões e seus gerentes recebem por delegação, paralelamente, poder formal para a tomada de decisões referentes a seus mercados.

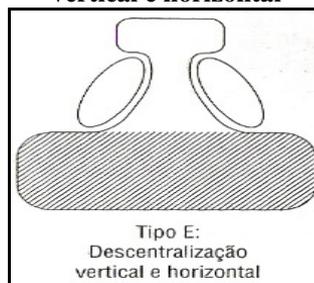
**Figura 6 – Descentralização vertical e horizontal seletivas**



Fonte: Mintzberg (2008)

TIPO D: descentralização vertical e horizontal seletivas: quanto à descentralização vertical, ela ocorre nas diferentes constelações de trabalho nos vários níveis hierárquicos. Já na descentralização horizontal, o poder de decisão é distribuído seletivamente aos especialistas de assessoria, conforme a capacidade técnica das decisões a serem tomadas. A coordenação interna é normalmente realizada através do ajustamento mútuo.

**Figura 7 – Descentralização vertical e horizontal**



Fonte: Mintzberg (2008)

TIPO E: descentralização vertical e horizontal: quando o poder de decisão está principalmente localizado no núcleo operacional. Isto ocorre porque o mecanismo de coordenação existente ali é a padronização das habilidades.

## 2.10 AS CINCO ESTRUTURAS

Após explicitar os parâmetros de design, mecanismos de coordenação, unidades e os fatores situacionais da composição de uma organização, é possível agrupar tais características em cinco tipos distintos de configurações propostas por Mintzberg (2008):

### 2.10.1 Estrutura Simples

Está fortemente ligada à centralização das tomadas de decisões nas mãos de um único indivíduo e, como consequência, permite-se dar respostas mais rápidas em função da centralização do poder. A supervisão direta é o mecanismo de coordenação mais ajustado, pois permite um maior contato com o núcleo operacional, sem a necessidade de linha intermediária, evitando instrumentos que formalizam as estruturas e minimizando a dependência de especialistas, contratados somente quando necessário. Ademais, a formulação da estratégia é restrita ao executivo principal e resulta de um processo altamente intuitivo e não analítico, ou seja, representam a extrapolação de suas crenças pessoais.

As condições básicas para empregar essa estrutura são o ambiente simples e dinâmico, e a presença de um sistema técnico não sofisticado e desregulamentado, isto é, sem assessorias de apoio elaboradas e nem burocratização do núcleo operacional.

### 2.10.2 Burocracia Mecanizada

Prima pela padronização dos processos de trabalho, tendo a tecnoestrutura como peça-chave na organização, pois são os analistas da tecnoestrutura os responsáveis por elaborar o trabalho de todos os indivíduos, principalmente dos trabalhadores vinculados ao núcleo operacional. Estes, por terem o fluxo de trabalho racionalizado, executam tarefas simples e rotineiras, sem que haja necessidade de um alto grau de conhecimento e de treinamento. Sendo assim, a formalização do comportamento é o principal parâmetro de design deste tipo de configuração. Para implementar esta estrutura é necessário ambiente simples e estável e uma organização “madura”.

### 2.10.3 Burocracia Profissional

Tem por principal característica a padronização das habilidades. Assim, as organizações com esta estrutura são altamente descentralizadas vertical e horizontalmente, e se caracterizam por um trabalho operacional estável, de forma a existir um comportamento previsível por parte de seus empregados, que controlam de maneira direta a execução. Dessa forma, o poder está na base, junto aos operadores – cada um trabalhando com seus próprios clientes e sujeitos somente ao controle coletivo de seus colegas – a quem é essencial que o treinamento e a doutrinação sejam intensos e que mantenham contínua atualização de seus conhecimentos.

### 2.10.4 Adhocracia

Por lidar com a inovação devendo sempre prezar pela flexibilidade, é uma estrutura com baixa formalização do comportamento, cuja especialização do trabalho é altamente horizontalizada, com base em treinamento formal. Tende a ordenar especialistas de unidades funcionais para propósitos da organização, dividindo-os em pequenas equipes de projeto baseadas no mercado, visando executar um trabalho específico, com processos de informação e de decisão que fluem de forma flexível e informalmente, passando por cima da cadeia de autoridade se preciso.

### 2.10.5 Forma Divisionalizada

Segundo Mintzberg (2008), é um conjunto de entidades semi-autônomas agrupadas por uma estrutura administrativa central, em que o poder flui de cima para baixo, com uma comunicação bastante formal, restrita à transmissão de cima para baixo na hierarquia, de padrões de desempenho e de resultados no sentido oposto. Além disso, é uma estrutura sobreposta a outras, pois cada divisão tem sua própria estrutura, focando o relacionamento estrutural entre o escritório central (cúpula estratégica) e as divisões (topo da linha intermediária). Em se tratando de parâmetros de design, a Forma Divisionalizada tem a base de mercado para agrupar as unidades, que são criadas de acordo com os mercados a que atendem e são pouco interdependentes umas das outras uma vez que as funções operacionais

estão dispersas. Assim, a amplitude de controle da cúpula estratégica pode ser extensa e há descentralização vertical limitada e paralela, pois cada divisão tem poder para tomar decisões relativas às suas próprias operações, mas essas são limitadas a alguns poucos gerentes divisionais.

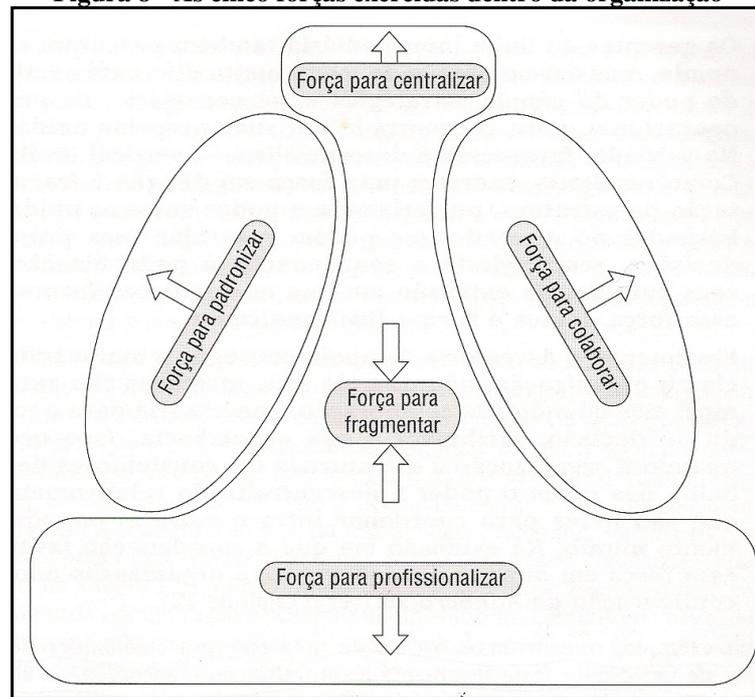
A fim de manter controle e concomitantemente permitir autonomia suficiente a cada divisão, a principal ferramenta de coordenação é a padronização de outputs: o escritório geral possui um sistema de controle de desempenho, que consiste no monitoramento dos resultados das decisões autônomas tomadas pelos gerentes das divisões.

Essa configuração funciona melhor com estruturas de Burocracia Mecanizada devido à padronização dos *outputs*. Disso vem que cada divisão deve ser vista e tratada como um sistema integrado único, com um conjunto de metas único e consistente, e tais metas devem poder ser medidas quantitativamente pelo controle de desempenho. A estrutura é descentralizada e permite menor formalização dos comportamentos, e pode-se dizer que é uma resposta estrutural a uma Burocracia Mecanizada que opera em um ambiente simples e estático e que diversifica de forma horizontal suas linhas de produtos e serviços.

É importante salientar que para cada uma das cinco configurações estudadas, há um mecanismo de coordenação diferente que domina e uma parte diferente da organização que exerce o papel mais importante, exercendo um diferente tipo de força.

Pode-se explicar essa correspondência ao considerarmos que cada uma das cinco partes da estrutura que compõem a organização tenta exercer sua força dentro dela em cinco diferentes sentidos, cada qual por uma de suas partes, como mostra a figura a seguir:

**Figura 8 - As cinco forças exercidas dentro da organização**



Fonte: Mintzberg (2008)

Sendo assim, a cúpula estratégica exerce uma força para centralização, o que lhe permite manter o controle sobre a tomada de decisão (estrutura simples). Já a tecnoestrutura tende à padronização, sua razão de ser (burocracia mecanizada). Quando exercida pelo núcleo operacional, tenta-se diminuir a influência dos administradores sobre o seu trabalho (burocracia profissional). Se exercida pela assessoria de apoio, busca-se maior influência na organização (adhocracia). Ainda pode ocorrer de essa força ser exercida pelos gerentes da linha intermediária procurando mais autonomia (forma divisionalizada). A estrutura realmente desenhada pela organização depende de quão forte cada uma das forças é exercida e, dessa forma, as configurações podem ajudar a entender como e por que as organizações transitam de uma estrutura para outra. Em seguida, segue uma tabela resumo apresentada por Mintzberg relacionando a configuração estrutural, o mecanismo de coordenação, a parte-chave da organização e o tipo de descentralização que se destaca em cada modelo. É bom salientar que nenhuma organização apresenta apenas um dos itens apresentados e sim uma composição de mais de um deles, no entanto apresentam-se os elementos que se destacam a fim de facilitar a compreensão no que se refere a estes conceitos.

