

A IMPORTÂNCIA DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO

THE IMPORTANCE OF THE ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN THE MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT: A CASE STUDY

BOTELHO Louise de Lira Roedel¹

LAUXEN, Verner Augusto²

RESUMO

Os gestores públicos municipais são pressionados a responder as demandas de seus stakeholders de maneira satisfatória e, para que isso seja possível, eles devem ter sua organização de trabalho bem definida e estruturada, visando atender seus objetivos. Este trabalho objetiva analisar a estrutura administrativa de um órgão de Administração Pública Direta Municipal e relacionar sua importância nos processos gerenciais daquela organização. Para tanto, realizou-se uma pesquisa qualitativa com consulta aos documentos oficiais e usuais da municipalidade, bem como, da observação participante, realizada entre os meses de Novembro de 2013 a Julho de 2014, sendo parte integrante de um projeto de extensão universitária com a temática da aprendizagem gerencial. Com esse estudo notou-se que não há estrutura administrativa oficial e isso acarreta em problemas gerenciais para a organização, como fluxos confusos de trabalho e servidores em desvio de função. Desta forma, conclui-se que a organização necessita com urgência de implantação de uma estrutura administrativa capaz de comportar suas necessidades.

Palavras chave: Estrutura administrativa. Administração pública. Eficiência organizacional.

ABSTRACT

The municipal public administrators are pressured to meet satisfactorily the demands from their stakeholders. In order to achieve this goal, it is necessary to have a well-defined and structured work planning. This paper aims to analyze the administrative structure of a department of the Public Municipal Administration and relate it to the importance of the organization management processes. The study used qualitative research, searching documents, as well as participative observation that was carried out from November 2013 to July 2014, as part of the university extension project about management apprenticeship. The study reveals that the lack of official administrative structure is evident and as a result it causes management problems, such as inaccurate workflows and employees doing things that they were not hired for. It is possible to conclude that the organization should implement an administrative structure capable of supplying its needs as soon as possible.

Keywords: Administrative structure. Public administration. Organizational efficiency.

¹ Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Brasil. Doutorado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: louisebotelho@gmail.com

² Bacharel em Administração pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Brasil. E-mail: vernerlaxen@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Os desafios impostos aos gestores públicos, como a pressão dos administrados por resultados satisfatórios das ações governamentais e dos órgãos fiscalizadores na observância da legislação que dispõem sobre a responsabilidade administrativa, fazem com que tais gestores tendem a aperfeiçoar sua estrutura de trabalho, para assim maximizar os seus resultados. Essa estrutura deve ser capaz de avaliar a execução das atividades que são exclusivas da administração pública e, por esse motivo, dever ser constantemente revisado, atualizado e, se preciso modificado (MARIANI, 2008).

A organização administrativa permite às instituições coordenar de maneira eficaz as atividades rotineiras, bem como facilitar a visualização da estrutura e das relações hierárquica e a atribuição de competência dos servidores, além da divisão das tarefas e o compartilhamento do poder. No que diz respeito à estrutura organizacional, Cury (2010) discorre que ela reúne os elementos que constituem uma organização e como ocorre à integração entre eles, sua importância revela-se à medida que permite o desenho e consequente atendimento das metas organizacionais, regulamenta e tende a minimizar a influência das variações individuais sobre a organização. Neste caso, as estruturas são impostas para assegurar que os membros se adequem as especificações da organização e não ao contrário. Por fim, a estrutura organizacional é a “fotografia” da organização, então, a partir dela é possível vislumbrar os vínculos de subordinação entre os níveis (CURY, 2010).

Di Pietro (2012) considera que a organização administrativa baseia-se em dois pressupostos fundamentais: a distribuição de competências e a hierarquia. Isso para que haja harmonia e unidade de direção, ainda que seja estabelecida uma relação de coordenação e subordinação entre os vários órgãos que integram a Administração Pública. Ela surge como ferramenta de controle e consulta para auxiliar os gestores públicos a enfrentar as diversas demandas vindas dos administrados. No que tange a organização administrativa pública, Rossetto (1999) explana que se trata de estruturas clássicas, complexas, com diversos níveis hierárquicos e certa estabilidade, com isso havendo resistência a mudanças, tendendo a ser burocrática e formal.

