



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA

GIOVANA DE ALBUQUERQUE ANDRADE

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO CEARÁ À LUZ DA TEORIA DAS CINCO CONFIGURAÇÕES
DE MINTZBERG**

**FORTALEZA-CE
2018**

GIOVANA DE ALBUQUERQUE ANDRADE

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO CEARÁ À LUZ DA TEORIA DAS CINCO CONFIGURAÇÕES
DE MINTZBERG**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria Profissional, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Administração e Controladoria. Área de Concentração: Gestão Organizacional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Adriano Gomes.

**FORTALEZA-CE
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A567e Andrade, Giovana de Albuquerque.
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ À LUZ
DA TEORIA DAS CINCO CONFIGURAÇÕES DE MINTZBERG / Giovana de Albuquerque Andrade. –
2019.
124 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração,
Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Adriano Gomes .

1. Configuração Organizacional. 2. Mintzberg. 3. TCE-CE. I. Título.

CDD 658

GIOVANA DE ALBUQUERQUE ANDRADE

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
CEARÁ À LUZ DA TEORIA DAS CINCO CONFIGURAÇÕES DE MINTZBERG**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria Profissional, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Administração e Controladoria. Área de Concentração: Gestão Organizacional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Adriano Gomes.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Adriano Gomes (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Profa. Dra. Sandra Maria dos Santos
Universidade Federal do Ceará – UFC

Profa. Dra. Iracema Raimunda Brito Neves Aragão
Universidade Estadual de Feira de Santana

A Deus pelo caminho percorrido.

Aos meus pais, Gildebrando e Vanda, simplesmente
por existirem.

AGRADECIMENTOS

A Deus e à Nossa Senhora, pela saúde, sabedoria, amparo e por estarem sempre ao meu lado.

Aos meus pais, Gildebrando Andrade e Vanda Lins, aos quais devo tudo que sou, pela força, dedicação, respeito e confiança.

A minha avó, Ailza Lins, que mesmo do céu, continua me motivando a continuar estudando e ser uma pessoa melhor.

A minha irmã (Gilliane Andrade) e à Jéssica Olívia, pelo auxílio na realização desse trabalho.

Ao professor Dr. Carlos Adriano Gomes por ter me orientado com bastante dedicação e paciência.

Às professoras Dra. Sandra Maria dos Santos e Dra. Iracema Raimunda Brito Neves Aragão, por fazerem parte da banca examinadora e terem contribuído com relevantes considerações.

Aos funcionários do Tribunal de Contas do Estado do Ceará pelo auxílio na elaboração da dissertação, com a disponibilização de documentos e colaborando com a realização da entrevista.

A todos os amigos e familiares que contribuíram direta ou indiretamente para a execução deste trabalho.

“A melhor de todas as coisas é aprender. O dinheiro pode ser perdido ou roubado, a saúde e força podem falhar, mas o que você dedicou à sua mente é seu para sempre” (Louis L. Amour).

RESUMO

Com a abordagem gerencial na administração pública a partir da década de 1990, a gestão dos órgãos públicos assumiu um papel mais gerencial, o que demanda uma maior discussão acerca dos modelos de gestão existentes. A Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, base teórica deste trabalho, propõe cinco tipologias básicas nas quais as estruturas organizacionais podem ser classificadas. Portanto, o objetivo geral dessa pesquisa foi analisar a eficácia da configuração organizacional predominante identificada no TCE-CE para o cumprimento de sua missão institucional. Os seguintes objetivos específicos foram propostos: (i) verificar o principal mecanismo de coordenação, a parte-chave da estrutura organizacional e o tipo de descentralização prevalente no TCE-CE; (ii) identificar a configuração organizacional predominante no TCE-CE; e (iii) apontar as potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional do TCE-CE. Para tanto, foi realizado um estudo de caso coletando dados por meio de pesquisa documental e entrevistas. Como resultado, identificou-se uma configuração organizacional predominante no TCE-CE de modelo equivalente à Estrutura Simples de Mintzberg, carregando, todavia, forte característica da Forma Divisionalizada (padronização dos *outputs*) e da *Adhocracia* (ajustamento mútuo), bem como relativo parâmetro das Burocracias Mecanizada (formalização do comportamento) e Profissional (treinamento), fatos que o constituem o TCE-CE como um modelo híbrido. Esse resultado, somado à constatação de aspectos organizacionais do TCE-CE inconsistentes à Estrutura Simples, bem como a um maior número de limitações apontadas pelos entrevistados, faz presumir que a atual configuração organizacional predominante possa não estar favorecendo o cumprimento de sua missão institucional. Por fim, observou-se que a configuração organizacional predominante do TCE-CE é significativamente variável, uma vez que os pilares básicos de análise são diretamente afetados pelo modo de gestão e liderança do Presidente do Tribunal, características estas que podem se modificar em um determinado período de tempo, a depender do período de tempo em que um(a) Conselheiro(a) permanece no cargo.

Palavras-chave: Configuração Organizacional. Mintzberg. TCE-CE.

ABSTRACT

With the management approach in public administration since the 1990s, the management of public agencies has assumed a more managerial role, which demands a greater discussion about the existing management models. Mintzberg's organizational configurations framework, theoretical basis of this work, proposes five basic typologies in which the organizational structures can be classified. Therefore, the general objective of this research was to analyze the effectiveness of the predominant organizational configuration identified in the TCE-CE to fulfill its institutional mission. The following specific objectives were proposed: (i) to verify the main coordination mechanism, the key part of the organizational structure and the type of decentralization prevailing in TCE-CE; (ii) identify the predominant organizational configuration in the TCE; and (iii) to point out the potentialities and limitations provided by the organizational configuration of TCE-CE. For that, a case study was conducted collecting data through documentary research and interviews. As a result, was identified a predominant organizational configuration in the TCE-CE equivalent to the Simple Structure of Mintzberg, carrying, however, a strong characteristic of the Divisionalized Form (standardization of *outputs*) and *Adhocracy* (mutual adjustment), as well as a relative parameter of the Machine Bureaucracies (Standardization of work processes) and Professional (training), facts that constitute the TCE-CE as a hybrid model. This result, added to the finding of organizational aspects of TCE inconsistent with the Simple Structure, as well as with a greater number of limitations pointed out by the interviewees, suggests that the current predominant organizational configuration may not be favoring the fulfillment of its institutional mission. Finally, was observed that the predominant organizational configuration of the TCE-CE is significantly variable, once the basic pillars of analysis are directly affected by the way the President of the Court manages and leads, which can change in a given period of time, depending on the length of time a Counselor remains in office.

Palavras-chave: Organizational configuration. Mintzberg. TCE-CE.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Os cinco mecanismos de coordenação	23
Figura 2 – As cinco partes da organização	26
Figura 3 – <i>Design</i> da tomada de decisão	31
Figura 4 – Cinco forças que impulsionam a organização	33
Figura 5 – Novo organograma do TCE-CE	62
Figura 6 – Estrutura informal da Secretaria de Administração	67
Figura 7 – Estrutura atual da Secretaria de Tecnologia da Informação	68
Figura 8 – Estrutura proposta pela Secretaria de Tecnologia da Informação	69
Gráfico 1 – Verificação dos mecanismos de coordenação nas unidades do TCE-CE	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – As Cinco Configurações Estruturais.....	32
Quadro 2 – Estudos empíricos anteriores	41
Quadro 3 – Documentos da pesquisa	49
Quadro 4 – Perfil dos sujeitos da pesquisa	51
Quadro 5 – Convergência entre objetivos específicos, categorias de análise e subcategorias	54
Quadro 6 – Qualificações exigidas para ingresso na Carreira de Controle Externo	78
Quadro 7 – Mecanismos de coordenação verificados nas unidades do TCE-CE.....	96

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Contextualização e problema de pesquisa	13
1.2	Objetivos	17
<i>1.2.1</i>	<i>Objetivo geral</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2</i>	<i>Objetivos específicos</i>	<i>17</i>
1.3	Justificativa do estudo	18
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1	Breve introdução sobre Mintzberg	21
2.2	A Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg	22
<i>2.2.1</i>	<i>Fundamentos do design organizacional</i>	<i>22</i>
<i>2.2.1.1</i>	<i>Mecanismos de coordenação</i>	<i>23</i>
<i>2.2.1.2</i>	<i>A organização em cinco partes</i>	<i>25</i>
<i>2.2.1.3</i>	<i>Parâmetros de design</i>	<i>27</i>
<i>2.2.2</i>	<i>As cinco configurações estruturais</i>	<i>32</i>
<i>2.2.2.1</i>	<i>Estrutura simples</i>	<i>34</i>
<i>2.2.2.2</i>	<i>Burocracia Mecanizada</i>	<i>36</i>
<i>2.2.2.3</i>	<i>Burocracia Profissional</i>	<i>37</i>
<i>2.2.2.4</i>	<i>Forma Divisionalizada</i>	<i>38</i>
<i>2.2.2.5</i>	<i>Adhocracia</i>	<i>40</i>
2.3	Estudos empíricos anteriores	41
3	METODOLOGIA	47
3.1	Tipologia da pesquisa	47
3.2	Coleta de dados	49
3.3	Análise e interpretação dos dados	52
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	56
4.1	Unidade de Análise	56
<i>4.1.1</i>	<i>Competências do TCE-CE</i>	<i>57</i>
<i>4.1.2</i>	<i>Estrutura Organizacional</i>	<i>59</i>
<i>4.1.3</i>	<i>Planejamento Estratégico</i>	<i>63</i>
4.2	Mecanismos de coordenação	64
<i>4.2.1</i>	<i>Supervisão direta</i>	<i>64</i>
<i>4.2.2</i>	<i>Padronização dos processos de trabalho</i>	<i>70</i>
<i>4.2.3</i>	<i>Padronização das habilidades</i>	<i>77</i>
<i>4.2.4</i>	<i>Padronização dos outputs/resultados</i>	<i>82</i>

4.2.5	<i>Ajustamento mútuo</i>	90
4.3	Parte-chave da estrutura organizacional e tipo de descentralização prevalente	93
4.4	Configuração organizacional predominante	96
4.5	Potencialidades e Limitações proporcionadas pela configuração organizacional	100
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
	REFERÊNCIAS	111
	APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevista	119
	APÊNDICE 2 - Produtos gerados no âmbito da SECEX	121
	ANEXO A – Portaria nº 179/2016	125
	ANEXO B – Portaria nº 436/2016	136
	ANEXO C – Procedimento de Controle Interno da Secretaria Geral (nº 7.5.1/2)	146
	ANEXO D – Resolução e Acórdão exemplificativos	150
	ANEXO E – Procedimento de Controle Interno dos Gabinetes de Conselheiro (nº 7.5.1/6)	153
	ANEXO F - Tela de abertura do sistema SAGI	157
	ANEXO G – Planilha de quantitativo de processos julgados por Relator e Espécie (março a junho/2018)	158

1 INTRODUÇÃO

A presente sessão tem como objetivo contextualizar os Tribunais de Contas, o TCE-CE e a Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, temas que embasaram a formulação do problema da pesquisa. Em seguida, apresenta-se os objetivos geral e específicos da pesquisa, bem como a justificativa do estudo.

1.1 Contextualização e problema de pesquisa

Retornando o olhar à Constituição Federal, observa-se que a seção de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, finaliza com a determinação de que as normas estabelecidas para o controle externo na esfera federal aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios. Trata-se, portanto, de modelo jurídico heterônimo, cogente, a ser obrigatoriamente observado pelos ordenamentos jurídicos estaduais e municipais (BRASIL, 1988).

No âmbito do Estado do Ceará, o controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-CE), que tem a competência de julgar as contas dos administradores estaduais e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos da administração direta e indireta, incluindo, também, as contas do Presidente da Assembleia Legislativa, além de emitir parecer prévio sobre as contas do Governador (CEARÁ, 2004).

Referindo-se de maneira geral aos Tribunais de Contas, Dimas (2018) afirma que este é um órgão que recentemente vem ganhando destaque na mídia e no debate público de modo geral. Após o parecer prévio recomendando a rejeição das contas da ex-Presidente Dilma (outubro de 2015) em torno das chamadas “pedaladas fiscais”, mais e mais se discute sobre a competência desse órgão, ou seja, o que ele pode ou não fazer no Estado Democrático de Direito e qual sua importância. Esse debate fica ainda mais profícuo, considerando os inúmeros casos de corrupção, de malversação do dinheiro público, de obras inacabadas, que diariamente aparecem nas páginas dos jornais.

O TCE-CE é, portanto, uma organização singular e de suma importância no âmbito da administração pública estadual cearense, uma vez que tem por objetivo verificar a probidade da gestão, através da adequada verificação dos dinheiros públicos, a guarda e emprego legal dos mesmos e o cumprimento da Lei orçamentária, pois é através de um controle independente e atuante que tal objetivo será atingido, permitindo a obtenção do

resultado máximo, com o mínimo de recursos e também sem desvios e desperdícios (ANDRADE; PETER, 2010).

No Planejamento Estratégico do TCE-CE, ciclo 2016-2020, foi estabelecido, dentre outros valores, a sua Missão institucional: “Ser guardião dos recursos públicos estaduais, contribuindo para o aprimoramento da governança e da gestão pública em benefício da sociedade” (TCE, 2016e). A Missão é a declaração do propósito, razão de existir da organização. Expressa os benefícios que se deseja prestar à sociedade e deve ser tão precisa que todos saibam o que se faz e tão ampla que não impeça o que se pretende fazer. Ademais, deve ser dotada de flexibilidade para que se possa acompanhar as mudanças ambientais (TCE, 2016e), uma vez que o mundo no qual vivemos hoje, muito se difere do mundo da era industrial. As mudanças chegam cada vez mais rápidas e a necessidade da capacidade do ser humano e das organizações de adaptação é cada vez maior (CARVALHO, 2015).

Nas organizações, as estruturas refletem as estratégias de adaptação para ajudá-las a sobreviver e a vencer nesse contexto (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010), vindo a ser, portanto, objeto de estudo da teoria estruturalista da administração, a qual, dando ênfase à estrutura, às pessoas e ao ambiente das organizações, evidencia a importância específica do papel da estrutura nas organizações, de modo a facilitar a compreensão do comportamento de seus membros, mapear suas relações de subordinação e comando e possibilitar o alcance dos seus objetivos organizacionais (FRAJTAG, 2002).

Segundo Trigueiro-Fernandez (2014), o estudo da estrutura organizacional vem sendo discutido há bastante tempo, sendo abordado no âmbito científico desde o início do século XX, com a Teoria Clássica da Administração. Contudo, apesar de ser um tema antigo, Trigueiro-Fernandez (2014) afirma ainda que não se trata de um assunto que esteja nas discussões atuais e eventos científicos de administração e reforça que há grandes lacunas, o que corrobora com a necessidade de se estudar continuamente as estruturas organizacionais para melhor compreender como elas funcionam e como atingem a eficácia e eficiência nos seus processos nos seus respectivos campos de atuação.

Com a abordagem gerencial na administração pública a partir da década de 1990, a gestão dos órgãos públicos assumiu um papel mais gerencial (BRESSER PEREIRA e SPINK, 2006). Isso provocou uma necessidade de renovação conceitual na gestão dessas instituições, proporcionando uma maior participação e ampla compreensão dos atores envolvidos na percepção e discussão do modelo existente (SOUZA; PRADO, 2009). Essa orientação cada vez mais voltada para a qualidade dos serviços ofertados e na melhor utilização dos recursos públicos disponíveis, de modo a otimizar os resultados esperados (FRAJTAG, 2002), demanda

um conhecimento maior sobre como o trabalho está organizado e as práticas de gestão adotadas. Há, portanto, a necessidade crescente de uma discussão mais abrangente sobre as transformações na estrutura gerencial necessárias para a sustentação dos órgãos públicos. Em muitos casos, estruturas administrativas arcaicas ainda convivem lado a lado com as últimas inovações tecnológicas, nos diversos campos do saber (PEIXOTO; SOUZA, 2015).

Sobre estrutura organizacional, vale destacar Raymond (2003), o qual afirma que definir a mesma constitui um guia que direciona a organização para seus objetivos. Por sua vez, Nadler, Gersteins e Shaw (2003) complementam colocando que as organizações precisam adequar e repensar a sua estrutura organizacional dentro de uma modernidade que demanda intensas interligações entre as diversas áreas do conhecimento, forçando grupos especializados a um maior contato entre si, o que leva a um aumento na complexidade interna das organizações. Outra consideração importante é a de Hall (2004), que atribui singular relevância à delimitação das estruturas organizacionais, a partir das quais a conduta individual de seus membros pode ser regulamentada, conduzindo esses comportamentos para metas específicas e mecanismos que permitam o regulamento do comportamento individual de seus membros.

O pensamento de Salerno (2009) acrescenta que a identificação do modelo organizacional possibilita lidar com situações complexas, viabilizando os objetivos corporativos. Na visão de Lima et al. (2014), a definição da configuração estrutural predominante não aponta empresas melhores ou piores, mas revela um “raio-x” da organização, permitindo identificar se a realidade corporativa está direcionada para a consecução de seus objetivos.

Nesse contexto, o modelo que mais se aproxima da discussão que se busca nesta investigação é o da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg (2009), base teórica do presente estudo.

Segundo a *HSM Experience* (2018), Mintzberg é um acadêmico e autor de renome internacional em negócios e gestão, sendo reconhecido por sua experiência, inovação e dinamismo. Nascido em Montreal, 2 de setembro de 1939, formou-se em engenharia mecânica no ano de 1961, pela Universidade McGill, e realizou mestrado em 1965. Sua tese intitulada ‘*The Manager at Work: determining his activities, roles and programs by structured observation*’, deu base para o seu primeiro famoso livro ‘*The Nature of Managerial Work*’, lançado em 1973 (MINTZBERG, 1973).

Mintzberg introduziu o modelo de estruturas organizacionais com a publicação do livro ‘*The Structuring of Organizations: a synthesis of the research*’, em 1979 (MINTZBERG,

1979), modelo que se consolidou, quatro anos depois, com a primeira publicação da obra '*Structure in fives: designing effective organizations*' (MINTZBERG, 1983). A partir de então, esse modelo se tornou muito popular nos países anglo-saxônicos como forma de iniciar estudantes na pesquisa das estruturas organizacionais e para descrever e analisar as organizações nos contextos em que estão inseridas (DRAGO, 1998).

Segundo Lima et al. (2014), a teoria de Mintzberg permite descrever e analisar as organizações no contexto em que estão inseridas, auxiliando dessa forma no processo de planejamento de objetivos viáveis e das ações necessárias para alcançá-los, fomentando gestores e estudiosos em suas buscas por organizações mais eficazes.

O modelo de Mintzberg (2009) veio inovar a visão estruturalista na medida em que, teoricamente, vislumbra a possibilidade de qualquer organização assumir cinco tipos de configurações ao longo do tempo e em função de diferentes circunstâncias: estrutura simples; burocracia mecanizada; burocracia profissional; estrutura divisionalizada; e *adhocracia*. Dessa forma, ao analisar qualquer organização, o modelo de Mintzberg pode ser utilizado como um quadro de referência útil na melhor compreensão do funcionamento das organizações (FRAJTAG, 2002). Identificar essa classificação, por sua vez, pressupõe analisar três características básicas da configuração: principal mecanismo de coordenação; parte-chave da organização; e tipo de descentralização (CUNHA et al., 2011; PINHEIRO, 2011; LUNENBURG, 2012; BRANDÃO e BISI, 2015; KAWONGA, BLAAUW e FONN, 2016). Portanto, uma primeira etapa refere-se à verificação das dimensões básicas da organização (AGUIAR, 2004; PAULA et al., 2008; URBANAVICIUS JR., 2008; LIMA et al., 2014).

Para explicar como as diferentes tarefas a serem desempenhadas em uma organização podem se conectar para a conclusão de uma determinada atividade, Mintzberg (2009) propõe a classificação de cinco mecanismos de coordenação: ajustamento mútuo, supervisão direta, padronização dos processos, padronização dos *outputs* e padronização das habilidades. Por sua vez, as cinco partes básicas descritas por Mintzberg (2009) como componentes da estrutura organizacional são: cúpula estratégica, tecnoestrutura, linha intermediária, assessoria de apoio e núcleo operacional. São nessas partes que estão lotadas as pessoas e posicionados seus cargos. Já a conotação da palavra descentralização/centralização é utilizada em termos do poder sobre as decisões tomadas na organização.

Em cada um dos cinco tipos de configurações de Mintzberg, uma parte da organização exerce o papel mais significativo, um tipo de descentralização prevalece e um mecanismo de coordenação se torna principal (FRAJTAG, 2002; SILVA, 2005; PRESSER, 2005; CARVALHO, 2015).

Sobre os tipos de configurações, tem-se, resumidamente, na visão de Mintzberg (2009), que a Estrutura Simples consiste na mais enxuta, centralizada, com poucos assessores de apoio, divisão do trabalho não rigorosa, mínima diferenciação entre as unidades e pequena hierarquia gerencial. Na Burocracia Mecanizada, existe especialização, tarefas operacionais rotinizadas e padronizadas com proliferação de normas e regulamentos, nível operacional de grandes dimensões e poder de decisão relativamente centralizado. Já na Burocracia Profissional, predomina a padronização de habilidades e o treinamento dos profissionais; o poder de decisão flui pela hierarquia e não há muita necessidade de tecnoestrutura, mas comporta um grande número de pessoas na área de apoio. Na Forma Divisionalizada, os gerentes da linha intermediária têm relevante poder de tomada de decisão, ficando a coordenação da Cúpula restrita à padronização de suas saídas. Por fim, na *Adhocracia*, tem-se uma configuração voltada para a inovação, com forte influência da assessoria de apoio.

Um argumento defendido por Mintzberg (2009) é que uma organização sempre irá ter um modelo de gestão predominante, o qual poderá ser: puro, evidenciando características de apenas um modelo; híbrido, com características de um, dois ou mais modelos; e transitório, quando apresenta características de um modelo com perspectivas de mudanças para outro. Mintzberg (2009) coloca, também, que não há uma estrutura melhor em particular e que, quanto mais complexa for a organização, maior a possibilidade de haver características de várias configurações.

Diante de todo o exposto, essa pesquisa busca responder o seguinte problema de pesquisa: De que modo a configuração organizacional predominante do Tribunal de Contas do Estado do Ceará contribui para o alcance da missão institucional do órgão?

1.2 Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

Analisar a eficácia da configuração organizacional predominante identificada no TCE-CE para o cumprimento de sua missão institucional.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Verificar o principal mecanismo de coordenação, a parte-chave da estrutura organizacional e o tipo de descentralização prevalecente no TCE-CE, à luz da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg;
- Identificar a configuração organizacional predominante no TCE-CE, à luz da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg; e

- Apontar as potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional do TCE-CE.

1.3 Justificativa do estudo

Nas palavras de Mintzberg (2006, p. 7), “[...] o que pode ser mais importante para o funcionamento eficaz de nossas organizações [...] do que o *design* de suas estruturas?” Nesse sentido, Mintzberg (2009) afirma em sua teoria que o diagnóstico de problemas de muitas organizações ineficazes e, paralelamente, a estrutura organizacional de instituições eficazes, envolvem a consideração de apenas algumas configurações básicas de *design*. Assim, situar o *design* da estrutura organizacional do TCE-CE dentre as configurações de Mintzberg parece importante para identificar possibilidades de aumento da eficácia institucional, assim como também justificou Ferreira (2016) em sua pesquisa sobre a estrutura organizacional da Polícia Civil de Minas Gerais, à luz da teoria das cinco configurações de Mintzberg.

Sendo um autor referenciado no campo da administração, nas áreas de estratégia e estrutura organizacional, Mintzberg gerou grande contribuição no campo da análise da estrutura organizacional. Ao realizar seus estudos, o autor identifica modelos de estrutura organizacional e organiza as características predominantes de cada modelo, através de análises de parâmetros e fatores que influenciam a estrutura. Desta forma, apresenta um conjunto teórico lógico e coeso sobre o tema, que serve como um importante instrumento de análise (URBANAVICIUS JR., 2008). Ao encontro do afirmado, Oliveira (2013) defende que o conhecimento dos elementos que compõem a estrutura organizacional é imprescindível para imprimir maior profissionalismo à gestão, de forma a proporcionar aos seus membros um arcabouço consistente para que os objetivos sejam alcançados (STONER; FREEMAN, 2010).

Não obstante a relevância do tema, Aguiar (2004) argumenta que poucas foram as abordagens organizacionais desenvolvidas visando contribuir para a eficácia das organizações sem fins lucrativos e não governamentais, como é o caso do TCE-CE. Para Salamon (2000), as entidades que se enquadram nessa perspectiva são importantes sob diversos aspectos e as pesquisas sobre elas apresentam, dentre outras, as seguintes contribuições relevantes: o fato de elas desenvolverem atividades para prover bens e/ou serviços coletivos, permitindo-se promover a inovação e o alcance de necessidades até então não atendidas; a incorporação de valores fundamentais às ações que busquem propósitos públicos; e a mobilização da atenção pública para questões sociais.

Assim, acredita-se que a análise da estrutura organizacional do TCE-CE, à luz das configurações básicas de Henry Mintzberg (2009), é uma maneira de conhecer melhor a

instituição, identificar os pontos fortes e fracos que oferece à execução de suas atividades, bem como viabilizar a construção de proposições inovadoras de estrutura organizacional capazes de contribuir com a eficiência do relevante trabalho exercido por este Tribunal.

Segundo Frajtag (2002), o desenho da estrutura organizacional é fundamental para a determinação do processo de tomada de decisão. Uma estrutura inadequada pode impossibilitar a plena implementação de uma estratégia. Assim, torna-se necessário que a organização adote um modelo de gestão adequado, consistente e harmônico o suficiente para facilitar o alcance dos objetivos organizacionais (FRAJTAG, 2002).

Nessa seara, é inegável o destaque dos estudos de configurações organizacionais de Mintzberg, com expressiva utilização em estudos acadêmicos, o qual se utiliza da teoria estruturalista da administração que emprega ênfase na estrutura, nas pessoas e no ambiente das organizações. Assim, ao analisar qualquer organização, referido modelo pode ser utilizado como um quadro de referência útil na melhor compreensão do funcionamento das organizações, bem como pode sugerir algumas possíveis tendências evolutivas para o órgão estudado, nos termos das cinco configurações estruturais propostas (FRAJTAG, 2002).

Dada a importância estratégica dos Tribunais de Contas no âmbito da fiscalização e proteção dos recursos públicos, o modelo de tomada de decisões e de gestão desses órgãos torna-se tema de grande interesse tanto para a sociedade em geral quanto para a academia.

O TCE-CE, frente ao avanço da tecnologia da informação e às mudanças no ambiente em que atua, está sempre buscando aprimorar os métodos de trabalho, principalmente os relacionados à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo em vista o julgamento das contas e a eficácia do controle (ANDRADE; PETER, 2010). Nesse contexto, após 10 (dez) anos organizando seus serviços auxiliares (áreas meio e fim) conforme estabelecido na Resolução nº 3163, de 19 de dezembro de 2007 (TCE, 2007a), a alta gestão do Tribunal de Contas decidiu, no ano de 2016, elaborar e aprovar uma reestruturação organizacional inovadora - com maiores impactos na área finalística - haja vista a busca incessante por mais transparência e celeridade, bem como o compromisso com as diretrizes de qualidade e agilidade que envolve todos os setores, com o fim maior de contribuir para a boa execução das políticas públicas estaduais.

Essa reestruturação organizacional exige, portanto, alterações nos serviços prestados pelo Tribunal para que haja coerência entre o trabalho realizado, os resultados esperados e a estrutura organizacional adotada, pois de acordo com Mintzberg (2009) a coerência e a consistência são as chaves do arranjo organizacional eficiente. Frise-se que a 'reestruturação organizacional' foi o principal fator impulsionador da pesquisa de Carvalho (2015) e Eduardo

(2016), tendo esta última, mais similar ao presente trabalho, se debruçado sobre o estudo da configuração estrutural de serviços de enfermagem em hospitais de ensino, no intuito de identificar como aqueles se organizavam para atender aos objetivos organizacionais, após o lançamento, pelo governo brasileiro, de um programa de reestruturação dos hospitais de ensino que iniciou a partir da publicação da Portaria nº 2.352/04. Assim, a relevante mudança ocorrida no TCE-CE consistiu, também, para a presente pesquisadora, na principal motivação deste estudo.

Ademais, deve ser destacado que o TCE-CE não é um órgão exclusivamente fiscalizador dos recursos do erário estadual. É também um órgão que possui função consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Essas múltiplas personalidades implicam, portanto, em um desafio organizacional ainda mais interessante, assim como considerou Frajtag (2002) em sua pesquisa, ao realizar estudo de caso na Agência Nacional de Águas. Por fim, justifica-se esse estudo, também, por considerá-lo inovador, uma vez que não foram detectadas na literatura, pela presente pesquisadora, outras pesquisas nesta temática que envolvessem órgão(s) de controle externo, assim como também mencionou Presser (2005, p. 25), ao informar, em seu trabalho sobre um modelo de configuração organizacional para uma instituição de idosos, que “[...] na investigação da literatura especializada, não se identificou um modelo de configuração organizacional [...] para atender as especificidades desse segmento etário.”

Um estudo, portanto, que consiga identificar as características básicas da configuração organizacional de um órgão, verificando suas potencialidades e limitações, certamente contribui para o sucesso na implementação de um modelo de gestão, seja novo ou renovado, trazendo benefícios para todas as partes envolvidas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Essa sessão tem como objetivo apresentar o referencial teórico utilizado para a realização da pesquisa, sendo dividida entre a Teoria das Cinco Configurações Organizacionais e estudos empíricos anteriores.

2.1 Breve introdução sobre Mintzberg

Segundo a *HSM Experience* (2018), uma plataforma de conteúdo para gestão, Mintzberg é um acadêmico e autor de renome internacional em negócios e gestão, sendo reconhecido por sua experiência, inovação e dinamismo. Nascido em Montreal, 2 de setembro de 1939, formou-se em engenharia mecânica no ano de 1961, pela Universidade McGill, e realizou mestrado em 1965. Sua tese intitulada '*The Manager at Work: determining his activities, roles and programs by structured observation*', deu base para o seu primeiro famoso livro '*The Nature of Managerial Work*', lançado em 1973 (MINTZBERG, 1973).

Mintzberg introduziu o modelo de estruturas organizacionais com a publicação do livro '*The Structuring of Organizations: a synthesis of the research*', em 1979 (MINTZBERG, 1979), modelo que se consolidou, quatro anos depois, com a primeira publicação da obra '*Structure in fives: designing effective organizations*' (MINTZBERG, 1983). A partir de então, esse modelo se tornou muito popular nos países anglo-saxônicos como forma de iniciar estudantes na pesquisa das estruturas organizacionais e para descrever e analisar as organizações nos contextos em que estão inseridas (DRAGO, 1998).

Mintzberg é autor de mais de cem artigos e vinte livros, sendo muito famosos, além já dos citados anteriormente, os livros '*Rise and fall of strategic planning*' (MINTZBERG, 1994) e '*Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*' (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 1998); e os mais recentes são os '*Managing*' (MINTZBERG, 2011); '*Simply Managing: what managers do and can do better*' (MINTZBERG, 2013); '*Rebalancing Society: radical renewal beyond left, right, and center*' (MINTZBERG, 2015); '*Managing the Myths of Health Care: bridging the separations between care, cure, control, and community*' (MINTZBERG, 2017) e o '*Bedtime stories for managers*', que será lançado no ano de 2019 (MINTZBERG, 2018).

Inúmeros foram os prêmios e honrarias recebidos por Mintzberg tais como o '*McGill David Johnston Faculty & Staff Award*' (2018), '*Ordre de Montreal*' (2016), '*McGill University's Lifetime Achievement Award for Leadership in Learning*' (2014), '*McGill Queen Elizabeth II Diamond Jubilee Medal*' (2013), '*Officier de l'ordre national du Quebec*' (1998), além de títulos de Doutor *Honoris Causa* das Universidades de Veneza, Lund, Lausanne e

Montreal (MINTZBERG, 2018). Foi presidente da *Strategic Management Society*, que reúne milhares de estudiosos e profissionais de mais de 40 países; professor visitante da *Université Aix-Marseille* na França e da *Carnegie Mellon University*; e atualmente é professor de *Management Studies* na *Desautels Faculty of Management* da *McGill University* em Montreal, Quebec, Canadá, onde leciona desde 1980, bem como professor visitante na INSEAD na França e na *London Business School* na Inglaterra (MINTZBERG, 2018).

Conhecido por ser um autor polêmico, principalmente por se opor a conceitos formalmente aceitos na administração, como por exemplo, a separação entre liderança e gerência; e entre estratégia e planejamento estratégico; sua contribuição foi sempre orientada para a prática gerencial e abrange assuntos como a liderança, o controle, a mentalidade e o comportamento gerencial, a estrutura organizacional, as políticas públicas entre outros (WITZEL, 2013).

Segundo Silva (2005), o modelo das cinco configurações de Mintzberg é um clássico que serve como modelo de referência integrado ou uma teoria para orientar a tentativa de entender e desenhar as organizações complexas do mundo real.

2.2 A Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg

2.2.1 Fundamentos do design organizacional

Para Mintzberg (2009), toda atividade humana organizada demanda duas exigências fundamentais e opostas: a divisão do trabalho em tarefas e a coordenação dessas tarefas para a realização da atividade. Assim, “a estrutura de uma organização pode ser definida simplesmente 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” (MINTZBERG, 2009, p. 12).

Como será apresentado mais a frente, cada uma das configurações de Mintzberg (2009) favorece uma das formas de descentralização (parâmetro de *design*), um dos mecanismos de coordenação e uma das partes da organização tende a dominar. Assim, faz-se necessário, portanto, inicialmente, introduzir os conceitos acerca dos mecanismos básicos pelos quais as organizações obtêm a coordenação (item 2.2.1.1), acerca da própria organização como um conjunto de partes inter-relacionadas (item 2.2.1.2), bem como sobre os tipos de parâmetros de *design* (item 2.2.1.3).

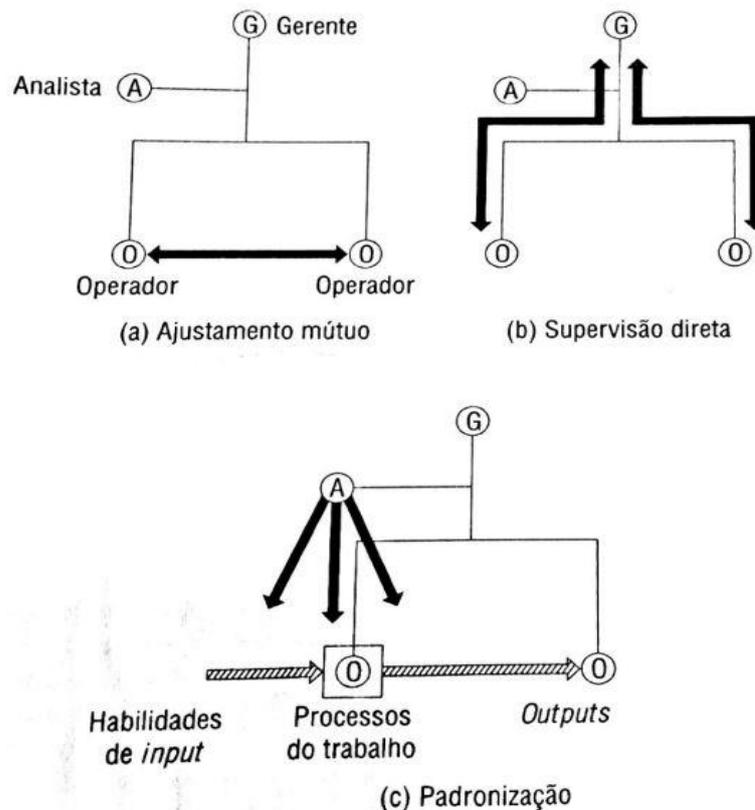
2.2.1.1 Mecanismos de coordenação

Para explicar como as diferentes tarefas a serem desempenhadas em uma organização podem se conectar para a conclusão de uma determinada atividade, Mintzberg (2009; 2010) propõe a classificação de cinco mecanismos de coordenação, quais sejam: ajustamento mútuo, supervisão direta, padronização dos processos, padronização dos *outputs* e padronização das habilidades. Assim, os mecanismos de coordenação são utilizados para explicar as maneiras por meio das quais as organizações coordenam seu trabalho.