Tabela 3 – Quadro resumo

<b>Configuração estrutural</b>	<b>Primeiro mecanismo de coordenação</b>	<b>Parte-chave da organização</b>	<b>Tipo de descentralização</b>
Estrutura simples	Supervisão direta	Cúpula estratégica	Centralização vertical e horizontal
Burocracia mecanizada	Padronização dos processos de trabalho	Tecnoestrutura	Descentralização horizontal limitada
Burocracia profissional	Padronização das habilidades	Núcleo operacional	Descentralização vertical e horizontal
Forma divisionalizada	Padronização dos <i>outputs</i>	Linha intermediária	Descentralização vertical limitada
Adhocracia	Ajustamento mútuo	Assessoria de apoio	Descentralização seletiva

Fonte: Mintzberg (2008)

### 3. METODOLOGIA

O presente estudo de caso foi realizado nos setores de prestação de contas e programação financeira do FUNCRIANÇA, devido ao fato dos dois estarem envolvidos nas duas propostas de estruturação. A pesquisa realizada, iniciada no segundo semestre de 2011, constitui-se em um estudo comparativo dessas duas propostas desenvolvidas entre 2009 e 2012 para estruturação e formalização do FUNCRIANÇA. Na proposta mais recente a secretaria do Fundo não está incluída na estruturação, ela ficaria ligada apenas ao CMDCA. A fim de darmos clareza ao citar as propostas, a partir daqui chamaremos a primeira proposta de Proposta 1 e a segunda de Proposta 2, a fim de evitarmos dúvidas de interpretação.

Partimos do pressuposto que a atual estrutura apresenta como principal falha a falta de regulamentação, de normatização quanto a sua estruturação e funcionamento. Em conversas informais e nas próprias entrevistas percebeu-se que as propostas de estruturação são de amplo conhecimento e aceitação de todos os funcionários dos dois setores.

#### 3.1 DEFINIÇÃO DE CATEGORIAS ANALÍTICAS

As variáveis centrais deste estudo são as seguintes:

- Estrutura: definida por Hall (2004) a partir de três elementos: complexidade, formalização e centralização. Operacionalmente a formalização foi verificada a partir do grau de regulamentação existente na unidade de análise em seu fluxo interno e externo com outros setores e as entidades para as quais é prestado o serviço, bem como a formalização da estrutura vigente, divisão de cargos e setores; a centralização foi considerada a partir do grau de concentração de poder para a tomada de decisão na gerência administrativa e o grau de autonomia dado aos operadores; enquanto que a complexidade foi avaliada pela diferenciação vertical (número de níveis hierárquicos) e a diferenciação horizontal (modo pelo qual as tarefas desempenhadas pela organização são subdivididas).
- Mecanismos de coordenação: definidos por Mintzberg (2008) como as maneiras fundamentais pelas quais as organizações coordenam seu trabalho, como uma “cola” que mantém as organizações unidas. Neste trabalho será

realizada a análise a partir dos cinco mecanismos apresentados por Mintzberg (2008): ajustamento mútuo (o qual tem como parte-chave na organização a assessoria de apoio), supervisão direta (parte-chave: cúpula estratégica), padronização dos processos de trabalho (parte-chave: tecnoestrutura), padronização dos resultados do trabalho (parte-chave: linha intermediária) e a padronização das habilidades dos trabalhadores (parte-chave: núcleo operacional). O autor ainda salienta que cada uma dessas partes exercem forças em cinco diferentes direções, cada uma por uma de suas partes, e que na extensão em que as condições favoreçam uma em relação às outras, a organização é levada a estruturar-se de acordo com uma das configurações.

- Ambiente: segundo Khandwalla (1972 *apud* Hall, 2004) uma maneira de considerar os ambientes consiste em determinar se eles são hostis ou amigáveis. Ambientes amigáveis proporcionam maior apoio por parte de seus membros, podendo ser controlado por pessoal diferenciado, integrados por uma série de mecanismos, como comitês e grupos de coordenação. Ambientes hostis tem maior tendência em apresentar uma estrutura mais rígida, centralizada e com tarefas padronizadas. Este item será trabalhado restritamente a este conceito, devido a análise do ambiente focar apenas na relação entre FUNCRIANÇA e CMDCA, isto é, governo e sociedade civil.

### 3.2 COLETA DE DADOS

Como dados primários à pesquisa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, com perguntas de respostas abertas, a fim de se obter o maior número de informações sem acabar por induzir o entrevistado. Os dados secundários referem-se a documentos disponibilizados pelo próprio Fundo, como processos administrativos, balancetes contábeis e relatórios da Auditoria do Município. Além das entrevistas e da análise de documentos, foi feito uso da observação livre, facilitada pelo fato da pesquisadora trabalhar desde março de 2010 no setor de programação financeira do Fundo e antes deste período trabalhar junto à assessoria executiva do CMDCA durante quatro meses.

Foram realizadas 03 (três) entrevistas: com um funcionário da prestação de contas, um da programação financeira e com o ex-gerente administrativo do Fundo. Os critérios de

seleção dos dois primeiros entrevistados foi o tempo de serviço no caso do setor de prestação de contas, selecionou-se o mais antigo, enquanto que na programação financeira foi por exclusão, visto que a pesquisadora desenvolve suas atividades neste setor composto por apenas dois funcionários. O ex-gerente foi convidado a participar da entrevista, pois foi um dos idealizadores da Proposta 01, e também contribui na elaboração da Proposta 02, visto que após sua saída da gerência, passou a trabalhar na Unidade de Programação e Execução Orçamentária da SMCPGL.

As entrevistas foram realizadas pela pesquisadora, sendo previamente agendadas com os funcionários. O tempo de duração variou entre 20 e 50 minutos, sendo em sua totalidade registradas por meio de áudio, mediante autorização, e paralelamente através de anotações. A intromissão da pesquisadora foi mínima, atuando somente quando necessário para a retomada de tópicos, a fim de garantir a imparcialidade no resultado da entrevista. As 03 (três) entrevistas realizadas produziram o resultado esperado, não comprometendo a consistência do estudo.

**Tabela 04 – Conteúdo do roteiro de entrevista**

<b>Conteúdo</b>	Forma e impacto da estrutura atual
	Complexidade
	Centralização
	Formalização
	Mecanismos de coordenação
	Ambiente

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados coletados foram analisados de forma descritivo-interpretativa, sendo utilizada a técnica de análise de documentação e das informações coletadas através das entrevistas, com base na literatura especializada e no conhecimento da pesquisadora.

A partir do roteiro estruturado foi possível organizar os dados coletados para uma melhor caracterização dos seus elementos, conforme segue abaixo:

- Forma e impacto da estrutura atual: este tópico buscou obter o maior número de informações possíveis por parte dos operadores a respeito da forma como o Fundo se estrutura atualmente, se esta estrutura é satisfatória, facilitando ou dificultando o trabalho executado, e se alcança os resultados propostos;

- Complexidade, quanto a esta variável foram levantadas questões tanto da diferenciação horizontal quanto da vertical (Hall, 2004). Questionou-se a necessidade de novos setores e também o nível de especialização existente (diferenciação horizontal), além disso, os entrevistados foram indagados a respeito do número de cargos existentes entre a cúpula, o Secretário da SMCPGL, e os operadores do Fundo, se são suficientes e como a comunicação entre eles ocorre;
- Centralização, esta variável foi analisada partindo-se do nível de centralização que a gerência do Fundo detém. Foi questionado se é uma gestão centralizadora, que tipos de decisões passam pela gerência, o que pode ser resolvido diretamente nos setores, qual o nível de autonomia que os operadores detêm e se existe algum tipo de treinamento ou cursos de atualização oferecidos aos funcionários;
- Formalização, esta variável foi analisada a partir do questionamento do parâmetro utilizado para execução das tarefas, como a estrutura não é formalizada, o fluxo acaba não sendo também, mas questionou-se como surgiu esta instituição, mesmo que informal.
- Mecanismos de coordenação. Como uma mesma estrutura pode se valer de diferentes tipos destes mecanismos em diferentes graus, buscou-se saber qual tipo predomina na estrutura vertical, horizontal e intradepartamental. Além disso, foram feitas perguntas mais abertas quanto à capacitação dos funcionários a fim de se obter a padronização das habilidades, se há a realização de monitoramento para saber se é procurada a padronização dos resultados, como os setores de prestação de contas e programação financeira se relacionam e se este fluxo é revisto por eles, a fim de saber se há por parte deles ajustamento mútuo.
- Ambiente, esta variável foi analisada a partir da descrição de como é a relação do Fundo com o CMDCA, isto é, a relação governo e sociedade civil. Se este é um ambiente amigável ou hostil.