A partir do exposto, o problema de pesquisa consiste em identificar “**qual a importância da organização administrativa na gestão pública municipal?**”. Para responder essa indagação, tem-se como objetivo analisar a estrutura administrativa de um órgão de Administração Pública Direta Municipal e relacionar sua importância nos processos gerenciais da organização. O município em questão está localizado na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e atualmente sua gestão está dividida pela chefia de gabinete e em mais seis secretarias: administração, agricultura e meio ambiente, fazenda, educação, obras e saúde e bem-estar social.

Este artigo é resultado de um projeto de extensão universitária de demanda espontânea da Universidade Federal da Fronteira Sul, *campus* Cerro Largo - RS, intitulado “Implantação de um projeto de aprendizagem gerencial em uma Prefeitura”. Ele está estruturado em cinco seções, a iniciar por esta introdutória. Na sequência é realizada a revisão bibliográfica que embasa teoricamente a pesquisa. Posteriormente são apresentados os procedimentos metodológicos da realização da pesquisa. Subsequente a isso, são discutidos os resultados e, por fim, são tecidas as considerações finais acerca do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção discorre-se sobre os temas abordados no trabalho, com discussão baseada na literatura corrente.

2.1 Administração Pública

A Administração Pública pode ser compreendida como a utilização das ferramentas administrativas tradicionais (planejamento, organização, direção e controle) por parte dos entes federativos aos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum (BACHTOLD, 2008). Ela difere da Administração de Empresas Privadas pelos princípios observados no Art. 37 da Constituição Federal: impessoalidade, legalidade, eficiência, publicidade e moralidade. Ainda, sua finalidade, a do bem comum que não preza pelos lucros econômicos, particulariza a gestão pública das demais.

Para Martins (2005) a Gestão pública é um termo que designa uma ciência do conhecimento e de trabalho que correlatam-se às organizações cuja seus esforços sejam direcionados ao interesse público. Di Pietro (2012, p.38 - 39) faz a distinção do conceito de Administração Pública em sentido amplo e estrito, como segue:

a) Em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a administração pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

b) Em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

De acordo com o Manual para o Gestor Municipal de Saúde elaborado pelo Governo de Minas Gerais (2009, p. 35), entende-se a Administração Pública como:

A ordenação (planejamento e organização), direção e controle dos serviços do governo, nas esferas federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum. A administração pode ser entendida de três formas: 1) o conjunto de entes ou sujeitos de caráter público – os meios, humanos e materiais, de que dispõe o governo para aplicar suas políticas; 2) o conjunto de ações encaminhadas para o cumprimento dos programas e políticas dos governos; e 3) a ciência da Administração Pública que se propõe a estudar as condições que permitem ao direito, emanado dos poderes do Estado, concretizar-se da maneira mais eficaz possível, através da atuação dos órgãos administrativos.

Pode-se considerar então que a Administração Pública atua na gestão dos serviços que a competem exclusivamente visando o bem comum e observando as normas éticas, morais e legais.

2.2 Organização Administrativa

Segundo Bachtold (2008, p. 35), organização é o “processo de definir o trabalho a ser realizado e as responsabilidades pela realização; é também o processo de distribuir os

recursos disponíveis segundo algum critério”. Organizar é também arranjar esses recursos, que podem ser financeiros, humanos, materiais, etc., de forma racional seguindo a lógica e visando diminuir oscilações e processos onerosos de trabalho, da melhor forma possível.

Na literatura que versa sobre a organização administrativa, encontram-se três tipos de organização, sendo: informal, formal e militar. Segundo Curto Júnior (2011) a organização informal pode ser descrita como a interação social entre os seus membros para atingir suas necessidades, e podem surgir de forma independente na organização. O líder é escolhido pelo grupo e facilmente pode ser influenciado por sentimentos pessoais dos membros. Esse modelo traz como vantagens: a rapidez nos processos, redução da comunicação entre os níveis hierárquicos, motivação e integração dos membros. Por outro lado, suas desvantagens são: desconhecimento da chefia, dificuldade de controle e atrito entre as pessoas.