De acordo com Mintzberg (2009, p. 14), os mecanismos de coordenação “devem ser considerados os elementos mais básicos da estrutura, a “cola” que mantém as organizações unidas.”. Na opinião de Pinheiro (2011, p. 130), a forma como as organizações coordenam o trabalho é o elemento “mais complicado de se definir, pois enquanto a divisão do trabalho é determinada, em grande parte, pelo sistema técnico da organização, os mecanismos de coordenação afetam o sistema de comunicação e controle”.

A Figura 1 a seguir, ilustra os mecanismos de coordenação na visão de Mintzberg.

Figura 1 – Os cinco mecanismos de coordenação



Fonte: Mintzberg (2009, p. 15).

A seguir, a caracterização de cada um dos mecanismos de coordenação, segundo pensamento de Mintzberg e outros autores:

a) Ajustamento mútuo: ocorre quando a coordenação do trabalho se dá principalmente por meio de processo de comunicação informal (DOMINGUES et al., 2017). Normalmente é utilizada em pequenas organizações, nas quais o número de trabalhadores é reduzido e permite um contato direto. Porém, também é identificada em situações em que a natureza complexa e não rotineira do trabalho pode exigir uma maior troca de informações entre especialistas. Neste caso, identifica-se situações onde se requer a presença de especialistas na resolução de problemas específicos (MINTZBERG et al., 2006).

b) Supervisão direta: conforme a organização cresce de tamanho, passa-se a necessitar de supervisores para coordenar o trabalho operacional, fornecendo-lhes qualificação e estabelecendo mecanismos de controle sobre o seu trabalho (MINTZBERG, 2009). Em outras palavras, pode-se dizer que a supervisão direta ocorre quando há responsabilização formal de uma pessoa para supervisionar o trabalho de outras, ou seja, quando uma pessoa assume o papel de gerente de um setor, o qual será responsável por garantir o funcionamento e alcance de objetivos daquela unidade (TRIGUEIRO-FERNANDEZ, 2014).

c) Padronização das habilidades: neste caso, segundo Mintzberg et al. (2006), a impossibilidade de padronizar o trabalho ou os resultados leva a organização a definir parâmetros de avaliação do trabalhador no momento de sua contratação. Aqui busca-se definir os conhecimentos e habilidades necessários para a realização do trabalho. Normalmente é o mecanismo utilizado quando o trabalho é complexo (CARVALHO, 2015) e não rotineiro, com grande incidência de mudanças por meio de inovações.

d) Padronização dos processos de trabalho: neste mecanismo, as tarefas e seu conteúdo são detalhadamente estipulados, cabendo ao operário apenas a execução. Este mecanismo foi bastante difundido a partir das ideias tayloristas e fordistas, em que a especialização do trabalhador atribuía-lhe uma tarefa em geral rotineira e repetitiva, com a difusão da linha de montagem, o padrão de movimentos e de tempo incorporado à maquinaria (MINTZBERG, 2009). Domingues et al. (2017, p. 408) resume a padronização dos processos de trabalho enfatizando sua feitura por meio da programação do conteúdo do trabalho, “de forma que, se algo acontecer fora da programação, será fácil identificar”.

e) Padronização dos *outputs*/resultados/saídas: acontece quando as saídas são especificadas, tanto na forma de bens e serviços como por meio de indicadores de rendimento. Neste caso, o resultado a ser produzido por si só especifica o trabalho que deve ser realizado, sendo um instrumento importante em organizações nas quais o setor produtivo gera mais de um tipo de resultado ou diferentes variações desse tipo (MINTZBERG et al.,

2006). Interpretando Mintzberg, Ferreira (2016) afirma que esse mecanismo existe quando o controle do trabalho ocorre por meio da especificação ou programação do resultado esperado, como, por exemplo, na definição das dimensões de um produto ou no resultado de um serviço a ser prestado.

Segundo Eduardo (2016), quando as tarefas são rotineiras, a organização pode padronizar seus próprios processos de trabalho, contudo, se a complexidade aumenta, a organização se obriga a padronizar os resultados, deixando para o trabalhador a escolha do melhor processo. Em casos ainda mais complexos, resta à organização padronizar a qualificação dos trabalhadores. Se com este mecanismo não for possível ou suficiente coordenar o trabalho, a organização terá que retornar a utilizar o mais simples, porém ao mesmo tempo o mais adaptável dos mecanismos de coordenação: o ajustamento mútuo. Tem-se, portanto, de maneira resumida, que à medida que o trabalho se torna mais complexo, os mecanismos de coordenação mostram-se recursivos, como uma “espiral”.

É importante ressaltar, para fins de assimilação do referencial teórico, que a quase totalidade dos parâmetros de *design* que serão comentados em subitem posterior tem relação direta com os mecanismos de coordenação.

2.2.1.2 A organização em cinco partes

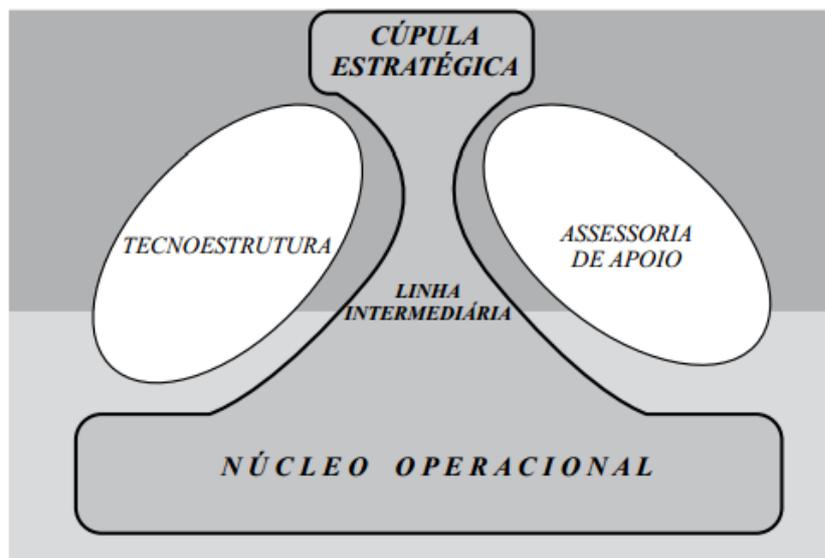
Todas as organizações de acordo com Mintzberg (2009; 2010), têm cinco partes básicas, sendo três oriundas do modelo clássico ‘linha da hierárquica’, abrangendo a atividade do núcleo operacional (linha de produção), da linha intermediária e a alta gerência ou cúpula ou ainda o vértice estratégico (ápice da hierarquia). As outras duas, são parte do *staff*, estão de fora da hierarquia e incluem os analistas técnicos, que fazem parte da tecnoestrutura (profissionais que categorizam de forma sistemática os procedimentos da organização e definem como serão realizadas a fim de padronizar e controlar as tarefas executadas); e o pessoal de apoio (que fornecem assessoria aos demais serviços, como a assessoria jurídica, financeira, entre outros).

Domingues et al. (2017) faz referência às cinco partes das organizações da seguinte forma: essência operacional (quem desempenha o trabalho básico de produção/prestação de serviços), linha intermediária (média gerência que intermedeia a operação e a estratégia), ápice estratégico (gerencia todo o sistema), área de apoio (execução de serviços internos não diretamente ligados à atividade-fim da organização) e tecnoestrutura (planejamento e controle do trabalho fora da hierarquia).

Em que pese as diferentes nomenclaturas que podem ser utilizadas, o importante é entender que são nessas partes que estão lotadas as pessoas e posicionados seus cargos. Em cada configuração, uma parte se destaca por ser aquela de onde emanam as principais decisões tomadas, essa parte, então, passa a ser identificada como a parte-chave da organização (MINTZBERG, 2009).

A Figura 2 a seguir ilustra as cinco partes que compõem as organizações na visão de Mintzberg:

Figura 2 – As cinco partes da organização



Fonte: Mintzberg (2009, p. 22).

Na base da organização, o núcleo operacional, encontram-se as pessoas que executam a atividade-fim da organização. Este núcleo, assegura os *inputs* para a produção, transformam os *inputs* em *outputs* e os distribuem, ou seja, o núcleo operacional é responsável pela entrada de matéria prima, pela transformação desta matéria prima no produto da empresa e pela distribuição deste produto (URBANAVICIUS JR., 2008). À medida que a organização cresce, aumenta a necessidade de supervisão direta, obrigando a presença de um gerente no topo da organização, a cúpula estratégica.

Quando a organização se torna mais elaborada, são necessários mais gerentes e uma parte chamada linha intermediária é criada entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica. À medida que esse processo de elaboração continua, a organização pode aumentar a padronização dos processos de trabalho para melhor coordená-los, nesse caso, a responsabilidade por essa padronização é transferida aos analistas, localizados na tecnoestrutura (MINTZBERG, 2009).

Finalmente, a organização pode criar unidades de assessoria para fornecer serviços indiretos, constituindo a assessoria de apoio. Na visão de Urbanavicius Jr. (2008), a assessoria de apoio é a área especializada, terceirizada ou não, que tem a função de apoiar a organização, fora do fluxo de produção de seu produto principal. Desta forma, a assessoria de apoio dá suporte às operações da empresa, como, por exemplo: serviços de vigilância, assessoria jurídica, restaurante, entre outros. Pode ser considerada como todas as atividades desenvolvidas pela empresa que não têm ligação direta com o fluxo de produção da empresa.

Para Freitas (2002, p. 59), “essas partes sintetizam o que a literatura da administração enfatiza como elementos que definem as responsabilidades, o sistema de comunicação e de autoridade na organização”.

2.2.1.3 Parâmetros de *Design*

De acordo com Mintzberg (2009, p. 36), “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”. Em sua teoria, portanto, o autor sugere que o *design* é determinado por meio de nove parâmetros, cada um deles é apresentado a seguir, conforme divisão dos capítulos de seu livro.

Ressalte-se que os estudiosos deste assunto devem perceber, visando a um melhor entendimento da teoria, que de maneira geral, todos os parâmetros de *design* detêm algum tipo de ligação ou relação. De forma mais precisa, no momento do estudo bibliográfico deste trabalho, a presente pesquisadora identificou fortes relações entre os quatro primeiros mecanismos de *design* (letra ‘a’, ‘b’ e ‘c’) com o tipo de mecanismo de coordenação e a parte-chave da organização, ficando o *design* do sistema de tomada de decisão (letra ‘d’) relacionado à forma como a organização centraliza ou descentraliza suas decisões. A percepção destas relações foi de suma importância para o entendimento da teoria e o delineamento deste trabalho, não tendo sido bem evidenciada em alguns trabalhos empíricos de outros autores pesquisados, tais como os citados no subitem 2.3.

a) *Design* das posições individuais

Especialização de tarefa: O trabalho pode ser especializado em duas dimensões, horizontal e vertical. A primeira dimensão diz respeito à quantidade de tarefas em que é dividido um trabalho, de modo que quanto mais especializado é um trabalho mais estreita e repetitiva é a tarefa executada. Por outro lado, o trabalhador aprofunda o seu conhecimento com relação ao desenvolvimento de determinada tarefa, que pode ser simples ou complexa (MINTZBERG, 2010). A segunda dimensão diz respeito ao controle do trabalhador sobre o

trabalho, ou seja, em que medida o trabalhador faz seu trabalho sabendo o porquê e como executá-lo.

Formalização do comportamento: É o modo pelo qual a organização separa seus membros, ou seja, como padroniza seus processos de trabalho. O comportamento pode ser regulamentado por meio de especificações associadas à descrição das tarefas, ao fluxo de trabalho ou a regras.

Treinamento e doutrinação: Sobre treinamento, Mintzberg (2009, p. 52) afirma que “quando um trabalho envolve um corpo de conhecimento e um conjunto de habilidades complexos e não racionalizados, o trabalhador deve passar muito tempo aprendendo-os.”. Enquanto que “doutrinação é o rótulo utilizado para o parâmetro de *design* pelo qual a organização, formalmente, socializa seus membros em seu próprio benefício.”. (MINTZBERG, 2009, p. 53).

b) *Design* da superestrutura

Agrupamento de unidades: O agrupamento em unidades é o meio pelo qual o sistema de autoridade formal é estabelecido e a hierarquia da organização construída. Em bases gerais, pode ser: por mercado, quando se agrupa por fins (por produto, cliente e/ou local); ou por função, quando se agrupa por meios (por conhecimento, habilidade e/ou processo de trabalho).

Dimensão da unidade: Diz respeito ao tamanho de cada unidade e à amplitude de controle adotada. A estrutura pode ser mais verticalizada, com pequenas unidades e amplitudes de controle estreitas ou mais plana, com grandes unidades e amplitudes de controle maiores.

c) *Design* dos vínculos laterais

Sistema de planejamento e controle: O plano especifica os padrões desejados e o controle se o padrão foi atingido ou não. Juntos, regulam os *outputs* e, indiretamente, o comportamento.

Instrumentos de interligação: Desenvolvidos para encorajar contatos de interligação entre indivíduos, sempre que seja necessário manter interdependência entre diferentes unidades. Esses instrumentos formalizam o ajuste mútuo, tipicamente alcançado por meio da comunicação informal, pois são incorporados à estrutura formal da organização. Podem ser de 4 tipos básicos: cargos de interligação (para conduzir diretamente a comunicação entre unidades, contornando a comunicação vertical); força-tarefa (atividade específica e logo após dissolvida); comitês permanentes (grupo interdepartamental que se reúne regularmente para discutir assuntos de interesse comum); gerentes de integração (quando a coordenação por

ajuste mútuo é mais necessária do que pelos cargos regulares de interligação); e estrutura matricial (diferentes gerentes de linha são igualmente responsáveis pelas mesmas decisões).

d) Design do sistema de tomada de decisão

Centralização e Descentralização: A conotação das palavras descentralização e centralização são utilizadas em termos do poder sobre as decisões tomadas na organização. Disso posto, quando todo o poder para a tomada de decisão situa-se em um único ponto da organização, ou seja, nas mãos de uma única pessoa, Mintzberg em sua teoria sugere uma estrutura centralizada. Na extensão em que o poder está disperso entre muitas pessoas, sugere a estrutura descentralizada.

Sobre estes parâmetros serão tecidos mais comentários uma vez que se referem à terceira característica básica para a análise da configuração de uma organização.

A centralização ou descentralização, ainda segundo Mintzberg (2009), são fenômenos complexos de distribuição de poder na organização e não devem ser tratadas como absolutos, mas ao contrário, como os extremos de um *continuum*. Segundo Hall (2004) e Hatch (2018), a centralização está diretamente associada ao processo decisório da organização, logo, diz respeito à concentração e distribuição de poder entre os níveis organizacionais. Nesse sentido, a possibilidade de centralização ou descentralização de uma estrutura dependerá do quanto o poder estará centralizado sob a posse de poucos ou repartido entre muitos.

O termo descentralização pode ser subdividido de 4 (quatro) de modos diferentes: vertical; horizontal; seletiva; e paralela. A dispersão do poder formal cadeia abaixo ou delegação da autoridade de linha é denominada descentralização vertical. À extensão em que os não gerentes controlam os processos de decisão denomina-se descentralização horizontal, isto é, o poder de decisão, principalmente informal, pode permanecer com os gerentes de linha no sistema de autoridade formal ou fluir para as pessoas fora da estrutura de linha. Pollitt (2009) pensa de maneira similar, uma vez que define descentralização horizontal como aquela que ocorre quando a autoridade é delegada aos não gerentes com base na experiência e cooperação.

De maneira geral, a descentralização vertical diz respeito à delegação do poder de tomada de decisão aos escalões baixos da cadeia de autoridade, da cúpula estratégica para a linha intermediária. Já a descentralização horizontal se materializa pela transferência de poder dos gerentes aos não-gerentes (gerentes de assessoria, analistas, especialistas de apoio e operadores).

Na descentralização seletiva, o poder sobre os vários tipos de decisões está em locais

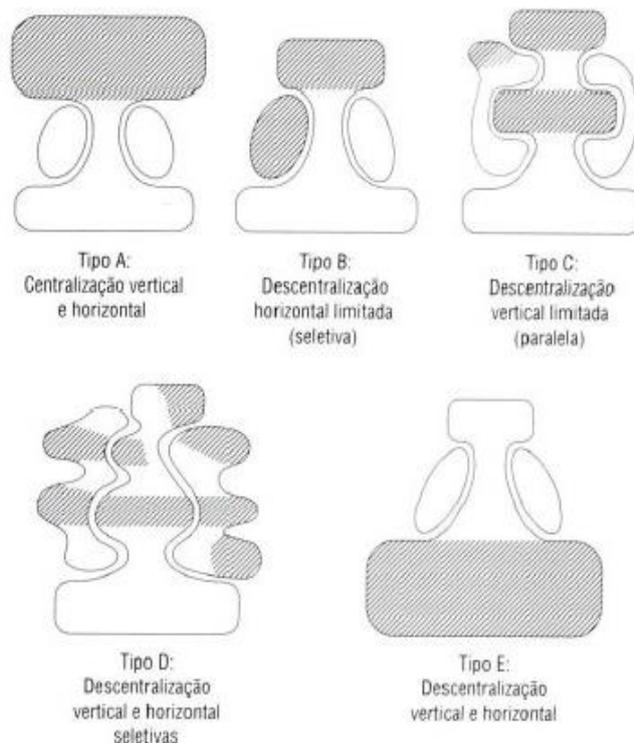
diferentes da organização. Interpretando Mintzberg, Ferreira (2016) entende esta descentralização como aquela onde o poder decisório encontra-se diluído entre as cúpulas, ou seja, não diz respeito obrigatoriamente a uma unidade específica que deveria ou poderia tomar a decisão. Por fim, na descentralização paralela, o poder é distribuído a cada unidade organizacional, que é independente uma da outra, as quais passam a ter autonomia para tomar decisões que afetem sua atuação (TRIGUEIRO-FERNANDEZ, 2014). É importante destacar que, segundo Mintzberg (2009), uma parte do poder sempre permanece na cúpula estratégica.

Nesse contexto, Mintzberg (2009) delimita cinco tipos de *design* para o sistema de tomada de decisão:

- **Tipo A** - *Centralização vertical e horizontal*: o executivo principal retém o poder decisório e coordena sua execução por supervisão direta;
- **Tipo B** – *Descentralização horizontal limitada (seletiva)*: a organização confia na padronização dos processos de trabalho, atribuindo papel de liderança aos analistas;
- **Tipo C** – *Descentralização vertical limitada (paralela)*: a organização está dividida em unidades de mercado ou divisões, cujos gerentes recebem delegação de poder decisório sobre seus mercados;
- **Tipo D** – *Descentralização vertical e horizontal seletivas*: o poder é delegado às constelações de trabalho em vários níveis hierárquicos, que utilizam a assessoria conforme a dimensão técnica das decisões;
- **Tipo E** – *Descentralização vertical e horizontal*: o poder de decisão está na base, ou seja, encontra-se com o núcleo operacional.

A Figura 3 a seguir ilustra os diferentes *designs* do sistema de tomada de decisão em qualquer organização.

Figura 3 - *Design* da tomada de decisão



Fonte: Mintzberg (2009, p. 150).

Mintzberg (2009), quando trata da relação entre a descentralização e outros parâmetros de *design*, afirma que a mesma está fortemente relacionada ao *design* dos cargos. Considera, ainda, que a padronização dos processos de trabalho (parâmetro da formalização do comportamento) prontamente retira poder formal do núcleo operacional e dos gerentes que os supervisionam e o concentra próximo ao topo da hierarquia de linha e na tecnoestrutura, centralizando a organização em ambas as dimensões. O resultado é a descentralização ‘Tipo A’. O treinamento e a doutrinação produzem efeitos exatamente opostos: desenvolvem especialização abaixo da linha intermediária, descentralizando a estrutura em ambas as dimensões - ‘Tipo E’ (MINTZBERG, 2009).

Reunindo essas duas conclusões, Mintzberg (2009) afirma perceber que a especialização do tipo não habilitado centraliza a estrutura em ambas as dimensões, enquanto a especialização do tipo profissional ou habilitado descentraliza-a em ambas as dimensões.

Apresentados, portanto, os conceitos de mecanismos de coordenação das cinco partes básicas das organizações e dos parâmetros de *design*, já é possível conhecer a proposta das cinco configurações de Mintzberg (2009), a partir da maneira pela qual esses elementos são conjugados.

2.2.2 As cinco configurações estruturais

Segundo Mintzberg (2009, p. 13), os “elementos da estrutura devem ser selecionados para a obtenção de uma consistência ou harmonia interna, bem como uma consistência básica com a situação da organização”. Dessa forma, a eficácia organizacional está relacionada à maneira como as organizações se estruturam para atender suas demandas internas ou externas. Portanto, dependendo de como as várias escolhas acerca dos componentes estruturais são realizadas, diferentes configurações podem ser desenhadas. Entretanto, para Mintzberg (2009, p. 13):

[...] um número limitado dessas configurações explica a maioria das tendências que levam as organizações eficazes a estruturar-se por si mesmas. Em outras palavras, o *design* de uma estrutura organizacional eficaz – de fato, mesmo o diagnóstico dos problemas de muitas organizações ineficazes – parece envolver a consideração de apenas algumas configurações básicas.

Sustentado essas afirmações, referido autor propõe um conjunto de cinco configurações nas quais qualquer organização pode ser classificada: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e *adhocracia*. Em cada uma delas, uma parte da organização exerce o papel mais significativo, um tipo de descentralização prevalece e um mecanismo de coordenação se torna principal (FRAJTAG, 2002; SILVA, 2005; PRESSER, 2005; CARVALHO, 2015). O Quadro 1 a seguir esquematiza os diferentes tipos de configuração:

Quadro 1 – As Cinco Configurações Estruturais

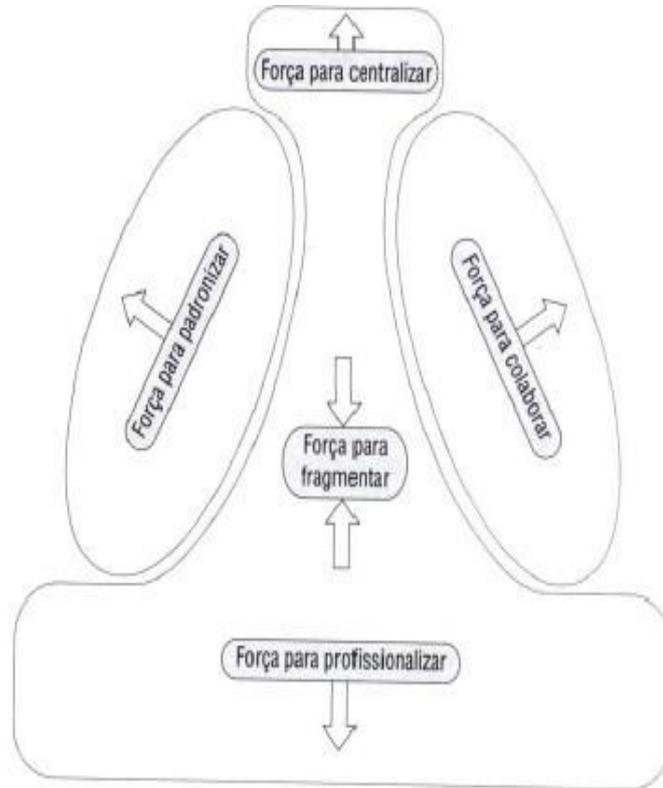
Configuração estrutural	Primeiro mecanismo de coordenação	Parte-chave da organização	Tipo de descentralização
Estrutura Simples	Supervisão direta	Cúpula estratégica	Centralização vertical e horizontal
Burocracia Mecanizada	Padronização dos processos	Tecnoestrutura	Descentralização horizontal limitada
Burocracia Profissional	Padronização das habilidades	Núcleo operacional	Descentralização vertical e horizontal
Forma Divisionalizada	Padronização dos <i>output</i>	Linha intermediária	Descentralização vertical limitada
<i>Adhocracia</i>	Ajustamento mútuo	Assessoria de apoio	Descentralização seletiva

Fonte: Mintzberg (2006, p. 174).

Mintzberg (2009) explica a correspondência dos itens apresentados neste Quadro 1 considerando que a organização exerce uma força em cinco diferentes direções, cada qual por uma de suas partes. Afirma ainda que a maioria das organizações experimenta os cinco tipos de força. Entretanto, 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 mencionadas.

A Figura 4 a seguir ilustra essas forças.

Figura 4 - Cinco forças que impulsionam a organização.



Fonte: Mintzberg (2006, p. 175).

Nesse contexto, tem-se que a Cúpula Estratégica exerce uma força para a centralização, permitindo-lhe manter controle sobre a tomada de decisão. Isso é obtido quando a supervisão direta é utilizada para a coordenação. Na extensão em que as condições favoreçam essa força, surge a configuração denominada estrutura simples.

A tecnoestrutura exerce força de padronização e normatização, principalmente sobre os processos de trabalho, uma vez que normatizar é a sua razão de existir. Sua ação leva à direção da descentralização horizontal limitada. Havendo condições favoráveis a esta força, a organização resultará em uma Burocracia Mecanizada (MARKS, 1993).

Em contraste, os membros do Núcleo Operacional, na visão de Frajttag (2002), procuram minimizar a influência dos administradores – tanto gerentes quanto analistas – sobre seu trabalho. Isto é, promovem descentralização horizontal e vertical. Quando são bem-sucedidos, trabalham com relativa autonomia, adotando qualquer coordenação que for necessária mediante a padronização das habilidades. Assim, os operadores exercem força em direção ao profissionalismo – isto é, para a adoção do treinamento externo que amplia suas habilidades. Na extensão em que as condições favorecem essa força, a organização estrutura-

se como Burocracia Profissional.

Os Gerentes da Linha Intermediária também procuram autonomia, mas devem obtê-la de modo muito diferente – retirando poder da cúpula estratégica e, se necessário, do núcleo operacional, para concentrá-lo em suas próprias unidades. Em verdade, favorecem a descentralização vertical limitada como resultado, exercendo uma força em direção à fragmentação da estrutura (CARVALHO, 2015), pulverizando o poder entre as unidades baseadas no mercado que podem controlar suas próprias decisões, restringindo a coordenação à padronização de seus *outputs*. Na extensão em que as condições favoreçam essa força, temos a Forma Divisionalizada.

Finalmente, a Assessoria de Apoio consegue a maior influência na organização, não quando seus melhores membros são autônomos, mas quando sua colaboração é necessária para a tomada de decisão, atribuível à sua experiência. Isso ocorre quando a organização é estruturada em constelações de trabalho nas quais o poder é descentralizado seletivamente, sendo livres para coordenar intra e entre si por ajustamento mútuo. Na extensão em que a coordenação favoreça essa força em direção à colaboração, a organização adota a configuração de *Adhocracia* (FRAJTAG, 2002).

A seguir, com base em Mintzberg (2009) e em outros pesquisadores, apresentam-se as características de cada uma das configurações, cabendo lembrar que as mesmas são apresentadas como modelos puros e estéreis, ou seja, sem hibridismos. Esses modelos, conforme o próprio Mintzberg alerta, não se aplicam diretamente à realidade, uma vez que cada organização pode apresentar particularidades, as quais mesclam duas ou mais configurações que pautam a estruturação do seu *design* organizacional.

Do exposto, pode-se entender as configurações como aproximações, visando proporcionar inferências quanto a tendências no processo de formação de estruturas.

2.2.2.1 Estrutura simples

A Estrutura Simples consiste numa configuração enxuta, centralizada e orgânica, ou seja, a organização que a utiliza tem pequena ou nenhuma estrutura, poucos assessores de apoio, divisão do trabalho não rigorosa, diferenciação mínima entre suas unidades e pequena hierarquia gerencial. Pouco de seu comportamento é formalizado e faz uso mínimo de planejamento e treinamento. A coordenação de uma Estrutura Simples é largamente efetivada por supervisão direta, estando o poder sobre todas as decisões importantes, centralizado nas mãos do executivo principal. Assim, a cúpula estratégica emerge como parte-chave da estrutura; de fato, a estrutura consiste frequentemente em pouco mais de uma cúpula

estratégica de uma pessoa e de um núcleo operacional orgânico (MINTZBERG, 2009).

Para Domingues et al. (2017), a estrutura simples delineada por Mintzberg é aquela formada por um ou poucos gestores, e cada um deles geralmente lidera um grupo operacional que executa um trabalho básico. A organização tende a ser pouco formalizada, com uso mínimo de planejamento, treinamento e instrumentos de ligação. Se há pouca padronização, então a estrutura é orgânica e não depende de tecnoestrutura e da linha intermediária, porque a coordenação é feita diretamente, conforme já dito anteriormente, pela cúpula estratégica utilizando a supervisão direta.

Da mesma forma entende Lunenburg (2012), quando define a estrutura simples como aquela que tem como parte chave o ápice estratégico, usa supervisão direta, e emprega centralização vertical e horizontal. A organização consiste no gerente superior e alguns trabalhadores no núcleo operacional. Não existe uma estrutura tecnológica e a equipe de suporte é pequena; os trabalhadores executam tarefas sobrepostas. Exemplos desta tipologia são corporações relativamente pequenas, novos departamentos governamentais, lojas de varejo de médio porte e pequenos distritos escolares (LUNENBURG, 2012).

Em regra, as novas organizações passam pelo formato de Estrutura Simples até porque, no início, não é tão fácil organizar uma estrutura administrativa, além do fato de que a organização necessitará da simplicidade e dinamicidade desta estrutura, na qual a alta liderança participa diretamente do fluxo de decisões diminuindo o tempo de informação e resposta. O equívoco é permanecer neste modelo estruturante por tempo prolongado em nome do encurtamento dos tempos de fluxo de informação e decisão que não passam pela apreciação de uma média gerência (MINTZBERG, 2009).

Na visão de Aguiar (2004), a estrutura simples, basicamente, é composta de uma pessoa na cúpula estratégica e um núcleo operacional orgânico, resultando em uma grande amplitude de controle da cúpula estratégica. O agrupamento nas unidades, quando existe, costuma ocorrer em base funcional, sendo a coordenação entre as funções exercida por quem está no topo. Há expressiva comunicação informal entre executivo principal e núcleo operacional, onde as tarefas exercidas tendem a ser pouco especializadas e interligadas, sendo o fluxo de trabalho flexível. Como há à centralização na tomada de decisão, as respostas tendem a ser rápidas.

A autocracia e a liderança carismática são expressões das lideranças nas Estruturas Simples. Quanto menos habilidades para os processos produtivos e administrativos estiverem as classes economicamente ativas de uma organização, mais culturalmente propensos estes indivíduos estarão para requisitar e adaptar-se a modelos de liderança. O empreendedorismo

tem um componente alicerçado na Estrutura Simples, posto que organizações simples, dinâmicas, orgânicas e desburocratizadas, têm maior chance de lograr êxito nas incursões a que se propõe, até porque se projetam em ramos nos quais o empreendedor (autocrático e/ou carismático) tem grande influência (MINTZBERG, 2009).

Frajtag (2002) fez uma análise crítica da estrutura adotada pela Agência Nacional de Águas (ANA). Ao analisá-la, concluiu que ela ainda se encontrava num estágio inicial de organização, semelhante à estrutura simples de Mintzberg. Na visão deste autor, alguns problemas associados a esse tipo de estrutura estão justamente na centralização do poder nas mãos de poucas pessoas. Se por um lado, esse arranjo facilita decisões ágeis, por outro, pode estar comprometendo a própria existência da organização (caso algo aconteça com seu fundador, proprietário ou principal executivo). Outro grande problema mencionado é a confusão entre problemas operacionais e estratégicos quando é a mesma pessoa que cuida de ambos. Trata-se do risco do viés operacional, o qual prioriza as questões de curto prazo e operacionais em detrimento das de longo prazo e estratégicas; ressaltando, ainda, que o inverso também pode ocorrer.

2.2.2.2 Burocracia Mecanizada

A Burocracia Mecanizada é caracterizada pela alta especialização, tarefas operacionais rotinizadas e padronizadas com proliferação de normas e regulamentos, nível operacional de grandes dimensões e poder de decisão relativamente centralizado. O núcleo operacional apresenta tarefas simples e repetitivas, estreitamente definidas e especializadas e com ênfase na padronização, requerendo mínima habilidade e pouco treinamento (MINTZBERG, 2009).

De acordo com Liao, Fei e Liu (2008), as estruturas mecanicistas (com sua formalidade) predisõem ao aprendizado de novos comportamentos, embora delimitados aos já existentes na organização (*exploitative learning*), considerando o contexto de estabilidade. Por outro lado, as estruturas orgânicas/adhocráticas (em sua informalidade) favorecem o aprendizado de novas capacidades e habilidades que diferem completamente dos então existentes (*explorative learning*), fomentando a descoberta, a eficiência e a flexibilidade do próprio contexto de mudanças.

O componente administrativo é altamente elaborado para estabelecer uma regulamentação estreita do trabalho operacional. Conseqüentemente a linha intermediária formada pelos gerentes intermediários é muito desenvolvida. Pelo motivo da Burocracia

Mecanizada depender para coordenar principalmente da padronização de seus processos do trabalho operacional, a tecnoestrutura – a qual abriga os analistas que fazem a padronização – emerge com a parte-chave da organização (MINTZBERG, 2009).

De acordo com Taylor e McAdam (2004), os sistemas mecanicistas evidenciam uma estrutura hierárquica pautada na especialização, onde a comunicação tende a ser instrucional, sendo que a fidelidade e a obediência ao superior hierárquico são obrigatórias. Os trabalhadores, neste sistema, aderem a procedimentos e regras e têm os direitos e obrigações devidamente delimitadas e definidas para o exercício de suas funções. Controle, autoridade e comunicação são mantidos pela hierarquia. Como atesta Tigre (2014), quanto mais rígida a estrutura da organização, mais difícil se torna a introdução de mudanças organizacionais.

A padronização se estende muito além do núcleo operacional e com ela segue a influência dos analistas. Normas e regulamentos permeiam por inteiro a estrutura da Burocracia Mecanizada; a comunicação formal é promovida em todos os níveis; e a tomada de decisão tende a seguir a cadeia formal de autoridade. O reflexo desta formalização é a nítida divisão de trabalho e a diferenciação entre as unidades (MINTZBERG, 2009).

Blaise e Kegels (2004), comparando organizações de saúde europeias e africanas com as tendências seguidas pelo movimento de administração de qualidade em ambos os contextos, encontraram que as organizações europeias possuíam uma estrutura mecanizada, com grande padronização de procedimentos; enquanto nas organizações africanas a adoção de procedimentos padronizados não ocorria. Do constatado, sugeriram que a adoção de uma estrutura profissional poderia ser a solução para a melhoria da qualidade no atendimento de saúde das organizações africanas.

2.2.2.3 Burocracia Profissional

A Burocracia Profissional trata-se de um tipo de estrutura na qual uma organização é burocrática sem ser centralizada. Trata-se de um mecanismo de coordenação que permite, simultaneamente, a padronização e a descentralização: uma padronização das habilidades. É encontrada mais comumente em hospitais, sistemas escolares e universidades, órgãos de trabalho social, empresas de auditoria, empresas de produção artesanal e outras, nas quais seja necessária uma confiança nas habilidades e conhecimentos dos profissionais para uma adequada funcionalidade (MINTZBERG, 2009).

Segundo Silva (2004), o elemento-chave da burocracia profissional é o núcleo operacional, ou seja, a estrutura de decisão onde os profissionais se congregam, controlando não só o seu trabalho, mas também as decisões administrativas que possam interferir nos seus

trabalhos.