### 3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

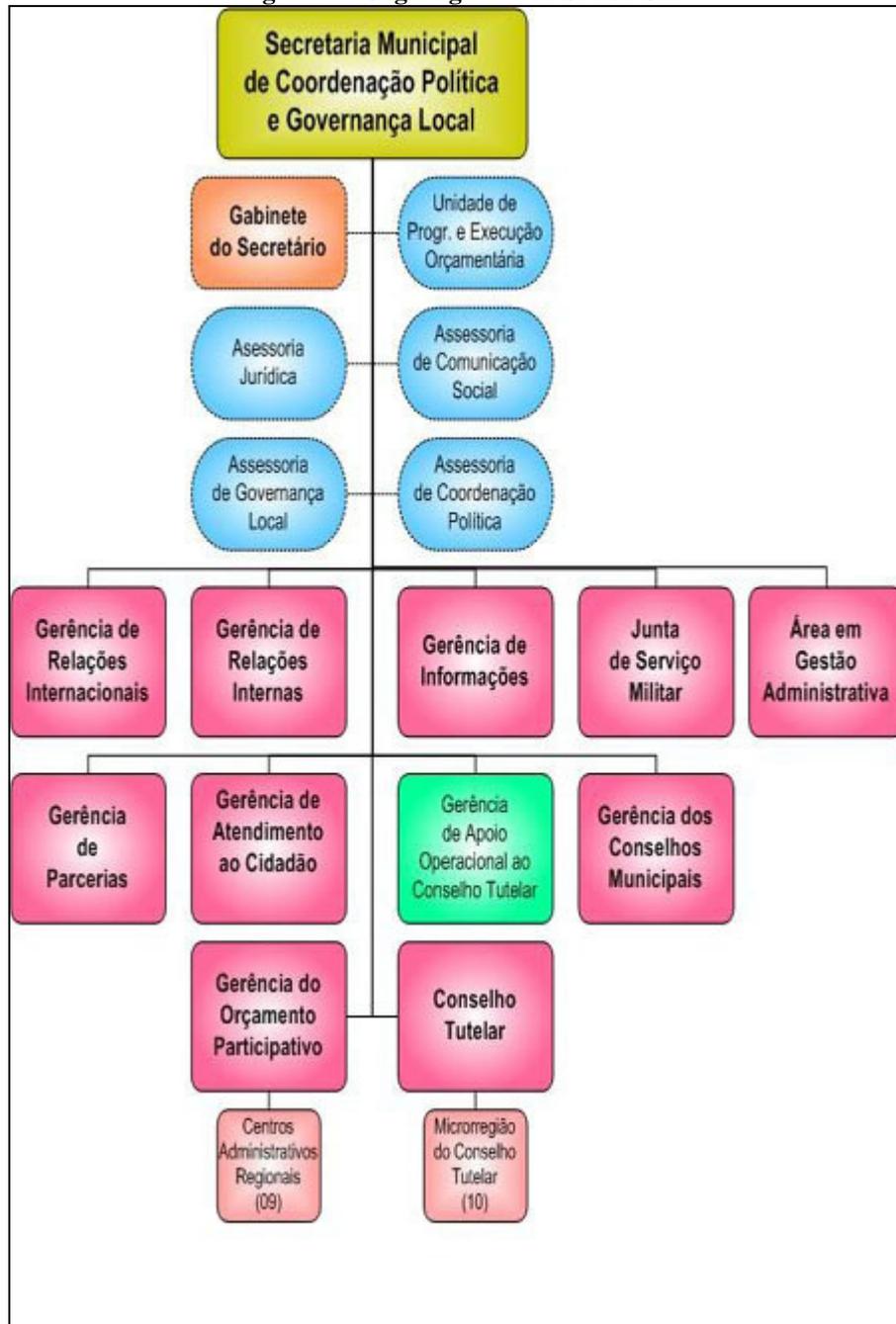
Segundo Mintzberg (2008) é necessário ter consciência que as organizações são extremamente complexas, muito mais que as teorias que se utiliza para analisá-la. Por isso às

vezes um estudo realizado e analisado apenas por um pesquisador pode acabar minimizando ou maximizando determinados pontos. A observação direta realizada pela autora buscou ser o mais imparcial, mas é possível, principalmente pelo caráter qualitativo da pesquisa, que fatos restritos ao seu setor em determinados trechos tenham ganhado maior relevância. A realização das entrevistas foi de grande contribuição para a garantia da imparcialidade do texto.

#### 4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE

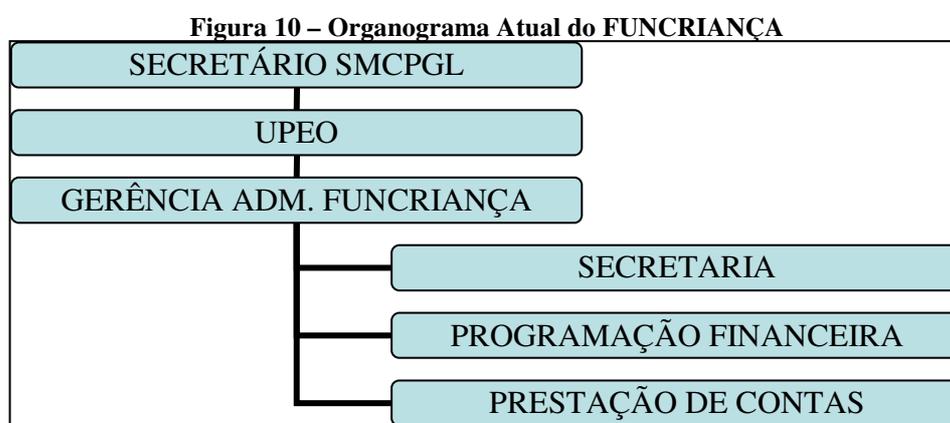
Atualmente o FUNCRIANÇA não possui sua estrutura formalizada, não constando no organograma da Prefeitura. Seus funcionários estão lotados na Unidade de Programação e Execução Orçamentária, mas como se observa no organograma da Secretaria na Figura 9, ele não consta como um setor dentro da Unidade.

Figura 9 – Organograma da SMCPGL



Fonte: Inciso XX do art. 2º do Decreto Municipal nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989.

Como relatado no Capítulo 1, o Fundo informalmente dividiu-se em três setores conforme as características na execução de cada tarefa. Quanto à divisão dos setores, a secretaria tem um papel de apoio administrativo tanto ao CMDCA quanto ao FUNCRIANÇA. Já os setores de programação financeira e prestação de contas caracterizam-se mais como núcleos operacionais, visto que após a aprovação dos projetos que visam a captação de recursos, o trâmite normal é que o processo passe a circular somente entre estes dois setores, só em casos eventuais ele retorna ao CMDCA, a secretaria ou é encaminhado a algum outro departamento. A fim de ilustrar melhor segue abaixo um organograma da estrutura atual:



Fonte: Adaptação da pesquisadora

É possível observar que os setores se coordenam em grande parte por ajustamento mútuo pelo fluxo não ser formalizado. A rotina de trabalho em cada um deles já se encontra ajustada, no entanto em momentos de conflito com o CMDCA ou com as entidades atendidas é quando mais se percebe a falta de supervisão direta, isto é, de um responsável pelo setor que tenha representatividade formal e autoridade correspondente para sanar estes problemas. Como o grupo de trabalho é pequeno, os eventuais problemas que acontecem ao longo do fluxo acabam envolvendo todo o setor, atrapalhando a rotina de trabalho e a execução das tarefas. O atendimento ao público, seja por meio de visitas ou telefonemas, visto cada setor contar apenas com dois funcionários acaba atrapalhando pelas repetidas vezes em que os funcionários são interrompidos.

Entre os anos de 2009 e 2010, foi elaborada uma proposta de formalização da estrutura vigente, por dois funcionários na época. Esta proposta visava à formalização dos três setores citados anteriormente, delegando a chefia de cada um deles a um funcionário. O quadro de funcionários à época desta proposta era maior: eram 02 (dois) na secretaria, 03 (três) na programação financeira e 02 (dois) funcionários e 01 (um) estagiário na prestação de contas,

além do gerente administrativo e de mais 02 (dois) funcionários na assessoria executiva junto ao CMDCA, o que desonerava bastante o setor da secretaria. Com este quadro de pessoal correspondente à demanda na época tinha-se a intenção de dar maior autonomia aos setores.

O projeto foi arquivado e não houve nenhuma justificativa oficial para sua inviabilidade. O arquivamento pode ter ocorrido por falta de apoio político, visto que toda a alteração requer aprovação via legislação, seja esta um decreto do Prefeito ou mesmo uma lei acatada pela Câmara dos Vereadores do Município, além do fato de o projeto propor a criação de 03 funções gratificadas, o que acarretaria mais gastos a Secretaria.

No entanto, no final do ano de 2011 funcionários da Unidade de Programação e Execução Orçamentária – UPEO iniciaram tratativas, com o objetivo principal de desvincular tanto física quanto administrativamente os setores de programação financeira e prestação de contas, ambos extremamente técnicos e de importância substancial aos trâmites de repasses de recursos. A Proposta 02 prevê que a UPEO, que conta atualmente com 05 (cinco) funcionários, passe por uma reestruturação e seja dividida em 04 (quatro) novos setores: convênios e contratos; planejamento; execução orçamentária e prestação de contas. Suas funções se estenderiam à administração do FUNCRIANÇA, do Fundo Municipal do Idoso – FUMID, do Fundo para Implementação do Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana - FRGV, além da gestão dos recursos da própria Secretaria.

A proximidade física com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é algo que também preocupa os funcionários e até já foi apontada como um ponto negativo pela Auditoria Anual executada pela própria Prefeitura, visto que questões políticas, em determinados momentos, acabam por pressionar funcionários, os quais, muitas vezes, se sentem incomodados e até intimidados, tendo a rotina de trabalho muitas vezes atrapalhada podendo comprometer até a lisura do processo. Segue abaixo trecho retirado do relatório de Auditoria do Município ocorrida em 2011:

“Ainda, existe o agravante que o Fundo é administrado pela Junta Administrativa e pelo CMDCA, sofrendo grande influência deste último, também, na sua execução. Em nossa análise percebemos que falta independência do Fundo e uma maior organização dos procedimentos e rotinas de controles das várias etapas do projeto, envolvendo desde a orientação prévia, para a consonância do mesmo com a legislação em vigor, até a fiscalização da execução” (Porto Alegre, 2011).

A partir de conversas e das entrevistas com os funcionários é possível notar que esta é uma preocupação partilhada por todos, visto que problemas no fluxo ocasionam atrasos nos repasses e em alguns casos, devido ao acesso do CMDCA aos Secretários e até mesmo ao

Prefeito, é necessário não apenas que se faça fluir o fluxo do trabalho, mas também evitar possíveis impasses políticos.

#### 4.1 FLUXO DO FUNCRIANÇA

O FUNCRIANÇA atualmente se encontra organizado em três setores distintos, são eles: secretaria, responsável pelo registro e apoio administrativo; programação financeira, responsável pelo pagamento e controle de doações e a prestação de contas, responsável pela análise e aprovação da prestação de contas. Estes setores foram estabelecidos conforme as características das tarefas executadas e a ordem em que elas ocorrem. Neste trabalho, o foco de estudo será realizado com os setores de programação financeira e prestação de contas, visto que ambas as propostas de formalização estudadas os abrangem, portanto o fluxo de trabalho citado será considerado a partir da aprovação de projeto para captação de recursos. Este projeto de captação entregue pela entidade se torna um processo administrativo quando entregue ao Conselho. Caso seja rejeitado ele é arquivado. Sendo o projeto aprovado, recebe um certificado de captação e pode receber doação. Este certificado tem validade média de 02 (dois) anos, podendo ser renovado após este período. Os repasses às entidades são realizados a partir de sua expressa solicitação à medida que ocorre a captação de recursos através de um formulário chamado Plano de Aplicação, onde são descritos em 08 (oito) categorias os tipos de gastos previstos, sempre tendo como base o projeto. A partir disso o processo não volta mais a tramitar pelo CMDCA, apenas no caso de a entidade requerer alguma modificação no projeto inicial.