Já na organização formal é definida uma estrutura organizacional, com metas, objetivos, conjunto de regras, definição de papéis e a relação entre os membros bem definidos. Isso permite que a organização: foque nos objetivos estabelecidos, realize as atividades necessárias para alcançar esses objetivos, distribua as funções administrativas para cada membro, considere as habilidades e limitações tecnológicas e o tamanho da organização.

Também são necessários para o bom funcionamento deste modelo a divisão de responsabilidades por meio da departamentalização e da especialização; a distribuição de poder; a integralização de um sistema eficaz de comunicação para todas as unidades da organização; e a adoção de um processo decisório, que consiste em compreender o cenário institucional para que sejam tomadas decisões baseadas em informações reais e atualizadas (CURTO JÚNIOR, 2011).

Por fim, a organização militar, de acordo com Curto Júnior (2011), preza pela disciplina, estando à autoridade presente desde a linha superior até a inferior, sem exceção de níveis. Suas principais vantagens são a unidade de comando, as ordens recebidas de um supervisor e a estrutura simplificada da organização. Contudo, esse modelo é recomendado somente para organizações de porte pequeno a médio e que não necessitem de profissionais especializados e de grandes recursos financeiros.

Dadas às características dos modelos supracitados, relacionando com o perfil da organização em estudo, partiu-se do pressuposto da organização formal para a análise da estrutura administrativa.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A natureza deste estudo é qualitativa, uma vez que se busca descrever, a partir da pesquisa exploratória, a organização administrativa da instituição em questão. A pesquisa qualitativa reúne um aparato de técnicas interpretativas com o intuito de descrever ou decodificar os aspectos envoltórios do mundo social, fazendo referência da teoria com a prática para traduzir os fenômenos envolvidos no escopo da pesquisa (NEVES, 1996).

Os procedimentos para que isso seja possível são a consulta aos documentos públicos oficiais e usuais, sendo eles a Lei Orgânica, Plano de Carreira dos Servidores, e ao Anteprojeto criado por comissão interna designada para estruturar administrativamente a organização. De acordo com Neves (1996, p. 03), esta forma de pesquisa consiste no “exame de materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar”. Também

analisou-se o funcionamento do órgão através da observação participante realizada pelos pesquisadores. Segundo Queiroz *et al* (2007, p. 277) a observação é:

Elemento fundamental para a pesquisa, principalmente com enfoque qualitativo, porque está presente desde a formulação do problema, passando pela construção de hipóteses, coleta, análise e interpretação dos dados, desempenhando papel de destaque no processo de pesquisa.

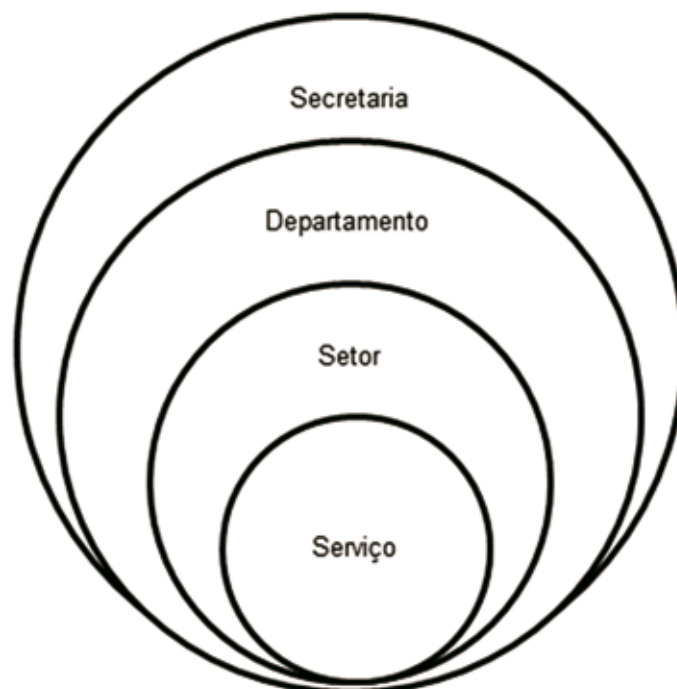
Tal observação ocorreu entre os meses de Novembro de 2013 á Julho de 2014, sendo parte integrante de um projeto de extensão universitária de aprendizagem gerencial. Na realização do trabalho, os autores tomaram alguns cuidados a fim de preservar a ética na pesquisa. Isso porque, segundo Santos (2011), há no trabalho do pesquisador um apanhado de deveres morais e éticos em que ele deve ser submetido para realizar suas atividades científicas, respeitando as individualidades do ser e suas particularidades físicas, psíquicas e morais, ainda, inclui um conjunto de valores científicos, que prezam pela preservação do patrimônio coletivo.