A Burocracia Profissional baseia-se, portanto, na coordenação da padronização das habilidades e no treinamento dos associados: cerca-se de profissionais especializados, devidamente treinados e doutrinados, concedendo-lhes considerável controle sobre o seu próprio trabalho. O profissional trabalha independente de seus colegas, mas diretamente com os clientes que serve. Dessa maneira, a maior parte da coordenação necessária entre os profissionais operacionais é: (1) tratada pela padronização de habilidades e conhecimentos (todos confiam nas habilidades e conhecimentos dos profissionais para as operações da organização, ao mesmo tempo em que produzem produtos e serviços padronizados, ou seja, o resultado do trabalho é semelhante); e (2) pelo que aprenderam a esperar de seus colegas. Como exemplo clássico tem-se a cirurgia cardíaca, na qual pouco é o que tem que ser acertado entre os profissionais: cada um dos agentes sabe o que tem que fazer e razoavelmente o que espera do outro (MINTZBERG, 2009).

Na visão de Domingues et al. (2017), as organizações que precisam profissionalizar os seus serviços procuram por esse tipo de configuração objetivando desempenharem suas funções sem a necessidade de uma supervisão constante e direta. A estrutura apresenta-se, portanto, de forma mais horizontal, o poder de decisão flui pela hierarquia e não há muita necessidade de tecnoestrutura, mas comporta um grande número de pessoas na área de apoio para dar suporte aos profissionais altamente capacitados. É comum em ambientes complexos, porém com ambiente de competição estável.

Assim, tem-se que treinamento e doutrinação são parâmetros fortes no âmbito da Burocracia Profissional, uma vez que são necessários anos de estudos para atingir uma formação adequada e, ao final, dependendo da profissão, ainda há necessidade de passar por uma avaliação realizada pela entidade profissional, que determina se o profissional possui as habilidades, os conhecimentos e as normas necessárias para seguir na profissão. Ressalte-se, ainda, que o processo não se esgota nesse ponto: o treinamento e a atualização são contínuos e nunca terminam. Existe uma especialização horizontal das tarefas, associada também a uma distribuição horizontal dos profissionais operacionais que compõem a base da estrutura organizativa (MINTZBERG, 2009).

2.2.2.4 Forma Divisionalizada

A organização configurada na Forma Divisionalizada agrupa suas unidades na linha intermediária, conferindo aos gerentes dessa linha a maior concentração de poderes de tomada de decisões. Esses gerentes passam a retirar o poder da cúpula estratégica para baixo e, se

necessário, do núcleo operacional para cima, ficando a coordenação (cúpula estratégica) restrita à padronização de suas saídas. O principal mecanismo de coordenação é a padronização de resultados viabilizados por meio de sistema de controle de desempenho (MINTZBERG, 2009).

No entendimento de Carvalho (2015), um aspecto significativo da Forma Divisionalizada é que, diferentemente das outras configurações, ela não constitui uma estrutura inteira, partindo da cúpula estratégica ao núcleo operacional, mas sim uma estrutura sobreposta a outras, com cada divisão tendo a sua própria estrutura, focada no relacionamento entre a cúpula estratégica, o escritório central, e a linha intermediária, as divisões.

Lunenburg (2012) acrescenta que na forma divisionalizada a tomada de decisão é descentralizada no nível divisional (descentralização vertical limitada), havendo pouca coordenação entre as divisões separadas. Assim, cada divisão é relativamente centralizada e tende a se assemelhar a uma burocracia mecanizada. A estrutura tecnológica está localizada na sede corporativa para prestar serviços a todas as divisões; já a equipe de suporte, está localizada dentro de cada divisão. Grandes corporações provavelmente adotam a forma divisionalizada.

As divisões são criadas conforme o mercado e, por conseguinte, assumem o controle sobre as funções operacionais exigidas para servir a esses mercados. Cada divisão contém suas próprias atividades de compras, engenharia, marketing etc. Essa dispersão (e duplicação) das funções operacionais proporciona maior autonomia à divisão, ficando ela livre da necessidade de coordenação com as outras unidades. Cabe ao escritório central (cúpula estratégica), após delegar o poder de tomada de decisões aos gerentes das divisões (poder restrito às atividades desenvolvidas pela respectiva unidade), monitorar os resultados apresentados (MINTZBERG, 2009).

Paula et al. (2008) ratifica todo esse raciocínio quando expressa que nesse modelo de organização existe uma forte atração para dividir, uma vez que a organização é composta normalmente por um escritório corporativo e por unidades de produção, comumente não integradas entre si. Usualmente, na matriz, existe algum mecanismo de controle que é desenvolvido para que haja padronização mínima nas atividades das unidades. O controle maior fica a cargo de cada unidade, sendo o principal mecanismo de coordenação, conforme já dito anteriormente, a padronização dos resultados, estando a parte-chave na linha intermediária (os executivos de cada unidade).

Assim, pode-se dizer que o sucesso da organização configurada na forma divisionalizada depende da competência dos gerentes divisionais, a quem muito poder de

tomada de decisões é delegado. É por isso que uma das ações que o escritório central deve necessariamente executar é o treinamento dos gerentes divisionais (doutrinação) (MINTZBERG, 2009).

2.2.2.5 *Adhocracia*

A *Adhocracia* é a configuração estrutural para organizações que prescindem de inovação sofisticada, como no caso de uma agência espacial, uma empresa cinematográfica de vanguarda ou uma empresa de produção de protótipos complexos. Nela, a assessoria de apoio consegue mais influência na organização quando sua colaboração é solicitada para a tomada de decisão em virtude de sua perícia. Isso ocorre quando a organização é estruturada em constelações de trabalho para as quais o planejamento é descentralizado seletivamente, proporcionando a inovação sofisticada e a capacidade de fundamentos tirados de diferentes especialidades em equipes de projeto *ad hoc* que operam suavemente. Ou seja, ninguém monopoliza o poder para inovar (MINTZBERG, 2009).

Inovar significa romper padrões estabelecidos. Portanto, a organização inovadora não pode confiar em qualquer forma de padronização para a coordenação. Na *Adhocracia*, os processos de informação e decisão fluem flexível e informalmente. Esta estrutura deve contratar e dar poder aos especialistas profissionais cujos conhecimentos e habilidades são altamente desenvolvidos em programas de treinamento. Entretanto, diferente da Burocracia Profissional, a *Adhocracia* não pode confiar nas habilidades padronizadas desses especialistas para obter a coordenação, porque levaria à padronização em vez da inovação. Ao contrário, deve tratar os conhecimentos e as habilidades existentes meramente como bases para construir outros novos (MINTZBERG, 2009).

Uma configuração híbrida de *Adhocracia* e Burocracia Mecanizada foi encontrada por Cunha et al. (2011) em uma ONG na cidade de Fortaleza-CE-BRA (EDISCA), concluindo que, apesar destas configurações apresentarem aspectos opostos, era um quadro comum a entidades como a estudada, uma vez que as ONGs tendiam a adotar práticas gerenciais de maneira cada vez mais eficaz, ajustando elementos informais e maleáveis, próprios do terceiro setor, a sistemas mais rígidos e estruturados de planejamento e controle.

Nas *adhocracias*, portanto, o objetivo principal é a execução de projetos inovadores, que, na maioria das vezes, envolvem atividades, habilidades e conhecimentos diversos. Assim, é crucial a união de esforços e o bom relacionamento de equipe multidisciplinar. As características da *Adhocracia* também foram constatadas por Drago (1998), o qual analisou a estrutura organizacional de uma amostra de 91 empresas europeias, obtida a partir do

Standard and Poor's Industrial Compustat, concluindo que dois terços delas se enquadravam na descrição das estruturas de Mintzberg, sendo a estrutura inovadora a mais comum.

Mintzberg (2009) coloca que não há uma estrutura melhor em particular e que, quanto mais complexa for a organização, maior a possibilidade de haver características de várias configurações.

2.3 Estudos empíricos anteriores

A Teoria das Configurações de Mintzberg já foi utilizada em vários trabalhos empíricos, dentre os quais os de Marks (1993), Drago (1998), Frajtag (2002), Aguiar (2004), Blaise e Kegels (2004), Silva (2005), Presser (2005), Aguiar e Martins (2006), Paula et al. (2008), Urbanavicius Jr. (2008), Isosaari (2011), Cunha et al. (2011), Madeira e Pereira (2011), Makhloufi et al. (2012), Lima et al. (2014), Nogueira et al. (2014), Carvalho (2015), Brandão e Bisi (2015), Eduardo (2016), Kawonga, Blaauw e Fonn (2016), Ferreira (2016) e Domingues et al. (2017), sob perspectivas distintas. Nesses estudos, os pesquisadores recorreram à teoria do autor tanto para compreender melhor algumas organizações, quanto para oferecer contribuições no sentido de se aumentar sua eficácia, via melhorias no *design* e na estrutura organizacional que apresentavam.

A seguir, é apresentado um quadro-resumo de alguns dos referidos estudos, contemplando a autoria, objetivo geral, metodologia, referencial teórico e resultados obtidos.

Quadro 2 - Estudos empíricos anteriores.

Autoria e Objetivo Geral	Referencial Teórico	Metodologia	Resultados
FRAJTAG (2002) Analisar alternativas de arquiteturas organizacionais para a Agência Nacional de Águas (ANA) à luz da teoria de Mintzberg, de modo a otimizar a qualidade e eficácia das decisões.	- O Papel das Agências Reguladoras na Administração Pública - Visão Estruturalista das Organizações -O Modelo de Mintzberg de Configurações Estruturais	Qualitativa; descritiva e explicativa; pesquisa bibliográfica, documental e de campo; Estudo de caso.	A configuração da ANA se encontrava num estágio inicial semelhante à Estrutura Simples de Mintzberg, bem como apresentava acúmulo quantitativo de insuficiências que prenunciaram uma mudança em direção a estruturas mais sofisticadas. Ao final, concluiu que a missão da ANA seria melhor atendida se adotada a estrutura híbrida da “burocracia profissional” com a “ <i>adhocracia</i> ”.
AGUIAR (2004) Identificar e analisar a relação entre os aspectos básicos que determinam as estruturas organizacionais – sob a ótica de Mintzberg – e indicadores de desempenho operacional das ONG's do Estado de São Paulo.	-Reforma do Estado, Terceiro Setor e ONG's -Teorias Organizacionais e Tipologias Estruturais Organizacionais -Avaliação de Desempenho	Qualitativa e quantitativa; pesquisa de campo com entrevistas estruturadas; estudos de casos múltiplos; teste qui-quadrado e teste Kruskal-Wallis.	ONG's próximas de burocracias profissionais apresentaram melhores indicadores quantitativos de desempenho, enquanto que as próximas de <i>adhocracias</i> associaram-se com piores indicadores e as próximas de estruturas missionárias apresentaram indicadores intermediários, rejeitando-se, portanto, a hipótese de que ONGs próximas de estruturas missionárias eram as que apresentavam os melhores indicadores de desempenho.

<p>PRESSER (2005) Delinear um modelo de configuração organizacional para uma instituição de idosos que considere as dimensões do envelhecimento humano saudável e que assegure os direitos constitucionais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura e Dinâmica das Organizações - Aspectos Relevantes do Envelhecimento Populacional - Investigação de Experiências Voltadas à População Idosa 	<p>Qualitativa; exploratória; bibliográfica documental; análise de conteúdo.</p>	<p>Propôs-se uma configuração predominantemente profissional, mas com características da burocracia maquinal para as atividades repetitivas que não exigiam profissionais qualificados (configuração híbrida). Ao final, concluiu o modelo descrevendo as funções organizacionais básicas, com ênfase nos serviços profissionais e no centro de estudos/pesquisas.</p>
<p>SILVA (2005) Testar a aplicação do modelo de Mintzberg e Alves, objetivando analisar a interação entre a percepção interna e externa da identidade e estrutura org. da Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil em Pernambuco.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organização - Stakeholders - Tipologia organizacional - Identidade organizacional - Abordagem sobre cultura organizacional 	<p>Qualitativa e quantitativa; descritiva; grupo focal e formulário/questionário fechado; estudo de caso.</p>	<p>Ambos os modelos demonstraram utilidade na interpretação da identidade e estrutura real e ideal da ADVB-PE, embora o modelo de Alves tenha sido mais satisfatório para a análise. Neste último, foi visto a convergência entre as percepções real e ideal dos <i>stakeholders</i> internos e externos quanto à classificação da estrutura organizacional, sendo a percepção existente classificada como liberativo-transformadora e a percepção da estrutura ideal como equiparativo-adaptadora.</p>
<p>AGUIAR e MARTINS (2006) Identificar as estruturas organizacionais predominantes nas ONGs do Estado de São Paulo, para analisar suas implicações no desenvolvimento de sistemas de gestão estratégica de custos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterização e desafios atuais das ONGs - Aspectos inerentes à gestão estratégica de custos - Uma releitura da Teoria de Mintzberg 	<p>Pesquisa de campo com realização de entrevista estruturada; estudos de casos múltiplos; análise descritiva e quantitativa.</p>	<p>A configuração predominante fora a burocracia profissional, com a presença, todavia, de aspectos org. não consistentes com a tipologia pura (modelo híbrido). Este fato poderia estar indicando a existência de uma configuração não contemplada na teoria. Diante disso, concluíram que o sistema de custos deveria considerar os aspectos básicos responsáveis pela definição da configuração pred., caso contrário, resultaria em conflitos capazes de frustrar os objetivos pretendidos pelo sistema.</p>
<p>PAULA et al. (2008) Identificar as características da estrutura organizacional de duas instituições do Terceiro Setor, utilizando a Teoria de Mintzberg.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As estruturas organizacionais segundo Mintzberg - Aplicações da Teoria de Mintzberg 	<p>Qualitativa; exploratória; pesquisa de campo com análise documental realização de entrevista estruturada; estudo de casos.</p>	<p>A parte-chave de ambas as instituições fora a ideologia; o principal mecanismo de coordenação era a doutrinação e as normas; e o poder de tomada de decisão era descentralizado tanto horizontal quanto vertical. Concluíram que ambas pertenciam ao modelo missionário, embora não puro e passível de mudar conforme a natureza das atividades desenvolvidas e do que se pretendia desenvolver na organização.</p>
<p>URBANAVICIUS JR. (2008) Analisar a estrutura organizacional de um programa interinstitucional de pré-incubação de empresas que envolve 3 instituições de ensino superior, a partir das teorias organizacionais de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A Estrutura das Organizações na visão teórica de Mintzberg - Ambientes de inovação: alternativas para o desenvolvimento econômico local 	<p>Qualitativa; descritiva; bibliográfica e de campo com observação direta, questionário estruturado fechado e entrevistas semiestruturadas; estudo de caso único.</p>	<p>Os principais mecanismos de coordenação eram a padronização das habilidades; padronização dos <i>outputs</i>; e normas, regras e valores. Como partes-chave identificou a cúpula estratégica, linha intermediária e ideologia. A tomada de decisão prevalecente fora a descentralização horizontal e vertical. Concluiu pelo encaixe predominantemente nos modelos profissional e inovador, mas contendo também características dos outros quatro modelos organizacionais (modelo híbrido).</p>

Mintzberg.			
CUNHA et al. (2011) Analisar a estrutura organizacional característica de uma entidade do Terceiro Setor (EDISCA) à luz da teoria das configurações de Mintzberg.	-As configurações organizacionais de Mintzberg - O terceiro setor e sua perspectiva gerencial -Estudos empíricos relacionados ao terceiro setor e estruturas organizacionais	Qualitativa; descritiva; bibliográfica, documental e de campo com entrevista em profundidade; estudo de caso; análise de conteúdo.	Identificou uma configuração híbrida de aspectos predominantes da Burocracia Mecanizada e <i>Adhocracia</i> . Mesmo com aspectos opostos, consideraram que as configurações expuseram quadro comum a entidades do 3º setor, que tendem a adotar práticas gerenciais cada vez mais eficazes, ajustando elementos informais e maleáveis, próprios do setor, a sistemas mais rígidos e estruturados de planejamento e controle.
NOGUEIRA et al (2014) Descrever como a estrutura organizacional do CTEEx tem influenciado seu processo de inovação.	-A Estrutura Organizacional - Processo de inovação -A influência da estrutura organizacional no processo de inovação	Qualitativa; explicativa; documental e de campo com observação ativa e entrevista semiestruturada; estudo de casos; análise de conteúdo.	Aproximação de uma burocracia profissional, que tinha apoiado seu processo de inovação principalmente por meio de: (i) utilização de estrutura matricial permanente; (ii) introdução do valor da inovação por meio de moderada doutrinação; (iii) ênfase elevada em capacitação dos especialistas; (iv) descentralização do poder decisório dos especialistas; e (v) formas de supervisão de tarefas que não inibiam a autonomia dos colaboradores.
LIMA et al. (2014) Analisar se a configuração estrutural predominante das empresas associadas à Incubadora de Base Tecnológica da Universidade de Fortaleza está vinculada às suas competências.	- Empreendedorismo e inovação -Incubadoras de empresas - Configurações organizacionais de Mintzberg	Qualitativa; descritiva; pesquisa documental e de campo com questionários autoadministrados e realização de entrevista semiestruturada; estudo de casos múltiplos; procedimento analítico geral.	Quanto às partes-chaves, 77,8% elegeram a cúpula estratégica. Nos mecanismos de coordenação, foi observado em 71,4%, aspectos da supervisão direta. Nos parâmetros de <i>design</i> predominou em 50% a informalidade no comportamento e em 60%, que o ambiente de inserção era previsível e requeria conhecimento complexo. Ao final, identificaram configurações híbridas nas empresas, com predomínio da Burocracia Profissional, Estrutura Simples e <i>Adhocracia</i> , estando estas duas últimas diretamente vinculadas às competências empreendedoras e inovadoras.
CARVALHO (2015) Identificar qual é a estrutura organizacional da área de treinamento e desenvolvimento de <i>call center</i> , descrever o processo de reestruturação pelo qual está passando e analisar quais os impactos desta reestruturação para a referida área na visão dos entrevistados.	-O Planejamento Estratégico -Estrutura Organizacional: configuração e transformação -As Cinco Configurações De Mintzberg	Qualitativa; exploratória; pesquisa documental; observação direta; pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas; estudo de caso; triangulação.	A área de treinamento estava se estruturando como uma <i>Adhocracia</i> Operacional e a mudança fora positiva na visão dos funcionários e dos clientes. A avaliação do comportamento dos indivíduos do grupo, revelou pessoas com ação estratégica e foco em seu desenvolvimento profissional, fato coerente com a estrutura <i>Adhocrática</i> . Concluiu que as características de uma <i>Adhocracia</i> se mostraram positivas, uma vez que atendia a múltiplos clientes, conduzindo a equipe a ter mais autonomia e engajamento, elevando o conhecimento, melhorando a comunicação e trazendo processos flexíveis.
EDUARDO (2016) Identificar como os serviços de enfermagem de hospitais de ensino do Paraná-Brasil e Groningen-Holanda se organizavam para atender os objetivos	- Teoria da Estrutura das Organizações de Mintzberg -Tipos de Estruturas Organizacionais	Qualitativa; pesquisa de campo com análise documental e aplicação de entrevista; Estudo de casos múltiplos; Síntese	Estruturas híbridas, com prevalência de burocracias prof. e mecanicistas. Coexistência de alto grau de formalização e descentralização. Embora existissem diferenças entre os 2 países, não houve diferença significativa entre a estratégia dos gerentes para organizar o trabalho. Concluiu que a melhor estrutura seria a que melhor se adaptasse à situação do serviço, aos objetivos

organizacionais.		de casos e análise temática de conteúdo.	da organização, ao tipo de atividade e ambiente externo; e que os gerentes exerciam papel fundamental na escolha e definição de elementos estruturais que determinariam o tipo de estrutura org. e sua eficiência.
FERREIRA (2016) Analisar a estrutura organizacional da Polícia Civil de MG, conforme a tipologia de Mintzberg (2006), identificando as potencialidades e os limites dessa estrutura para o alcance dos resultados estratégicos da Instituição.	- As Organizações e a Estrutura Organizacional -A Evolução das Abordagens da Estrutura Organizacional -A Teoria da Estrutura em Cinco Configurações de Mintzberg	Qualitativa; exploratória; pesquisa de campo com aplicação de entrevista semiestruturada; Estudo de caso; análise de conteúdo.	Configuração híbrida com características de estrutura simples, burocracia mecanizada e profissional. Aspectos contraditórios e incoerências vindas desse fato evidenciaram ser um entrave à boa administração e ao cumprimento das metas. A estrutura identificada apresentou uma série de limitações ao desempenho das funções da organização, especialmente à centralização de decisões, à ausência de coordenação e comunicação eficazes. Para os entrevistados, a estrutura praticamente não trazia vantagens.

Fonte: elaborado pela autora (2018).

Um exemplo também da utilidade do modelo de Mintzberg como instrumento para a análise de estruturas organizacionais foi a pesquisa realizada por Drago (1998). O autor estudou uma amostra de 91 empresas europeias, obtida a partir do *Standard and Poor's Industrial Compustat*, concluindo que dois terços delas se enquadravam na descrição das estruturas de Mintzberg, sendo a estrutura inovadora a mais comum.

Pouco depois tem-se a pesquisa de Frajtag (2002), o qual fez uma análise crítica da estrutura adotada pela Agência Nacional de Águas (ANA) do Brasil. Ao analisar a ANA, concluiu que ela ainda se encontrava num estágio inicial de organização, semelhante à estrutura simples da taxonomia proposta por Mintzberg. Entretanto, constatou-se um acúmulo quantitativo de insuficiências nessa configuração inicial que prenunciou uma mudança qualitativa em direção a estruturas mais sofisticadas. Constatou, ainda, que a missão da ANA seria melhor atendida se adotada a estrutura híbrida da “burocracia profissional” com a “*adhocracia*”.

As estruturas organizacionais de Mintzberg também foram utilizadas por Blaise e Kegels (2004) para comparar organizações de saúde europeias e africanas com as tendências seguidas pelo movimento de administração de qualidade em ambos os contextos. Os autores encontraram que as organizações europeias possuíam uma estrutura mecanizada, com grande padronização de procedimentos; enquanto nas organizações africanas a adoção de procedimentos padronizados não ocorria. Com base nesses resultados, os autores sugeriram que a adoção de uma estrutura profissional poderia ser a solução para a melhoria da qualidade no atendimento de saúde das organizações africanas.

No mesmo ano, Aguiar (2004) serviu-se do referencial teórico para analisar a relação entre estrutura organizacional e indicadores de eficiência, em organizações não governamentais do Estado de São Paulo, Brasil. A Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil – ADVB, por sua vez, foi analisada por Silva (2005) a partir dos modelos de estrutura organizacional de Mintzberg e de análise multidimensional-reflexivo de Alves, com a finalidade de compreender melhor o funcionamento da organização e identificar fatores de aumento de eficiência e modernização.

O emprego da tipologia de configurações das estruturas organizacionais de Mintzberg às organizações do Terceiro Setor foi feito por Aguiar e Martins (2006), que estudaram 16 entidades do Estado de São Paulo. Os autores constataram que a configuração organizacional da qual as entidades pesquisadas mais se aproximavam era a burocracia profissional. Dentre suas características organizacionais predominantes, identificaram a padronização das habilidades dos colaboradores por meio do treinamento, pouca especialização vertical das tarefas, além de atuarem em ambientes ao mesmo tempo estáveis e complexos. Os resultados, no entanto, não indicaram a existência de uma configuração pura conforme os arranjos propostos por Mintzberg. De acordo com os autores, as entidades apresentaram características que sugeriam uma configuração organizacional típica para essas entidades, não contemplada na tipologia original da configuração das estruturas organizacionais.

Similar à Aguiar e Martins (2006) mas com redução de escopo, Paula et al. (2008) identificaram as características da estrutura organizacional de duas instituições do Terceiro Setor localizadas no município de Itajubá-MG e atuantes na assistência social de crianças e adolescentes, utilizando-se a Teoria de Mintzberg. Neste trabalho, constataram que a parte-chave de ambas as instituições era a ideologia e que o principal mecanismo de coordenação era a doutrinação e as normas. Ao final, identificaram que as organizações estudadas pertenciam ao modelo missionário e que a Teoria de Mintzberg de fato podia auxiliar na análise de estruturas organizacionais.

Em 2011, na Finlândia, a Teoria de Mintzberg foi utilizada para desenvolver um estudo que examinou a estrutura de poder de gerentes de primeira de linha, profissionais que realizam atividades gerenciais e estão próximos aos operacionais, abrangendo médicos e enfermeiros da metade dos distritos hospitalares do país (ISOSAARI, 2011). No mesmo ano, Cunha et al. (2011) analisaram a estrutura organizacional de uma ONG na cidade de Fortaleza-CE e concluíram que a entidade estudada apresentou configuração híbrida, em razão da notória presença de aspectos ligados predominantemente às configurações

denominadas Burocracia Mecanizada e *Adhocracia*. Além disso, mesmo apresentando aspectos opostos, concluíram que essas configurações evidenciavam um quadro comum a ONGs, que tendiam a adotar práticas gerenciais de maneira cada vez mais eficaz, ajustando elementos informais e maleáveis, próprios do terceiro setor, a sistemas mais rígidos e estruturados de planejamento e controle.

Domingues et al. (2017, p. 409) afirma que o estudo de Cunha et al. (2011) “é interessante, pois corrobora o que o próprio Mintzberg [...] afirma sobre a possibilidade de, quanto mais complexa for a organização, haver mais características de várias configurações”.

Em Marrocos, a Teoria de Mintzberg auxiliou na análise da gestão de um hospital universitário, durante a reestruturação da tomada de decisão institucional (MAKHLOUF et al., 2012); e em 2014, na pesquisa de Nogueira et al. (2014), a Teoria foi utilizada para analisar a relação entre estrutura organizacional e inovação no Centro Tecnológico do Exército. Para Witzel (2013), é nos aspectos relacionados ao comportamento humano (valores, crenças e atitudes) que a teoria trouxe acréscimos à natureza prática do trabalho em gestão, perspectiva que diverge de muitas outras teorias desta área.

De todo o exposto, considera-se que os estudos aqui mencionados reforçam a relevância desse trabalho para a problematização da temática da configuração organizacional, bem como enaltecem o caráter de ineditismo da presente pesquisa, uma vez que não foram detectadas outras pesquisas dentro dessa temática envolvendo algum órgão de controle externo.

3 METODOLOGIA

Na visão de Lakatos e Marconi (2000), o método é o caminho percorrido para se alcançar determinado resultado pretendido. Nenhuma atividade humana, por mais simples que pareça, está livre de uma metodologia, permitindo-se uma antecipação mental que otimize a utilização dos recursos disponíveis, economizando-se tempo e energia. Nesse sentido, Vergara (2013) explica que a metodologia é o percurso que conduzirá o pesquisador, partindo do problema em direção à hipótese. Não se trata de algo intangível ou inflexível, possuindo, portanto, um caráter de tentativa. É possível que, ao se iniciar uma trajetória, perceba-se que aquele caminho restará infrutífero, não sendo capaz de permitir a compreensão do fenômeno que se pretende estudar.

Descrever a metodologia significa, portanto, explicar como a pesquisa foi feita, isto é, por meio de quais procedimentos de investigação, podendo a mesma ser classificada e definida conforme sua tipologia, método de coleta de dados e quanto à forma de análise dos dados realizada. É a isso que se dedica o presente capítulo.

3.1 Tipologia da pesquisa

Com base na taxionomia apresentada por Vergara (2013), que classifica a pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios, a caracterização deste estudo implica que, quanto aos fins, a pesquisa é exploratória, uma vez que objetiva identificar a configuração organizacional predominante no TCE-CE, à luz da Teoria de Mintzberg (2009), bem como verificar sua eficácia para o alcance da missão institucional do órgão.

Investigações desse tipo apresentam planejamento menos rígido, envolvem frequentemente levantamento bibliográfico e documental, além de entrevistas não padronizadas – exatamente os métodos escolhidos aqui. Ademais, segundo Vergara (2013), a investigação exploratória tem caráter de sondagem e não carrega hipóteses, mas estas podem surgir durante ou ao final da pesquisa. No caso do presente trabalho, não foram delineadas hipóteses, bem como pressupostos.

Quanto aos meios, a pesquisa é um estudo de caso. Segundo Yin (2010), o estudo de caso é uma das várias formas de efetuar a pesquisa de ciência social. Segundo o autor, em geral, os estudos de caso são selecionados quando: as questões propostas são “como” ou “por que”; existe pouco controle do investigador sobre os eventos; e o enfoque é sobre um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real. Nesse contexto, observa-se que a presente pesquisa apresenta as três características citadas por Yin (2010) para a escolha do estudo de caso: será analisado como se apresenta a configuração organizacional do TCE-CE à luz da

teoria base e como esta contribui para o alcance de sua missão institucional; existe pouco controle da pesquisadora sobre a reestruturação organizacional ocorrida e os eventos estudados; e o fenômeno estudado é contemporâneo no contexto da vida real.

Se referenciando ao estudo de caso, Vergara (2013) diz que este é circunscrito a uma ou poucas unidades e tem caráter de profundidade e detalhamento, o que reflete o caso desta pesquisa. Yin (2010) expõe que o método de estudo de caso é pertinente quando suas questões demandam uma descrição ampla e “profunda” de um fenômeno social. De acordo com Yin (2010), esse método pode ser utilizado em um caso ou em casos múltiplos, sendo que, neste trabalho, o caso estudado é único, realizado no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, unidade de análise a ser trabalhada nessa pesquisa.

A abordagem qualitativa, aqui delineada, pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados (BARDIN, 2011). Deste modo, não é apenas a “pesquisa não quantitativa”, tendo desenvolvido sua própria identidade. Assim, visa entender, descrever e explicar os fenômenos sociais de modos diferentes, através da análise de experiências individuais e grupais, exame de interações e comunicações que estejam se desenvolvendo, assim como da investigação de documentos (textos, imagens, filmes ou músicas) ou traços semelhantes de experiências e integrações (FLICK, 2009).

Assim, tem-se que a pesquisa qualitativa é aquela que tem o mérito de alcançar o que não é evidente ao senso comum, ou seja, o que está por trás das ações e dos discursos dos indivíduos buscando, na profundidade das relações sociais, aquilo que lhes é subjacente (BARDIN, 2011). Corroborando a autora, Alami, Desjeux e Moussaoui (2010) teorizam que a abordagem qualitativa possui algumas especificidades e imperativos que merecem ser apontados. Nelas, sobressaem-se as interações sociais, os efeitos de situação e as relações dos atores com as normas sociais, limitando-se a um espectro de utilização mais específico, embora revelem dimensões que não são diretamente visíveis nas abordagens quantitativas.

A metodologia qualitativa “atravessa disciplinas, campos e temas” e envolve o uso e coleta de uma variedade de materiais empíricos (DENSYN e LINCOLN, 2006, p. 16). Assim, a pesquisa qualitativa caracteriza-se por ser “interpretativa, baseada em experiências, situacional e humanística”, sendo consistente com suas prioridades de singularidade e contexto (STAKE, 2011, p. 41).

3.2 Coleta de dados

Delineou-se para o presente estudo, considerando os objetivos da pesquisa, uma coleta de dados por meio de pesquisa documental e entrevista.

Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 51), “A entrevista não é uma simples conversa. É uma conversa orientada para um objetivo definido: recolher, por meio do interrogatório do informante, dados para a pesquisa”. Ainda segundo os mesmos autores, a entrevista tornou-se, nos últimos anos, um instrumento do qual se servem constantemente os pesquisadores em ciências sociais e psicológicas, os quais recorrem à mesma sempre que têm necessidade de obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais (CERVO, BERVIAN e SILVA, 2007). Além disso, ao realizar uma entrevista, um documento corporativo pode servir como sustentação, complemento ou contraponto ao que foi coletado na entrevista, servindo de evidência para confirmações e análises do pesquisador (CUNHA, YOKOMIZO e BONACIM, 2013).

Assim, constitui-se relevante a realização conjunta da pesquisa documental, uma vez que, segundo Martins (2008, p. 46), “é necessária [...] para corroborar evidências coletadas por outros instrumentos e outras fontes, possibilitando a confiabilidade de achados por meio de triangulação de dados e de resultados.”.

No presente caso, a pesquisa documental se baseou em normativos relacionados ao TCE-CE, bem como em documentos específicos coletados quando das entrevistas. O Quadro 3 a seguir organiza esses documentos:

Quadro 3 – Documentos da pesquisa

Nº Doc.	Descrição
1	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Lei nº 12.509/1995
2	Regimento Interno do Tribunal de Contas, Resolução nº 835/2007
3	Informativo de Órgãos Jurisdicionados
4	Relatório do Planejamento Estratégico do TCE-CE, ciclo 2016-2020
5	Apresentação (<i>power point</i>) sobre a revisão de junho/2018 do planejamento estratégico do TCE
6	Resolução nº 015/2016 – que aprovou o Plano Estratégico 2016-2020 do TCE-CE
7	Relatório do Planejamento Estratégico da STI 2016-2020
8	Relatório do Planejamento Estratégico da Secretaria de Administração 2016-2020
9	Lei nº 13.783/2006 – que estrutura e aprova o Plano de Cargos e Carreira de Controle Externo do Quadro IV do TCE
10	Lei nº 14.475/2009 – que altera e acrescenta dispositivos ao texto da Lei do PCC, Lei nº 13.783/06
11	Lei nº 14.476/2010 – promove a criação de cargos em comissão no Quadro IV do TCE-CE
12	Lei nº 15.330/2013 – promove alterações ao texto da Lei do PCC, Lei nº 13.783/06
13	Lei nº 15.636/2014 – que promove a criação de 32 cargos efetivos de Analista de Controle Externo e extingue 2 cargos de Analista da especialidade em TI
14	Resolução Administrativa nº 11/2014 – que dispõe sobre a destinação de 32 cargos de Analista de Controle Externo
15	Resolução Administrativa nº 12/2014 – que dispõe sobre a destinação de 10 cargos de técnico de

	controle externo
16	Edital Concurso Público TCE-CE nº 01/2015
17	Mínuta Anteprojeto de Lei para estruturar e aprovar um novo Plano de Cargos e Carreiras
18	Planilha de processos julgados por espécie e Relator – abril a maio/2018
19	Resolução TCE-CE nº 3163/2007 – que dispõe sobre a organização dos Serviços Auxiliares
20	Resolução Administrativa nº 02/2016 – que alterou a Resolução nº 3163/2007 no sentido de regulamentar a nova estrutura do TCE-CE
21	Apresentação em <i>power point</i> sobre a reestruturação administrativa
22	Organograma informal da Secretaria de Tecnologia da Informação
23	Organograma informal da Secretaria de Administração
29	Portaria nº 179/2016 – que dispõe sobre o mapeamento dos processos administrativos referentes às aquisições e contratos do TCE-CE.
25	Mapeamentos e manualizações quanto ao gerenciamento de emissão de passagens, concessão de diárias, concessão de suprimentos de fundos, elaboração do relatório de gestão fiscal, gestão de pessoas e patrimônio.
26	Mapeamentos de processos organizacionais diversos
27	Manual de Instrução de Tomada e Prestação de Contas Anuais
28	<i>Checklists</i> de Auditoria
29	Manual de Auditoria Operacional
30	Plano de Ação Gabinete da Presidência – período janeiro a junho/2018
31	Plano de Ação Secretaria de Administração – período janeiro a junho/2018
32	Planilha de Pontuação por Produto das Gerências da SECEX
33	Plano de Ação Secretaria de Controle Externo – período janeiro a junho/2018
34	Plano de Ação Secretaria de Tecnologia da Informação – período janeiro a junho/2018
35	Plano de Ação Secretaria Geral – período janeiro a junho/2018
36	Resolução Administrativa nº 06/2010 – que alterou a sistemática de avaliação de desempenho dos servidores do TCE-CE, para fins de percepção da parte variável da gratificação de desempenho da carreira de controle externo (GDCE)
37	Resolução Administrativa nº 11/2016 – que altera dispositivos da Resolução 06/2010
38	Portaria nº 436/2016 – que estabelece indicadores setoriais da gratificação de desempenho da carreira de controle externo (GDCE) variável e as metas de produtividade
39	Procedimento de Controle Interno (PCI) da Secretaria Geral (nº 7.5.1/2)
40	Resolução 2018 exemplificativa
41	Acórdão 2018 exemplificativo
42	Procedimento de Controle Interno (PCI) dos Gabinetes de Conselheiro (nº 7.5.1/6)

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A entrevista aplicada nessa pesquisa foi semiestruturada, categoria também utilizada em estudos similares (FERREIRA, 2016; CARVALHO, 2015; URBANAVICIUS JR., 2008; MARKS, 1993; LIMA et. al., 2014; NOGUEIRA et al., 2014). O roteiro (Apêndice A) foi elaborado a partir da lente teórica principal da pesquisa, qual seja, a Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, assim como também fizeram Ferreira (2016) e Eduardo (2016), tendo foco nos três objetivos específicos propostos neste trabalho e de acordo com as categorias de análise definidas nesta seção.