Tendo a entidade captado o recurso e sendo este solicitado através de formulário específico, recebido e protocolado pela secretaria do Fundo, iniciam-se os trâmites para o repasse. A secretaria repassa o formulário à programação financeira que confere as doações solicitadas através do sistema de doações via *internet* e caso tenham sido realizadas via depósito, são consultados os extratos bancários. Verificados os valores, é confeccionado um Termo de Compromisso que é assinado pela entidade solicitante, pela presidência do CMDCA e pelo Secretário da SMCPGL. Este termo é uma espécie de contrato firmado entre as partes e determina o modo como o recurso deverá ser gasto e comprovado posteriormente. Quando da assinatura por parte da entidade é solicitada a entrega de certidões negativas de débitos de tributos junto ao Município, a União, ao Instituto Nacional de Serviço Social –

INSS, do Fundo de Garantia dos Trabalhadores e de Débitos Trabalhistas, junto ao Tribunal Superior do Trabalho, conforme artigo 29 da Lei Federal nº 8666/93.

Após a assinatura, inicia-se a execução da despesa orçamentária, composta por 03 (três) estágios: empenho, liquidação e pagamento. Por empenho, segundo o artigo 58 da Lei Federal nº 4320/64, entende-se como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigações de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Este se materializa pela emissão da Nota de Empenho, a qual indica o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, além da dedução desta do saldo da dotação própria.

Anexados o plano de aplicação, o termo de compromisso assinado e a nota de empenho ao processo, o setor de programação financeira o encaminha para parecer da Junta Administrativa. A Junta atualmente não se reúne para despachar os processos conjuntamente. Estes são encaminhados a um dos membros, normalmente ao representante da SMF ou da SMCPGL, que elabora o parecer e o encaminha para assinatura dos demais membros. O parecer é válido com assinatura de mais de 50% dos seus membros, como é composta por apenas 04 (quatro) pessoas, 03 (três) assinaturas o validam. O responsável pela elaboração do parecer confere o trabalho realizado pela programação financeira, verificando se o plano de aplicação está de acordo com o projeto, se o termo está com os dados corretos, se a nota de empenho está certa, todas estas tarefas realizadas pelo setor de programação financeira, e nos casos de ter ocorrido um repasse anterior ao solicitado, também confere se foi prestado contas do recurso corretamente, mesmo tendo um parecer do setor de prestação de contas aprovando a forma como os gastos foram comprovados. Tendo esta análise não apresentado nenhuma divergência, o processo retorna ao setor de programação financeira, o qual executa o segundo estágio da despesa: a liquidação, que, com base no artigo 63 da Lei Federal nº 4320/64, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo crédito. Além disso, emite a remessa bancária para ser assinada pelo Secretário e por outro funcionário previamente cadastrados junto ao banco, declarados como ordenadores de despesa, autorizando o repasse do recurso.

Com a remessa assinada, o processo retorna à programação financeira, onde operacionalmente ocorre o pagamento via internet e com o envio da própria remessa ao banco para conferência de assinaturas. Contabilmente ocorre a terceira etapa da execução orçamentária: o pagamento. Finalizam-se aqui as etapas de responsabilidade do setor de programação financeira no que tange o fluxo de pagamento.

A entidade tem, por padrão, 30 (trinta) dias para aplicar o recurso e 10 (dez) para prestar contas, caso o prazo não seja cumprido a entidade constará como inadimplente junto

ao Fundo. A entrega da prestação de contas é realizada neste setor de mesmo nome, através de cópia e apresentação de originais, a partir da qual é feita uma conferência e a autenticação da cópia por parte do servidor. Os originais retornam à entidade com o carimbo do FUNCRIANÇA, a fim de evitar que a mesma nota fiscal seja apresentada duas vezes, já que algumas entidades além de receberem recursos pelo Fundo recebem verbas da Secretaria Municipal de Educação – SMED e/ou da Fundação de Assistência Social – FASC. Com posse desta documentação o funcionário passa a fazer a análise criteriosa com base na legislação municipal vigente que dispõe sobre o assunto. Na falta de algum documento ou na apresentação de alguma divergência de valores, a entidade é comunicada via *email* das pendências, e como a aprovação da prestação de contas condiciona o repasse de novos recursos, as entidades normalmente tem pressa em regularizar sua situação. Caso tenha sido verificada uma despesa antes do depósito do recurso ou depois do prazo de aplicação, isto é, fora do prazo, ou ainda, gasto de forma diferente ao acordado no projeto, a entidade deverá devolver este recurso ao Fundo, através de uma DAM (Documento de Arrecadação Municipal).

Descrito o fluxo de trabalho atual, partiremos para a descrição das propostas de estruturação:

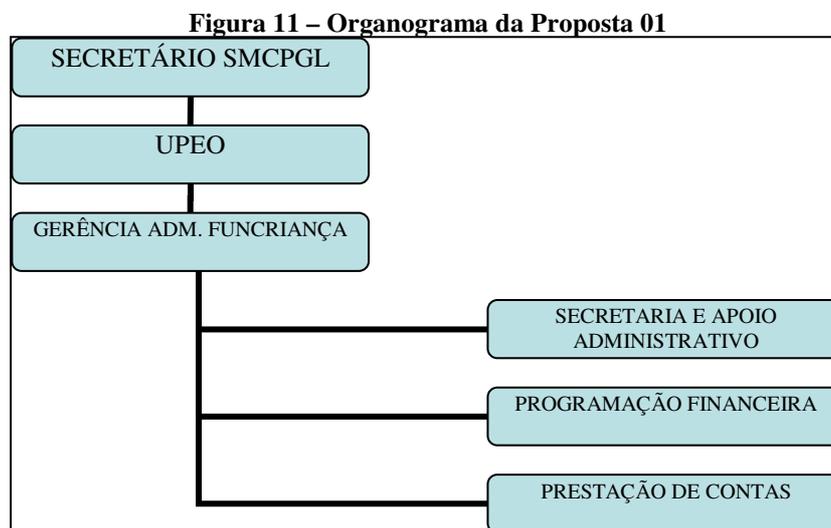
#### 4.2 PROPOSTA 01

Como citado anteriormente, esta proposta prevê a formalização da estrutura vigente. Não haveria mudança no fluxo de trabalho entre os setores, nem no local onde as tarefas são desempenhadas. Cada setor passaria a contar com uma chefia responsável pela assinatura dos pareceres e encaminhamentos de liberação de recursos. A Junta Administrativa seria extinta visto que para autorização de repasses ou sua suspensão bastaria a avaliação do corpo técnico. Isto acarretaria uma mudança profunda na lei, visto que na instituição do Fundo, em 1991, o órgão que executaria as tarefas do Fundo seria a Junta, hoje limitada a conferência do trabalho realizado pelos dois setores.

Na estrutura intradepartamental com a instituição de chefias, necessariamente haveria uma distribuição do trabalho, criando um fluxo interno em cada setor. Conseqüentemente teríamos o estabelecimento de especialistas dentro dos setores. Com esta divisão de tarefas, seria necessário o aumento do quadro de funcionários, visto que um deles, o chefe, teria

funções diferenciadas dos demais operadores. Além disso, com a formalização dos setores seria também formalizado o fluxo dos procedimentos entre eles.

Segue abaixo o organograma proposto:



Fonte: Adaptação da pesquisadora

#### 4.3 PROPOSTA 02

Esta proposta contempla os setores técnicos do Fundo: programação financeira e prestação de contas. Estes 02 (dois) setores passariam a integrar o grupo de trabalho da Unidade de Programação e Execução Orçamentária da Secretaria. Esta por sua vez passaria por uma estruturação, sendo dividida em 04 (quatro) setores:

- O setor de planejamento e projetos: todos os gastos da Prefeitura devem ser justificados e embasados por meio de projetos, este setor seria o responsável pela elaboração e apoio a outros setores para a elaboração de projetos de eventos, viagens, compras de produtos, contratação de serviços, licitações da própria secretaria e o mais que venham a dispendir recursos financeiros.
- O setor de convênios e contratos ficará com a análise dos convênios e contratos firmados pela Secretaria, incluindo a confecção dos Termos de Compromisso firmados através do FUNCRIANÇA. O trabalho será realizado em conjunto com a Assessoria Jurídica da Secretaria que dará parecer em todos os documentos e fará a publicação no Diário Oficial.

- O setor de execução e programação orçamentária ficará com o empenho, liquidação e pagamento de todos os convênios e contratos firmados através da Secretaria. Além disso, cuidará das contas correntes dos 03 (três) Fundos já citados anteriormente sob responsabilidade da SMCPGL e suas respectivas doações.
- O setor de prestação de contas passará a analisar as prestações de contas dos convênios e contratos de toda a Secretaria.

Além destes setores, a Junta Administrativa passará a ter um caráter educativo junto ao Conselho e as demais entidades, trabalhando com a orientação para a captação de recursos. Ainda não foi decidido qual será sua composição, visto que os 02 (dois) funcionários do Fundo que a compõem sairão automaticamente a partir da instalação desta estrutura.

Uma mudança importante, além das já citadas do fluxo, é a mudança de local físico onde as atividades de pagamento e prestação de contas serão realizadas. Atualmente o Fundo se localiza em prédio diferente ao da Secretaria, ambos no Centro de Porto Alegre. Com a mudança estes setores se deslocariam para o mesmo andar onde ficam outros setores da SMCPGL, como Diretoria Administrativa, Área de Gestão Administrativa, Setor de Recursos Humanos e Assessoria Jurídica. Como a secretaria do FUNCRIANÇA permanecerá no mesmo lugar, ficará responsável pelo recebimento e entrega de documentação junto as entidades conveniadas ao CMDCA, sendo repassados à UPEO somente via processos, incluindo a entrega de prestação de contas, planos de aplicação e assinatura de termos de compromisso.