Assim, manteve-se em sigilo toda informação obtida, comprometendo-se os pesquisadores em tratar as informações e divulgar os dados estritamente em caráter acadêmico; para preservar os indivíduos da organização, os nomes e local preciso da pesquisa também não é divulgado.

4 RESULTADOS

A partir da análise da documentação supracitada, denota-se a ausência de uma forma oficial de organograma, ferramenta que auxilia na visualização dos vínculos hierárquicos da organização, por isso sente-se a necessidade de que ele seja implantado, observando a sequência proposta de níveis descrita na Figura 01.

Figura 01. Proposta de sequência dos níveis hierárquicos

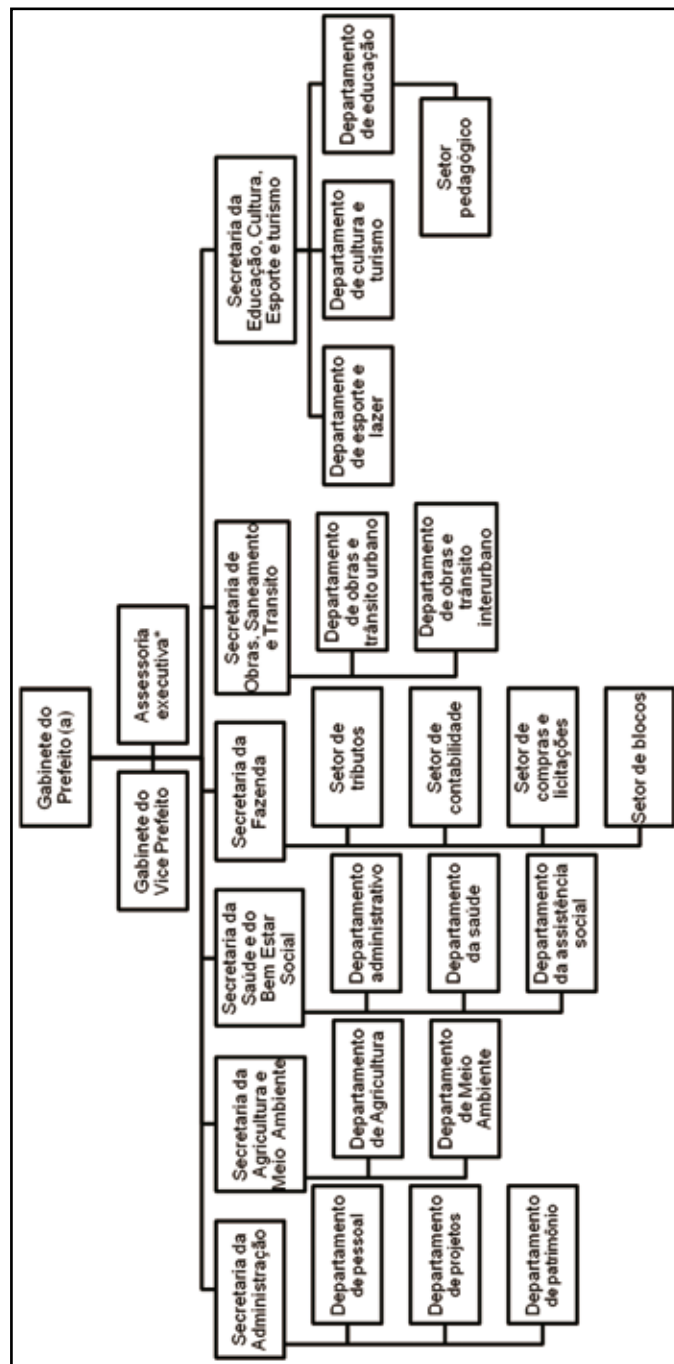


Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se por meio da Figura 01 que a Secretaria se trata de um termo mais genérico, onde se abrange a área afim da administração pública, podendo no seu interior ser constituídos departamentos, setores e serviços para que seja descentralizada a gestão. A falta de uma estrutura clara provoca fluxos confusos de trabalho na organização, como por exemplo, os próprios gestores divergem ao responder a que órgão da administração estão vinculados o sistema de protocolo e o setor de projetos, o que pode acarretar em problemas administrativos.

A partir da observação participante realizada na organização e dada a sua ausência formal, montou-se a forma atual de organograma, conforme descrito na Figura 02. Isso para que seja possível apontar mudanças na organização, necessárias para melhorar a gestão.

Figura 02. Organograma



Legenda: *Composta pela chefe de gabinete, assessoria de imprensa e assessoria jurídica.

Fonte: Elaborado pelos autores

Tendo em vista a otimização dos processos administrativos, sugerem-se mudanças na estrutura administrativa da organização com o desmembramento de duas secretarias. Primeiro, na Secretaria da Saúde, transformar o Departamento de Assistência Social em uma Secretaria própria, sob a justificativa de existir recursos específicos para tal; e mais, o gestor da pasta não consegue acompanhar de forma eficiente o andamento do departamento. Segundo, reunir em uma única Secretaria os Departamentos de Esporte, Cultura e Turismo, atualmente pertencente à Secretaria da Educação, para desafogar a pasta, tendo em vista que o gestor também não consegue suprir as demandas de atividades correspondentes, além de que a Cultura é elemento de forte apelo na comunidade e deve ser mais bem trabalhada.