Disso posto, dividiu-se o roteiro da entrevista em 5 partes, com objetivo de obter informações relativas ao entrevistado; aos mecanismos de coordenação existentes; à parte-

chave da instituição; ao tipo de descentralização; e às potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional.

De forma mais detalhada, teve-se a busca, na primeira parte, de informações gerais do pesquisado, tais como unidade de lotação, idade, cargo ocupado (se fosse o caso) e tempo de trabalho no órgão, bem como opção quanto ao anonimato. Na segunda parte, averiguou-se acerca da existência dos mecanismos de coordenação com as questões 1 a 12; já na terceira parte, objetivou-se obter a percepção do entrevistado acerca das cinco partes da instituição (perguntas 13 a 17) para posteriormente confrontar com a pesquisa documental. Por fim, compôs-se a quarta e quinta parte com perguntas únicas abordando, respectivamente, acerca do processo de tomada de decisão no Tribunal (pergunta 18) e das potencialidades/limitações da configuração organizacional do TCE-CE (pergunta 19), tudo na ótica do entrevistado.

Vale ressaltar que Yin (2010) teoriza no sentido de que a flexibilidade do método de estudo de caso permite que o instrumento inicial seja reelaborado durante a coleta de dados, dependendo das informações que surgem de um caso para o outro, favorecendo o pesquisador a incluir ou reestruturar as questões iniciais. Ressalte-se que segundo Triviños (2009), a flexibilidade e amplitude do trabalho do pesquisador qualitativo, acaba por impossibilitar o delineamento de hipóteses para serem testadas empiricamente, bem como a utilização de esquemas e questionários padronizados.

Conforme pré-classificação realizada por esta autora, assim como também fez Ferreira (2016), definiu-se como sujeitos da pesquisa os servidores do TCE-CE que atuam nas cinco partes que compõem a estrutura organizacional segundo a Teoria de Mintzberg, quais sejam: cúpula estratégica, linha intermediária, tecnoestrutura, núcleo operacional e assessoria de apoio. Uma vez identificados estes sujeitos, os selecionados foram definidos com base no critério de julgamento, em função de ocuparem cargos cujo poder de decisão tem grande impacto nas características da configuração organizacional, critério também utilizado por Eduardo (2016).

O Quadro 4 a seguir traz informações sobre o perfil dos sujeitos entrevistados, correspondentes às partes mencionadas que foram possíveis de identificar previamente.

Quadro 4 – Perfil dos sujeitos da pesquisa

Sexo	Idade	Tempo aproximado no Órgão	Parte
Feminino	50	8 anos	Cúpula estratégica
Feminino	30	7 anos	Cúpula estratégica
Masculino	45	15 anos	Linha intermediária e Núcleo operacional
Masculino	41	10 anos	Assessoria de Apoio

Masculino	39	19 anos	Assessoria de Apoio
Feminino	37	7 anos	Assessoria de Apoio
Feminino	47	25 anos	Linha intermediária e Núcleo operacional
Masculino	49	26 anos	Assessoria de Apoio
Masculino	43	Mais de 5 anos	Núcleo operacional
Feminino	40	Mais de 5 anos	Núcleo operacional

Fonte: elaborado pela autora (2018).

Face ao reconhecimento da relativa e aparente simplicidade dos processos de recolha das informações, a grande e principal preocupação foi conseguir um nível suficiente de saturação de dados e um grau desejável de exaustividade de tal maneira que o volume de informação recolhido pudesse gerar as interpretações e as inferências capazes de responder às inquietações e questões da investigação. Esta característica tem a ver com a pertinência e suficiência de dados alcançados e com o fato de, segundo Bogdan e Biklen (1994, p. 96) se atingir “o ponto de recolha de dados a partir do qual a aquisição de informação se torna redundante”.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente pela autora desta pesquisa, no período de julho a agosto de 2018, por meio de encontros previamente agendados no local de trabalho dos servidores selecionados e tiveram duração média de 45 (quarenta e cinco) minutos. Foi feita, inicialmente, a ambientação de cada entrevistado no tema em estudo, apresentando-se brevemente a teoria das configurações, seu objetivo, autor e os aspectos mais importantes tais como, os cinco mecanismos de coordenação, as cinco partes da organização e os tipos de tomada de decisão.

Seguindo para as perguntas do roteiro, foram feitas anotações acerca das respostas dos entrevistados e, na maioria dos casos, com permissão dos entrevistados, as sessões foram ainda gravadas, com o auxílio de aparelho *smartphone* Samsung Galaxy, modelo SM-J500M; e, em seguida, transcritas como parte da primeira etapa da análise de dados, conforme melhor detalhado no próximo subitem.

Ressalte-se, por fim, que os nomes de todos os entrevistados foram mantidos no anonimato, sendo identificados por meio dos seguintes códigos: E1, E2, E3 até o E10.

3.3 Análise e interpretação dos dados

O processo de análise organiza os dados de forma a viabilizar as respostas ao problema proposto, enquanto a interpretação desses resultados busca alcançar o sentido mais amplo das respostas (GIL, 2010). Trata-se, acrescenta este autor, de um processo complexo

que pode ser realizado por meio de técnicas distintas, dentre as quais: análise etnográfica, análise narrativa, análise fenomenológica, método comparativo constante, indução analítica e análise de conteúdo.

No caso da presente pesquisa, a técnica de análise e interpretação de resultados aplicada fora a 'análise de conteúdo', a qual consiste num conjunto de técnicas de interpretação das comunicações por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011). Em outras palavras, referida técnica consiste num conjunto de instrumentos cuja aplicação é viável a discursos e falas variadas, permitindo-se interpretar a comunicação por meio de indicadores que viabilizem a construção de conhecimento extraído das mensagens e trechos fornecidos pelos sujeitos (VERGARA, 2013).

Conforme ensina Bardin (2011), a técnica de análise dos dados foi realizada em três fases: (1) pré-análise, (2) exploração do material e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na pré-análise, todo o material coletado foi organizado física e virtualmente para ser estudado, quais sejam: entrevistas gravadas, anotações de entrevistas não gravadas, documentos recebidos quando das entrevistas e outros obtidos pela própria pesquisadora tanto na *internet* quanto no Tribunal. No caso das entrevistas gravadas, foram as mesmas ainda integralmente transcritas e revisadas, com auxílio das ferramentas Google Docs e Gboard.

Na segunda etapa (exploração do material), foi feita a descrição analítica de todo o material coletado, ou seja, os conteúdos foram analisados em convergência com o referencial teórico e com os objetivos da pesquisa, surgindo daqui o quadro de referência que consolidou as ideais de convergência (Quadro 5).

Na perspectiva de Vergara (2013), a definição de categorias ou categorização é condição imprescindível para a análise de conteúdo. Essa definição precisa ser exaustiva, isto é, permitindo-se a inclusão de todos os trechos a serem analisados, bem como exclusiva, ou seja, incluir a totalidade das entrevistas. A mesma autora afirma que essas categorias devem permitir a associação dos resultados das mensagens ao referencial teórico que sustenta a pesquisa. Nesse contexto, tendo como ponto de partida os objetivos específicos a que se propõe este trabalho, foi possível definir quatro categorias principais de codificação: principal mecanismo de coordenação; parte-chave da estrutura organizacional e tipo de descentralização prevalecente; configuração organizacional predominante; e potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional.

Para cada categoria, foram definidas subcategorias, também de acordo com o

referencial teórico utilizado. O Quadro 5 a seguir evidencia a convergência entre os objetivos específicos, as 4 categorias principais de codificação e as 18 (dezoito) subcategorias de análise.

Quadro 5 – Convergência entre objetivos específicos, categorias de análise e subcategorias.

Objetivos específicos	Categoria de análise	Subcategorias de análise
Verificar o principal mecanismo de coordenação, a parte-chave da estrutura organizacional e o Tipo de descentralização prevalecente	Principal mecanismo de coordenação	Supervisão direta
		Padronização dos processos de trabalho
		Padronização das habilidades
		Padronização dos <i>output</i>
		Ajustamento mútuo
	Parte-chave da estrutura organizacional e Tipo de descentralização prevalecente	Cúpula estratégica
		Gerência intermediária
		Tecnoestrutura
		Assessoria de apoio
		Núcleo operacional
Identificar a configuração organizacional predominante	Configuração organizacional predominante	Centralização e Descentralização
		Estrutura simples
		Burocracia mecanizada
		Burocracia profissional
		Forma divisionalizada
Apontar as potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional	Potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional	<i>Adhocracia</i>
		Potencialidades
		Limitações

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Na última fase da análise de conteúdo (tratamento dos resultados, inferência e interpretação), foi feita a análise propriamente dita, estabelecendo-se conexões entre as mensagens e ideias apresentadas e a realidade, ou seja, transformando-se dados em informações válidas que permitam realizar interpretações de acordo com os objetivos previstos na pesquisa e a extração de conclusões (BARDIN, 2011).

Desse modo, com os documentos organizados e as respostas dos entrevistados transcritas, consolidadas e segregadas para cada item do roteiro, bem como para cada subcategoria, extraiu-se manualmente trechos de falas para evidenciar na última seção dessa pesquisa da seguinte forma: (i) para o subitem ‘Mecanismos de coordenação’, foram consideradas as respostas que puderam ser confirmadas na pesquisa documental; (ii) para o subitem ‘Parte-chave da estrutura organizacional e tipo de descentralização prevalecente’, resumiu-se os dados formais e conceituais coletados na pesquisa documental, bem como foi considerada a percepção que mais predominou entre os entrevistados, sem prejuízo de considerar divergências que demonstraram-se úteis para evidenciar a complexidade da questão; e (iii) no subitem ‘Potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração

organizacional’, foram consideradas todas as opiniões no todo ou em parte.

Ressalte-se que na verificação do principal mecanismo de coordenação, considerou-se a predominância dos mecanismos identificados nos grandes setores do Tribunal; por sua vez, a verificação da parte-chave da organização ocorreu de forma associada ao terceiro elemento de verificação, que fora a forma de descentralização (ou não) do processo de tomada de decisão praticado pela parte-chave da instituição, assim como também observado e feito por Ferreira (2016).

É importante ressaltar, ainda, que as configurações previstas na Teoria de Mintzberg são aproximações e visam apenas fazer inferências quanto a tendências no processo de formação de estruturas. Disso posto, em uma verificação empírica (como a que se realizou nesta pesquisa), deve-se levar em conta este fato, para que não sejam mal interpretados os resultados obtidos.

As quatro categorias delineadas no Quadro 5 serão tratadas na última seção dessa pesquisa – Análise dos Resultados – cada uma em subtópico próprio, conforme veremos a seguir.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir dos dados coletados por meio das entrevistas, bem como da pesquisa documental realizada, segue-se para a análise e discussão dos resultados, com enfoque em cada um dos objetivos específicos no sentido de responder ao problema de pesquisa.

Assim, esta seção inicia-se apresentando a Unidade de Análise e depois segue com subseções correspondentes às quatro categorias de análise estabelecidas para atingir os objetivos específicos, conforme detalhado na Seção 3 (Quadro 5), cada uma em tópico próprio, quais sejam: 4.2 – Mecanismo de coordenação; 4.3 – Parte-chave da estrutura organizacional e tipo de descentralização prevaiente; 4.4 Configuração organizacional predominante; e 4.5 Potencialidades e Limitações proporcionadas pela configuração organizacional.

4.1 Unidade de Análise

Em 20 de setembro de 1935, o Governador do Estado do Ceará, Francisco Menezes Pimentel, através do Decreto nº 124, criou o Tribunal de Contas do Estado do Ceará tendo como atribuições, à época, fiscalizar a administração financeira e patrimonial do Estado e do Município e fazer o acompanhamento da execução das respectivas leis orçamentárias, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, bem como julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (FONTES; CÂMARA, 1985).

A Constituição Estadual de 1989, aplicando o princípio da simetria concêntrica, cita o Tribunal de Contas, inicialmente, em seu art. 69, determinando que “O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado” (CEARÁ, 2004). O TCE-CE, portanto, é um órgão independente que assessora a Assembleia Legislativa na fiscalização do Estado, não sendo subordinado ao Poder Legislativo.

O TCE-CE foi estruturado genericamente pelo art. 71 da Constituição Estadual, o qual definiu que este órgão seria integrado por 7 (sete) Conselheiros, teria sede na Capital do Estado, quadro próprio de pessoal e jurisdição própria e privativa em todo o território estadual, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência (CEARÁ, 2004). Em artigos posteriores (72 e 73), a Constituição Estadual estabeleceu, ainda, que haveriam Auditores, em número de três; e uma Procuradoria de Contas, em número igual de Auditores. Nada obstante, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 92/2017, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, o TCE-CE passou a ter 6 (seis) Auditores e 6

(seis) Procuradores de Contas. Além disso, minuta de Anteprojeto de Lei para estruturar e aprovar um novo Plano de Cargos e Carreiras para o Tribunal, ainda este ano, evidencia que o TCE-CE detém hoje 332 (trezentos e trinta e dois) Analista de Controle Externo, 134 (cento e trinta e quatro) cargos de Técnico de Controle Externo e 27 (vinte e sete) cargos de Auxiliar de Controle Externo; bem como 141 cargos comissionados.

O provimento nos cargos de Auditor, Procurador de Contas e nos da Carreira de Controle Externo, se dá mediante concurso público de provas e títulos. Já no caso dos Conselheiros, 3 (três) são indicados pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa (um de livre escolha e dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público Especial); e 4 (quatro) pela Assembleia Legislativa (CEARÁ, 2004). Todos os escolhidos devem ser brasileiros que satisfaçam os requisitos do §1 do art. 71 da Constituição Estadual (CEARÁ, 2004).

O TCE-CE é regido, também, por sua Lei Orgânica, de nº 12.590/1995 (CEARÁ, 1995) e seu Regimento Interno, Resolução nº 835/2007 (TCE, 2007a), normativos estes que formam um tríplice de estruturação, disciplinando a natureza, as competências, a organização, composição e o funcionamento do Tribunal, dentre outros aspectos.

Informativo de Unidade Jurisdicionadas constante da *intranet* do Tribunal, evidencia que, considerando as unidades administrativas dos Poderes do Estado; o Ministério Público estadual; bem como as entidades da administração indireta, o TCE-CE possui aproximadamente 102 órgãos jurisdicionados estaduais.

Atualmente o Tribunal de Contas encontra-se localizado no bairro centro da Cidade de Fortaleza, situado à rua Sena Madureira, nº 1047, tendo uma estrutura física composta por 3 (três) prédios.

4.1.1 Competências do TCE-CE

O TCE-CE tem como principal competência, a de julgar as Contas, dentre outras, dos administradores estaduais e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e Ministério Público, bem como das entidades da administração indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual; daqueles que provocarem fato ou situação ensejadora de perda, estrago, extravio ou qualquer outra irregularidade que resulte em prejuízo ao Erário estadual ou a seu patrimônio; e de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que use, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o

Estado responda, ou que, em nome deste assuma obrigações de natureza pecuniária (CEARÁ, 1995, 2004; TCE, 2007a).

No que tange às Contas do Governador, o TCE-CE tem a finalidade de apreciá-las, mediante parecer prévio, a ser elaborado e emitido pelo Plenário em até sessenta dias a partir do seu recebimento. O parecer prévio poderá ser pela aprovação das contas, com ou sem ressalvas e recomendações; ou pela sua rejeição (CEARÁ, 1995, 2004; TCE, 2007a).

As contas do Governador consistirão nos Balanços Gerais do Estado e no Relatório do Órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos de que trata a Constituição Estadual, contendo informações sobre as atividades inerentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, relativas à execução dos respectivos programas incluídos no orçamento anual e respectivas inspeções e auditorias internas (CEARÁ, 1995).

Na apreciação para fins de registro, ou seja, conceder ou negar o registro do ato, o Tribunal tem, também, a incumbência de analisar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, excetuadas as nomeações para cargos comissionados.

Quanto às aposentadorias ou pensões, é relevante registrar que a apreciação de seu registro pelos Tribunais de Contas alcança apenas as dos servidores estatutários, não incluindo as de contratados pelo regime celetista. Estas são concedidas e pagas pela Previdência Social, obedecendo a regime próprio.

Ademais, o TCE-CE, de acordo com a Constituição Estadual do Estado do Ceará, sua Lei Orgânica e seu Regimento Interno, possui outras competências, quais sejam:

- a) exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e demais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, realizando, também, de ofício ou por solicitação da Assembleia Legislativa, inspeções e auditorias;
- b) aplicar as sanções previstas na Lei Orgânica, que estabelecerá, dentre outras imposições, multa proporcional ao dano causado ao erário estadual, aos responsáveis por praticarem ilegalidades nas despesas, irregularidades nas contas ou atraso no envio das prestações de contas;
- c) assinar prazo para o órgão ou entidade adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, caso seja verificada alguma ilegalidade;

- d) representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades;
- e) homologar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) devidas aos Municípios, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos;
- f) editar acórdãos, atos, instruções normativas e resoluções, no âmbito de suas atribuições, para o completo desempenho do controle externo, os quais deverão ser observados pelas administrações estaduais e cumpridos sob pena de responsabilidade;
- g) propor a sustação de contrato à Assembleia Legislativa, em caso de irregularidade comprovada, que solicitará imediatamente as medidas cabíveis ao Poder Executivo, e, caso a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivarem essas providências, o TCE-CE decidirá a respeito da sustação do contrato;
- h) emitir decisões que determinem imputação de débito ou multa, que terão caráter de título executivo; e
- i) encaminhar à Assembleia Legislativa, trimestralmente e anualmente, relatório de suas atividades desenvolvidas no ano anterior (CEARÁ, 1995, 2004; TCE, 2007a).

Cumprindo mencionar, ainda, que o TCE-CE possui atribuições complementares, que têm o objetivo de dar maior viabilidade ao controle a ser executado, tais como, decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, desde que contenha as condições de admissibilidade necessárias para seu recebimento; decidir sobre consulta formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, tendo a resposta caráter normativo e constituindo-se pré-julgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto; e prestar à Assembleia Legislativa informações requisitadas (CEARÁ, 1995; TCE, 2007a).

Dessa forma, o TCE-CE além de ser um órgão de controle externo, contribui através das orientações e esclarecimentos fornecidos acerca da aplicabilidade de procedimentos técnicos ou de dispositivos legais, para o aprimoramento da gestão pública estadual.

4.1.2 Estrutura Organizacional

Nos termos da Lei Orgânica do Tribunal (CEARÁ, 1995) e de seu Regimento Interno (TCE, 2007a), sua estrutura de funcionamento está organizada, basicamente, da seguinte maneira:

- a) Plenário;
- b) Câmaras (1ª e 2ª);
- c) Comissões;
- d) Corregedoria;
- e) Ouvidoria; e
- f) Serviços Auxiliares.

Ressalte-se que funciona junto ao Tribunal de Contas um Ministério Público especial organizado pela Lei nº 13.720, de 21 de dezembro de 2005.

O Plenário é uma unidade normativa de direção superior, que se reúne ordinariamente, uma vez por semana, às terças-feiras, das 15 horas às 18 horas; e possui competências privativas definidas no art. 4º do Regimento Interno do TCE-CE. Em síntese, tais competências envolvem as matérias de maior complexidade e relevância, bem como as que dizem respeito ao relacionamento com a Assembleia Legislativa e com os Poderes do Estado, a assuntos de natureza institucional e a sanções de maior gravidade.

Os Conselheiros, em suas ausências ou impedimentos; por motivo de licença, férias ou qualquer outro afastamento/impedimento legal, são substituídos pelos Auditores, mediante convocação, para efeito de quórum ou para completar a composição do Plenário (CEARÁ, 1995), haja vista que o Tribunal Pleno somente pode reunir-se e deliberar com a presença da maioria absoluta de seus membros, ou seja, no mínimo quatro Conselheiros, incluindo o que preside a sessão, que normalmente, é pública.

Em relação às Câmaras (1ª e 2ª), tem-se que as mesmas são compostas por três Conselheiros, sendo a Primeira Câmara, presidida pelo Conselheiro Vice-Presidente e a Segunda, pelo Conselheiro mais velho. É competência das Câmaras deliberar sobre as prestações de contas cujo valor não exceda a R\$ 150 milhões de reais, bem assim as tomadas de contas, inclusive especiais, e as representações com aquelas relacionadas; julgar a legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, pensão e dos atos de admissão de pessoal; bem como aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei.

Com a edição da Resolução nº 3163 (TCE, 2007b), a qual foi recentemente alterada pela Resolução Administrativa nº 02/2016 (TCE, 2016a), que introduziu alterações na organização dos 'Serviços Auxiliares' do Tribunal, os mesmos passaram a ser organizados da seguinte forma: Unidades Básicas (Secretaria Geral, Secretaria de Administração, Secretaria de Tecnologia da Informação e Secretaria de Controle Externo); Unidades de Assessoramento a Autoridades (Gabinete do Presidente, Gabinete de Conselheiro, Corregedoria, Gabinete de Auditor e Gabinete de Procurador de Contas); Unidades de Assessoramento Especializado

(Procuradoria Jurídica, Controladoria, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria de Planejamento e Gestão, Assessoria de Cerimonial e Relações Públicas e Coordenadoria do Sistema Integrado de Saúde e Meio Ambiente do Trabalho); e Unidade de Apoio Estratégico (Instituto Escola de Contas e Capacitação Ministro Plácido Castelo).

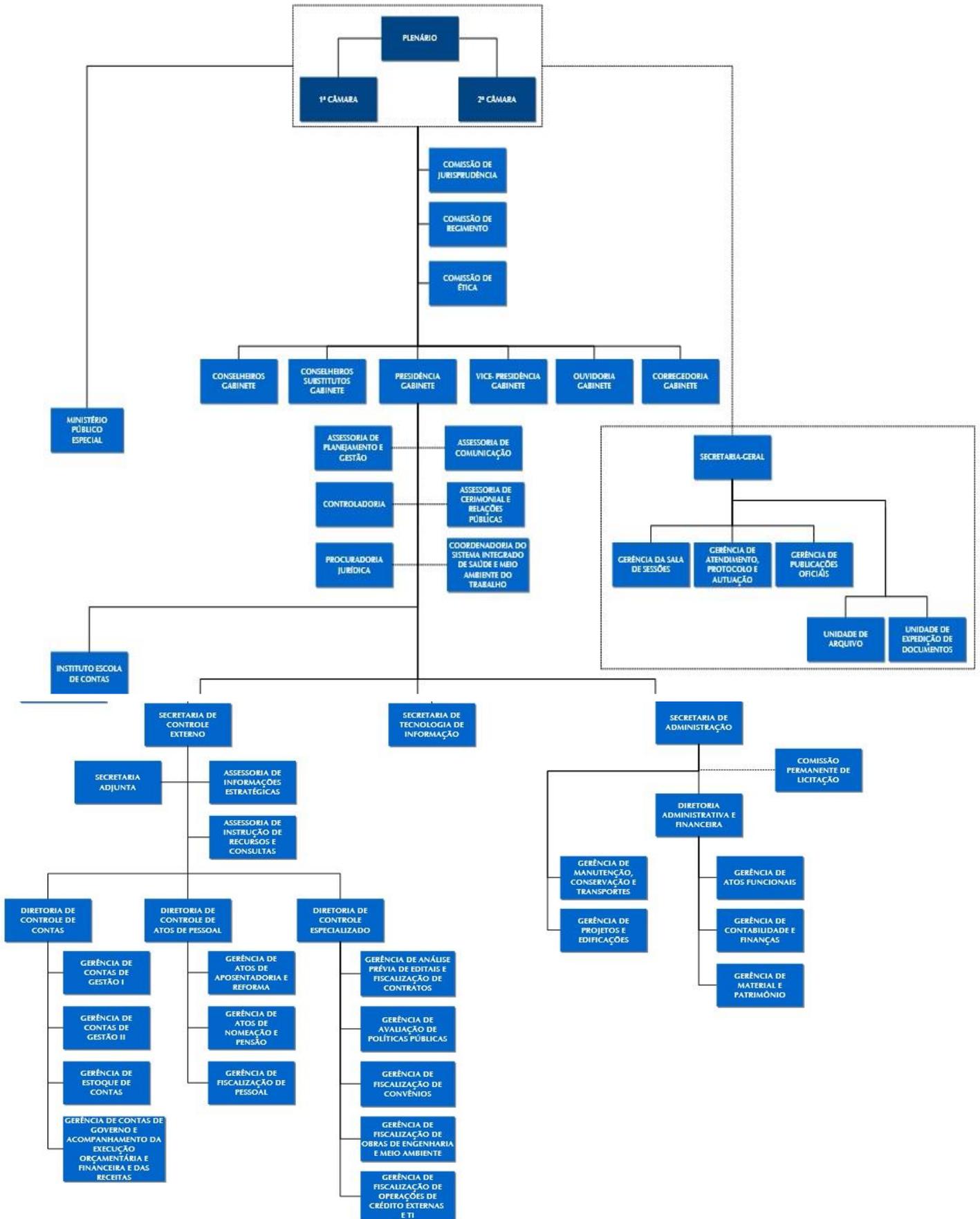
Do exposto, comparando com a estrutura prevista na redação original da Resolução TCE-CE nº 3163/2007 (TCE, 2007b), percebe-se que foi mantida a divisão das unidades em ‘básicas’, ‘de assessoramento a autoridades’, ‘de assessoramento especializado’ e ‘de apoio estratégico’, incluindo-se, apenas, neste último tipo de unidade, a Assessoria de Cerimonial e Relações Públicas e Coordenadoria do Sistema Integrado de Saúde e Meio Ambiente do Trabalho.

Na estrutura da Secretaria de Controle Externo, núcleo da atividade-fim do Tribunal, tem-se as seguintes unidades:

- a) Secretaria Adjunta de Controle Externo;
- b) Assessoria de Informações Estratégicas;
- c) Assessoria de Instrução de Recursos e Consultas;
- d) Diretoria de Controle de Contas (Gerência de Contas de Gestão I, Gerência de Contas de Gestão II, Gerência de Estoque de Contas e Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas);
- e) Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Gerência de Atos de Aposentadorias e Reformas, Gerência de Atos de Nomeações e Pensões e Gerência de Fiscalização de Pessoal); e
- f) Diretoria de Controle Especializado (Gerência de Análise Prévia de Editais e Fiscalização de Contratos, Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, Gerência de Fiscalização de Convênios, Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente; Gerência de Fiscalização de Operações de Crédito Externas e Tecnologia da Informação; e Gerência de Fiscalização de Parcerias Público-Privadas) (TCE, 2016a).

A Figura 5 a seguir apresenta o atual organograma do TCE-CE.

Figura 5 – Novo organograma do TCE-CE.



Fonte: TCE (2016a).

Observando o referido organograma, nota-se que o mesmo não evidencia os desmembramentos existentes no Ministério Público Especial (Gabinetes do Procurador Geral e demais Procuradores de Contas); no Instituto Plácido Castelo, o qual detém hoje mais de cinco agrupamentos de unidades; e na Secretaria Geral (Secretaria Adjunta e Diretoria). Além disso, não fora identificado nos normativos analisados, menção à Unidade de Assessoria ‘Gabinete do Vice-Presidente’.

Do estudo da Unidade de Análise, principalmente de seu organograma, percebe-se que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará possui 6 (seis) grandes “motores propulsores”, quais sejam: Gabinete da Presidência, as 4 (quatro) Secretarias - de Controle Externo, de Tecnologia da Informação, de Administração e Secretaria Geral – e Gabinetes em geral, unidades estas que serão utilizadas como base no estudo.

4.1.3 Planejamento Estratégico

De acordo com o Relatório do Planejamento Estratégico do Tribunal 2016-2020 (TCE, 2016e), fora feita a consubstanciação de todos os parâmetros do diagnóstico estratégico com sugestões, percepções e contribuições; e, posteriormente, foi realizada uma oficina de trabalho, com gestores e técnicos do Tribunal, para reflexão sobre a Identidade Organizacional do TCE-CE. No referido Relatório, a identidade organizacional é considerada o alicerce para todo e qualquer processo de mudança, possibilitando a identificação das pessoas com a organização e fornecendo um guia dinâmico e organizador para tudo o que as pessoas fazem nela. Ademais, busca alinhar todas as pessoas da organização numa mesma direção e energiza a organização para impulsioná-la rumo ao sucesso, sendo composta dos seguintes itens: Negócio, Missão, Visão e Valores (TCE, 2016e).

O atual planejamento estratégico do TCE-CE considera que o Negócio de uma organização traduz o que ela faz, no que atua, descrevendo seus principais produtos e/ou serviços a serem disponibilizados para suprir necessidades da sociedade (TCE, 2016e). Nesse contexto, fora estabelecido o seguinte Negócio: “Controle externo dos recursos públicos estaduais” (TCE, 2016e, p. 25). Como Missão, tem-se a declaração do propósito do TCE-CE, razão de existir da organização. É a diretriz da qual se derivam vários objetivos estratégicos voltados ao alcance da excelência. Expressa os benefícios que se deseja prestar à sociedade e

deve ser tão precisa que todos saibam o que se faz e tão ampla que não impeça o que se pretende fazer. Consideram, ainda, que deve ser dotada de flexibilidade para que possa acompanhar as mudanças ambientais (TCE, 2016e). Com base nesse entendimento, definiram a seguinte Missão: “Ser guardião dos recursos públicos estaduais, contribuindo para o aprimoramento da governança e da gestão pública em benefício da sociedade” (TCE, 2016e, p. 26).

No que tange à Visão, componente que indica o que a organização quer no futuro, o que se busca construir e realizar em um determinado espaço de tempo, inspirando, motivando e desafiando, estabeleceu-se: “Ser reconhecido pela sociedade como uma instituição de excelência no controle e aprimoramento da Administração Pública Estadual até 2020” (TCE, 2016e, p. 26). Por fim, tem-se os Valores, os quais são considerados princípios ou crenças que servem de guia para os comportamentos, atitudes e decisões de todas e quaisquer pessoas, que no exercício das suas responsabilidades estejam executando o cumprimento da Missão e dos objetivos institucionais, na direção da Visão. São eles: tempestividade, inovação, transparência, humanismo, autonomia, norteamento e sustentabilidade.

Apresentada a unidade de análise, segue-se com subseções relativas às quatro categorias de análise estabelecidas para atingir os objetivos específicos, conforme detalhado na Seção 3 (Quadro 5), cada uma em tópico próprio.

4.2 Mecanismos de coordenação

Esta subseção busca atender uma das três partes relativas ao primeiro objetivo específico proposto nesta pesquisa, qual seja: verificar o principal mecanismo de coordenação, a parte-chave da estrutura organizacional e o tipo de descentralização prevalente no TCE-CE. Conforme detalhado na Seção 3 (Quadro 5), para cada categoria foram definidas subcategorias, também de acordo com o referencial teórico utilizado, que no caso dessa subseção foram: supervisão direta (4.2.1); padronização dos processos de trabalho (4.2.2); padronização das habilidades (4.2.3); padronização dos resultados/*outputs* (4.2.4); e ajustamento mútuo (4.2.5).

4.2.1 Supervisão direta

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará funciona como um sistema de autoridade formal - o fluxo de poder formal que desce na hierarquia. Nesse tipo de funcionamento a organização se demonstra por meio de um gráfico organizacional, ou, em outras palavras, por um organograma, conforme visto no subitem anterior (4.1.2).

Muito embora o organograma não mostre os relacionamentos informais existentes, ele representa um quadro da divisão do trabalho, mostrando em um rápido momento de observação (i) que cargos existem na organização, (ii) como estão agrupados em unidades e (iii) como a autoridade formal flui entre eles. Especificamente em relação aos cargos existentes na organização, que são de ‘chefia e assessoramento’, de livre nomeação e exoneração pelo Presidente, obteve por meio das entrevistas que foi exatamente com base neles que a hierarquia da organização fora construída.

Atualmente, os cargos em comissão do Tribunal encontram-se definidos pela sigla TCE-X, variando a letra ‘X’ de 1 a 6, sendo o TCE-1 o cargo de maior nível hierárquico e vulto financeiro (CEARÁ, 2006). Na pesquisa documental, observou-se a predominância atual dos cargos de TCE-1 a TCE-5, existindo apenas dois cargos de TCE-6 na estrutura organizacional, um na Unidade de Arquivo e outro na Unidade de Expedição de Documentos, ambas da Secretaria Geral (TCE, 2016a). As colocações dos entrevistados E3 e E10 reforçam essa conclusão quando afirmaram, respectivamente, que “a hierarquia no Tribunal é por cargo. Um TCE 1, por exemplo, não pode aparecer no organograma abaixo de um TCE 2” e “na criação da nova estrutura organizacional do Tribunal foi levado em consideração três coisas: os fluxos dos processos, visando dar maior celeridade; os cargos disponíveis; e a divisão das tarefas em governança e gestão”.

Entre os critérios para estabelecer o agrupamento das unidades constata-se pela pesquisa documental o agrupamento por funções, sendo, também, a mesma percepção dos entrevistados, uma vez que, discutindo-se sobre o assunto, prevaleceu a utilização de expressões tais como funcionalidades, divisão de tarefas, segregação de funções, atribuições, categorias de atividades, funções generalistas e funções mais especializadas, áreas-fins, funções de governança e execução.

Nesse contexto, com base no fluxo de autoridade formal e no agrupamento das unidades principalmente por funções, o Tribunal apresenta seu Organograma atualmente da forma exposta na Figura 6 apresentada anteriormente, conforme aprovado na Resolução Administrativa n° 02/2016 (TCE, 2016a).

Especificamente em relação à Secretaria de Controle Externo (SECEX), constatou-se que cada umas de suas Gerências (13) e Assessorias (2) detém a figura de um supervisor imediato responsável pelo trabalho dos demais membros, lhes instruindo diariamente e monitorando suas ações. No caso das Gerências esse supervisor é denominado de ‘Gerente’ e possui cargo comissionado símbolo TCE-04; já no caso das Assessorias, o supervisor imediato é o ‘Chefe’ e possui cargo comissionado de mesma simbologia dos Gerentes (TCE,

2016a). Os três Diretores existentes na SECEX – de Contas, de Atos de Pessoal e de Controle especializado - podem ser considerados como uma segunda instância de supervisão, porém, mais relacionados diretamente apenas aos Gerentes (E9).