A atual gerência administrativa do FUNCRIANÇA ficará mantida e terá como responsabilidade os serviços da secretaria e da assessoria executiva, além do apoio administrativo ao Conselho. Permanecerão a gerente, 02 (dois) funcionários, a assessora executiva (que é um Cargo em Comissão do CMDCA) e um estagiário neste local.

Figura 12 – Organograma da Proposta 02



Fonte: Adaptação da pesquisadora

#### 4.4 ANÁLISE

Além da consulta a documentos e da observação direta, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com um funcionário do setor da programação financeira e outro da prestação de contas, e com o ex-gerente do FUNCRIANÇA que atualmente desenvolve suas atividades na UPEO, mas ainda vinculadas ao FUNCRIANÇA. As três entrevistas foram válidas e contribuíram muito para trazer o real sentimento dos funcionários e suas impressões quanto ao que acontece no Fundo.

Mintzberg (2008) estabelece cinco elementos que compõem a estrutura de uma organização, são eles: cúpula estratégica, que exerce força para centralizar; a linha intermediária, que exerce força para fragmentar; a tecnoestrutura, que força a padronização; a assessoria de apoio, que força para a colaboração; e o núcleo operacional, que exerce força para a profissionalização.

Com base nas informações coletadas no FUNCRIANÇA, pode-se estabelecer estes cinco elementos exercendo estas cinco forças em diferentes graus. Neste modelo, a cúpula estratégica pode ser considerada o gabinete do Secretário, isto é, Secretário titular e Secretário adjunto, mais a Diretoria Administrativa, que proporciona o relacionamento deles com as demais unidades da Secretaria. A linha intermediária pode ser dividida em dois níveis, no mais alto deles, tem-se a gerência da UPEO e logo abaixo a gerência administrativa do Fundo.

A tecnoestrutura no que tange as tarefas executadas pelos setores de prestação de contas e programação financeira, visto ser de matéria contábil, é estabelecida e padronizada pela Secretaria Municipal da Fazenda. Como exemplo desta relação, pode-se citar o vínculo que o setor de programação financeira tem com esta Secretaria, a partir da qual os acessos aos sistemas de controle orçamentário são todos definidos pela SMF. Além disso, ao final de cada mês também é elaborado um relatório detalhado de todas as entradas e saídas de recursos das contas bancárias do Fundo, os quais são processados e conciliados também por esta Secretaria. Já a assessoria de apoio pode ser identificada com a Assessoria Jurídica da SMCPGL, que presta grande apoio no embasamento legal de ações do Fundo. O núcleo operacional seria os dois setores que protagonizam este trabalho, programação financeira e prestação de contas.

Blau (1974 *apud* Mintzberg, 2008) nos trás de forma bem objetiva o que temos como estrutura: é a distribuição, em várias linhas, de pessoas entre posições sociais que influenciam os relacionamentos entre os papéis dessas pessoas. As três entrevistas relataram que a atual estrutura tem dificultado o alcance dos objetivos do trabalho, pois o trabalho técnico executado pelos dois setores necessita ser independente do Conselho, sem influência e pressão para liberação de recursos. Tanto as tarefas de um como do outro setor necessitam de grande perícia para não incorrer em erros, no entanto os funcionários se veem atrapalhados pela falta de autonomia em relação ao Conselho. O entrevistado da prestação de contas coloca como um grande empecilho a falta de autonomia do setor, que é engessado em grande parte pela legislação vigente, em requisitar quaisquer tipos de documentação que julgar necessárias às entidades, como cópias de contratos referentes à prestação de serviços de terceiros. Já o entrevistado da UPEO observa que vê os dois setores em apresentados como ilhas de trabalho independentes, o Fundo não atuando como um todo de maneira integrada. Essa questão nos remete ao papel da gerência do Fundo, e da falta de supervisão direta por parte da mesma sobre esses dois setores, visto que é o único cargo instituído formalmente nele. Em contrapartida, o programador financeiro é o único entrevistado que trás como um ponto positivo a proximidade com o Conselho, pois segundo ele se torna mais fácil e rápido o acesso em prestar esclarecimentos e orientações aos conselheiros e tomar conhecimento das decisões do CMDCA.

A proposta 01 apresenta a instituição de chefias aos setores do Fundo, o que acabaria por concentrar a responsabilidade e o acesso aos demais setores envolvidos. Esta relação com o Conselho seria feita diretamente por elas, o que diminuiria o envolvimento de todo um setor na prestação de auxílio e esclarecimentos ao CMDCA como ocorre atualmente, visto que não

há um canal de comunicação único entre eles. Já a proposta 02 apresenta além da criação das chefias, a mudança física do local de trabalho e a instituição como meio de comunicação os despachos via processo, o que garantiria a não interferência dos Conselheiros e das entidades na rotina dos operadores e, além disso, formalizaria as demandas tanto por parte do CMDCA como por parte dos funcionários.

Quanto ao controle dos resultados e a existência de metas, os três entrevistados afirmaram não haver um meio de controle nem metas previamente estabelecidos. O que existe e é partilhado por todos os funcionários é a vontade de ter um fluxo contínuo, sem grandes empecilhos em sua fluidez, dando agilidade aos processos de pagamentos e prestação de contas. Por parte do funcionário da programação financeira foi colocado que a pressão feita ao grupo pode ser considerada uma espécie de controle realizado pelas entidades. Como os prazos não são limitados nem em quantia mínima nem em máximo de dias, o que acaba acontecendo é que algumas entidades passam a ligar quase que diariamente fazendo uma espécie de monitoramento dos trâmites, em grande parte isso acaba gerando um efeito contrário, pois o tempo que se perde em telefonemas e visitas não agendadas é o tempo que se perde na análise e execução das tarefas. Na prestação de contas é onde isso ocorre com maior frequência, os funcionários do setor estabeleceram, a fim de facilitar e trazer agilidade ao trabalho, que a análise deve ser realizada o mais rápido possível para que as pendências apresentadas por parte da entidade possam ser corrigidas com a mesma velocidade. No entanto, existem alguns entraves de difícil correção.

Segundo Mintzberg (2008) planejamento e controle juntos regulam os *outputs*, o planejamento traça um padrão de *output*, enquanto que o controle averigua se este padrão foi alcançado, logo é impossível haver controle sem que antes ocorra o planejamento. O que se percebe é que as decisões dentro do Fundo são tomadas de acordo com a necessidade e muitas vezes com o contexto no qual ocorrem. A falta de estabelecimento formal do fluxo trás insegurança aos operadores que por vezes por causa da pressão externa acabam rompendo com o padrão informalmente estabelecido. O entrevistado da prestação de contas relata que ocorre grande perda de tempo devido às constantes orientações prestadas às entidades e consultas à legislação aplicável a cada situação, por causa da falta de um fluxo instituído. É importante citar que a SMCPGL conta com um setor próprio de Assessoria Jurídica – ASSEJUR, o qual seguidas vezes é consultado diante de dúvidas quanto à legalidade de resoluções emitidas pelo Conselho e itens referentes à prestação de contas. No entanto, como esta unidade recebe a demanda de toda a Secretaria que tem além do CMDCA e do Conselho do Idoso – COMUI, a gestão dos Conselhos Tutelares e dos Centros Administrativos

Regionais – CARs do Município, e conta apenas com três assessores jurídicos. Em casos menos graves se evita o encaminhamento dos processos a esta assessoria, pois o retorno do parecer demora. Por isso apenas casos mais graves são repassados a eles ou então, quando não é de grande gravidade, mas ainda assim há a necessidade de buscar embasamento, é repassado o recurso de uma parcela à entidade, condicionando a seguinte ao parecer da ASSEJUR autorizando o mesmo. Casos como devolução de recursos e limitações das aplicações do recurso previstas em lei são sempre repassados à ASSEJUR.

Tanto a proposta 01 quanto a 02 preveem a formalização do fluxo de trabalho, o que facilitaria a execução do trabalho, pois apesar da rotina de trabalho já estar estabelecida, quando alguma situação difere destes parâmetros é necessário saber exatamente o que fazer ou para onde encaminhar, caso contrário ou os funcionários acabam tendo que decidir sozinhos não estando plenamente habilitados para isso, abrindo precedentes para novas situações, ou o processo fica transitando entre diversos setores até que a situação seja resolvida. Percebe-se que muito se questiona a respeito da burocracia dentro da organização pública, no entanto quando ela é aplicada de maneira a corrigir e padronizar o fluxo de trabalho, dando legitimidade e legalidade ao processo, ela acaba tornando-o mais eficiente. Através das entrevistas foi possível sentir o quanto os funcionários valorizam a formalização do fluxo de trabalho e da estrutura e se sentem prejudicados por sua falta, apontando casos de desgaste físico e mental em função da grande exposição que a função e a execução das tarefas acarreta. Acredita-se que com a mudança de local da proposta 02, a relação com a ASSEJUR seja estreitada, visto o fácil acesso entre os funcionários dos setores. Deve-se ter em mente também que as propostas, tanto a primeira quanto a segunda, surgiram a partir de um processo de planejamento ao contrário da estrutura atual que, como citado anteriormente, foi ganhando forma à medida que as necessidades foram surgindo.

Conforme Hall (2004) descreve, a estrutura contém três elementos, são eles: complexidade, centralização e formalização. Para tanto, foram realizadas perguntas específicas sobre cada um destes elementos. Hall (2004) ainda subdivide a complexidade entre a diferenciação horizontal, vertical e a dispersão geográfica. Para verificarmos como ela ocorre, visto que a dispersão geográfica trata da separação dos centros de poder ou tarefas, em nosso estudo consideraremos apenas as diferenciações horizontal e vertical. Sobre a diferenciação horizontal foi questionado se existe a necessidade da criação de novos setores, se os atuais são suficientes e qual o nível de especialização dos funcionários em cada setor, se o trabalho é dividido ou não.