Além dos desmembramentos citados, sugere-se a criação de um Setor de Transparência junto ao Gabinete do (a) Prefeito (a) para divulgar os atos administrativos do município e gerir a Ouvidoria Municipal, tanto para os servidores quanto para os administrados. A justificativa para a criação da Ouvidoria é o levantamento de informações, sugestões e reclamações que poderão servir de insumos para a tomada de decisões da chefe do executivo, conforme retratado na Figura 03.

Figura 03. Fluxo de informações da Ouvidoria Municipal



Fonte: Elaborado pelos autores.

Também, ainda dentro do Gabinete do (a) Prefeito (a), criar um Departamento para articulação política e captação de recursos através de projetos para o desenvolvimento econômico da municipalidade. Justificativa: a remuneração do servidor se viabiliza na medida em que os recursos vindos de tais projetos forem empenhados, aumentando assim o investimento no município.

As mudanças citadas visam racionalizar o trabalho dos setores e melhorar a gestão pública municipal, pois existem oito princípios fundamentais para que haja uma gestão pública flexível e em sinergia: descentralização, flexibilidade administrativa, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização e *feedback* das ações (CASTELLS 1998 *apud* KLERING; PORSSE, 2014).

Ao analisarem-se as relações laborais dos servidores, encontrou-se discrepância entre o cargo e a real função desempenhada. Acredita-se que com a adoção das ferramentas da organização administrativa esse problema seria sanado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a estrutura administrativa de um órgão de Administração Pública Direta Municipal e relacionar sua importância nos processos gerenciais da organização. Para que ele fosse atendido, foram efetuadas consultas aos documentos oficiais e usuais do município, aliada com a observação participante dos pesquisadores, que conseguiram ter uma visão sistêmica da organização objeto do estudo.