Na Secretaria Geral, de maneira similar à SECEX, também se observa a utilização do mecanismo de supervisão direta, sendo exercido, neste caso, por um Diretor de Secretaria símbolo TCE-04, 3 Gerentes símbolo TCE-05 e 2 Chefes de Unidades TCE-06, menor simbologia prevista na estrutura do TCE-CE (TCE, 2016a). No caso das Secretarias (de Administração e de Tecnologia da Informação), constatou-se situações interessantes. É que, tendo a Secretaria de Administração sua estrutura formalizada e aprovada por meio da Resolução TCE-CE nº 02/2016 (TCE, 2016a), com a presença de um Diretor e 5 Gerentes, com suas devidas atribuições, outra estrutura mais detalhada de supervisão direta é praticada com base no mecanismo de ajustamento mútuo, conforme se depreende da fala do entrevistado E7:

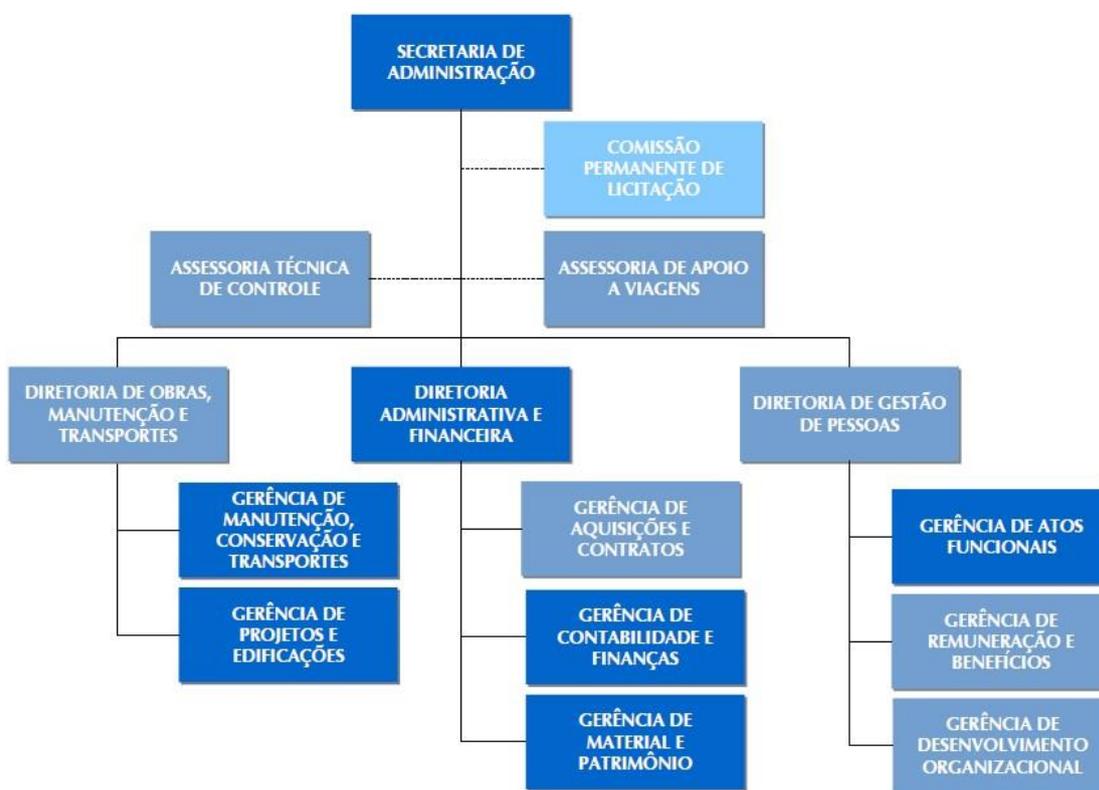
[...] tinha uma limitação relativa a cargos. Existem dentro da estrutura uma quantidade de cargos e as funções que [...] precisava era superiores a quantidade de cargos, então [...] fiz duas estruturas, uma é essa que aparece no organograma que é o que [...] chamo de estrutura formal, que são os cargos que existem na Secretaria da Administração, e existe uma outra que é a estrutura informal, que é o que? Que é cargos que não são da Secretaria, mas que a gente tinha acesso às pessoas e com elas [...] montei a estrutura que [...] acho que deveria ter. Então a gente tem por exemplo aqui: três cargos que estão em outros setores, mas que...que não são cargos da Secretaria de Administração. Por exemplo: cargo de Gabinete [...] cargo da Presidência, tem cargo da Cosismat, então [...] na [...] estrutura informal [...] criei as funções dessa forma, com esses cargos informais [...] então foi assim pensando como hoje funciona a Secretaria [...]. (E7)

Questionado se a estrutura informal da Secretaria de Administração existia “no papel”, o entrevistado E7 respondeu da seguinte forma:

Não, ela existe dentro da informalidade, na prática mesmo, não existe no papel, ela só não tem cargo, não tem...é, lá na Resolução não tem as atribuições, mas aqui a gente trabalha com essas atribuições, existe um organograma informal que é como a gente trabalha dentro da Secretaria. (E7)

Diante da informação, fora solicitado ao entrevistado o mencionado organograma. A Figura 6 a seguir evidencia o mesmo.

Figura 6 – Estrutura informal da Secretaria de Administração



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Do exposto, observa-se que, enquanto na estrutura formal da Secretaria de Administração existe o mecanismo de supervisão direta evidenciado na presença de 2 Gerentes símbolo TCE-5 subordinados diretamente ao Secretário de Administração, bem como 3 Gerentes TCE-5 subordinados a um Diretor TCE-4, na estrutura informal existe quase o dobro do número de supervisores (8 Gerentes e 3 Diretores), não havendo Gerente subordinado direto ao Secretário, estrutura semelhante à da SECEX, criada no intuito de permitir que o Secretário consiga ter mais foco na governança.

No caso da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), constata-se situação semelhante à da Secretaria de Administração, no sentido de ter uma estrutura formalizada e aprovada por meio da Resolução TCE-CE nº 02/2016 (TCE, 2016a), com a presença de um Diretor TCE-04 com suas devidas atribuições, mas possuindo, ao mesmo tempo, outra estrutura praticada com base no mecanismo de ajustamento mútuo. Sobre isto, vale destacar o trecho a seguir do entrevistado E5:

Assim, a estrutura organizacional é...do da Secretaria Tecnologia de Informação na verdade é altamente reduzida, praticamente inexistente certo?...realmente ela funciona de forma informal, inclusive já fez vários pedidos se você olhar aqui né...coisas que a gente há muitos anos, a gente vem vem solicitando essa mudança

da estrutura organizacional, mas até agora é...ela não aconteceu, então acaba funcionando de uma forma realmente informal né. (E5)

A diferença reside no fato de que, apesar de existir uma estrutura mais detalhada, separando mais claramente os setores e as áreas de atuação da STI, não existe, de fato, a figura do supervisor direto, uma vez que à STI não foram destinados cargos suficientes para possibilitar a prática de tal mecanismo. O trecho transcrito a seguir explica isso:

A Secretaria de Administração tem uma estrutura diferente do formal...mas de qualquer forma eles sempre tiveram uma estrutura organizacional, só que agora mudou um pouco a estrutura deles e eles só remanejaram cargos e tudo e não mudou é a forma, mas eles têm estrutura organizacional, a gente não tem né! Então assim...e [...] não tenho nem pessoas que assumam este papel, então assim, cê me pergunta, é olha tenho áreas bem distintas, eu tenho a área de desenvolvimento, tenho área de suporte, de infraestrutura, governança, não tenho pessoas para tá gerindo essas áreas, entendeu? Então meio que a gente acaba assumindo a função desses gestores né, dessas pessoas que não existem, então assim a gente acaba acumulando...então, por exemplo, é... [...] fico fazendo papel de Gerente de Sistemas, de Desenvolvimento, da Área de Desenvolvimento né, o [nome suprimido] boto ele pra ficar um pouco na infraestrutura e no suporte, então a gente meio que acumula essas funções entendeu? Tenho um organograma desenhado que a gente apresentou pra Presidência, porque hoje o nosso atual organograma é diferente do que está formalizado. Na Resolução tem o Secretário e Diretor, mas, na verdade, tem a Coordenadoria técnica, Diretoria de Sistemas, Governança, Infraestrutura e Suporte. (E5)

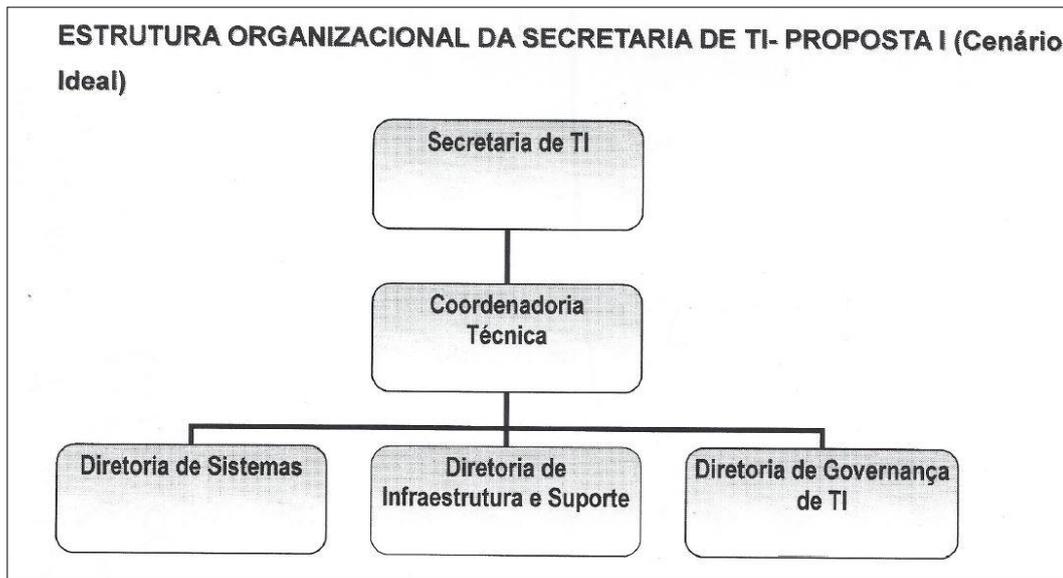
No âmbito da Secretaria de Tecnologia da Informação, também se obteve o organograma que evidencia a estrutura informal praticada na mesma, o qual é tido como ‘Cenário ideal’. As Figuras 7 e 8 a seguir evidenciam a estrutura atual e proposta (que hoje existe de maneira informal), respectivamente:

Figura 7 – Estrutura atual da Secretaria de Tecnologia da Informação



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Figura 8 – Estrutura proposta pela Secretaria de Tecnologia da Informação



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Do exposto, observa-se que, enquanto na estrutura formal da STI existe a presença de um Diretor TCE-04 subordinado diretamente ao Secretário de TI, na estrutura informal existe o triplo de Diretores e ainda um Coordenador Técnico, não havendo Diretores subordinados diretamente ao Secretário, estrutura semelhante à das outras Secretarias, criada no intuito de permitir que o Secretário consiga ter mais foco na governança.

Neste caso poderia até se dizer que o Diretor TCE-04 estaria trabalhando no mecanismo de coordenação da supervisão direta, todavia opta-se por não entender dessa forma, haja vista que a estrutura física é relativamente grande e o referido Diretor não está alocado diretamente dentro das 3 áreas (e nem assim poderia posto que se constitui de uma única pessoa). Ademais, sobre este mesmo assunto, foi o entrevistado E5 enfático:

Não tem a figura de supervisor direto, não tem uma pessoa que fique lá...nem informalmente eu tenho uma pessoa que fique que seja responsável [...] por essa função, assim, exclusivamente, [...] eu preciso ter uma pessoa que teja olhando o tempo todo, que teja monitorando os quadros, monitorando é [...] as demandas, eu preciso tá, é é projetando...não tem um gestor que teja na área, não tem. (E5)

No caso dos Gabinetes (do Conselheiro Presidente, do Conselheiro Corregedor, do Conselheiro Ouvidor, dos demais Conselheiros e Auditores), tem-se, pela pesquisa documental (TCE, 2016a), que apenas o Gabinete da Presidência detém a figura do ‘Chefe de Gabinete’ para dirigi-lo (art. 28). Nos demais, que têm por finalidade desempenhar as atividades técnicas e administrativas necessárias ao exercício das competências e atribuições dos respectivos titulares (TCE, 2016a), existem os ‘Consultores Técnicos’ e ‘Assessores

Administrativos’, o que faz presumir que não haveria nestes casos o mecanismo da supervisão direta. Todavia, por meio de informação obtida com entrevista, verificou-se que o praticado na realidade é diferente do que está previsto “no papel”. Quem revelou isto foi o entrevistado E9:

Até onde sei todos os Gabinetes tem seu Chefe. Esse Chefe cuida da parte administrativa e da técnica também porque ele revisa os processos feitos pelo pessoal do Gabinete. Mas peraí, lembrei que tem um Gabinete que não tem chefe... o chefe é o próprio Conselheiro [...]. (E9)

A legislação do TCE-CE não revela, mas pela fala do entrevistado E9, pode-se entender que a maioria dos Gabinetes pratica o mecanismo de supervisão direta, ainda que via mecanismo de ajustamento mútuo. Por tal motivo, será registrada, também, para estas partes do Tribunal, a utilização do mecanismo de coordenação de supervisão direta, resultado que revela que na maioria das unidades estudadas (5 de 6) é utilizado o mecanismo de supervisão direta na coordenação das atividades e tarefas.

Esse resultado remete à configuração Estrutura Simples de Mintzberg (2009), na qual a coordenação das atividades é largamente efetivada por supervisão direta. Nada obstante, não se vê convergências entre as características da Estrutura Simples de Mintzberg com o TCE-CE.

4.2.2 Padronização dos processos de trabalho

Segundo os entrevistados E2, E1, E7 e E6, as competências/atribuições da SECEX, da Secretaria Geral e da Secretaria de Administração foram devidamente estipuladas e formalizadas em 2016, por meio da Resolução Administrativa TCE-CE nº 02, de 12 de abril (TCE, 2016a). O entrevistado E6 se expressa com clareza sobre a questão de estipulação prévia das atividades:

Pronto, tem as competências já definidas em Resolução. É a Resolução 02/2016. [...] Bem, o que é que aconteceu... houve um trabalho no final do ano passado né, em que o levantamento foi solicitado pela Presidência, e esse material foi aproveitado né e foi elaborado pelo pessoal que trabalha nas respectivas áreas, tá entendendo? [...] já existia um rol, aquele rol foi revisto né... Aquele rol foi revisto e ajustado. [...] tendo como referencial a competência da 3163 né, o que é que continua, o que é que tem que melhorar... tá entendendo? E aí a gente fez uma readequação das áreas, como teve uma alteração, nós fizemos aglutinação né. Por exemplo, a Autuação...a Autuação era separada do Protocolo, existia Autuação e Expedição de Ofícios...e aí nós aglutinamos, porque a Autuação tá uma atividade mais afeta à área de Protocolo do que de Ofício, a gente fez essas adequações. Antes eu nunca tinha participado desses processos, quando eu cheguei me foi passado uma minuta dessas competências e eu fiz a readequação. A aprovação final foi do Presidente, antes de ir pro Plenário. (E6)

Em verdade, averiguando o teor da referida Resolução nº 02/2016, observa-se que a mesma veio para, dentre outras providências, alterar dispositivos da Resolução nº 3163, de 19 de dezembro de 2007, que dispôs sobre a organização dos denominados “Serviços Auxiliares” do Tribunal de Contas (TCE, 2007b). Referidos Serviços englobam não só a SECEX, Secretaria Geral e Secretaria de Administração, mas também a STI, o Gabinete da Presidência e as unidades e ele subordinadas, o Gabinetes dos demais Conselheiros e os Gabinetes dos Auditores.

Essa atribuição do Tribunal de Contas, de organizar os seus Serviços, é uma atribuição assegurada pela Constituição do Estado do Ceará (CEARÁ, 2004), no art. 74, alínea ‘b’¹, haja vista sua autonomia administrativa; é uma competência prevista no art. 1º, inciso XIII, de sua Lei Orgânica (Lei nº 12.509/1995)²; bem como uma espécie de “determinação” do art. 29 de seu Regimento Interno (Resolução Administrativa nº 835/2007)³.

Observa-se, ainda, que as demais unidades integrantes da estrutura do TCE-CE (Plenário, Câmaras e Comissões) foram contempladas na Resolução Administrativa nº 835/2007, que aprovou o Regimento Interno do Tribunal. Disso posto, pode-se concluir que o Tribunal tem as competências/atribuições de todas as suas unidades e respectivos gestores devidamente estipuladas e formalizadas.

Além de existir no Tribunal a definição das competências/atribuições de todas as suas unidades e respectivos gestores devidamente estipuladas e formalizadas, em uma clara e organizada separação de seus membros, constatou-se por meio dos relatos dos entrevistados E2, E8, E4, E5, E7, E9 e E10, que o comportamento do trabalho das Unidades do TCE-CE é ainda regulamentado por meio de especificações associadas à descrição das tarefas e ao fluxo de trabalho. Sobre a SECEX explicam:

[...] Existe um Plano de Ação semestral relacionado a processos. [...] Ó, aqui é o nosso planejamento [...] na época da [...] gestão, a gente tinha um Plano inclusive assinado pelo Presidente, publicado no Diário Oficial, onde a gente consolidava o de todo mundo por espécie processual, auditoria, aí vinha processo de denúncia, tudinho [...] estão dando continuidade, mas aqui olha é o nosso planejamento onde a gente indica o número do processo, a espécie processual, que você me perguntou né,

¹ Art. 74. Ao Tribunal de Contas do Estado, garantida a sua autonomia administrativa e financeira, serão asseguradas as seguintes atribuições:

[...] b) organizar sua secretaria e serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecidas as regras estabelecidas nesta Constituição;

² Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de Controle Externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual: XIII – organizar sua Secretaria Geral, e demais órgãos auxiliares e prover-lhes os cargos e empregos, observada a legislação pertinente;

³ Art. 29 - Os Serviços Auxiliares de que trata o Capítulo VII do Título III da Lei Orgânica terão a estrutura, a competência e o funcionamento de suas unidades fixados em ato normativo.

a gente tá fazendo muitos monitoramentos né, porque a gente herdou os processos da Comissão de Auditoria Operacional, então, o nosso foco, infelizmente, a gente queria ter feito coisas novas mas a nossa demanda era imensa pra monitoramento [...]. Então a gente tem aqui... tem inclusive um servidor responsável por cada processo. Nosso Plano de Ação é semestral, prazo de início e de conclusão né. Aqui no Plano tem os servidores indicados e a complexidade também. (E4)

[...] a gente tem um Plano, nós temos um Plano de Trabalho né, como nós analisamos Contas, todo ano temos que fazer análise das Prestações de Contas, então isso aí... não pode fugir quanto a isso... [...] (E2)

E8 explica que o planejamento das ações da SECEX é feito ao final de um ano, para ser executado já no início do ano seguinte. Assim, finalizado o recesso do Tribunal de Contas, que abrange os últimos dias de dezembro e primeiros dias de janeiro de cada ano, os trabalhadores retornam e “cada um já sabe o que é que tem que ser feito”.

Formalizado o instrumento ‘Plano de Ação’, no âmbito de cada unidade, ele é submetido à aprovação da Presidência, não sendo necessário levar ao Pleno (E10). “A Presidência que bate o martelo, porque isso é uma questão de gestão né, não é questão do Pleno, é uma questão do gestor, dadas as prioridades da gestão, ele tá de acordo ou não com aquilo ali” (E8). O entrevistado E10 acrescenta que “quando chega em janeiro [...] cada setor manda as evidências dizendo o que aconteceu e o que não foi” e finaliza expressando a opinião de que os Planos de Ação são de suma importância para o Tribunal, uma vez que “vai fundamentar pra gente ter a nossa grade da produtividade.”. Sobre controle acerca do atingimento das metas/desempenho e produtividade, serão tecidos maiores comentários no subitem ‘padronização dos resultados/outputs’.

O instrumento ‘Plano de Ação’ foi verificado nas quatro Secretarias estudadas (SECEX, Secretaria de Administração, Secretaria Geral e Secretaria de TI) e no Gabinete da Presidência, ficando inexistente, portanto, nos Gabinetes dos demais Conselheiros e no Gabinete dos Auditores.

E7 reforça que na Secretaria de Administração, além da confecção do Plano de Ação semestral, é elaborado ainda um ‘Planejamento Estratégico’ de longo prazo, geralmente de 5 (cinco) anos, o qual norteia as ações/atividades que serão selecionadas nos Planos de Ações daquele interstício de tempo. “É como se o Planejamento Estratégico fosse a mãe e o Plano de Ação o filho”. Das outras unidades estudadas nessa pesquisa, constatou-se, da mesma forma, instrumentos de Planejamento Estratégico na STI (2016-2020) e em unidade subordinada ao Gabinete da Presidência (Assessoria de Comunicação Social, 2015-2020).

Na STI, o Plano de Ação apresenta 28 ações, sendo 2 (duas) oriundas do Planejamento Estratégico do Tribunal como um todo, 2 (duas) específicas de seu

Planejamento de longo prazo, 16 (dezesesseis) de um denominado ‘Projeto de Integração’ (não localizado) e 8 (oito) aparentemente novas, todas classificadas de ‘1 a 5’ a depender do nível de complexidade. Da mesma forma que o entrevistado E7, E5 explica que a partir do Planejamento Estratégico da STI “a gente fez ainda o sub né, vamos dizer assim o subplanejamento, que é o Plano de Ação [...] então assim, ele parte do Planejamento Estratégico da gente”. E5 explica, ainda, que como o Planejamento Estratégico da STI é de longo prazo (5 anos), estático, os Planos de Ação anuais acabam por absorver as demandas que surgem ao longo desse período e que não estavam previstas naquele Planejamento, configurando um dinamismo. “às vezes as coisas acontecem [...] então [...] no Plano de Ação acaba entrando aquelas atividades que não estavam planejadas no estratégico, mas que precisam ser feitas [...]” (E5).

Além de Planejamento Estratégico de longo prazo e Plano de Ações Semestral, foi informado pelo entrevistado E7 acerca da existência, na Secretaria de Administração, de ‘mapeamentos’ dos processos administrativos. O trecho a seguir evidencia isto.

Agora, além disso, o que é que a gente fez? Desde o início da [...] gestão o que é que eu tô fazendo? Eu tô indo para cada área dessa e fazendo um mapeamento de todos os processos, que antes aqui não existia esse mapeamento, quer dizer, as coisas eram feitas... é... naturalmente, mas sem um padrão, sem ter um determinado caminho. Cada tarefa vai ter um mapeamento! Esse aqui da parede é só para Contrato, mas o pessoal já tá há mais de 4 meses trabalhando na área de Remuneração e Benefícios, Atos Funcionais e tudo mais. A gente também já começou na parte de manutenção predial, a gente já tem mapeamento de carros, a área financeira, a gente já tem mapeamento, nós vamos mapear toda a Secretaria, é um passo a passo. Agora a gente leva um tempo por que são muitos processos administrativos e envolve todas as áreas meios, inclusive as fins do Tribunal e nós estamos levando... mas como a gente tá pensando aí a longo prazo e espero [...] toda a Secretaria, toda mapeada, toda modelada [...] (E7)

O procedimento narrado é denominado de ‘Mapeamento e a Manualização de Processos’ e se constitui numa prática de Governança Corporativa adotada pela Secretaria de Administração com o objetivo de documentar, de forma textual e ilustrativa, como são executadas as atividades de cada processo administrativo que tramita. Todos os mapeamentos são feitos com base na notação BPMN (*Business Process Model and Notation*), a qual apresenta um conjunto robusto de símbolos para modelagem de diferentes aspectos de processos de negócio.

Sobre isso, fora obtida cópia da Portaria n° 179/16 (TCE, 2016b), por meio da qual foram formalizados e divulgados o mapeamento dos processos administrativos referentes ao gerenciamento de aquisições e contratos do Tribunal, com um total de 13 (treze) fluxos (Anexo A). Pelo documento, é possível observar a preocupação do Tribunal com a

necessidade de padronização de ritos processuais e identificação de eventuais problemas na execução e na duração de suas atividades, de modo a evitar retrabalhos e demora nos processos.

E7 frisa que esse trabalho não é um simples mapeamento, uma vez que já incorporou durante sua elaboração a “melhoria do processo”. Ao que parece, a ideia que se iniciou na Secretaria da Administração foi bem-vista e aceita de tal maneira que o entrevistado E10 informou que esse padrão “é o que a gente quer levar para todo o Tribunal”. O trecho a seguir evidencia essa força.

[...] nós temos vários fluxos [...], isso aí foi no Plano de Ação da Administração do primeiro semestre, foi exatamente criar esses fluxos né. **E esses fluxos que foram feitos lá da Administração** de forma... vamos dizer assim, padrão né, **é o que a gente quer levar para todo o Tribunal**, no Controle Externo né, no IPC, porque o que é que a gente pensa? O Tribunal e toda instituição né... Você precisa ter formas de trabalhar. [...] aqui [...], eu [...] chego [...] preciso saber como são os fluxos [...] e não tem descrito e como [...] vou saber? [...] aí amanhã é outra pessoa que tá aqui, para você conseguir passar tudo isso tem que tá normatizado, tem que ter em algum lugar escrito dizendo como é que vai, que esse processo aqui é uma nomeação [...] que [...] tem que ter o Ato da Presidência nomeando, tem que tá convocando primeiro [...] depois tem que ter a publicação, tem que ter as coisas senão fica na cabeça das pessoas, aí amanhã a pessoa não tá aqui, a pessoa morre, a pessoa se aposenta, acontece tudo, aí a pessoa que vai vir... e isso a gente precisa tudo sistematizado... [...] esses fluxos eles ajudam [...] o fluxo é a regra [...] (E10) (grifo nosso)

Em verdade, alinhado com o informado anteriormente, verificou-se em pesquisa à *intranet* do Tribunal, relevante número de mapeamentos e manualizações não só quanto ao gerenciamento de aquisições e contratos, mas também com relação à emissão de passagens, concessão de diárias, concessão de suprimentos de fundos, elaboração do relatório de gestão fiscal, gestão de pessoas e patrimônio.

Não obstante as atribuições/competências e as tarefas serem previamente estipuladas e formalizadas no âmbito geral do Tribunal de Contas, indicando relevante presença do parâmetro da ‘formalização do comportamento’, constatou-se que o conteúdo em si que é produzido não é padronizado. “Aqui no Tribunal a gente não tem isso não. Temos até o produto em si a ser produzido que é formalizado e tudo, mas o conteúdo não. Cada caso é um caso. Nada é igual” (E9). Outro entrevistado diz:

Eu não considero [...] padrão... [...] a forma como eu determino é diferente da forma como o [nome suprimido] faz... [...] no trabalho de auditoria não tem como tudo ser padronizado porque os fatos que as pessoas encontram são diferentes...[...] depende do auditor que tá fazendo [...] a forma como a abordagem é feita, [...] da capacidade de experiência dele e do órgão que ele tá auditando, se era órgão grande, se era pequeno, se tem movimentação financeira, se foi à distância ou se foi

presencial [...] o resultado dos trabalhos são diferentes [...] a gente não segue padronização. [...] você sai pra fazer auditoria [...] tem gente que conseguiu fazer 5 páginas, tem gente que fez 50 páginas e gente que não fez nada [...] o que vai ser encontrado depende do auditor, da visão dele, da experiência dele e do órgão [...] padronização tudo sairia igual. [...] (E1).

Ressalte-se que no caso da SECEX, apesar do conteúdo de seus produtos não serem padronizados, existem direcionamentos acerca dos elementos mínimos que devem ser abordados. Sobre isso, informa o entrevistado E2 sobre a existência de um Manual de Prestação de Contas e um Manual de Auditoria Operacional, os quais considera como arranjos de padronização, arranjos empíricos, “porque ali tem as linhas gerais do que tem que ser visto, como deve ser a instrução inicial e o reexame [...] as ideias centrais que tem que ter nos Certificados [...] que são bem específicos... o que não pode deixar de ter?”. O entrevistado E1 também reforça esse assunto:

[...] **o Manual não tem tudo** [...] seria mais a experiência... [...] não digo nem do Auditor, mas do Gerente, que **vai dizer como ele que vai fazer**... [...] porque ele que **direciona o trabalho** que é feito [...] **tem um roteiro a ser cumprido**, que é com base no **Manual**... agora o trabalho que efetivamente é feito [...] posso esticar o meu roteiro ou diminuir, ou pegar mais [...] todo mundo segue aquele roteiro [...] mas o resultado dos trabalhos são diferentes [...] você sai pra fazer auditoria... todo mundo tem o Manual, **Checklist** [...] o Manual direciona... o que vai ser encontrado depende do Auditor, [...] **tem a amostra**, mas você não é obrigado a fazer essa amostra... pode fazer o que quiser... você pode fazer a amostra e mais ‘x’ coisas que escolher... não é obrigado a se resumir... a amostra não é exaustiva [...] (E1) (grifo nosso)

Mesmo diante da impossibilidade de se estabelecer, previamente, o conteúdo em si que será produzido, haja vista a existência da ‘liberdade do auditor’, como os próprios entrevistados frisam, é de interesse da alta gestão que os produtos produzidos pela área-fim do Tribunal sejam (se é que há essa possibilidade) “os mais padronizados possíveis”. Os trechos a seguir evidenciam o caminhar nesse sentido.

Isso é uma luta que a gente está começando a travar [...] venho cobrando muito principalmente [...] dos Diretores [...] quero que eles tragam essa proposta e dizer como é [...] que seria a melhor forma de fazer. [...]. Tenho cobrado rapaz [...] comecem a padronizar os processos [...] as atividades, os fluxos, pra gente ter isso aí o mais rápido possível né, trabalhar de forma padronizada. E padronizar tudo mesmo [...]. Um Relatório, um Certificado [...] sem querer tolher a liberdade do auditor, mas é assim ó: “rapaz, ó... você tem que analisar pelo menos esses aspectos aqui, pelo menos esses pontos aqui”, você tem que estabelecer relação de causalidade, você tem que ter isso, tem que ter uma fundamentação, tem que ter uma proposta de encaminhamento bem-feita, tem que ser conclusivo naquele Relatório, então são esses [...] os elementos mínimos. (E8)

A gente tá caminhando pra uma padronização. [...] ainda não tem [...] A gente tá trabalhando para uma padronização, mas ela [...] não é plenamente padronizada não. [...] E já existe um trabalho nesse sentido, a nova Instrução Normativa, tem o Manual que está sendo elaborado, atualizado, estão sendo desenvolvidas umas

ferramentas [...] o Manual vai ser diferente, bem mais padronizado. [...] E o que vai ser feito pras Contas de Gestão vai ser feito pras Contas de Governo e Receita também. Inicialmente o primeiro passo serão nas Contas de Gestão [...] Não foi dado passo para padronizar as Contas de Governo, mas temos essa intenção também... (E2)

Outras características fortes da padronização dos processos de trabalhos destacadas por Mintzberg, que são as tarefas como sendo rotineiras e repetitivas, foram reconhecidas pelos entrevistados, à exceção da Secretaria de Tecnologia da Informação.

Acontece o seguinte, às vezes...a gente...por exemplo [...] a gente [...] paraleliza entendeu? Então assim, às vezes se um tá livre, o outro não tá, ele começa a se envolver no outro, não fica só mas sempre tem o [nome suprimido], ele trabalha mais com o SAP, [...] o [nome suprimido], ele trabalha com vários projetos, trabalha com o SAP, trabalha com o SRH, trabalha com o Ponto, com o SRP, aí hoje é o [nome suprimido] que também trabalha como o SRP, quando um sai de férias o outro assume tá entendeu? Então assim... (E5)

Na Gerência de Contas de Gestão, da Diretoria de Controle de Contas (da SECEX), embora cada Processo seja diferente, conforme visto anteriormente, é sempre exame inicial e reexame de Processos de Contas (E9). Além disso, “cada Gerência de Prestação de Contas de Gestão faz só um determinado número de órgãos, que são fixos, lá na outra ela só faz Conta de Governo e Receitas” (E2). Na Gerência de Estoque de Contas,

é mais repetitivo ainda porque é sempre reexame, com atividades rotineiras, mas isso não significa que não são complexas. E assim, podemos dizer que é repetitivo se nos referirmos a instrução de Processos de Contas, porque é isso que sempre fazemos. Mas cada processo aqui é diferente. [...]. Cada Gerência de Prestação de Contas de Gestão faz só um determinado número de órgão que são fixos, lá na outra ela só faz Conta de Governo e Receitas [...]. (E2)

Obteve-se, da mesma forma, que na Secretaria Geral há divisão das tarefas e quando existe algo diferente, os funcionários reportam ao Secretário para que ele tome uma decisão (E5). Na Secretaria de Administração, as tarefas também são repetitivas e rotineiras, “cada setor faz uma parte do processo, é muito difícil sair do caminho, então as tarefas acabam sendo divididas. Cada setor faz uma partezinha ou um pouco mais” (E7). Nos Gabinetes dos Auditores e Conselheiros em geral, “as atividades são bem definidas e divididas, raramente tem uma atividade diferente como por exemplo, um levantamento de doutrina e jurisprudência” (E9).

De todo o exposto neste item, verifica-se que os processos de trabalho nas unidades estudadas do Tribunal são parcialmente padronizados, uma vez que, embora as atribuições/competências e as tarefas sejam previamente estipuladas e formalizadas, no formato de Resolução Administrativa, Planos de Ação e Planejamentos Estratégicos; bem

como que a maioria das tarefas sejam rotineiras e repetitivas, verificou-se que o conteúdo em si que é produzido não é padronizado.

4.2.3 Padronização das habilidades

No caso específico da Secretaria de Controle Externo, os trabalhadores para serem “contratados”, precisam ser aprovados previamente por meio de um processo de seleção em grau de concurso público. Segundo o entrevistado E8, “No caso [...] o próprio processo da formalização da nossa seleção, que através de concurso público ela já embute ali o conhecimento do que você tem que ter para exercer o cargo aqui.”. De fato, considerando que a SECEX exerce as atividades fins do Tribunal de Contas, não poderia ser a dita contratação de maneira diferente, haja vista que a própria Constituição Federal determina, em seu art. 37, inciso II, que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego [...]” (BRASIL, 1988).

Consultando o Plano de Cargos e Carreira de Controle Externo do TCE-CE, aprovado pela Lei nº 13.783, de 26 de junho de 2006 (CEARÁ, 2006), observa-se que fora criado o Grupo Ocupacional Atividades de Controle Externo, do Quadro IV – Tribunal de Contas, sendo formado pelos Cargos de Analista de Controle Externo, Técnico de Controle Externo e Auxiliar de Controle Externo.

O Plano de Cargos e Carreiras do TCE-CE observa as diretrizes de valorização da qualificação técnica continuada do servidor; vencimento e demais componentes do sistema remuneratório fixados segundo a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos, os requisitos para a investidura, a qualificação, as peculiaridades do cargo e a produtividade; bem como a organização multiprofissional e multidisciplinar da carreira (CEARÁ, 2006).

O Concurso Público, meio para que um interessado possa ingressar nos Cargos da Carreira de Controle Externo do TCE-CE, é de etapa única de prova escrita de conhecimentos gerais e específicos, para o caso do Cargo de Técnico de Controle Externo; e de duas etapas, sendo a primeira destina à prova escrita de conhecimentos gerais e específicas e a segunda para avaliação de títulos, no caso do Cargo de Analista de Controle Externo. (CEARÁ, 2006). Segundo o entrevistado E9, não haverá mais Concurso para o cargo de Auxiliar de Controle Externo, bem como há uma tendência de que não sejam mais feitos para o cargo de Técnico de Controle Externo haja vista que na penúltima alteração do PCC, por meio da Lei nº 15.330/2013, foram extintos 18 (dezoito) Cargos desse tipo (CEARÁ, 2013).

Assim, focando-se no Cargo de Analista de Controle Externo, tem que, atualmente, com as atualizações no PCC e realização do último Concurso Público (2015), são exigidas as seguintes qualificações técnicas para o ingresso na Carreira de Controle Externo:

Quadro 6 – Qualificações exigidas para ingresso na Carreira de Controle Externo

Grupo Ocupacional: Atividades de Controle Externo				
Carreira: Controle Externo				
Cargo	Área	Especialidade	Orientação	Qualificação exigida
Analista de Controle Externo	1 – Controle Externo	1.1 Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão Pública	Auditoria Governamental	Graduação em qualquer área. Instituição reconhecida pelo MEC.
			Auditoria de Obras Públicas	
			Auditoria de Tec. da Informação	
			Atividade Jurídica	Graduação em Direito. Instituição reconhecida pelo MEC.
	2 - Administração*	2.1 Direito	-	Graduação
		2.2 Engenharia	-	Graduação
		2.3 Biblioteconomia	-	Graduação em Biblioteconomia. Instituição reconhecida pelo MEC.
		2.6 – Técnica Administrativa	-	Graduação
		2.7 Ciências Contábeis	-	Graduação em Ciências Contábeis e registro profissional. Instituição reconhecida pelo MEC.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 13.783/2006 e atualizações posteriores; e Edital Concurso Público TCE-CE nº 01/2015. *Os itens 2.4 e 2.5, que tratavam de especialidades na área de Tecnologia da Informação (Analista de Sistema e Analista de Suporte), foram extintos por meio da Lei nº 15.636, de 20.06.14 (D.O 27.06.14).