Nas entrevistas foi possível verificar que para o tipo de trabalho realizado em cada setor, em resumo, pagamento e análise de prestação de contas, o número de setores é satisfatório, necessitando somente ter seus quadros de funcionários aumentados de um a dois componentes. No entanto, para atividades secundárias como o recebimento de documentação, como a prestação de contas que requer uma conferência imediata e apurada, seria necessária a criação de um setor específico para isto. Além do recebimento, os entrevistados colocam que este novo setor também poderia, conhecendo o fluxo mesmo que superficialmente dos outros dois, auxiliar no esclarecimento de dúvidas junto às entidades, como uma espécie de filtragem do que é passado a diante, diminuindo o contato externo da programação financeira e da prestação de contas, e respondendo também pelo atendimento ao telefone das entidades. Seria bastante válido separar completamente o atendimento do trabalho técnico, pois isso traria maior agilidade ao processo de análise e controle de recursos, no entanto é necessário salientar que este novo setor deve seguir os procedimentos estabelecidos pelas equipes de prestação de contas e programação financeira, não tendo autonomia para aceitar ou rejeitar documentação que possa ser cobrada ou rejeitada pelos setores, isto é, a coordenação entre estes setores deve se dar pela padronização de processos para que as ações do atendimento não venham a prejudicar o andamento do trabalho tanto para quem o executa como as entidades atendidas.

A proposta número 01 não prevê a separação do atendimento dos setores em questão. Pretende apenas com o aumento do quadro funcional suprir estas necessidades. Já a proposta 02 pretende com a mudança de local, manter o vínculo com as entidades através do contato com a secretaria e a gerência administrativa do FUNCRIANÇA. Será imprescindível que os funcionários que fazem parte deste grupo que ficará responsável administrativamente pelo Fundo tenham um conhecimento básico dos trâmites de doação, pagamento e prestação de contas para que seja possível sanar dúvidas das entidades que ali chegarem. Em tese, também se pretende que as ligações telefônicas não sejam passadas à UPEO, sejam todas encaminhadas à secretaria e à assessoria executiva do Fundo, que a partir de alguma solicitação por parte de entidades ou conselheiros, entrará em contato com estes setores e depois retornará com a informação a eles.

Ainda sobre a diferenciação horizontal do trabalho os entrevistados foram questionados sobre o grau de especialização e se o trabalho nos setores é dividido. Hall (2004) apresenta duas formas das tarefas serem subdivididas, a primeira é através da distribuição das tarefas a especialistas treinados e a segunda é subdividir essas tarefas detalhadamente para que pessoas não especializadas possam cumpri-las.

No setor de programação financeira há uma divisão das tarefas instituída pelos dois funcionários a fim de organizar melhor o trabalho. Isso tem facilitado bastante a execução das tarefas, visto cada etapa ter um responsável. Para o funcionário este fluxo também tem sido vantajoso já que este se torna um especialista em determinada parte do processo, já tendo o conhecimento prático do todo dentro do seu setor. Já na prestação de contas não há divisão, os dois funcionários são responsáveis pelo recebimento e análise das prestações de contas e ambos entram em contato com entidades à medida que pendências são apresentadas.

Mintzberg (2008) traz o conceito de ampliação do trabalho que significa a realização de mais tarefas em sequência ou uma a uma, mas que periodicamente seja permutada com os colegas de trabalho, a fim de variar a rotina e fazer com que o indivíduo tenha noção do todo e não só de sua tarefa específica. Na prática, o setor de programação financeira tem executado esta ampliação, visto que ambos os funcionários dominam todas as tarefas, no entanto, recentemente resolveram instituir este fluxo de trabalho informalmente. A proposta quando surgiu pareceu bem flexível aos dois, por isso, nada os impede de futuramente inverter a execução das sequências de tarefas de cada um.

Na proposta 01, assim como na 02, com o estabelecimento de chefias o fluxo deverá ser dividido, visto que determinadas atividades estarão concentradas na função de chefe. No entanto, é importante que todos os funcionários do setor tenham conhecimento das tarefas realizadas pelos demais, pois na falta de um funcionário o fluxo não fica interrompido.

Tendo como base as duas formas das tarefas serem subdivididas apresentadas por Hall, a que mais se encaixa aos setores em questão é a distribuição de tarefas a especialistas treinados, no entanto, é necessário esclarecer que o treinamento dado é sempre oferecido por um funcionário mais antigo no setor, o que mostra um padrão de qualidade bastante subjetiva. Dessa maneira, o treinamento realizado não tem como manter uma constância na qualidade disponibilizada. Não é oferecido por parte da PMPA nenhum treinamento específico. Além de depender da boa vontade do colega, isso também depende da disposição em aprender e trabalhar com este tipo de assunto do novo funcionário. Na Prefeitura, no caso do cargo de assistente administrativo, quando o servidor entra no serviço público, não lhe é dada a opção de área de interesse apesar da grande variedade de funções que o cargo permite, simplesmente ele é distribuído conforme a necessidade emergencial de lotação em determinada unidade, o que acaba gerando em alguns casos a subutilização do mesmo, ou até o encaminhando para setores mais visados dentro da PMPA por parte dos funcionários mais antigos, o que gera bastante insatisfação.

No caso do Fundo, não há exigência quanto à formação do funcionário nem de treinamento prévio, o que se tenta é aproveitar um funcionário que tenha certo nível de experiência anterior e esteja procurando um novo setor para trabalhar, isso fica ilustrado quando observamos a formação profissional do quadro de funcionários destes dois setores:

**Tabela 5 – Formação dos funcionários de setores do FUNCRIANÇA**

<b>Setor</b>	<b>Funcionário</b>	<b>Formação</b>
PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA	FUNCIONÁRIO 1 (entrevistado)	Pós-graduando na área de psicologia clínica
	FUNCIONÁRIO 2 (pesquisadora)	Graduando em Administração de Empresas
PRESTAÇÃO DE CONTAS	FUNCIONÁRIO 1 (entrevistado)	Cursando Técnico em Contabilidade
	FUNCIONÁRIO 2	Graduando em Contabilidade

Fonte: Adaptação da pesquisadora

Mintzberg (2008) diferencia o treinamento da doutrinação, sendo o primeiro o processo pelo qual são ensinadas as habilidades e o conhecimento do trabalho, enquanto que a doutrinação é o processo pelo qual as normas organizacionais são incorporadas. Os funcionários relataram que não se sentem capacitados satisfatoriamente para o nível de tarefa e de responsabilidade que respondem. Cursos de atualização e aprofundamento gerariam maior segurança por parte tanto dos operadores como das chefias a serem criadas pelas duas propostas. Quanto à doutrinação, esta ocorre de maneira muito superficial através de cursos e reuniões, não é algo muito trabalhado dentro da SMCPGL, talvez nem dentro da Prefeitura. As normas organizacionais são incorporadas à medida que o trabalho é executado e o contato com os diversos servidores é estabelecido por meio de cursos e palestras dos mais variados assuntos.

No que diz respeito à diferenciação vertical foram questionados se o número de cargos existentes entre o Secretário da SMCPGL e os operadores é suficiente e como a comunicação entre eles ocorre. Todos os entrevistados afirmaram que é um número suficiente, sendo que um deles disse que novos níveis hierárquicos resultariam em uma maior “burocratização” do fluxo. Outro entrevistado disse que vê problemas na comunicação de baixo para cima na hierarquia e atribui estas falhas a gerência do Fundo. Eventuais reuniões ocorrem entre os variados níveis da hierarquia a fim de resolver problemas após o acontecimento dos mesmos, mas não com o intuito de preveni-los. Por exemplo, há mais de um ano atrás muitas entidades reclamaram da forma como eram atendidas pelos funcionários, então todos os funcionários

foram convocados junto com a gerência e os demais membros da junta administrativa, pelo diretor de políticas públicas representando o Secretário para uma reunião na qual se expos a insatisfação destas entidades e dada oportunidade aos funcionários colocarem suas opiniões e relataram o que está acontecendo.

Quanto às propostas apresentadas, a número 01 estabelece cinco níveis de hierarquia entre o Secretário e os operadores, enquanto que a dois apresenta quatro. Hall (2004) salienta que quanto maior a diferenciação vertical, maior é o risco de problemas no controle, na coordenação e na comunicação dentro da empresa. A diferença entre as propostas é muito pequena neste quesito, ambos exigem boa coordenação entre os níveis hierárquicos e comunicação entre eles. O papel da gerência do Fundo é de grande relevância, visto que transmite tanto a parte técnica para os níveis acima como no sentido inverso passa as informações estratégicas ao corpo técnico. É necessário estar apto também no que se refere à linguagem utilizada, bem como conhecimento mesmo que superficial das tarefas executadas, pois de nada adianta receber ordens do escalão mais alto e ao repassá-las ao grupo de trabalho estas serem inviáveis de execução, bem como usar termos extremamente técnicos para descrever as tarefas da base operacional aos gestores.

Os entrevistados também foram questionados a respeito da centralização, o segundo elemento que constitui a estrutura, conforme Hall (2004). Por centralização, segundo ele, entende-se a forma que o poder é distribuído dentro da organização. Para esclarecer como ela ocorre dentro do Fundo, foram abordados o papel da gerência administrativa, se esta centraliza ou não as decisões, quais tipos de decisões seriam tomadas apenas pela gerência, o que pode ser resolvido pelos setores em questão e qual o grau de autonomia dos funcionários destes setores.