Os resultados apontam que o município carece de uma estrutura administrativa consolidada e formalizada, para que assim, evitem disfunções e fluxos confusos de trabalho. As informações obtidas na pesquisa revelam desarmonia entre a organização administrativa e os processos gerenciais, impactando em problemas. Com isso, a qualidade da gestão pública local fica comprometida, pois a base para as tomadas de decisões não está consolidada a ponto de ser consultiva para os gestores da organização.

Nota-se, então, a importância da organização administrativa nos processos gerenciais do órgão, uma série de problemas podem ser contornados, caso sua estrutura esteja bem definida, clara e objetiva.

As sugestões tecidas servem para otimizar a gestão, visando à eficiência e a eficácia dos processos administrativos, além da observância aos princípios da Administração Pública previstos na Constituição Federal.

Entende-se a importância da organização administrativa como sendo o ponto de partida para uma gestão eficaz, pois através dela é possível visualizar todos os processos das atividades da organização e também a quem compete às responsabilidades, além das relações hierárquicas entre os diversos níveis da organização e como ferramenta consultiva para a adoção de novas estratégias.

A pesquisa limita-se pelo pouco tempo de convivência dos pesquisadores com a organização, o que não permitiu uma análise mais aprofundada da relação entre os processos e a estrutura administrativa, baseando-se a maior parte da pesquisa no aparato teórico do município.

Como sugestões de pesquisas futuras, aprofundar a análise, conforme descrito também a aplicação das sugestões deste trabalho e a realização de uma nova análise, para que seja possível comparar dois momentos da realidade administrativa da organização como forma de realimentar o tema, ou ainda, uma nova análise sob outra ótica.



REFERÊNCIAS

BÄCHTOLD, C. Noções de Administração Pública. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008. Disponível em: http://ftp.comprasnet.se.gov.br/sead/licitacoes/Pregoes2011/PE091/Anexos/servi%E7o_publico_modulo_I/Nocoos_de_Administracao_Publica.pdf. Acesso em 18 de abril de 2014.

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de julho de 2014.

CURTO JÚNIOR, R. M. Organização, Sistemas e Métodos. Curitiba: e-Tec Brasil, 2011. Disponível em: http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/proeja/org_sist_metodos.pdf. Acesso em 10 de julho de 2014.

CURY, A. Organização e métodos: uma visão holística. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Manual para o Gestor Municipal da Saúde. 2009. Disponível em: <http://www.portalamm.org.br/files/Sa%C3%BAde/Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o%20do%20SUS/Manual%20do%20Gestor%202.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2014.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S. Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico. *Desenvolvimento em Questão*, v. 12, n. 25, p. 41-80, 2014.

MARIANI, E. J. A importância da arquitetura organizacional na gestão do setor público municipal: Estudo de Caso da Secretaria Municipal de Administração (SMA) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sma/usu_doc/enio_jose_mariani._tcc.pdf. Acesso em 15 de julho de 2014.

MARTINS, M. O que é gestão pública?. Disponível em: <http://www.gestaopublica.net/blog/?p=50>. Acesso em 15 de abril de 2014.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades. Disponível em: http://www.dcoms.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf. Acesso em 10 de julho de 2014.

QUEIROZ, D. T. et al. Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. Disponível em: <http://www.facenf.uerj.br/v15n2/v15n2a19.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2014.

SANTOS, L. H. L. Sobre a integridade ética na pesquisa. Disponível em: <http://www.fapesp.br/6566>. Acesso em 30 de setembro de 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Orientações do Tribunal de Contas para Gestores Municipais em Início de Mandato. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/Cartilha_Orientacoes_TCE_Gestores_Municipais.pdf. Acesso em 17 de julho de 2014.

Artigo recebido em:
13/08/2014

Aceito para publicação em:
26/09/2014