Segundo o entrevistado E2, não há exigência de graduação específica na área 1 – ‘Controle Externo’, Especialidade 1.1 - ‘Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão Pública’, com orientação em ‘Auditoria Governamental’, porque o trabalho nessa área é:

...um trabalho que exige conhecimento multidisciplinar, por isso não poderia exigir uma formação específica, só é contador, só é administrador...porque exige conhecimentos multidisciplinares, não são as atividades que são multidisciplinares são os conhecimentos. (E2)

Por outro lado, segundo o entrevistado E8, existem setores na SECEX que realizam atividades especializadas de tal maneira, que houve a necessidade de prever as demais Orientações mencionadas no Quadro 6 anterior, na tentativa de garantir os conhecimentos necessários à execução das atividades. “Dentro da SECEX tem duas Gerências que precisam de pessoas formadas em Engenharia e TI...não tem exigência de graduação específica mas pelo menos as matérias do Concurso já dá uma boa filtrada! [...] Ah os formados em Direito são bem-vindos em todos os setores”.

Detectou-se, também, na fala do entrevistado E9, integrante de uma Gerência na SECEX, que, informalmente, é solicitada à equipe já existente ou de futuros integrantes, que realizem um Curso básico inerente às atividades realizadas no Setor.

Aqui na Gerência não se exige nenhuma graduação específica [...], mas nós todos aqui fizemos um Curso de Auditoria Operacional. É um curso normal, inclusive o próprio [nome suprimido] já deu um, então podemos dizer que tem que ser graduado por causa do Concurso e ter um Curso básico de Auditoria Operacional. (E9)

Do exposto, verifica-se intensa padronização de habilidades na Secretaria de Controle Externo, impulsionada, ainda, pelo mecanismo de ajustamento mútuo.

Adentrando nos setores atividades-meio do Tribunal, constatou-se situação consideravelmente diferente. É que, não havendo, obviamente, obrigação de qualquer processo seletivo para a composição das equipes, a padronização de habilidades demonstrou-se quase que inexistente.

No caso da STI, verificou-se parcial padronização das habilidades, uma vez que, apesar de a maioria dos seus integrantes serem terceirizados, o tipo de atividade executado é especializado e deve seguir a qualificação e diretrizes estabelecidas na Convenção Coletiva das categorias. É o que se depreende da fala do entrevistado E5:

A gente tem um problema aqui porque 98% do pessoal é terceirizado. Não exige cursos técnico, exige a formação, a graduação e, normalmente, dependendo do cargo sim, pro Analista eu preciso que ele seja formado né, pra técnico...mas assim, é... e aí capacitação pra mim é complicado e a gente...a gente exige assim na na hora da contratação, vou contratar um terceirizado, lógico que a gente analisa os perfis, ele tem conhecimento já? Ele trabalha com isso? Uma análise curricular. Mas não é exigido um curso específico na área de TI, precisa né que ele seja da área de TI, que tenha experiência...e dependendo do cargo, que tenha formação. Eu falo Cargo, mas na verdade são terceirizados [...].aqui no caso eles seguem o dissídio coletivo da categoria deles... (E5)

Por sua vez, no caso da Secretaria Geral, a padronização foi inexistente, tanto é que, sobre isso, o entrevistado relacionado à Área apenas diz: “Não, não há exigência. Não precisa ser graduado, não há padronização de habilidades” (E6), o demonstra fragilidade nesse setor. Na Secretaria de Administração, Gabinete da Presidência e demais Gabinetes estudados, a padronização de habilidade não se fez presente, não obstante, para estes casos, cabem algumas ressalvas.

Primeiramente, sobre a Secretaria de Administração, verificou-se que, apesar de não haver, em termos gerais, exigência de que seus integrantes tenham concluído algum curso específico ou que tenham alguma formação acadêmica, há uma tentativa de padronização de habilidades com o auxílio do ajustamento mútuo, bem como que há um único caso, dentro de

todo o universo da Secretaria, para o qual se exige, formalmente (conforme evidenciado no Quadro 6 anterior) uma habilidade específica, qual seja, o Contador.

[...] assim de ter Cursos, de ter esse tipo de exigência não tem não. Hoje, informalmente o que existe? Existe uma tendência que o Cargo de Técnico de Auxiliar de Administração eu acho, é o Cargo de Técnico de Controle Externo, mas na Área de apoio administrativo, que ele venha pra cá, tem que ter no mínimo isso aí né. Por exemplo, um Analista de Controle Externo, ele não... o nível médio é que vem pra cá ou áreas específicas, mas aqui a gente tem também um Contador, na Área de Finanças, que exige a parte de Contabilidade, e Área de Aquisição e Contratos que exigiria um conhecimento de Direito Administrativo. (E7)

Consciente da situação, E7 informa, complementando, que já existe Projeto em andamento na Secretaria de Administração, com o objetivo de realizar o mapeamento de todas as competências necessárias para o desenvolvimento das atividades exercidas nessa Secretaria. Finalizado este Projeto, será possível definir e padronizar, previamente, os conhecimentos e habilidades necessários aos atuais e futuros integrantes dessa Secretaria.

A gente tá fazendo agora um Projeto de Mapeamento de Competências [...]. O nosso aqui a gente vai ter isso tudo mapeado. Hoje em dia é informal pelo conhecimento que a gente tem de cada Área dessas, a gente sabe quem é que deve ir, mas quando esse Projeto concluir, que também está no nosso Planejamento Estratégico, idêntico ao Tribunal e alinhado ao Planejamento Estratégico do Tribunal [...] dentro dele tem um dos Projetos que é mapear todas as competências da Secretaria de Administração, definir que perfil o profissional deve ter pra ir pra ela e também a questão do treinamento, quem está nela e não tem aquela competência necessária. Então isso também vai ser tudo definido através desse Projeto. Tem um Projeto em andamento para fazer isso, para padronizar (E7).

No Gabinete da Presidência a situação foi idêntica à da Secretaria de Administração: não há, em termos gerais, padronização de habilidades, entretanto, existe um único caso, dentro do universo da Presidência, para o qual se exige, formalmente uma habilidade específica: a do Biblioteconomista (conforme evidenciado no Quadro 6 anterior). A fala complementar do entrevistado E10 ratifica o transcrito anteriormente do entrevistado E7; esclarece, no âmbito geral dos setores que realizam atividade-meio no Tribunal, a dificuldade que há para padronizar as habilidades para esse tipo de atividade; bem como evidencia a intenção do Tribunal de levar a padronização para todo o Tribunal.

A gente tentou identificar habilidades assim, em cima... a gente tentou colocar em cada Setor desses, vamos dizer assim, pessoas que se adequassem com aquelas competências que [...] tava indicando lá na Resolução, foi levantando as competências. Aí disse ó, uma pessoa vai lá pra Administração, quais são as competências? Isso aqui a gente fez de forma, vamos dizer assim, empírica porque [...] não tem nada né, foi em cima de reuniões, a gente fez algumas reuniões, esse grupo gestor, vamos dizer assim que é como a gente chama né, grupo gestor [...] foi identificando em que Área cada um poderia se encaixar em cima das competências.

Agora esse trabalho também é um trabalho que a gente tá fazendo, que isso a gente fez de forma empírica né, aí agora a gente tá fazendo o mapeamento de habilidades que é o que as meninas lá na Administração, que é a [nome suprimido] e a [nome suprimido] tão fazendo. [...] porque isso aí é um Projeto lá da Administração que eles vão fazer esse levantamento de competências lá na Administração, na atividade-meio, pra depois a gente passar para os outros setores, trazer [...] pra Presidência, trazer pra atividade-meio [...] (E10)

E10 finaliza expressando o entendimento de que esse levantamento das competências possibilitará a identificação das competências organizacionais e das competências técnicas individuais dos trabalhadores, uma vez que os responsáveis

vão sentar em cada setor, em cada área, vão sentar aqui comigo “[nome suprimido] o que é que você faz?” E eu vou dizer “ó meu trabalho aqui é esse, eu faço isso, faço...eu olho e-mail [...], eu olho e-mail individual, eu dou segmento em processo de pagamento... Vai sentar ali com ela e vai dizer “[nome suprimido], o que é que você faz aqui?” (E10)

No que tange aos demais Gabinetes estudados (Conselheiros e Auditores, a ressalva que cabe é a de que, apesar de não haver a padronização de habilidades como mecanismo de coordenação, há uma preferência informal por pessoas graduadas na área do Direito, bem como que, algumas vezes, ocorreram processos seletivos internos para o preenchimento de eventuais vagas em Gabinetes de Conselheiros (Conselheiro Rholden Queiroz, Edilberto Pontes e Conselheira Patrícia Saboya) com aplicação de prova escrita e entrevista (E9).

Quanto à realização de treinamento para os membros já contratados, visando ensinar ou reciclar habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho, constatou-se a mesma divergência observada anteriormente entre o setor da área-fim e os setores da área-meio.

E4, E9, E2, E8 e E1 são claros e rápidos ao afirmar positivamente quanto à realização constante, no contexto da área-fim do Tribunal, de cursos e treinamentos organizados por Instituto existente dentro do próprio TCE-CE, no caso, o Instituto Plácido Castelo. E4 informa que existem cursos presenciais e à distância, sendo alguns, inclusive, realizados em conjunto com outros Tribunais.

Sim, temos muitos cursos. Até por conta...até por conta das auditorias coordenadas, então assim, o treinamento, inclusive em conjunto né, com os outros Tribunais de Contas, tanto presencial quanto à distância. Esse semestre, [...] teve cursos na área do RPPS e cursos na área do ensino médio porquê [...] estamos com duas ações coordenadas, então TCU proporcionou à distância através do ISC do TCU e depois teve o presencial...oficinas de trabalho... (E4)

Na área-meio a figura dos treinamentos apresenta-se fragilizada, uma vez que as informações recebidas demonstram que são inexistentes ou bastante ‘improvisados’. Dos

entrevistados E7 e E5, obtém-se informações sobre a Secretaria de Administração e Secretaria de Tecnologia da Informação respectivamente.

[...] sempre que surge principalmente os EAD, né... porque o que é que existe aqui na Secretaria? A gente tem um perfil quase que totalmente de terceirizados, então a área-meio do Tribunal, ela é muito terceirizada, até exageradamente. Aí o IPC não pode dar treinamento para terceirizado, o que é que [...] faço? Eu geralmente, quando sai um de EAD aí peço às áreas para que façam. E todos os Gerentes fazem os treinamentos. Sempre que aparece isso aí [...] faço com que eles façam. Não obrigatório, porque [...] nem posso, nem tenho essa gerência de fazer isso. Mas a gente incentiva, né. (E7)

Eles não podem fazer treinamentos porque Tribunal não pode pagar, aí o que é que a gente tem feito, a gente tem feito *workshops*, entre eles, cada um detém um conhecimento de uma tecnologia, estuda uma tecnologia, aí eles, eles mesmos dão treinamento pros outros, no IPC, já estamos no 4º ou 5º *workshop* esse ano. Aí agora foi sobre *mobile*, pra desenvolvimento de de aplicativo *mobile*, pra pras *apps* e tal...o outro foi sobre ah é testes, é... Projeto de testes, de *software*, tá entendendo? Então a gente acaba fazendo esses *workshops* pra disseminar o conhecimento. Alguém fez um curso fora aí traz pra cá. (E5)

Para a Secretaria Geral obteve-se resposta curta e direta que transparece a inexistência de treinamento no âmbito desse Setor: “Rapaz, a programação de treinamentos não tá muito voltada pras atividades da área não...tá entendendo?” (E6). Nos Gabinetes em geral, o entrevistado E9 revela que de vez em quando “tem treinamento de algum sistema, mas é mais pra área-fim mesmo, que é mais técnica. E às vezes nem todo mundo é convidado, vai um representante só de cada Gabinete, não sei até que ponto isso é bom”.

4.2.4 Padronização dos resultados/outputs

Primeiramente, no que tange à predeterminação do produto/resultado a ser realizado, constatou-se que todas as unidades analisadas detêm produtos padronizados, ora semelhantes, ora divergentes, mas, na maioria dos casos, seguindo sempre o mesmo formato. Ademais, foi possível verificar a existência dos produtos indicados pelos entrevistados por meio dos documentos coletados quando da pesquisa.

No caso da Secretaria de Controle Externo, os produtos são ‘documentos’ e ‘subdocumentos’, em um número limitado, que varia de acordo com a espécie processual em análise. É o que afirma o entrevistado E8:

[...] são os documentos, essa relação aí que tem espécie processual, documentos, subdocumentos. Essa relação aí, ela diz exatamente qual é o produto que é entregue. A espécie tal, os produtos são esses, documentos são esses, os subdocumentos são esses...[Na Diretoria de Contas são os Certificados e no (nome suprimido) são os Certificados e os Relatórios de Auditoria?] É! [Na Diretoria de Pessoal é Certificado e Relatórios de Auditoria também?] É, e tem Relatório de Inspeção também. Todos os produtos são padronizados e na Diretoria Especializada vai ser também

Certificado, Relatório de Auditoria e de Inspeção. O produto sim é altamente padronizado. (E8)

Sobre isto, fora obtida relevante relação em planilha *Excel*, elencando todos os documentos que foram previstos como produtos no âmbito da SECEX, relação sobre a qual o entrevistado E8 fez importante observação: “existe padronização em quais são os produtos... mas o conteúdo dos Certificados não são padronizados ok? O que é padronizado é o que é produzido, mas o produto e conteúdo em si, não é padronizado”. Tal afirmação reforça o que já fora visto no item ‘padronização dos processos de trabalho’, que evidenciou a ausência de padronização de conteúdo das tarefas.

A referida planilha fora editada e transformada em um Quadro, que consta do Apêndice 2 dessa pesquisa, pelo qual se observa que os produtos/documentos gerados no âmbito da SECEX são predominantemente denominados de Certificado, Informação, Despacho e Relatório de Inspeção; enquanto os subdocumentos são, em sua maioria, classificados de Informações ao Relator, Instrução Inicial e Reexame. A definição desses produtos, segundo o entrevistado E4, competiu à própria SECEX, “mas com aprovação da Presidência claro”. Sem especificar setores ou gestores, E8 informou que os produtos decorrem de uma “herança” já existente no Tribunal, fato que não impediu, todavia, quando do processo de reestruturação organizacional, da realização de revisão dos produtos já existentes, resultando na extinção e criação de novos produtos. Tal informação já era esperada pela pesquisadora haja vista o Tribunal não ser um órgão recente na administração pública.

O entrevistado E2 informou, ainda, que o produto ‘Certificado’ foi previsto e formalizado na Instrução Normativa TCE-CE nº 01/05 (DOE, 2005), que aprovou o ‘Manual de Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas Anuais’. Nada obstante, em relação aos demais produtos, relatou o entrevistado E8 que

Isso aqui eu acho que não está definido em lugar algum. [...] Na realidade foi um esforço nosso para definir a questão da pontuação, nós criamos isso aqui. Para cada espécie processual ó, Conta de Governo, aí tem o Relatório, o Projeto de Análise, Relatório parcial e Relatório final certo... Esse documento aqui tem um subdocumento... é só um controle nosso. [...] (E8)

Do exposto, constata-se na SECEX, novamente, a utilização do ajustamento mútuo como impulsionador de padronização, com boa perspectiva, segundo o entrevistado E8, de futura formalização, por meio de um Ato conjunto da SECEX com a Presidência do Tribunal. O entrevistado E4 reforça, ainda, que a definição de produtos no âmbito na SECEX nasceu da necessidade de se pensar em ‘produtividade’, em meados de 2007, quando foi instituída a

‘gratificação de desempenho’. Havia necessidade, portanto, de se definir um modelo para pontuar, que foi centrado nos documentos a serem produzidos, a complexidade de cada um deles e o tempo para sua feitura.

A SECEX, por ser uma área estritamente técnica, sempre teve uma produtividade complexa e maior do que a das outras áreas do Tribunal, além de um alto nível de cobrança e responsabilidade. Por tal motivo, foi defendido para a mesma, um desempenho diferenciado (E3). No caso da Secretaria Geral, obteve-se que seus produtos são diversificados e variando entre documentos físicos e eletrônicos. É o que afirma o entrevistado E6:

[...] quais são os produtos? Ata, Ata de Sessão [...] Pautas da Sessão, isso tudo já é padronizado no SAP direto, tá entendendo? Os Ofícios são padronizados. [...] Atas, Ofícios, Pauta de sessão, Despachos...são os produtos de todas as áreas. Sim, outra coisa padronizada é o Diário Eletrônico, Diário Oficial Eletrônico. (E6)

De fato, consultando a Portaria TCE-CE nº 436/16 (TCE, 2016d), foi possível confirmar os produtos mencionados pelo entrevistado, bem como constatar um outro denominado ‘extrato de julgamento’ (Anexo B).

Ademais, questionado acerca da origem e formalização dos produtos da Secretaria Geral, o entrevistado E6 comentou acerca de um ‘PCI’, documento criado pelo Tribunal em detrimento à adesão, em momento consideravelmente anterior, à Norma Brasileira ABNT NBR ISO 9001:2008. Buscando aprofundar o assunto, foi possível obter o referido documento, constatando que se tratava de um documento de disponibilização interna (*intranet*), com distribuição não controlada (ou seja, disponível a todos os servidores), denominado de ‘Procedimento de Controle Interno’. O PCI da Secretaria Geral era o de nº 7.5.1/2 e tinha por objetivo, dentre outros, definir ‘passo a passo’, as atividades executadas na Secretaria Geral, referentes às espécies processuais existentes à época e materializar/formalizar os seus principais produtos (Anexo C).

A Secretaria de Administração também detém diferentes produtos padronizados preestabelecidos. Sobre isso, informa o entrevistado E7:

[...] muito dos nossos artefatos a gente criou *templates*. [...] *Templates* são modelos né, modelos de documentos, por exemplo, contratos, termos de referência...como é o padrão da inexigibilidade? Então, para cada um não ter isso diferente, a gente criou também padrões pra isso. Se eu pegar aqui ó, a Gerência de Atos Funcionais, por exemplo, todas as Portarias e Atos são feitas por eles. O produto deles é padronizado em Portarias e Atos. Termos de Compromisso, de Nomeação, de Posse, isso tudo é feito aqui. Contabilidade e Finanças por exemplo, todo o empenho...toda essa parte contábil, o empenho, ordem de pagamento, tudo isso, dotação orçamentária...tudo isso é feito por essa área, já tem produtos específicos. A parte de Material e Patrimônio, por exemplo, inventários são feitos por eles, a solicitação de produtos né, o Almoxarifado, tudo é feito por eles. [...] antes pessoal chegava, fazia

a manutenção e mandava só a fatura, aí a gente criou agora um projeto pra fazer a manutenção. Você tem que me dar um projetozinho com uma foto do antes, quando você faz a obra me tira uma foto depois, entrega um relatório da execução, então a gente padronizou isso aí também. (E7)

Não foram coletados os *templates* da Secretaria de Administração mencionados pelo entrevistado E7, nada obstante, consultando a já mencionada Portaria TCE-CE nº 436/16, confirmou-se os produtos ‘Contrato’ e ‘Inventário’. Por sua vez, pelo Plano de Ação, verificou-se os ‘Projetos’ e ‘Manuais’. Em relação à especificação dos produtos da Secretaria de Tecnologia da Informação, afirmou o entrevistado E5:

Nossos produtos são diversificados, às vezes é uma aplicação, às vezes é uma, uma operação de uma funcionalidade, tem implantação de uma rede sem fio é é... são [...] serviços e os produtos gerados pela TI entendeu? (E5)

Apesar da declaração curta e não detalhada do entrevistado, constatou-se, por meio da pesquisa documental, conforme será visto, que a STI não só detém produtos/resultados preestabelecidos, como também é a Secretaria que apresentou a maior variedade deles. Foram eles: ferramenta de TI (Sistema de Informações Gerencias – SIG); estações de trabalho; contas de usuário e *e-mail*; implementação de *softwares* (gerenciamento e backup - *Ztools*; monitoramento – *ZABBIX*; fluxo no Sistema de Controle de Multas - SCM; melhorias no SIGED e SGPA; análise automática de atos de aposentadoria no SRPv2 e integração com o sistema SGPREV da SEPLAG; Central de Serviços via *OTRs*; geração automática de certidões da LRF); reconfiguração de ativos de rede; Termos de Referência; e solução de migração de processos entre sistemas (PE > SAP), tendo sido todos estes previstos em seu Plano de Ação.

Outros produtos foram verificados também em seu Planejamento Estratégico, os quais, pelo lapso temporal de quatro anos (2016-2020), podem já estar concluídos ou em andamento, quais sejam: *softwares* (aperfeiçoamento no SAP, no módulo de monitoramento das decisões, no SCM, no Sistema de Consulta de jurisprudência, no Sistema AUDIT, no Sistema Banco de Horas, no Sistema de Contratos e Convênios – SCC, no Sistema SRH, na CI eletrônica, no *Jenkins* e no e-TCE); informativo mensal; Aplicativo; Sistemas (*Backend*); Portal na *internet*; estudo de reestruturação organizacional na STI; soluções de avaliação eletrônica; e migração de sites (IPC, Rede Escolas e *Intranet* para *Joomla*).

Em relação aos produtos gerados pelo Gabinete da Presidência, o entrevistado E10 afirmou o seguinte:

[...] tem o TCE debate, tem Resoluções a serem feitas... o que é do dia a dia a gente nem coloca não, sabe. O que entra mesmo [...] é coisa que foge um pouco do que é

feito no dia a dia. Aqui [...] a gente pensa ó, esse semestre aqui o que é que a gente vai ter que mexer né, eu vou ter que fazer uma Resolução Administrativa, é...pensar aqui, de...eu queria ver a questão dos carros do Tribunal, dos carros oficiais vamos ver qual é o normativo que tem, que trabalha, eu acho que tá precisando ter uma regulamentação, vou regulamentar as férias né, vamos ver a questão de férias. Eu vou regulamentar...aí eu vou criar um normativo né, ou uma Resolução. (E10)

Os produtos indicados pelo entrevistado são verificáveis no Plano de Ação do Gabinete da Presidência e no Planejamento Estratégico do Tribunal. No Plano, verificou-se os seguintes resultados/*outputs*: Minuta de Resolução Administrativa, Minuta de Projeto de Lei, Projetos e Minuta de Instrução Normativa. No Planejamento, como sendo de responsabilidade do Gabinete da Presidência, foram: Plano de Captação de Recursos Financeiros (2017-2020), e Projeto de Reestruturação Organizacional da STI (2017/2018), em claro conflito, deste último, com o produto ‘estudo de reestruturação organizacional na STI’, constante do Planejamento Estratégico da STI. Essa situação, ao que parece, não só é conhecida como é considerada ‘normal’ e ocorre também com outros setores. É o que se depreende do seguinte trecho do entrevistado E10:

Pode acontecer de um produto [...] da Presidência, identificar um produto [...] com um que tenha sido lá da Administração também, pode acontecer, porque [...] na Administração ela pode minutar uma Resolução que venha [...] pra Presidência e [...] não tenha no Plano de Ação dela pra fazer a minuta, mas ela vai ter que revisar a minuta, porque muitas vezes [...] recebe [...] agora mesmo [...] tá com uma minuta sendo analisada. Chegou uma da Corregedoria e uma da Administração e [...] a gente tá criando uma outra, a gente tá usando alguma coisa dessa e alguma coisa dessa pra criar uma terceira Resolução, então **esse produto né, a minuta de Resolução pode tá lá no Plano da Corregedoria, pode tá no Plano da Administração e ainda pode tá aqui também.** [...] a gente vai revisar, vai distribuir pros Gabinetes né, vai consolidar as alterações que os Gabinetes vão propor. (E10) (grifo nosso)

Nada obstante, sobre essa situação de duplicidade de produtos, a presente pesquisadora não entende como adequada, uma vez que não é cabível atribuir para si um produto (e a consequente produtividade) que não fora realizado pelo próprio setor.

Sobre os produtos gerados pelos demais Gabinetes de Conselheiros e Auditores (não contemplando as atividades da Corregedoria e Ouvidoria), o entrevistado E9 informou que são “Relatório-Voto, Resolução, Acórdão, Despacho e Despacho Singular” e disponibilizou dois destes já feitos e publicados no Diário Eletrônico do Tribunal a título exemplificativo (Anexo D). Apesar do breve relato, foi possível verificar os produtos indicados no Procedimento de Controle Interno – PCI, de nº 7.5.1/6, bem como verificar outros, tais como, Voto, Relatório, Declaração de Voto e Voto-Vista (Anexo E).

Vencida a etapa de padronização de produtos, foi possível ao TCE-CE preestabelecer o desempenho almejado, outra característica do mecanismo da padronização dos resultados.

Sobre isso, obteve-se que a Portaria TCE-CE nº 436/16 (TCE, 2016d), em seu Anexo Único, estabeleceu, também, por meio de indicadores e metas quantitativas, o sobredito desempenho a ser atingido por cada uma das unidades do Tribunal estudadas nessa pesquisa (Anexo B), consolidando-se, portanto, como um instrumento formalizador de relevante importância para esse estudo, juntamente dos Planos de Ação mencionados no item anterior (padronização dos processos de trabalho). Acerca da quantificação das metas, o entrevistado E6 complementa que o critério estabelecido na feitura das metas depende de cada setor e do produto a ser elaborado.

No caso da Secretaria Geral o enfoque é no ‘tempo’. “É, tempo tem que ser né... tempo, mais...é mais tempo mesmo, qualidade nem tanto. Tudo é tempo! Ata é tempo, revisar e disponibilizar [...]”. De fato, consultando o Anexo Único da Portaria TCE-CE nº 436/16, observa-se que a maioria dos indicadores dessa Secretaria focam no ‘tempo’ em que o produto é elaborado (por exemplo: Índice de despachos elaborados dentro do prazo de 4 dias úteis), à exceção do indicador ‘Índice de precisão do extrato de julgamento elaborado’, que demonstra foco na ‘qualidade’ do produto. Das 13 (treze) metas de indicadores setoriais estabelecidos para essa Secretaria, 12 (doze) são em termos percentuais, como a maioria das estabelecidas para as unidades do Tribunal.

Relevante observar, no entanto, que o desempenho predeterminado é estabelecido para as unidades como sendo ‘setorial’, diferentemente apenas quanto à SECEX, a qual, além de ter metas setoriais, detém metas individuais, estabelecidas para um determinado lapso temporal e denominadas de ‘funcionais’. Sobre isto, informou o entrevistado E2 que a meta “[...] é 144 pontos no semestre praquela que tem cargo comissionado e trabalha 8 horas por dia e pros que trabalham [...] 6 horas a meta é menor”. Referida informação foi ratificada por outro entrevistado que disse “A meta é a quantidade de pontos. [...] 24 pontos por mês para quem trabalha 6 horas e 32 pontos para quem trabalha 8 horas. É basicamente por espécies, produtos, subprodutos e complexidade” (E8). O entrevistado E6 salienta, ainda, que apesar das metas da Secretaria Geral serem setoriais, alguns setores possuem apenas um servidor além do Gerente, fato que faz a meta se tornar, na prática, ‘funcional’ (individual):

[...] a gente tem uma diferença com relação à SECEX, nós temos poucos servidores por área, então tem área que só tem um servidor além do Gerente, tu tá entendendo? Então esse controle é tipo assim, o Gerente controla o indicador dele mesmo. É porque pouca gente né, por exemplo, a Gerência de Atos... (Então tem apenas um Gerente e um subordinado?) É, por exemplo, na de Atos de Publicações oficiais...

Não chega a ser uma dificuldade não, mas acho que é pior, porque eu sou responsável pela minha própria meta né. (E6)

Discorrendo sobre as metas e indicadores que envolvem as atividades da Secretaria de Administração, o entrevistado E7 fez a seguinte explicação:

[...] Nós temos aqui as metas setoriais de cada um, temos o Plano de Ação também que é [...] onde [...] envolvo, [...] crio um projeto pra cada área. Então [...] digo: ó, nesses seis meses [...] quero que você me entregue isso daqui. [...] Não só o produto deve ser entregue, às vezes até mais até projetos, uma melhoria. Mas o projeto, eu não digo assim “Eu quero que você me faça 50 Portarias em um semestre”. Não tem esse tipo de meta. Aqui ninguém tem um controle sobre isso. [...] Mas agora, por exemplo, [...] tenho metas com relação a área financeira, faça isso aqui no prazo, entendeu? Obrigações tributárias... tudo isso também na área de remuneração, obrigações tributárias têm essas metas, você tem até o dia tal pra entregar, pra enviar a GEFIP, pra enviar um documento tal. [...]. As metas você vai ver mais em indicadores setoriais. O indicador setorial não deixa de ser uma meta. Nós temos aqui vários indicadores... isso aqui através de Portaria. Você tem o indicador e a meta que ele tem pra ser realizada. Um processo, pra cada área tem os seus. E essa meta tem que ser atingida num período de seis meses [...]. **E tem também os indicadores do planejamento estratégico** da Secretaria de Administração que nós também temos metas. [...] Esse é o do Tribunal, como nele também tem indicadores pra Secretaria de Administração [...]. (E7) (grifo nosso)

De fato, coletando os documentos que formalizaram os Planejamentos Estratégicos de longo prazo (2016-2020) da Secretaria de Administração e do Tribunal de Contas como um todo, é possível constatar a existência de indicadores e metas adicionais àqueles já existentes na Portaria TCE-CE nº 436/16, diferentemente da SECEX e Secretaria Geral, as quais também aparecem contempladas no Planejamento do Tribunal, mas não possuem um Planejamento Estratégico próprio. Esta situação da Secretaria de Administração também fora observada na STI, indicando grande demanda sobre esses setores. Ressalte-se, também, que apesar de o Gabinete da Presidência ter dois produtos adicionais de sua responsabilidade previstos no Planejamento do Tribunal, não foram indicadas metas específicas para ele no referido documento.

Por fim, em relação à existência de controle e acompanhamento sobre o atingimento das metas pactuadas, o entrevistado E5, discorrendo sobre a STI, é breve ao afirmar eles existem por conta da produtividade: “A gente sempre faz... no no... até porque como envolve produtividade a gente precisa passar pra ele [Presidente] né, sempre tem essa medição né?”. Sobre o controle existente na Secretaria de Administração, E7 fala:

[...] é evidenciado, apurado semestralmente e evidenciado os que necessitam de evidência, por exemplo, o meu Plano de Ação, por exemplo, eu digo lá que eu tenho dez projetos e vou entregar tais produtos. Então a evidência é o que? É quando chegar lá no final do semestre eu tenho que ter esse produto pronto e entregue e validado [...]. (E7)

Na apuração do resultado global dessa Secretaria, o entrevistado afirma que é constantemente monitorado e ao final do semestre, encaminha para a Presidência para que esta confirme se a Unidade atingiu ou não os resultados predeterminados e posteriormente encaminhe para a Gerência de Atos Funcionais para as providências cabíveis. Resumidamente concluiu: “Então a forma como o controle é feito é... você apura e encaminha pra eles pra dizerem se tá ok ou não. Eu apurar, eu mesmo, é moleza” (E7).

Os relatos obtidos estão alinhados com os procedimentos previstos na Portaria TCE-CE nº 436/16, no sentido de que todos os Secretários, o Chefe do Gabinete da Presidência e os Gestores dos demais Gabinetes (Conselheiros e Auditores) devem apurar os resultados dos indicadores setoriais de suas unidades; preencher o formulário de ‘Avaliação de Produtividade’ previsto na Resolução Administrativa nº 06/2010 (TCE, 2010), alterada pela Resolução Administrativa nº 11/2016 (TCE, 2016c), considerando a forma de apuração estabelecida naquela Portaria; e, em pós, devem encaminhar o formulário à ‘Gerência de Atos Funcionais’ acompanhado de relatórios extraídos dos sistemas informatizados do Tribunal no caso dos indicadores calculados de forma automática ou juntamente da memória de cálculo e apresentação das evidências para os casos de indicadores calculados de forma manual.

Na SECEX constatou-se, ainda, a existência de controle sobre o atingimento das metas por meio de um sistema informatizado criado pela própria STI do Tribunal, o qual permite o acompanhamento em tempo real das metas estabelecidas, de forma individualizada (E2; E1), bem como de forma setorial, a depender do perfil de acesso estabelecido (E9). O Anexo F apresenta a tela de abertura desse sistema, denominado de ‘Sistema de Acompanhamento e Gestão de Indicadores – SAGI’. Com o sistema SAGI, o entrevistado E2 acredita que todos realizam o controle das metas, do menor escalão ao mais alto.

Por último, sobre a produtividade dos Gabinetes e o seu devido acompanhamento cabe, ainda ressaltar, importante constatação. É que, mesmo não havendo meta preestabelecida para os mesmos em relação à quantidade de processos julgados, constatou-se seção específica no portal eletrônico do Tribunal, de divulgação mensal do número de processos julgados por Gabinete (Anexo G), o que demonstra uma tendência para a criação de um indicador nesse sentido, além de uma “cobrança” informal por parte da Presidência por mais produtividade.

4.2.5 Ajustamento mútuo

A existência de comunicação informal entre os indivíduos para a conclusão de suas atividades foi verificada em todas as unidades analisadas do TCE-CE, tanto de forma ‘intra’ como ‘entre si’.

As comunicações são, em regra, formais, tipo coerente com a própria natureza institucional do Tribunal, de órgão público, no qual há a necessidade de registrar/formalizar/documentar os seus atos. Nada obstante, constatou-se que esse aspecto formal não obsta as comunicações informais, bem como não diminui a sua importância.

No caso da SECEX, onde residem as atividades mais técnicas e complexas do Tribunal, o entrevistado E9 afirmou que há intenso ajuste mútuo interno entre os trabalhadores, haja vista o caráter multidisciplinar de conhecimentos exigidos pelos trabalhos realizados dentro da maior parte dos setores desta Secretaria. “Sou formado em Direito e muitas vezes tem questões difíceis de contabilidade aí corro pra pedir ajuda pros colegas! Eles me explicam bem direitinho, há um clima de solidariedade muito bom aqui”. Tal afirmação é coerente com a resposta obtida pelo entrevistado E2 quando do questionamento sobre a padronização de habilidades.

Em relação à comunicação entre os diferentes setores dessa mesma Secretaria, o predomínio, conforme dito, é da comunicação formal, porém, a depender do assunto e de sua complexidade, o ajustamento mútuo pode ser mais eficiente. É o que afirma o entrevistado E8:

Olha só, é... no caso das Prestações de Contas, eles tem uma certa dependência com relação às especializadas, se ao deparar em algum elemento que tem uma certa limitação avaliar aquilo ali, normalmente ele interage com as áreas especializadas. Um caso bem simples, bem claro: temos um Contrato de TI, existe algum superfaturamento, existe algum edital, houve algum direcionamento... normalmente isso aí é remetido para área especializada de TI para ser avaliado. Então existe essa inter-relação aí entre Gerências...depende do caso, mas existe essa interação. Não é autônomo não. Essa interação é totalmente formal porque no processo tem que ser... tem que ter um documento solicitando um parecer de uma área especializada, então formaliza. Assim, eu digo no sentido de lá nos autos tem que fazer e normalmente é um pedido que tem que ser dado, um parecer de uma área especializada. Dependendo da complexidade porque se for uma coisa simples basta conversar com um colega e você consegue resolver isso daí. (E8).