As respostas apontaram que as decisões não são centralizadas na gerência administrativa, exceto nos casos que envolvam discussões entre o CMDCA e o Fundo. A gerência intermedia os conflitos que eventualmente ocorram entre o Fundo e o CMDCA, bem como com as demais entidades vinculadas. Como a atual gerente acumula a função de suplência na vaga de conselheira pelo SMCPGL, isso contribui na prevenção destes conflitos, pois mesmo como suplente ela tem voz ativa em todas as reuniões e plenárias organizadas pelo Conselho. Outro ponto levantado é de que as decisões da gerência são limitadas a questões administrativas, no que se refere a decisões técnicas os setores contam com esta autonomia.

A proposta 01 manteria esta centralização quanto a questões administrativas na gerência e com o estabelecimento de chefias passaria a se relacionar diretamente com elas em

caso de conflitos que envolvam os setores. Estes conflitos passariam a ser encaminhados diretamente à chefia do setor envolvido e não mais a todo o grupo, como ocorre atualmente. Isso sem dúvida nenhuma contribui para que as tarefas executadas pelos setores não sejam interrompidas a cada vez que surge um questionamento. Na proposta 02 a resolução de conflitos entre o Fundo e o CMDCA e as demais entidades continua a ser de responsabilidade da gerência administrativa. Questões técnicas com o deslocamento dos setores e a quebra de exclusividade de tarefas vinculadas ao FUNCRIANÇA por parte dos operadores, exige que a comunicação ocorra por meio de documentação como memorandos ou via processos. Este fluxo de informações do Fundo, pode se tornar mais lento devido ao acúmulo de novas tarefas dos funcionários, no entanto ele se torna mais formal e obrigatório.

Os entrevistados relataram que contam com uma grande autonomia, no entanto não se pode dizer que seja por uma questão de delegação, mas sim porque os setores se encontram muito “soltos”, como define um dos entrevistados. Relataram também que sentem uma grande ausência por parte da gerência, em determinadas situações se veem incapazes de arcar com certos tipos de decisões devido à pressão que as entidades exercem, quando se trata de sérios acertos na prestação de contas principalmente. Um dos entrevistados define o grau de autonomia dos funcionários como “elevado, perigoso e indesejado”, justifica dizendo que isso acarreta formas diferenciadas de execução das tarefas, diferentes tipos de abordagens das situações eventuais e rotineiras. Este modelo se encaixa em parte ao conceito apresentado por Mintzberg (2008) como descentralização horizontal, na qual os gerentes transferem poder aos não gerentes de forma informal, quanto mais este poder é atribuído ao conhecimento, em oposição ao cargo, maior é o nível deste tipo de descentralização. O que não se observa nesta situação é a contrapartida do conhecimento gerar maior autonomia, e sim a necessidade de execução do trabalho por parte dos operadores, os quais se veem tendo que resolver sozinhos determinadas questões e em alguns casos não aptos a isso.

Na prática essa autonomia também acaba sofrendo interferências do CMDCA, que por vezes tenta desconstituir certas decisões do setor de prestação de contas, mais frequentemente, por, como coloca um dos entrevistados, “julgarem-se soberanos”, usando suas resoluções contra o que já está instituído em lei, isso porque alguns conselheiros veem o Fundo como subalterno ao CMDCA. Na legislação que rege o Fundo, encontra-se que ele executa as resoluções do Conselho quanto à aplicação do recurso, isto é, o CMDCA aprova os projetos das entidades que captam recurso, no entanto o modo como este recurso é repassado e prestado contas é regido pela legislação municipal vigente. A pressão realizada pelas entidades junto aos setores e frequentemente ao governo também acaba por entrar em conflito

com a autonomia dos setores. Observa-se que há uma grande margem para flexibilidade pela falta de regulamentação do fluxo de trabalho, no entanto não há preparo dos funcionários nem a capacitação das entidades envolvidas que torne transparente e justifique a execução de cada tarefa.

No que diz respeito às propostas apresentadas, tanto a número 01 quanto a 02, preveem que através da formalização do fluxo de trabalho e da preservação da autonomia dos setores seja possível garantir a igualdade de execução das tarefas. Além disso, a criação de chefias contribuirá nesta melhora, quanto à representação dos setores diante dos conflitos com o CMDCA e as entidades. A proposta 02 ainda prevê que os conflitos sejam resolvidos pela gerência administrativa que intermediará constantemente a comunicação entre os setores da UPEO e o CMDCA e as entidades civis no que diz respeito ao FUNCRIANÇA.

O último elemento da estrutura apresentado por Hall (2004) é a formalização. Questionou-se o modo como as tarefas nos setores são realizadas, se existe algum parâmetro a ser seguido, quem o instituiu e se este parâmetro apresenta algum grau de flexibilidade. No setor de prestação de contas o parâmetro citado é a legislação, no entanto como ela é antiga e se encontra desatualizada acaba limitando em alguns aspectos a ação do analista, em outros momentos ela é omissa ou dúbia, gerando mais de uma interpretação, o que dá margem para a flexibilidade. No entanto, esta flexibilidade ocorre de maneira negativa, visto o setor não estar de comum acordo sobre alguns pontos. Neste caso, a autonomia que o funcionário detém cria diferentes tipos de procedimentos. Nestas falhas da legislação, caberia o estabelecimento de um fluxo próprio e padrão para o setor, mas não é o que acontece.

No setor de programação financeira o fluxo é instituído pelas normas legais da execução da despesa pública, no entanto as questões de controle interno, como doações, formulários e sistemas foram estabelecidas conforme o surgimento das necessidades. Ambas as propostas de estruturação apresentadas preveem o estabelecimento de um fluxograma contemplando todas as tarefas realizadas dentro do Fundo. Segundo Cury (2010), esta é uma ferramenta muito importante para garantir a igualdade na execução das tarefas por diferentes operadores. Além disso, possibilita que um novo funcionário ao se deparar com esta metodologia tenha maior facilidade e rapidez ao iniciar suas funções, possibilita detectar com maior facilidade as deficiências e gargalos existentes no fluxo, bem como documenta as tarefas executadas pelos setores.

Quanto aos cinco mecanismos de coordenação trabalhados por Mintzberg (2008), os entrevistados responderam qual deles mais se destaca na estrutura vertical, horizontal e a nível intradepartamental. Na estrutura vertical o mecanismo mais citado foi o de supervisão direta,

no entanto sem a instrução e o monitoramento que caracterizam o conceito. Além disso, foi observado também em menor escala o mecanismo de padronização dos processos, visto estes em grande parte já serem programados, apesar de informais a rotina de trabalho foi criada conforme as necessidades foram surgindo não abrangendo toda a demanda do processo visto o questionamento ao fluxo vigente ser constante. À supervisão direta provavelmente tenha sido dado destaque em função da hierarquia existente, quando acontece algum problema com o repasse de recurso a alguma entidade e esta entra em contato com o gabinete do Secretário, isto desencadeia um fluxo de cima para baixo deste questionamento até a chegada desta solicitação à gerente administrativa, que a repassa aos operadores e depois transmite a resposta no fluxo inverso. No entanto, esta mesma cadeia hierárquica não toma conhecimento do fluxo do trabalho estando apto para dar instruções ou mesmo monitorando o que acontece nos setores. Portanto, esta supervisão direta só ocorre quando algum fato, normalmente externo, a aciona, ocorrendo assim em um grau mínimo e esporádico.

Destacar também a padronização dos processos complementa a forma como as estruturas se coordenam verticalmente. O fluxo apesar de informal é basicamente já estabelecido, visto que o Fundo existe há mais de 20 anos e tem buscado constantemente o aperfeiçoamento de suas funções. Com base na teoria e a partir dos relatos por meio das entrevistas e conversas com os funcionários e da observação direta devido a convivência com a estrutura, é possível destacar o mecanismo de padronização dos resultados, mais do que qualquer outro, pois a atual hierarquia desde a cúpula estratégica, com exceção da UPEO, tem como preocupação se as entidades estão recebendo o recurso, a execução do processo é algo secundário. Logo, todo o seu trabalho está coordenado para que o objetivo fim seja alcançado. Normalmente os operadores só são questionados, mesmo que indiretamente pelo Secretário ou outros cargos diretamente ligados a ele, no caso de haver algum conflito ou questionamento por parte das entidades. A preocupação, principalmente da cúpula é de motivação política, isto é, evitar possíveis impasses com as entidades da sociedade civil.

À UPEO cabe o mecanismo de padronização dos processos, visto esta intermediar o Fundo ao gabinete de Secretário quando da assinatura da remessa bancária emitida pela programação financeira e a ser assinada por ele como ordenador de despesas, responsável assim pela verificação dos procedimentos tomados pela prestação de contas e programação financeira.

Quanto à estrutura horizontal entre os setores de prestação de contas e programação financeira o mecanismo destacado pelos entrevistados foi a padronização dos processos devido ao fluxo ser bem definido entre eles, sem grandes problemas e de maneira natural.

Pode-se destacar também o ajustamento mútuo, pois é comum a discussão entre os membros dos dois setores de ações que venham a ser executadas por um deles que gere consequências no outro setor. Assim, previamente ocorre um alinhamento das condutas a serem tomadas.

Quanto à estrutura intradepartamental, o mecanismo destacado foi o ajustamento mútuo, seguido da padronização dos processos. Isso porque os setores contam com um alto grau de autonomia apesar de terem um fluxo de tarefas previamente estabelecido mesmo sendo informal.

As propostas de formalização preveem a supervisão direta, com o estabelecimento de chefias em cada setor, a fim de possibilitar a instrução dos operadores e o monitoramento das tarefas executadas. De forma igual estas chefias contarão com o chefe da unidade que da mesma forma executará a supervisão direta a fim de obter-se a padronização dos resultados, como almejado pela cúpula estratégica da Secretaria e da PMPA. Entre os setores, ambas as propostas preveem a padronização dos processos, o fluxo será estabelecido formalmente e estas relações passarão a ocorrer de forma padronizada. A nível intradepartamental o mecanismo também será a padronização dos processos, visto que haverá um fluxo definido entre os operadores, com distintas funções à chefia.

Sendo assim, com base nas propostas, os papéis dos setores em cada uma delas e seus mecanismos de coordenação, pode-se dizer que a estrutura desenhada, dentre os modelos previstos por Mintzberg (2008), se encaixaria entre a burocracia mecanizada e a profissional, com algum ponto em comum com a estrutura simples. Isto é, da estrutura simples, tem-se a supervisão direta das chefias como mecanismo de coordenação, no entanto insere-se a linha intermediária não prevista neste modelo. Da burocracia mecanizada, destaca-se a padronização dos processos executados pelos setores criados, mas não tendo a tecnoestrutura como parte-chave, pois o estabelecimento desta padronização não é externo. Já da burocracia profissional, busca-se o comportamento previsível por parte dos funcionários, o trabalho operacional estável e a contínua atualização de seus conhecimentos.

O ambiente pode ser caracterizado, conforme a divisão de Khandwalla (1972 *apud* Hall, 2004), como hostil devido a difícil relação do FUNCRIANÇA com o Conselho e a sociedade civil. Um dos entrevistados coloca que os conflitos associados a esta relação além de comprometerem os resultados esperados, comprometem a moral do grupo. Um dos principais itens da proposta 02 é a troca de lugar físico dos técnicos do Fundo, o que gera grande satisfação do grupo de trabalho, pois separa questões políticas, visto que o Conselho é um meio de participação popular de grande relevância à democracia no Município de Porto Alegre, das questões técnicas. Através desta mudança também se pretende diminuir a

exposição dos funcionários, que por vezes passam por “culpados” do não repasse dos recursos. Já aconteceram casos de agressões verbais e ameaças por parte de entidades da sociedade civil que se sentiram lesadas ou ofendidas durante o atendimento prestado pelo corpo técnico, tanto é que as portas de cada setor foram, há alguns anos, partidas ao meio a fim de transformá-las em uma espécie de guichê para que o atendimento fosse mais restrito.

Como os funcionários que permanecerão no local de atendimento, são os mais antigos e tem na execução de suas tarefas essa função de atender às entidades e não diretamente de liberar ou não o recurso, espera-se que não haja essa “transferência” de responsabilidade perante a sociedade civil.

## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa realizada teve o objetivo de estudar os problemas que a falta de estruturação do FUNCRIANÇA ocasionam, bem como traçar um comparativo entre duas propostas de estruturação e formalização do fluxo de trabalho. O estudo foi direcionado pela pergunta de pesquisa e pelos objetivos específicos, os quais serviram como roteiro para o estudo complementarmente ao referencial teórico.

As conclusões deste trabalho reportam-se a cada um dos objetivos específicos estabelecidos no Capítulo 1, quais sejam: a) caracterizar o fluxo atual; b) caracterizar a proposta elaborada em 2009 de formalizar a estrutura atual; c) caracterizar a partir dos dados já disponibilizados a proposta que teve sua elaboração iniciada em 2011 e ainda não foi concluída; d) realizar uma análise entre os dados fornecidos da situação atual, comparando o que cada proposta apresenta de vantagens tendo como pressuposto o que a teoria nos agrega em termos de complementação de conhecimento; e) propor sugestões que venham a agregar eficácia e eficiência aos modelos apresentados.

- a) Caracterizar o fluxo atual: foi possível através das variáveis centrais verificar o quanto a estrutura atual tem dificultado o andamento do trabalho realizado nos setores. Estas dificuldades se apresentam rotineiramente aos funcionários ocasionando grande frustração e desânimo aos mesmos. A rotina de trabalho necessita ser mais bem organizada, bem como a participação da gerência administrativa precisa ser mais atuante. O trabalho operacional deve ser desvinculado das questões políticas do Conselho, visto este ser um ponto amplamente levantado como conflituoso por parte dos entrevistados. Os funcionários devem ser mais bem capacitados e de tempos em tempos devem passar por atualizações. É necessário que o conhecimento adquirido seja aprofundado, melhorando assim a padronização das atividades.
- b) Caracterizar a proposta elaborada em 2009 de formalizar a estrutura atual: esta proposta apresenta como diferencial a criação das chefias por setores já instituídos informalmente e a formalização do fluxo de trabalho. Portanto, propõe um maior grau de centralização e formalização do Fundo, bem como

sua complexidade, visto o aumento do número de cargos. À época que foi elaborada, abrangia os elementos requisitados pelo grupo funcional, no entanto, com o passar dos anos, a relação com o Conselho tem se tornado cada vez mais conflituosa, e esta proposta passou a não abranger todas as demandas do grupo. Operacionalmente prevê, com o cancelamento da atuação da Junta Administrativa, maior autonomia dos setores, que atualmente tem seu trabalho revisado por esta junta, o que aceleraria o fluxo de pagamento, pois seria um setor a menos que o processo teria que passar.

- c) Caracterizar a partir dos dados já disponibilizados a proposta que teve sua elaboração iniciada em 2011 e ainda não foi concluída: esta é a proposta mais recente e que ainda não foi finalizada, contempla tanto os elementos de formalização da estrutura e do fluxo de trabalho, como a desvinculação do grupo técnico do Conselho. Diferentemente da proposta anterior, propõe uma mudança na função da Junta Administrativa, esta passa a ser educativa às entidades que captam recursos através do FUNCRIANÇA, tarefa esta de grande importância para garantir a transparência dos trâmites executados e diminuir a perda de tempo em correções junto aos setores técnicos. Esta proposta define bem os processos a serem executados por cada setor envolvido, tendo grande importância a supervisão direta exercida pelos gerentes intermediários.
- d) Realizar uma análise entre os dados fornecidos da situação atual, comparando o que cada proposta apresenta de vantagens tendo como pressuposto o que a teoria nos agrega em termos de complementação de conhecimento: partindo-se do pressuposto que a estrutura deve ser alterada, comparou-se item por item das propostas apresentadas nos últimos anos. Foi possível observar que a proposta 02 abrange um maior número de alterações benéficas ao aprimoramento do trabalho desenvolvido pelo grupo de trabalho do FUNCRIANÇA. Para esta análise foi imprescindível a realização das entrevistas semi-estruturadas com parte do grupo, contextualizando os conflitos e dificuldades apresentadas.

- e) Propor sugestões que venham a agregar eficácia e eficiência aos modelos apresentados:
- i. Realização de reuniões periódicas que visem o planejamento e a reavaliação do fluxo instituído das ações dos operadores, prevenindo conflitos com as entidades e o CMDCA. Caso a proposta número 02 entre em vigor, que ocorram reuniões com o grupo de trabalho que ficará como responsável administrativamente pelo FUNCRIANÇA, para que determinadas ações possam ser alinhadas entre as chefias dos setores da UPEO que contemplem ações do FUNCRIANÇA. Mintzberg (2008) estabelece um *continuum* de regulação crescente através do controle de desempenho, o qual impõe padrões gerais de desempenho por um período de tempo sem ações específicas; o planejamento das ações, o qual impõe decisões e ações em pontos específicos do tempo e a formalização do comportamento, o qual impõe os meios pelos quais as decisões e ações são tomadas;
  - ii. Cursos de capacitação e atualização na área orçamentária pela PMPA. Caso não seja vantajoso economicamente o desenvolvimento devido ao possível pequeno número de interessados (apesar de setores da SMF se encaixarem em assuntos afins), que a PMPA garanta tais cursos externamente a seus funcionários. O ideal seria que a própria Prefeitura se encarregasse de proporcionar a contínua capacitação de seus membros, pois além de trabalhar a parte profissional poderia trabalhar a doutrinação, conforme Mintzberg (2008), visto ser este um processo através do qual as normas organizacionais são repassadas;
  - iii. Criação de um grupo de trabalho com metas e prazos definidos para proporem uma atualização do decreto que rege a análise da prestação de contas. Como este é um decreto que rege todos os convênios realizados do Município é necessário que seja amplamente discutido com as outras Secretarias envolvidas. É necessário um planejamento das ações em conjunto para embasar a viabilidade das alterações propostas, segundo Mintzberg (2008), o planejamento das ações é o meio pelo qual as decisões e ações de toda uma organização podem ser desenhadas como um sistema integrado;

- iv. Extinção da Junta Administrativa, pois com a validação de aprovação e repasse por parte de chefias nomeadas para esta função, a tarefa de revisão de trabalho dos setores de prestação de contas e programação financeira se torna um entrave à agilidade nos trâmites, um retrabalho. Em casos de dúvidas ou ilegalidades, o processo deve ser encaminhado diretamente à ASSEJUR, um setor de caráter especialista. É recomendável também que este setor passe a contar com mais um ou dois funcionários a fim de agilizar a maior demanda por parte do Fundo e do fluxo que já lhe é repassada pelos demais setores da Secretaria.

Recomendam-se ainda novos estudos acerca do tema a fim de aprofundar o conhecimento no que se refere aos mecanismos de coordenação dentro de órgãos públicos bem como os demais elementos que compõem a estrutura de uma organização.

Sob o ponto de visto de contribuição teórica acredita-se que este estudo atingiu seu propósito, por avançar na compreensão de certos aspectos organizacionais, como os elementos que compõem a estrutura bem como seus mecanismos de coordenação, e como este conjunto afeta o desempenho do serviço oferecido na administração pública municipal.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luís César G. de. **Organização, Sistemas e Métodos e as Tecnologias de Gestão Organizacional**. v. 1, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

**BRASIL**. Constituição, 1988.

**BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

**BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Lei que institui as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

CURY, Antonio. **Organizações e Métodos: uma visão holística**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. 8ª ed. São Paulo: Pearson, 2004.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

**PORTO ALEGRE, Decreto Municipal nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989**. Decreto dispõe sobre os requisitos para provimento de Funções Gratificadas e Cargos em Comissão e dá outras providências.

PORTO ALEGRE. Auditoria do Município de Porto Alegre. **Relatório Anual da Auditoria Municipal**. Porto Alegre, 2011.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. v. 19, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado Democracia e Administração Pública no Brasil**. 1<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.