Sobre o mesmo questionamento, o entrevistado E2 corroborou a informação já obtida anteriormente:

Sim, é necessário interligação com outros setores. Quando eu preciso de uma informação de uma Gerência especializada, para dentro do Processo, ela não pode

ser informal, tem que ser formalizada. Mas também tem alguns ajustes aqui ou aculá informais, depende do assunto. (E2)

No caso da comunicação entre a Secretaria Geral e outras unidades, a situação é semelhante à da SECEX: em regra as comunicações são formais, porém, a depender do assunto ou da celeridade necessária, o ajustamento mútuo pode ser mais apropriado.

Sim, temos essa questão. [...] Também nós temos interação com a Presidência, a gente com a Secretaria de Administração. Essa interação é formal, comunicação interna, mas existem as questões mais oficiosas também, tá entendendo? Mas geralmente se for alguma coisa que for necessário que a gente registre é formal né. Essa aí é a regra né. Pode ser informal, vai depender do assunto, da rapidez (E6)

Nos Gabinetes de Conselheiros a comunicação entre os integrantes é intensa e naturalmente informal, tanto entre os Assessores e a Chefia, quanto entre eles mesmos (E9). “Lá se discute o peso das decisões nos processos, a repercussão... é uma responsabilidade muito grande, tem que haver um consenso entre os integrantes, que normalmente são muito unidos” (E9). A parte do trabalho que exige comunicação com outros setores também não foge à regra, sendo formalizada por Comunicação interna, Despacho, Despacho Singulares, mas muitas vezes ocorrem ajustes informais via telefone mesmo ou por rápidas reuniões presenciais (E9).

Na Secretaria de Administração e STI obteve-se respostas imprecisas acerca da prática desse mecanismo, não obstante, é importante lembrar, conforme descrito em itens anteriores, que o mecanismo de ajustamento mútuo surgiu como impulsionador de outros mecanismos de coordenação no âmbito dessas unidades: na Secretaria de Administração, viabilizando parte da supervisão direta e a padronização de habilidades em alguns setores; e na Secretaria de Tecnologia da Informação, atuando junto ao mecanismo da supervisão direta.

É interessante lembrar que essa situação também foi constatada na SECEX e nos Gabinetes de Auditores e Conselheiros (à exceção da Presidência), quando apareceu presente na padronização de habilidades e padronização de resultados/*outputs*; e proporcionando a supervisão direta e impulsionando a padronização das habilidades, respectivamente.

Por fim e não menos importante, verificou-se, em consulta à *Intranet* do Tribunal, a existência de relevante número de forças-tarefas (atividade específica e logo após dissolvida) e Comitês permanentes (grupo interdepartamental que se reúne regularmente para discutir assuntos de interesse comum) dentro do Tribunal de Contas, agrupamentos estes que são denominados por Mintzberg (2009), conforme visto anteriormente, como ‘instrumentos de interligação’.

As forças-tarefas foram identificadas na forma de ‘Comissões’, ‘Comitês’ e ‘Grupos de Trabalho’. No caso das Comissões, foram verificadas as seguintes: Comissão de Elaboração do Projeto de Modificação e Aperfeiçoamento do Plano de Cargos e Carreiras; Comissão Especial responsável pela seleção de Consultor Individual; Comissão Supervisora do 7º Processo Seletivo de Estagiários de Nível Superior; Comissão de Fiscalização/Acompanhamento do Contrato nº 21/2016; Comissão de Correição; Comissão de Avaliação do Estágio Probatório; e Comissão de Concessão da Gratificação de Incentivo a Titulação (GIT). No caso dos Comitês foi identificado apenas o de Avaliação de Desempenho. Já quanto aos Grupos de Trabalho, estes foram dois: Grupo de Trabalho para Operacionalizar a Implantação do eSocial; e Grupo de Trabalho de Estudos sobre as possíveis fontes de captação de recursos financeiros.

Os ditos ‘Comitês permanentes’ foram identificadas nas mesmas três formas praticadas nas forças-tarefas. No caso das Comissões, foram as seguintes: Comissão Permanente de Licitação; Comissão de Jurisprudência; Comissão de Regimento; Comissão de Ética; Comissão de Processo Administrativo Disciplinar; Comissão de Sindicância; Comissão de Avaliação de Documentos (CPAD); Comissão de Recebimento de Material; Comissão Especial de Estudos Jurídicos; Comissão de Vistoria e Avaliação de Bens Móveis; Comissão de Autoavaliação do TCE-CE; e Comissão de Gestão do teletrabalho. Por sua vez, os Comitês foram os seguintes: Comitê Gestor de Segurança da Informação; Comitê Diretivo de Tecnologia da Informação; Comitê Gestor do Portal do TCE-CE; Comitê Estratégico; Comitê Estratégico de Comunicação Social; Comitê Gestor da Qualidade de Vida no Trabalho; e Comitê Gestor de Logística Sustentável. No caso dos Grupos de Trabalho foi identificado apenas o do Marco de Medição de Desempenho e Apuração do Indicador de Desempenho Institucional.

Tais instrumentos envolvem, ao mesmo tempo, trabalhadores de diferentes unidades do Tribunal, consolidando, portanto, o entendimento nesta pesquisa, da prática do mecanismo de coordenação de ajustamento mútuo em todas as unidades estudadas.

De todo o exposto, verificados os mecanismos de coordenação presentes nas unidades do Tribunal de Contas, um quadro-resumo a respeito dos mesmos fora feito no item 4.4, visando apurar o mecanismo de coordenação predominante e analisá-lo em conjunto da parte-chave e do tipo de descentralização prevalecente verificados. Ato contínuo, será identificada e discutida a configuração organizacional predominante no TCE-CE, segundo a Teoria das Configurações de Mintzberg.

4.3 Parte-chave da estrutura organizacional e tipo de descentralização prevalente

Com base na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas, identificou-se os seguintes responsáveis como sendo a Cúpula Estratégica da Teoria de Mintzberg: Presidente e Secretários (Secretário de Controle Externo, Secretário de Administração, Secretário-Geral e Secretária de Tecnologia da Informação). Em relação à Linha intermediária, Mintzberg (2009, p. 25) afirma que “a cúpula estratégica está conectada ao núcleo operacional pela cadeia de gerentes intermediários que possui autoridade formal”. Sobre este assunto, as opiniões foram divergentes. Ora a opinião dos entrevistados era no sentido de que a conexão é proporcionada pelo Secretário de Controle Externo, ora pelo Secretário-Geral. Um entrevistado comentou ainda que ambos eram o elo. Os trechos a seguir evidenciam isso, respectivamente:

O Secretário [de Controle Externo] é que trabalha nessa ligação. Só ele, eu acho que só o [nome suprimido]. (E8)

É o Secretaria Geral que faz essa intermediação! O Secretário de Controle Externo é o operacional! Ali é como ele tá...inclusive ele tá querendo fazer isso... ele faz a Auditoria e para né? ele não pode ser uma linha de transição, aliás, intermediária. (E6)

Na SECEX o [nome suprimido] faz esse elo [...]. Mas a Secretaria Geral também pode ser considerada por que embora no organograma a Secretaria Geral não esteja entre a SECEX e a Cúpula [...], os processos antes de saírem daqui [...] eles precisam ir pra Secretaria Geral, [...] não posso mandar eles diretamente pros Gabinetes, [...] tenho que mandar antes para Secretaria Geral e lá eles fazem um Despacho e encaminham pro Gabinete do Conselheiro. Não sai processo daqui sem passar pela Secretaria Geral. (E2)

De fato, a depender da informação a ser tratada/tramitada, pode haver ligação com a Cúpula Estratégica por meio destes dois Secretários.

O Núcleo Operacional do Tribunal, ou seja, os profissionais responsáveis pela execução da atividade-fim do órgão, são os servidores alocados nas unidades da Secretaria de Controle Externo. Todos eles são ocupantes de cargo efetivo da instituição, ou seja, cargos restritos à profissionais devidamente aprovados em concurso de provas e títulos conforme determina a Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ressalte-se que esta cultura de manter apenas concursados na SECEX, segundo o entrevistado E3, é recente na instituição. Ainda em relação a esta parte, nota-se, pelo atual organograma do Tribunal, que o mesmo aparenta ser o baixo escalão hierárquico da instituição.

Conseguiu-se identificar somente por meio das entrevistas, que os analistas da tecnoestrutura segundo a Teoria de Mintzberg estão pulverizados no Tribunal. Cada gestor máximo das unidades é responsável por planejar, criar ou colocar em prática, quando já

existentes, mecanismos de padronização. Tem-se na Secretaria de Controle Externo, por exemplo, a figura do Secretário elaborador, aglutinador ou responsável pelo aceite das padronizações necessárias. Já nas unidades que detém ligação direta com o Gabinete da Presidência, tem-se a posição do Chefe do Gabinete como agente padronizador.

Com relação às Assessorias de Apoio, constatou-se que são predominantes no Tribunal de Contas. Os profissionais que têm essa responsabilidade podem ser encontrados em qualquer local da organização, do mais baixo ao mais alto escalão hierárquico do TCE-CE, em sintonia com a teoria de Mintzberg (2009, p. 28) quando afirma “As unidades de apoio podem ser encontradas em vários níveis de hierarquia, dependendo dos receptores de seus serviços.”.

Além disso, quando Mintzberg (2009, p. 28) afirma, em relação às atividades de Assessoria de Apoio, que “nenhuma dessas atividades faz parte do núcleo operacional [...]”, conclui-se que as mesmas compreendem as atividades-meio do órgão.

Disso posto, identificou-se na estrutura organizacional do Tribunal como ‘Assessorias de Apoio’ todas as unidades fora do âmbito da Secretaria de Controle Externo, cada uma fornecendo diferentes tipos de assessoria, simples ou especializadas, a depender do nível de complexidade das tarefas. São elas: Secretaria Geral, Secretaria de Administração, Secretaria de Tecnologia da Informação, Instituto Plácido Castelo, Gabinetes, Comissões etc.

Ressalte-se que, aprofundando-se mais na Teoria de Mintzberg, pode-se considerar a Secretaria de Tecnologia da Informação como unidade híbrida de Assessoria e Núcleo Operacional, uma vez que fornece serviço direto e necessário para o andamento normal das atividades da Secretaria de Controle Externo. Nesse raciocínio, portanto, podem aparecer outras unidades de caráter híbrido, todavia decidiu-se não aprofundar neste sentido, mas apenas evidenciar essa possibilidade.

Conforme exposto em subitem anterior, Mintzberg (2009) representou as cinco partes da configuração de uma organização como forças atuantes em sua estrutura, de tal modo que a Cúpula Estratégica representa a força para centralizar; a Tecnoestrutura a força para padronizar; a Assessoria de Apoio força para colaborar; a Linha intermediária força para fragmentar; e o Núcleo Operacional força para profissionalizar. Assim, identificadas as cinco partes da estrutura organizacional do Tribunal, passasse-se a percepção das forças: forte foi aquela para a centralização, um dos tipos de descentralização (ou não) descritos na Teoria de Mintzberg. Explica-se.

De acordo com o Regimento Interno do TCE-CE, conforme visto anteriormente, o Tribunal organiza-se em estruturas colegiadas, quais sejam: o Plenário, a Primeira Câmara e a

Segunda Câmara. Em relação ao Plenário, tem-se que este somente pode se reunir e decidir com a presença da maioria absoluta de seus membros (TCE, 2007b); já as Câmaras, só podem se reunir e decidir com a presença de todos os seus membros (TCE, 2007b). Tais estruturas consolidam, portanto, o regime representativo no Tribunal de Contas.

As decisões internas que afetam o Tribunal como um todo, tanto em relação à área meio quanto em relação à área-fim, são tomadas pelo Plenário da Corte, ficando as Câmaras restritas ao, por exemplo, julgamento dos processos.

Ocorre que, a maioria dos entrevistados expressou opinião no sentido de que a Alta Administração atual está sempre elaborando meios para tomar ciência de todos os acontecimentos e procedimentos que acontecem no âmbito interno da organização. Nada ou quase nada é aprovado ou autorizado sem o visto da Presidência ou de seu assessor imediato, evidenciando uma real e grande força nessa intenção. Além disso, contata-se nos normativos do Tribunal de Contas, que é competência formal apenas do Conselheiro-Presidente encaminhar ao Plenário questões emergentes inerentes ao órgão, ficando os demais Conselheiros com a atribuição principal de instruírem os processos que lhes são distribuídos.

A entrevista com o gestor E4 foi bastante esclarecedora, tendo sido considerada pela presente pesquisadora como um ponto chave final para uma conclusão sobre este assunto. Disso posto, evidencia-se um dos trechos mais importantes:

Os Conselheiros no Plenário estão mais preocupados é com os processos deles, uma ou outra coisa diferente que aparece na sessão normalmente é levada pelo Presidente [...] raramente algum Conselheiro incita uma demanda. Isso é responsabilidade do Presidente. Tudo que vai pro Pleno normalmente passa por ele, é de origem dele ou dos Secretários. (E4)

Observou-se também na fala de 3 entrevistados (E2, E8 e E1), conforme evidenciado nos subitens anteriores, uma força dentro do Tribunal para a padronização, a qual hoje encontram-se em algumas áreas em forma embrionária, uma vez que, no caso da padronização dos processos de trabalho (conteúdo), consiste apenas em “orientações” e “direcionamentos” e, no caso da padronização das habilidades, encontra-se com projeto em andamento.

Observa-se, portanto, que há duas forças presentes no TCE-CE, uma força para centralizar e outra para padronizar. Sobre a força para padronizar, percebeu-se que ela está advindo de uma intenção de tornar o Tribunal em uma organização mais burocrática, entendendo-se burocrática no sentido de mais organizada, alinhada e esquematizada, visando dar maior celeridade aos trabalhos mais complexos, bem como mais qualidade aos trabalhos da área meio.

Essa força para a padronização é alavancada pelos analistas da tecnoestrutura e, embora essa força seja oriunda de integrantes também da Cúpula Estratégica, não sobrepuja a força da centralização, uma vez que, para que as padronizações sejam, de fato, colocadas em prática, há necessidade de ciência, revisão, aprovação e/ou autorização da Presidência, evidenciando, portanto, para o Tribunal, neste ponto de análise, a preponderância do Presidente na Cúpula Estratégica.

4.4 Configuração organizacional predominante

Considerando a análise de resultados realizada nos subitens anteriores, segue-se para a confecção de um quadro-resumo a respeito dos mecanismos de coordenação verificados nas unidades estudadas do TCE-CE, para, empós, junto da parte-chave e do tipo de descentralização prevalente verificados, identificar a configuração organizacional predominante no TCE-CE, segundo a Teoria das Configurações de Mintzberg.

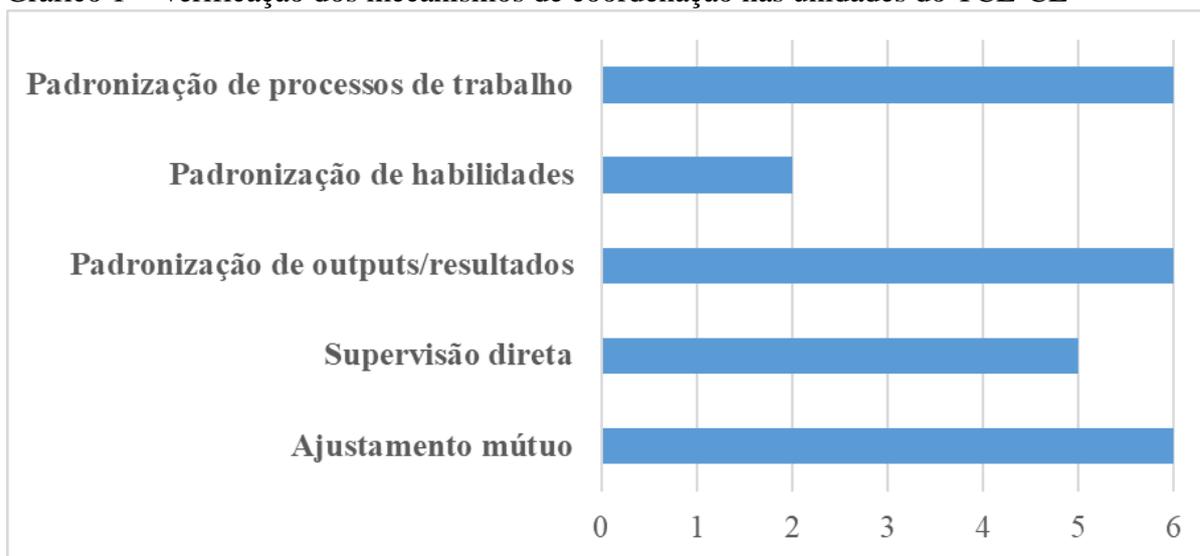
Quadro 7 – Mecanismos de coordenação verificados nas unidades do TCE-CE

UNIDADES	MECANISMOS DE COORDENAÇÃO VERIFICADOS
Secretaria de Controle Externo (SECEX)	Supervisão direta
	Padronização de processos de trabalho parcial
	Padronização de habilidades
	Padronização de <i>outputs</i> /resultados (setorial e individual)
	Ajustamento mútuo
Secretaria de Administração	Supervisão direta
	Padronização de processos de trabalho parcial
	Padronização de <i>outputs</i> /resultados (setorial)
	Ajustamento mútuo
Secretaria de Tecnologia da Informação	Padronização de processos de trabalho parcial
	Padronização de habilidades parcial
	Padronização dos <i>outputs</i> /resultados (setorial)
	Ajustamento mútuo
Secretaria Geral	Supervisão direta
	Padronização de processos de trabalho parcial
	Padronização dos <i>outputs</i> /resultados (setorial)
	Ajustamento mútuo
Gabinete da Presidência e unidades subordinadas	Supervisão direta
	Padronização de processos de trabalho parcial
	Padronização dos <i>outputs</i> /resultados (setorial)
	Ajustamento mútuo
Gabinetes dos Conselheiros e Auditores	Supervisão direta
	Padronização de processos de trabalho parcial
	Padronização dos <i>outputs</i> /resultados (setorial)
	Ajustamento mútuo

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Os resultados elencados no Quadro 7 evidenciam que os mecanismos de coordenação padronização dos *outputs*, ajustamento mútuo e padronização dos processos de trabalho foram verificados em todas as 6 (seis) unidades estudadas, enquanto o mecanismo da supervisão direta fora verificado em 5 (cinco) unidades e a padronização de habilidades em 2 (duas). O Gráfico 1 a seguir ilustra este resultado para uma melhor visualização.

Gráfico 1 – Verificação dos mecanismos de coordenação nas unidades do TCE-CE



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

De acordo com o Quadro 7 e o Gráfico 1, verifica-se que o Tribunal detém não apenas um mecanismo de coordenação predominante, mas dois: a padronização dos *outputs/resultados* (100% das unidades) e o ajustamento mútuo (100% das unidades). A padronização dos processos de trabalho, embora tenha sido verificada em todas as unidades estudadas, não se mostrou de maneira completa, fato pelo qual não está sendo considerada dentre os mecanismos predominantes.

Outro resultado que não pode ser desconsiderado é o do mecanismo de coordenação da supervisão direta, o qual foi verificado em 5 unidades estudadas, diferentemente da padronização de habilidades que pouco foi verificada (2 unidades, tendo sido ainda parcial na STI).

Analisando estes resultados juntamente da parte-chave (cúpula estratégica) e tipo de descentralização prevalecente (centralização) verificados, identifica-se como configuração organizacional predominante no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, um modelo equivalente à Estrutura Simples da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, carregando, todavia, forte característica da Forma Divisionalizada (padronização dos *outputs/resultados*) e da *Adhocracia* (ajustamento mútuo), bem como relativo parâmetro da Burocracia Mecanizada

(formalização do comportamento) e da Burocracia Profissional (treinamento). Em resumo, pode-se concluir que o Tribunal de Contas se constitui em um modelo híbrido de estrutura organizacional, assim como também constatado nos estudos de Ferreira (2016), Eduardo (2016), Lima et al. (2014), Cunha et al. (2011), Madeira e Pereira (2011), Urbanavicius Jr. (2008), Paula et al. (2008), Aguiar e Martins (2006) e Presser (2005).

A predominância na configuração de Estrutura Simples se deve ao fato da combinação de um intenso mecanismo de coordenação baseado na supervisão, proporcionado por seu fluxo de autoridade formal e agrupamento das unidades; com a preponderância da Cúpula Estratégica do Tribunal sobre as decisões a serem tomadas, na figura de seu Presidente e Secretários; e a predominância de um modelo de tomada de decisões centralizado.

De acordo com Mintzberg (2009), conforme visto, a concentração de poder é inerente às Estruturas Simples, comumente próprias às organizações pequenas e jovens, com poucos gerentes e baixo número de profissionais no núcleo operacional. Logo, chama atenção, portanto, a aproximação do TCE-CE para com esse tipo de configuração, haja vista ser uma organização com mais de 80 anos de existência e muitos servidores/colaboradores. Aspectos organizacionais inconsistentes com as configurações estruturais identificadas, também foram verificados nos estudos de Ferreira (2016) e Aguiar e Martins (2006).

Além disso, observou-se que a configuração organizacional predominante do Tribunal é significativamente variável, uma vez que os três pilares da análise, quais sejam, os mecanismos de coordenação, parte-chave e tipo de descentralização, são diretamente afetados pelo modo de gestão e liderança do Presidente do Tribunal, características estas que podem se modificar em um determinado período de tempo, a depender do período de tempo em que um(a) Conselheiro(a) permanece no Cargo de Presidente, percepção esta semelhante à de Hardy e Fachin (2000), que identificaram nas unidades estudadas que o processo de tomada de decisão e localização do poder decisório modifica-se conforme o estilo de liderança, a história da instituição e a importância de determinados setores; à de Paula et al. (2008), que perceberam que o perfil das organizações estudadas poderia mudar de acordo com a natureza das atividades desenvolvidas; e a de Eduardo (2016), que conclui que a parte chave da instituição exercia papel fundamental na escolha e definição de elementos estruturais que determinariam o tipo de estrutura organizacional e, conseqüentemente, a sua eficiência.

Ademais, tendo em vista a constatação concomitante, no Tribunal de Contas, de características de outros tipos de configurações organizacionais, cabe tecer, também, alguns comentários adicionais.

Em relação à configuração Divisionalizada, da qual o Tribunal carrega forte

característica (padronização dos *outputs*/resultados), entende-se que provenha do fato da estrutura deste Órgão ser desmembrada em 6 grandes setores responsáveis por atividades e produtos diversificados, como também pela importância da linha intermediária e gerentes das divisões na geração de resultados. Mintzberg (2009) afirma que essas divisões de atividades proporcionam maior autonomia aos setores, ficando livres da necessidade de coordenação com as outras unidades.

Outro forte mecanismo de coordenação verificado fora o ajustamento mútuo, característico da configuração *Adhocrática*. Conforme visto, esse resultado se deu por conta de múltiplos fatores, dentre eles, a existência de relevante número de forças-tarefas e comitês no Tribunal, ambos com objetivo de integrar membros de vários setores para discutirem assuntos específicos e formular propostas, fato coerente com o objetivo principal nas *Adhocracias* que é a execução de projetos inovadores, que, na maioria das vezes, envolvem atividades, habilidades e conhecimentos diversos que exigem a união de esforços e o bom relacionamento de equipes multidisciplinares (MINTZBERG, 2009).

Outros fatores relevantes relacionados à *Adhocracia* que levaram à utilização do mecanismo de ajustamento mútuo foram: necessidade de lidar de forma mais ágil, flexível e inteligente nas decisões do dia a dia, tanto complexas quanto simples, burlando, assim, mas sem prejuízos, elementos formais próprios do setor público; formar decisões do dia a dia, restritas às unidades ou a pessoas, de maneira democrática; dinamismo para absorver demandas urgentes não previstas; e possibilitar e/ou impulsionar a realização de outros mecanismos de coordenação.

O modelo da Burocracia Mecânica também aparece, ainda que de maneira incompleta, por conta da presença e adoção de várias normas e regras dentro do Tribunal de Contas, as quais regulam o comportamento por meio de especificações associadas à descrição das tarefas e ao fluxo de trabalho (parâmetro da formalização do comportamento). Na teoria de Mintzberg, o núcleo operacional do modelo mecanizado apresenta tarefas simples, requerendo mínima habilidade e pouco treinamento, o que demonstra que esse tipo de configuração, de fato, não iria predominar no Tribunal de Contas.

Por fim, em relação à relativa aproximação com o modelo de Burocracia Profissional, tem-se que isto pode ser entendido pelo fato da atividade-fim do Tribunal de Contas ser altamente técnica e complexa (auditoria governamental, fiscalização de obras públicas, avaliação da gestão pública, auditoria de tecnologia da informação, atividade jurídica etc.), exigindo dos trabalhadores dessa área, alto nível de conhecimento e habilidades. Assim, tem-se que treinamento é um parâmetro forte no âmbito da Burocracia Profissional,

uma vez que são necessários anos de estudos para atingir uma formação adequada e, ao final, muitas profissões ainda passam por uma avaliação realizada pela entidade profissional, que determina se o profissional possui as habilidades, os conhecimentos e as normas necessárias para seguir na profissão. Ressalte-se, ainda, que o processo não se esgota nesse ponto: o treinamento e a atualização são contínuos e nunca terminam (MINTZBERG, 2009), conforme verificado no TCE-CE.

4.5 Potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional

Em relação às potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional do TCE-CE, obteve-se dos entrevistados as informações evidenciadas e comentadas a seguir.

Referindo-se à Secretaria de Controle Externo (SECEX), área-fim do Tribunal, o entrevistado E8 apontou um incremento em seu potencial. É que, tendo sido a nova estrutura da mesma, fruto de uma reflexão para suportar um novo modelo de ação para o Tribunal, foi levado em consideração, a princípio, dois novos pontos: conceitos de governança e de gestão (E8).

No aspecto da governança, seriam os responsáveis o próprio Secretário, auxiliado pelo Secretário Adjunto e Chefes das duas Assessorias, no intuito de melhorar a interface entre as diretrizes da Alta Gestão/Presidência e as ações efetivas do controle externo.

Nós fazemos hoje esse trabalho da governança no aspecto de que [...] O que é que a Presidência quer? O que é que essa gestão atual do [nome suprimido] quer? Rapaz, quero isso, quero um Tribunal assim assim assado... ó a gente vem aqui traduz isso aqui em termos de projetos e ações e repassa para a fase que é gestão (E8)

Na visão desse mesmo entrevistado, as mudanças introduzidas na SECEX contribuirão diretamente para o alcance da missão institucional do Tribunal de Contas.

[...] eu acho que essa mudança, essa reestruturação [...] foi pensada da melhor forma pra contribuir de forma mais efetiva né com a missão do Tribunal. Dar mais agilidade, dar mais celeridade na implementação dos processos. E outra coisa, não só isso aí, é numa visão de tornar o Tribunal mais efetivo, certo. Aquilo que ele faz é realmente é relevante, tem importância em detrimento de coisas menos importantes. Hoje está trabalhando um amadurecimento aí de que nós não vamos fazer tudo, nós dentro da nossa limitação de recurso fazemos aquilo que é relevante, aquilo que é efetivo, aquilo que dá resultado, certo. [...] (E8).

Contrariamente ao pensamento de E8, as percepções dos entrevistados E2, E1 e E4 foram no sentido de que a atual configuração do Tribunal trouxe limitações para a atividade-fim quando se compara à estrutura anterior.

Na visão de E2, existem hoje três dificuldades: morosidade e lentidão no percurso dos processos, uma vez que, no modelo atual, todos os processos têm que passar, obrigatoriamente, pelas recém-criadas Diretorias, sendo que as mesmas não têm apoio, diferentemente das Gerências, nas quais cada Gerente tem dois Assessores; a questão da capacidade técnica dos servidores; e a capacidade gerencial das lideranças. O trecho a seguir evidencia essa percepção.

Assim, hoje, nessa divisão [...] acho que isso não facilita... na configuração não facilita muito não, a configuração que está hoje. O intuito da mudança não era piorar, mas ela acabou atravancando algumas coisas... todos os processos tem que passar pelas Diretorias e [...] não tem apoio... [...] a mesma coisa são os Gerentes, estão ocupadíssimos com suas atividades... os Gerentes ao menos tem o apoio dos Assessores, mas também já são ocupadíssimos com as suas atividades de produção, produção, produção... e não conseguem dar o apoio que se pensou para a Gerência... com isso a Gerência também não consegue dar apoio pra Diretoria... e isso acarreta lentidão, procedimentos morosos. E fazendo uma crítica de todos, acho que as Gerências e as próprias Diretorias, elas elas... não sei até que ponto elas estão ocupadas por pessoas capazes nesse processo de fazer as coisas andarem, caminharem né... é uma autocrítica também né? [...] Poderia ter mais capacitação na atividade-fim e capacitação das lideranças... mais capacitação de todos e principalmente das lideranças [...] É mais no sentido gerencial mesmo... [...] (E2)

E1 ratifica a percepção de E2 quando expressa que uma maior capacitação dos integrantes seria necessária para a melhor execução das atividades, bem como acrescenta que “[...] a estrutura organizacional que a gente tem hoje, em termos de pessoas aqui, eu acho que tem poucas pessoas pra muito trabalho [...]”. E4 também corrobora a visão de E2 quando expressa a percepção de que os Diretores e Gerentes integrantes da estrutura da SECEX perderam o apoio que antes era recebido por meio da figura do subdiretor, a saber:

Outro retrocesso que eu acho é a questão dos Subdiretores, eles hoje não existem mais, existem os Assessores que não substituem os seus [...] Gerentes ou na ausência de um Gerente, aquele Assessor não responde, não assina, não atende uma demanda, então isso para mim é totalmente sem sentido, os Gerentes ficaram sem apoio... Antigamente o Subdiretor, era justamente a missão dele né, a função dele, a atribuição dele, era substituir nos impedimentos, então a responsabilidade recaía sobre aquela pessoa... o Geren... o Diretor não tava, o Subdiretor passava a responder... agora não tem mais essa figura, aí tem uma pessoa dentro que ganha diferenciado do outro só pra ele trabalhar 8 horas, sem nenhuma... sem nenhuma atribuição de de gerência, de de responsabilidade, de responder pelo setor... qual o sentido disso? Ter uma pessoa, uma única pessoa trabalhando 8 horas ganhando um pouco mais só para produzir mais?... Eu não entendo, deveria ter uma função gerencial para compartilhar, pra substituir o outro quando não tiver... pra mim isso é um retrocesso total do que era... da estrutura que era anterior (E4).

Referindo-se à Secretaria de Tecnologia da Informação, E5 conseguiu apontar uma dificuldade e um aspecto potencializador. Inicialmente, como dificuldade, E5 aponta fator já percorrido em subitem anterior: a menor e mais informal estrutura dentro do Tribunal de

Contas do Estado, não tendo sido “contemplada” nesse último processo de reestruturação organizacional. Sobre isso, outro entrevistado falou (E3): “é uma demanda antiga que a Secretaria de TI tinha que ter mais setores... na prática tem os setores, mas não está formalizado... precisa ter cargos e pra isso os cargos têm que ser criados por Lei. Na prática funciona bem departamentalizado”. Já como ponto positivo, E5 menciona ser:

[...] o fato da Secretaria de TI ela tá ligada diretamente à alta gestão né, ela não tá vinculada à outra Secretaria e sim ligada direto ao Presidente. Antes era ligada à Secretaria Geral [...] e hoje é direto com a Presidência entendeu? É o fato dela tá ligada diretamente à Presidência, subordinada diretamente à Presidência. Né então isso é um ponto muito... é uma boa prática e um fator muito positivo... né. (E5)

O fato de Secretarias não estarem mais vinculadas à Secretaria Geral, podendo atualmente dirigirem-se diretamente à Alta Gestão, foi assunto mencionado por mais 2 (dois) entrevistados, uma vez que tal medida não se restringiu à STI. Em verdade, esse canal fora aberto para todas as Secretarias. O entrevistado E3 foi um dos que discorreram sobre o assunto:

[...] a estrutura anterior tinha essa vinculação, era uma subordinação, [...] a Secretaria Geral [...] aqui e as três Secretarias subordinadas e vinculadas. [...] antes [...] o Secretário dava era o conforme em todos os processos que vinham das Inspetorias, da Secretaria de Controle Externo... só iam pro Relator depois que o Secretário Adjunto desse o conforme... Na prática começou a haver assim tipo uma ligação direta mesmo com a Presidência [...]. Então acho que essa gestão atual ela quis tornar a Secretaria mais como um órgão de *staff* mesmo... [...]...que sai da linha hierárquica... fica mais como uma Assessoria da Presidência, não é uma vinculação direta. [...] ela tá funcionando como *staff*, que não tem vinculação de nenhuma das 3 Secretarias mais [...] do jeito que tá aqui, todas as Secretarias aqui são tudo independente da Secretaria Geral... todas essas Inspetorias e tal, ninguém tem mais vinculação com a Secretaria Geral. (E3)

E3 explica, ainda, que o modelo de configuração anterior, no qual o Secretário-Geral comandava as demais Secretarias, fora oriundo de estudos em vários modelos de Tribunais de Contas, em Regimentos e organogramas, que demonstraram não haver uma padronização organizacional em relação a esse ponto. Diante, portanto, de diferentes possibilidades, E3 afirma que o TCE-CE adotou um modelo praticado em outros Tribunais onde havia a figura de um ‘Diretor-Geral’ que fazia a função de coordenador tanto as Secretarias como as Sessões, fazendo o elo com o Presidente. “Era como se fosse o homem do Presidente, [...] quase assim um Primeiro-Ministro”. O trabalho e poder do mencionado ‘Diretor-Geral’ era, portanto, a figura anterior do Secretário-Geral do TCE-CE.

Esta mudança também foi ratificada na entrevista com E4, que assim informou:

[...] quem comandava era o Secretário-Geral e no caso, o, o [nome suprimido], enquanto Secretário, ele tinha muito força, nitidamente, muitas competências, porque antigamente o Secretário-Geral comandava as três Secretarias do Tribunal [...] assim na época do [nome suprimido] ele tinha um respeito muito grande pelo Secretário-Geral assim como eu, então, quando qualquer coisa que eu queria propor, uma Instrução Normativa, uma Resolução, eu levava pro Secretário para ele tomar um conhecimento [...] eu não fazia qualquer ato sem antes conversar com o Secretário-Geral, eu respeitava demais essa hierarquia [...] era quase como se ele fosse um Vice-Presidente, era um elo entre a gente e a Presidência. [...] todos os processos que saíam da SECEX, da Secretaria de Administração e STI, passavam antes pelo Secretário-Geral, aí foi examinado o fluxo e acharam melhor separar, aí agora [...] não passam mais nada pela Secretaria Geral, vai direto pra Presidência, só a Secretaria de Controle Externo que passa. (E4)

A princípio, quando o entrevistado mencionou “não passam mais nada pela Secretaria Geral, vai direto pra Presidência, só a Secretaria de Controle Externo que passa”, suscitou-se uma possível contradição com o informado anteriormente pelo entrevistado E3, uma vez que o mesmo havia afirmado que não havia mais qualquer vinculação de nenhuma das 3 Secretarias (de Administração, STI e SECEX) com a Secretaria Geral.

Nada obstante, prosseguindo a entrevista com E3, naturalmente veio a explicação: a Secretaria Geral continua fazendo e acompanhando todo o rito processual, desde o momento em que o processo é protocolado no Tribunal até o seu trânsito em julgado e posterior arquivamento. O que de fato mudou fora a atribuição de “dar o conforme” nos processos, procedimento obrigatório antes do envio aos Conselheiros Relatores, como uma espécie de revisão e ‘aprovação’ da sugestão da área técnica (E3).

A Secretaria Geral então ficou cuidando de que? das Sessões (de toda aquela rotina de operacionalizar as sessões), mas tem também a parte do processo, porque o processo entra no protocolo e tem todo o trâmite de... o processo eletrônico também entra no protocolo e faz todo o caminho dele... a Secretaria distribuía para o setor competente, aí é o setor competente instrui o processo e na volta passa por lá também porque ela faz essa distribuição... dependendo do Relator, se o Relator tá de férias, o Auditor tá substituindo... informações que o órgão técnico não tem obrigação de saber... isso muda muito... aí se o Conselheiro entrou de férias hoje e tem uma Portaria dizendo que o Auditor tal é que tá substituindo... se for deixar isso pro órgão técnico, não faz sentido... então a Secretaria Geral faz e continua fazendo toda essa distribuição dos processos, esse acompanhamento, tanto na chegada como na saída. E isso vai até depois do julgamento com o extrato de julgamento (que era a chamada súmula), até o arquivamento do processo, quer dizer, todo esse trâmite do processo, esse cuidado com o processo ainda é atribuição da Secretaria Geral. Nesse aspecto aí ela deixa de ter a definição de *staff* pra ter a operacional mesmo, a de acompanhar o processo, pra ver se tá dentro do prazo, se tá realmente arquivado, tem muitos casos de Recurso pra ficar aguardando, encaminhamento ao órgão de origem, quando for o caso... ela cuida de todo esse rito processual... então ela é *staff* e linha também, mas com independência das três que são ligadas diretamente à Presidência (E3)

Como hoje o Secretário-Geral não tem mais a atribuição de coordenador as Secretarias, o nome da Secretaria Geral, para ser mais realista, poderia até ser modificado para

‘Secretaria das Sessões’ (E3). Ademais, apesar do entrevistado E3 finalizar o assunto fazendo um “alerta” de teor negativo de que a mudança nos fluxos para centralizar todos os processos na Presidência “ganha em rapidez, mas perde em segurança”, tal comentário não alterou o entendimento desta autora de que essa mudança se constituiu em um potencializador para as ações do Tribunal, tanto da área meio quanto da área-fim.

Outras potencialidades apontadas foram a ruptura de uma ‘cultura patrimonialista’, a alavancagem da fiscalização concomitante e a ‘mutabilidade’ da gestão com base no controle e acompanhamento mais intenso sobre os resultados do Tribunal. Quem fala sobre “quebra” da cultura patrimonialista como benefício é o entrevistado E8:

Essa mudança aí pra mim... um dos maiores benefícios que a gente conseguiu nesse primeiro ano de gestão foi de quebrar essa coisa da pertinência a Cargos, a setores, aquela coisa quase que patrimonialista mesmo, cada um se sentia quase como dono daquele Cargo. Eu acho que foi um dos maiores benefícios que o [nome suprimido] conseguiu aqui... Quebrou a cultura patrimonialista. E olhe que isso não é fácil, você mexer com questões culturais as reações são muito fortes. Tá mexendo com a cultura entranhada de oitenta anos dentro da instituição. (E8)

Sobre isso, o entrevistado E7 corrobora e faz a seguinte afirmação: “[...] acho que o ponto forte foi a coragem de mudar, isso foi o ponto forte. A coragem de mexer no que tava acontecendo e de tentar e enfrentar a mudança.”. E10 entende que a atual configuração do Tribunal “vai facilitar [...] tanto a nossa atividade-meio quanto a nossa atividade-fim” e destaca a alavancagem da fiscalização concomitante do novo modelo:

[...] acho que é uma visão que tá sendo dada pro Tribunal, uma visão diferente do que ele tinha né. A gente tá trabalhando o Tribunal pra fazer essa fiscalização concomitante, [...] pra conseguir fazer, por exemplo, acompanhamento de Prestações de Contas em tempo adequado né, no tempo que a Constituição diz que a gente tem que ter. A gente agora mesmo eu fiz um levantamento das Contas de [...], estão todas instruídas né esse ano... e assim, a gente não conseguiu ainda o julgamento de todas elas, mas a gente tá caminhando pra isso né. O julgamento das Contas todas até o final desse ano, mas é um processo que tem que ser amadurecido né e que tem que ser assim, a gente fez a reestruturação e agora é colocar [...] pra funcionar né. E adaptações são possíveis de serem feitas, quando a gente vê que ah, isso aqui não tá acontecendo do jeito que a gente previu inicialmente né, a gente vai tentar adaptar, tá sujeito a melhorias que a gente entende que tem que [...] tomar a frente desse processo de fiscalização, assim a gente tem que ocupar espaços que antes a gente deixava passar porque tava preocupado com coisas internas, com estoque, com coisas que a gente entende que tem que ter várias atuações, né. A gente não pode se restringir a uma só, porque senão você apequena demais o Tribunal. Você tem que trazer o Tribunal pra ter uma atuação realmente firme e que a gente tem o propósito no nosso planejamento [...] de ser visto como um Tribunal pela sociedade né, como um Tribunal de excelência né. Que atua realmente no controle externo, que atua realmente não só pra multar o gestor, mas também pra orientar a forma de coisa e a gente só consegue essa orientação se a gente tiver uma análise concomitante, porque senão a gente vai tá trabalhando sempre na retaguarda né. (E10)

E8 expressa o mesmo sentimento de E10 e ratifica o novo movimento de impulsionar o trabalho concomitante dentro do Tribunal, no intuito de ser um órgão mais efetivo:

Nosso esforço grande é de escolher de forma certa para que o Tribunal seja mais efetivo, para dar mais resposta. E outra é trabalhar no âmbito da concomitância, dos atos de gestão, ser efetivo na escolha e sermos mais concomitantes e sermos mais céleres. São as três coisas que a gente percebe no mundo hoje: a celeridade, dar um ritmo né, uma velocidade maior; ser mais próximo do controle, de quando o ato é praticado; e fiscalizar aquilo que é relevante. (E8)

Embora E6 considere que a atual configuração organizacional do Tribunal não está “muito diferente da outra” uma vez que são apenas “caminhos diferentes que vão chegar ao mesmo local”, frisou com segurança que o Tribunal está bem estruturado e que “essa estrutura aqui [...] realmente ela vai contribuir para o Tribunal. [...] tem tudo pra [...] atingir de forma eficaz a missão dele. Acho que essa parte de meio tá forte, eu acho. Tá bem organizada, tá enxuta, dá pra dar conta do recado”.

Finalizando as potencialidades, tem-se a fala do entrevistado E8, o qual defendera a questão da ‘mutabilidade’ da gestão com base no controle e acompanhamento mais intenso e imediato sobre os resultados planejados.

Uma coisa que nós estamos trabalhando na cabeça das pessoas aqui é agora essa mutabilidade das coisas. Aqui tinha um sentimento de pertinência muito grande, as estruturas assim em que as coisas perpetuavam né, passava de gestão para a gestão. Nós estamos colocando agora o seguinte: gente, nós estamos trabalhando aqui agora numa perspectiva sempre agora de dois anos. Nossa perspectiva de resultados é dezembro 2019, se dezembro de 2019 nós não entregarmos os resultados que a Cúpula tá querendo, não tem jeito. Todos nós aqui vamos rodar. E tem que rodar mesmo, se nós fomos incapazes ou incompetentes de fazer as entregas com as mudanças que eles quiseram, sinto muito! Vamos ter que arranjar outras pessoas pra tentar fazer. Mas é um jogo, é natural. [...] Então tem que chegar dezembro de 2019 e fazer uma prestação de contas daquilo que foi passado para a gente e do que conseguimos alcançar. Se não conseguimos ou conseguimos parcialmente, pode ter certeza... temos que estar preparados que readequações vão ser feitas, porque isso é natural. A gente tem que encarar isso como uma coisa normal, natural, mudou a gestão, mudou Presidente... gente o Presidente tem que montar a equipe dele! Ele tem que sentir à vontade aí para colocar as pessoas que ele acha que são as pessoas mais aptas a desenvolver aquelas ideias que ele quer. E a gente tem que encarar isso na maior naturalidade do mundo. (E8)

Em relação às limitações, as últimas apontadas foram: valorização hierárquica das Unidades de Assessoria de Apoio, ocasionando insatisfação e desmotivação dos servidores efetivos da área-fim; não internalização da cultura organizacional; e interferências e ingerências políticas nas decisões do Tribunal.

Sobre o primeiro ponto, quem fala é o entrevistado E9: “há inversão de valores no Tribunal. A área-fim não é valorizada!”. De fato, à exceção dos cargos de Secretário e Secretário Adjunto da SECEX, constatou-se que os demais Cargos de elevado nível

hierárquico se situam nos grupos de Assessoria de Apoio. Sobre isto E4 não entende a razão, uma vez que, em seu entendimento, o Núcleo Operacional é “a essência do Tribunal. Sem eles, o Tribunal para. Toda a estrutura que existe hoje é pra dá continuidade ao que começa lá. Já pensou se não existissem eles? O que o Tribunal ia fazer?”. Mintzberg (2009, p. 23) também compartilha de semelhante posicionamento em sua teoria quando afirma que “O núcleo operacional é o coração de qualquer organização, a parte que produz os *outputs* essenciais que a mantêm viva.”.

E8 entende e sente como outra limitação a questão da internalização da cultura organizacional nos servidores, uma vez que, na ausência disso, o Tribunal não conseguirá atingir a efetividade e o reconhecimento da sociedade.

A cultura organizacional tem que ser mais internalizada, as pessoas têm que entender que elas são partes de um conjunto ali e se a contribuição de cada um não for dada o conjunto não... [...] O pessoal chega a dizer: “Rapaz, tu só olha para o lado do Tribunal, não olha mais pro ponto de vista do servidor” aí eu digo “nós temos que buscar um ponto de equilíbrio, não adianta nada cada um de nós estarmos muito bem se a instituição tá ruim, não adianta uma instituição desmoralizada, desrespeitada, que a sociedade não reconhece. Estamos hoje numa luta muito grande de termos reconhecimento da sociedade. Esse reconhecimento só vai vir no dia que nós formos efetivos, que chegarmos “Ó, isso aqui só aconteceu porque o Tribunal fez uma inspeção, porque o Tribunal fez uma auditoria e aconteceu isso aqui”. Essa luta por essa efetividade, por trás disso aí tem um desejo muito maior, que é sermos reconhecidos pela sociedade como sendo importante, essencial nesse modelo de sistema desenhado no Estado brasileiro. A gente precisa disso aí. O Ministério Público conseguiu o espaço dele [...]. Nós temos que conseguir. [...] quero trabalhar numa instituição forte. Abrir a boca e dizer: Eu trabalho no Tribunal de Contas do Estado. Abrir a boca e de peito aberto e ver na expressão das pessoas que é legal o trabalho que vocês fazem lá. Isso que é importante, mas tem gente que não tem essa cultura. [...] a gente tem que chegar no estágio, por exemplo, que eu vejo nos servidores do TCU, da turma brigar pelo TCE, como uma coisa nossa, o Tribunal é nosso! Então somos nós que temos que brigar por isso aqui para que isso seja forte, seja reconhecido, seja importante na sociedade. Essa incorporação da instituição dentro de cada um, isso eu acho que ainda não temos. Que cada um ainda está muito preocupado com o seu, com o seu bem-estar, com a sua zona de conforto, do que ficar preocupado com o Tribunal de Contas... [...] Poxa vida, a gente tem o que tem graças a isso aqui, gente pelo amor de Deus! Não sei você, mas eu acordo todo dia e sinto imenso prazer em vir para cá... sinto prazer de vir para cá, é daqui que eu tiro o sustento da minha família, é daqui que eu realizo as minhas coisas, é daqui que a gente tira tudo isso aí. Essa chaga aí da história dessa cultura do servidor público “Ah passei no concurso, estudei, ralei agora passei tchau” a gente não pode deixar isso acontecer com a gente. Eu digo, olha tem esses colegas novos entrando aí... Eu quero que eles entrem aqui e sintam que a gente não tem esse espírito, que tem um espírito diferente, que não percebem na gente que estamos há mais tempo aqui um espírito de acomodação, até para não infectar por que infecta mesmo. (E8)

E7 também mencionou a questão da fragilidade da internalização da cultura organizacional no âmbito do Tribunal e afirmou: “mesmo você padronizando, o cultural não vem com o padrão, o cultural ele vai levar um tempinho pra que ele consiga se adaptar.”. E8 frisa ainda que o Tribunal acabou de “passar por um processo de reestruturação muito grande

que mudou três grandes Secretarias do Tribunal, mudou a estrutura, a forma de trabalho” e que ainda é cedo para olhar pra a gestão atual e fazer alguma consideração.

Finalizando as limitações, tem-se a fala do entrevistado E2, o qual aponta a questão das ‘interferências’ políticas nas decisões, haja vista o modelo de composição dos Conselheiros estabelecido na Constituição, que, de fato, envolve indicações políticas.

Também vejo como uma dificuldade no Tribunal, as ‘interferências e ingerências políticas’ nas decisões do Tribunal. Isso por conta do processo de escolha mesmo, processo de composição e de escolha dos Conselheiros, que acaba sofrendo. Não há perda de autonomia do núcleo operacional, mas as decisões, lá no final, acabam sofrendo com isso. (E2)

Outros dois entrevistados também mencionaram essa questão como limitação (E1 e E9).

E6 encerra a entrevista fazendo relevante reflexão sobre o modelo de estrutura organizacional, em termos gerais, dos Tribunais de Contas brasileiros, passando a mensagem de que, se hoje, a estrutura do TCE-CE fosse, de fato, avaliada como ineficaz, tal fato poderia ser fruto de uma limitação imposta pela própria Constituição Federal: “Se dissesse assim, ah teria uma forma de ser mais eficaz? Tem, mas talvez fugiria ao nosso modelo, ao modelo brasileiro [...]. Dentro do que a Constituição fala, a gente faz bem direitinho. O problema é... será que aquele modelo da Constituição é o melhor?

De todo o exposto nessa seção, obtém-se que, apesar dos avanços obtidos com a reestruturação organizacional e, conseqüentemente, com a nova cúpula estratégica, o número de limitações apontadas pelos entrevistados fora maior do que o de potencialidades, renunciando, possivelmente, a necessidade de outras mudanças em direção a uma estrutura organizacional mais sofisticada, assim como também frisado por Frajtag (2002), após constatar um ‘acúmulo quantitativo de insuficiências’ qualitativas na estrutura de uma autarquia da administração indireta federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa última seção, são apresentadas as considerações finais sobre a presente pesquisa, focalizando de que forma foram contemplados os objetivos específicos e o objetivo geral do trabalho. Além disso, são apresentadas as principais limitações e contribuições do trabalho. Por fim, são expostas algumas sugestões para futuras pesquisas.

De acordo com o primeiro objetivo específico, que foi verificar o principal mecanismo de coordenação no TCE-CE, a parte-chave da estrutura organizacional e o tipo de descentralização prevalecente, foram constatados os seguintes resultados: predominância dos mecanismos ‘padronização dos *outputs*/resultados’ e ‘ajustamento mútuo’; cúpula estratégica, composta pelo Presidente e Secretários como sendo a parte-chave da organização; e prevalência da centralização vertical e horizontal, exercida, principalmente, pelo Presidente da Corte.

Quanto ao segundo objetivo específico, que buscou identificar a configuração organizacional predominante no TCE-CE, à luz da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, identificou-se como tal, tipo equivalente à Estrutura Simples da Teoria, carregando, porém, forte característica da Forma Divisionalizada (padronização dos *outputs*/resultados) e da *Adhocracia* (ajustamento mútuo), bem como relativo parâmetro da Burocracia Mecanizada (formalização do comportamento) e da Burocracia Profissional (treinamento), podendo-se concluir, portanto, que o Tribunal de Contas do Ceará se constitui em um modelo híbrido de estrutura organizacional.

Tendo em vista o terceiro e último objetivo específico, que fora apontar as potencialidades e limitações proporcionadas pela configuração organizacional do TCE-CE, obteve-se, como potencialidades, as seguintes: novos conceitos de governança e gestão na área-fim; desvinculação das Secretarias de Administração, TI e de Controle Externo da Secretaria Geral, ligando-se diretamente à Presidência; ruptura de cultura patrimonialista; alavancagem da fiscalização concomitante; e ‘mutabilidade’ da gestão com base no controle e acompanhamento mais intenso sobre os resultados do Tribunal. Por sua vez, as limitações foram: morosidade e lentidão no percurso dos processos; capacidade técnica dos servidores; capacidade gerencial das lideranças; número de servidores incompatível com o volume de trabalho; insuficiência e informalidade na estrutura de alguns setores; valorização hierárquica das unidades de Assessoria de Apoio, ocasionando insatisfação e desmotivação dos servidores efetivos da área-fim; não internalização da cultura organizacional; e interferências e ingerências políticas nas decisões do Tribunal.

De todo o exposto, considerando que a configuração organizacional predominante identificada no TCE-CE fora a Estrutura Simples; que foram constatados aspectos organizacionais inconsistentes a essa configuração; bem como que o número de limitações apontadas pelos entrevistados fora maior do que o de potencialidades, pode-se presumir que a atual configuração organizacional predominante possa não estar sendo eficaz e, conseqüentemente, não favorecendo o cumprimento da missão institucional do órgão, conclusão esta que atende ao objetivo geral desta pesquisa.

A condição observada é preocupante, especialmente por dizer respeito a uma organização que tem importante responsabilidade na proteção dos recursos públicos estaduais, impactando diretamente nas condições e percepções sociais, individuais e coletivas do controle externo como prestação de serviço; situação esta que pode estar prenunciando a necessidade de outras mudanças em direção a uma estrutura organizacional mais sofisticada.

Além disso, observou-se que a configuração organizacional predominante do Tribunal é significativamente variável, uma vez que os três pilares da análise, quais sejam, os mecanismos de coordenação, parte-chave e tipo de descentralização, são diretamente afetados pelo modo de gestão e liderança do Presidente do Tribunal, características estas que podem se modificar em um determinado período de tempo, a depender do período de tempo em que um(a) Conselheiro(a) permanece no Cargo de Presidente. Sobre este ponto, observa-se um aspecto prejudicial, uma vez que, assim como facilmente se pode melhorar pontos deficientes, também facilmente se pode desconstituí-los. Em outras palavras, pode-se dizer que a cada mudança de gestão, esforços e realizações podem se perder, desperdiçando dinheiro público e impedindo que o desempenho institucional seja melhorado e que colabore de forma mais efetiva para o cumprimento de sua missão institucional.

Dentre as limitações deste trabalho, destaca-se a possibilidade de as respostas fornecidas pelos entrevistados estarem incompletas ou incoerentes em função de possíveis limitações quanto à vontade de prestar informações; bem como o fato de a pesquisa ser desenvolvida no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de forma que seus resultados se referem apenas a essa organização e considerando-se a realidade temporal da atual gestão. Contudo, mesmo diante dessas limitações, o estudo de caso único foi o método apropriado para alcançar os objetivos dessa pesquisa; além de que, com o processo de triangulação, principalmente com os dados coletados na pesquisa documental, devem ter sido minimizadas as limitações descritas acima.

Como principais contribuições, entende-se que os resultados encontrados servem de diagnóstico à gestão do Tribunal de Contas, podendo ser utilizados como ponto de partida na

busca de melhores práticas de gestão em seus diversos campos de atuação. Além disso, o estudo realizado também pode ser encarado como modelo e referência para estudos futuros, seja em outras gestões do próprio TCE-CE ou em outros Tribunais de Contas.

Por fim, como sugestão adicional deste estudo, propõe-se que seja realizada uma nova pesquisa no âmbito do TCE-CE que explore a mesma percepção utilizada, após finalizado o processo de incorporação do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (se assim, de fato, ocorrer), no intuito de identificar se a configuração organizacional predominante, as potencialidades e limitações permanecem as mesmas; bem como outro estudo em um maior número de Tribunais de Contas para que se possa analisar a configuração predominante neste tipo de órgão e como essa configuração tem contribuído para o cumprimento de sua missão institucional, visando, assim, à melhoria das práticas de gestão nas Cortes de Contas brasileiras.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Andson Braga de. **Relação entre estruturas organizacionais e indicadores de desempenho das organizações não-governamentais do estado de São Paulo**. 2004. 175f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

AGUIAR, A. B. de; MARTINS, G. de A. A Teoria das Estruturas Organizacionais de Mintzberg e a Gestão Estratégica de Custos: um estudo nas ONGs Paulistas. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo: USP, p. 51-64, set. 2006.

ALAMI, Sophie; DESJEUX, Dominique; GARABUAU-MOUSSAOUI, Isabelle. **Os métodos qualitativos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ANDRADE, Giovana de Albuquerque; PETER, Maria da Glória Arrais. Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) como ferramenta de controle externo sob a ótica dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE). **Revista Controle**, v. 8, n. 1, p. 211-236, setembro, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BLAISE, P.; KEGELS, G. A. Realistic approach to the evaluation of the quality management movement in health care systems: a comparison between European and African contexts based on Mintzberg's organizational models. **The International Journal of Health Planning and Management**, v. 19, n. 4, p. 337-364, 2004.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação Qualitativa em Educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRANDÃO, Alexandre Lorenzo; BISI, Ananda Barcelos. Instituição Policial e Inovação: Configuração Atual e Ideal em Mintzberg. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 16, n. 1, 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados do Brasil**. São Paulo: Senado, 1891.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 abr. 1964.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARVALHO, Silvia Helena Gomes de. **Os impactos da reestruturação organizacional de uma empresa multinacional de alta tecnologia na área de treinamento e desenvolvimento de call center: aplicação da teoria das configurações de Mintzberg**. 2015. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Mestrado Profissional Executivo em Gestão Empresarial, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2015.

CEARÁ. Lei nº 12509, de 6 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado**, Fortaleza, 6 dez. 1995.

_____. **Constituição do Estado do Ceará 1989**. Fortaleza: Inesp, 2004.

_____. Lei 13783, de 26 de junho de 2006. Estrutura e aprova o Plano de Cargos e Carreira de Controle Externo, do quadro IV - Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Ceará**, Fortaleza, 27 jun. 2006.

_____. Lei nº 13720, de 21 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado, cria os cargos de Procurador de Contas e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado**, Fortaleza, 6 jan. 2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. Metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CUNHA, Julio Araujo Carneiro da; YOKOMIZO, Cesar Akira; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. Miopias de uma lente de aumento: as limitações da análise de documentos no estudo das organizações. **Revista Alcance**, v. 20, n. 04, p. 431-446, 2013.

CUNHA, Larissa Teixeira da et al. Configuração da estrutura organizacional no terceiro setor. **REGE. Revista de Gestão**, v. 18, n. 3, p. 385, 2011.

DENSYN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. São Paulo: Artmed, 2006.

DIMAS, Ramon Leles. O controle das decisões dos tribunais de contas pelo judiciário: uma análise a partir da hipótese de inelegibilidade por rejeição de contas nos termos da Lei da Ficha Limpa. In: FARIA, Edimur Ferreira de (Coord.). **Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das concessões: autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 39-75. ISBN 978-85-450-0472-1

DOMINGUES, Carlos Roberto et al. A transição da estrutura organizacional simples para uma burocracia profissional - o caso da Sempre Bela Cabeleireiro. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 3, p. 400-414, 2017.

DRAGO, W. A. Mintzberg's 'pentagon' and organization positioning. **Management Research News**. v. 21, n. 4/5, p. 30-40, 1998.

EDUARDO, Elizabete Araujo. **A estrutura organizacional de serviços de enfermagem em hospitais de ensino**. 2016. 185f. Tese (Doutorado em Enfermagem) – Curso de Pós-Graduação em Enfermagem, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

FERREIRA, Daniel Barcelos. **A estrutura organizacional da polícia civil de Minas Gerais: potencialidades e limitações à luz da teoria de Mintzberg**. 2016. 129f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2016.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTES, Eduardo; CÂMARA, Antônio de Pádua Saraiva. **Pequena História do Tribunal de Contas do Ceará**. Fortaleza: Imprensa Oficial, 1985.

FRAJTAG, Diana Kelman. **Estrutura organizacional de uma agência reguladora**: estudo de caso. 2002. 124 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

FREITAS, Iêda Maria Araújo Chaves. **Configurações estratégicas em universidades federais brasileiras**. 2002. 278f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

HARDY, Cynthia; FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira**: teoria e casos. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

HATCH, Mary Jo. **Organization Theory**: modern, symbolic and postmodern perspectives. 4^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

HSM Experience. **Mintzberg**. Disponível em:
<<https://experience.hsm.com.br/entity/6165990>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

ISOSAARI, Ulla. Power in health care organizations. **Journal of Health Organization and Management**, v. 25, n. 4, p. 385–399, 2011.

KAWONGA, Mary; BLAAUW, Duane; FONN, Sharon. The influence of health system organizational structure and culture on integration of health services: the example of HIV service monitoring in South Africa. **Health policy and planning**, v. 31, n. 9, p. 1270-1280, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 3^a ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LIAO, Shu-hsien; FEI, Wu-Chen; LIU, Chih-Tang. Relationships between knowledge inertia, organizational learning and organization innovation. **Technovation**, v. 28, n. 4, p. 183-195, 2008.

LIMA, Sarah Mesquita et al. Estrutura organizacional das empresas vinculadas à incubadora de Base Tecnológica da Universidade de Fortaleza: uma análise sob a perspectiva de Mintzberg. **Revista de Gestão**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 305-324, julho/set. 2014.

LUNENBURG, Fred C. Organizational structure: Mintzberg's framework. **International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity**, v. 14, n. 1, p. 1-8, 2012.

MADEIRA, G. S.; PEREIRA, M. Desenhando estruturas organizacionais: das burocracias de Weber e Mintzberg às organizações contemporâneas. In: CONVIBRA ADMINISTRAÇÃO – CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO, 8., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CONVIBRA, 2011. p. 1-14.

MAKHLOUFI, I. et al. Analyse organisationnelle de l'hôpital à travers le modèle de Mintzberg: cas de l'Hôpital Universitaire Cheikh Zaid. **Sante Publique**. v. 24, n. 6, p. 573-85, 2012.

MARKS, Sikberto Renaldo. **A configuração organizacional da universidade de Ijuí e suas repercussões**. 1993. 278 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 1993.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph B. **Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management**. The Free Press, 1998.

_____. **A Escola de Configuração: a formulação de estratégia como um processo de transformação**. In: _____. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Cap. 11, p. 289-326. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, H. et al. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, Henry. **The Nature of Managerial Work**. Harper & Row, 1973.

_____. **The structuring of organizations: a synthesis of the research**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979.

_____. **Structure in fives: designing effective organizations**. Prentice-Hall, 1983.

_____. **Rise and fall of strategic planning**. The Free Press, 1994.

_____. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. 5. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Estrutura e Dinâmica das Organizações**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2010.

_____. **Managing**. Berrett-Koehler Publishers, 2011.

_____. **Simply Managing: what managers do and can do better**. Berrett-Koehler Publishers, 2013.

_____. **Rebalancing Society**: radical renewal beyond left, right, and center. Berrett-Koehler Publishers, 2015.

_____. **Managing the Myths of Health Care**: bridging the separations between care, cure, control, and community. Berrett-Koehler Publishers, 2017.

_____. **Résumé**. Disponível em: <<http://www.mintzberg.org/resume>>. Acesso em: 07. out. 2018.

NADLER, David A. GERSTEIN, Marc S. SHAW, Robert B. **Arquitetura organizacional**: a chave para a mudança empresarial. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

NOGUEIRA, Sérgio Pires; BARBOSA, José Geraldo Pereira; PITASSI, Cláudio; LONGHI, Fernando Antônio Araújo. A Relação Entre Estrutura Organizacional e Processo de Inovação: um Estudo de Caso no Centro Tecnológico do Exército. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 14, n. 2, p. 151-179, maio/ago. 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistema, organizações e métodos**: Uma abordagem gerencial. 21 ed. São Paulo. Atlas, 2013.

PAULA, Jéferson Olegário de et al. Caracterização do modelo organizacional de duas instituições do Terceiro Setor utilizando a Teoria de Mintzberg. **Revista Economia & Gestão**, v. 8, n. 16, p. 48-60, 2008.

PINHEIRO, Helano Diógenes. **Redesenho das configurações estruturais na gestão universitária**: ações derivadas da inovação e flexibilidade na legislação pós-LDB 1996. 2011. 362f. Tese (Doutorado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

PEIXOTO, A. L. A.; SOUZA, J. A. J. Longe dos olhos, longe do coração: desafios de gestão de uma universidade pública a partir da percepção dos seus gestores. **Revista de Gestão Universitária da América Latina**, Florianópolis, v. 8, n. 03, p. 240-260, 2015.

POLLITT, C. Management, Organizational Theory and Behaviour. In: FERLIE, E., LYNN JR, L., POLLITT C. (Eds.), **The Oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford Univ. Press., 2009.

PRESSER, Nadi Helena. **Modelo de Configuração organizacional para uma instituição de idosos**. 2005. 196f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

RAYMOND, A. Getting organized: making 1 + 1 = 3, FDM, 75(14), 22-24. Recomendação 2003/361/CE (2003, Maio 20): **Jornal Oficial da União Europeia**, PT, L124/36-L124/41, October, 2003.

SALAMON, L. M. Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. B. (org.). **3º Setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 89-111, 2000.

SALERNO, M. Reconfigurable organisation to cope with unpredictable goals. **International**

Journal of Production Economics, v. 122, n. 1, p. 419, 2009.

SILVA, Eugênio Adolfo Alves da. **O Burocrático e o político na administração universitária**: continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola). 2004. 528f. Tese de Doutorado. Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Braga, 2004.

SILVA, Otávio Roberto Moraes da. **Análise de uma organização à luz dos modelos de Mintzberg e de Alves com base em elementos da cultura organizacional**. 2005. 149f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

SILVA, Cristiane Rocha; GOBBI, Beatriz Christo; SIMÃO, Ana Adalgisa. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. In: **Organizações Rurais & Agroindustriais**, vol. 7, núm. 1. Lavras, 2005.

SOUZA, S.; PRADO, V. J. Imagens da escola como organização: uma análise comparativa entre o modelo burocrático e a anarquia organizada através de metáforas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5ª ed. rev. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

TAYLOR, Joy; MCADAM, Rodney. Innovation adoption and implementation in organizations: a review and critique. **Journal of General Management**, v. 30. n. 1, p. 17-38, 2004.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Instrução Normativa nº 01, de 16 de março de 2005. Aprova o Manual de Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas Anuais. **Diário Oficial [do] Estado**, Fortaleza, 14 abr. 2005.

_____. Resolução nº 835, de 3 de abril de 2007. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial [do] Estado**, Fortaleza, 25 mai. 2007a.

_____. Resolução nº 3163, de 19 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a organização dos serviços auxiliares do Tribunal de Contas do Estado. **Diário Oficial [do] Estado**, Fortaleza, 20 dez. 2007b.

_____. Resolução nº 06, de 07 de dezembro de 2010. Altera a sistemática de Avaliação de Desempenho dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, para fins de percepção da parte variável da Gratificação de Desempenho da Carreira de Controle Externo – GDCE. **Diário Oficial [do] Estado**, Fortaleza, 08 dez. 2010.

_____. Resolução Administrativa nº 2, de 12 de abril de 2016. Altera dispositivos da Resolução nº 3163/2007 e da Resolução Administrativa nº 06/2009, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, 15 abr. 2016a.

_____. Portaria n° 179, de 09 de maio de 2016. Dispõe sobre o mapeamento dos processos administrativos referentes ao gerenciamento de aquisições e contratos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial [do] Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, 13 mai. 2016b.

_____. Resolução Administrativa n° 11, de 20 de setembro de 2016. Altera dispositivos da Resolução Administrativa n° 06/2010 e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, 27 set. 2016c.

_____. Portaria n° 436, de 06 de outubro de 2016. Estabelece os indicadores setoriais da Gratificação de Desempenho da Carreira de Controle Externo – GDCE variável e as metas de produtividade. **Diário Oficial [do] Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, 10 out. 2016d.

_____. Resolução Administrativa n° 15, de 08 de novembro de 2016. Aprova o Plano Estratégico 2016-2020 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial [do] Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, 14 nov. 2016e.

TIGRE, P. B. **Gestão da Inovação: A Economia da tecnologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

TRIGUEIRO-FERNANDES, Leandro. **Estrutura e desempenho organizacional: uma análise na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. 5ª ed. 18 reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

URBANAVICIUS JR., Vladas. **Parâmetros organizacionais de Mintzberg: análise da estrutura organizacional de um programa interinstitucional de pré-incubação de empresas no município de Itajubá, MG**. 2008. 138f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2008.

VARGAS, Miramar Ramos Maia. Configuração de poder nas organizações: o caso da Embrapa. **Revista de Administração contemporânea**, v. 2, n. 3, p. 89-107, 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WITZEL, M. **Henry Mintzberg**. Oxford Handbooks Online: Oxford University Press, 2013.
Disponível em:
<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199585762.001.0001/oxfordhb-9780199585762-e-21>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Unidade de lotação	
Idade	
Cargo que ocupa (se for o caso)	
Tempo no Órgão	
Anonimato	

1. Como o sistema de autoridade formal encontra-se estabelecido? Ou seja, como a hierarquia da organização está construída/agrupada?
2. Há um supervisor imediato responsável pelo trabalho dos profissionais lhes instruindo e monitorando suas ações?
3. As tarefas a serem executadas nas unidades são estabelecidas previamente? Se sim, que pessoas ou unidades determinam essas tarefas e por qual meio formalizam?
4. O modo de fazer e o conteúdo dessas tarefas é padronizado? Se sim, que pessoas ou unidades determinam esse padrão e por qual meio o formalizam?
5. As tarefas são concentradas ou há uma ampla divisão de modo que as unidades focalizam seus esforços sempre na mesma tarefa?
6. A entidade exige de seus membros que eles tenham sido amplamente treinados antes de assumirem suas posições? Se sim, por qual meio formaliza essa exigência?
7. A entidade oferta treinamentos aos membros já contratados para ensinar habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho? Com que frequência isso ocorre?
8. Em que medida o trabalhador faz seu trabalho sabendo o porquê e como executá-lo?
9. Existe predeterminação do produto/resultado a ser realizado? Se sim, quais pessoas ou unidades determinam esse padrão e por qual meio o formalizam?
10. As metas/o desempenho a ser atingido é predeterminado? Se sim, qual o critério estabelecido?
11. Existe controle acerca do atingimento das metas/desempenho? Se sim, que pessoas ou unidades realizam esse controle e como ele é feito?
12. Para o desenvolvimento das tarefas é necessária interligação com outros setores ou são autônomas? Se sim, como a entidade promove essa comunicação entre os membros das diferentes unidades?
13. Que unidades compõem a Cúpula Estratégica?
14. Que unidades desempenham função de assessoria de apoio, ou seja, suas atividades não constituem atividade-fim?

15. Que unidades desempenham função de tecnoestrutura?
16. Que unidades compõem o núcleo operacional do órgão, ou seja, realizam a atividade-fim?
17. Que unidades ou pessoas podem ser consideradas como a linha intermediária, ou seja, conectam a cúpula estratégica ao núcleo operacional principal?
18. Descreva o processo de tomada de decisões no Tribunal.
19. Que potencialidades (vantagens) e limitações (desvantagens) podem ser feitas em relação à atual estrutura organizacional do Tribunal?

APÊNDICE 2 - PRODUTOS GERADOS NO ÂMBITO DA SECEX

Espécie	Tipo documento	Subdocumento	
Aposentadoria	Despacho	Comunicação entre setores	
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame	
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento	
Auditoria	Certificado	Instrução complementar Reexame	
	Despacho	Comunicação entre setores	
	Informação	Informações ao relator	
	Matriz de Achados	Execução de auditoria de conformidade Execução de auditoria operacional	
	Projeto de auditoria	Planejamento de auditoria das operações de crédito externo Planejamento de auditoria de conformidade Planejamento de auditoria operacional	
	Relatório de auditoria	Elaboração de relatório de auditoria das operações de crédito externo Elaboração de relatório de auditoria de conformidade Elaboração de relatório de auditoria operacional	
Certidão Reg. Fiscal	Certificado	Instrução	
Comunicação	Despacho	Comunicação entre setores	
	Informação	Informações ao relator	
Comunicação controle interno	Despacho	Comunicação entre setores	
	Informação	Informações ao relator	
Comunicação da ouvidoria	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame	
		Despacho	Comunicação entre setores
		Informação	Informações ao relator
		Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)
Consulta	Certificado	Instrução	
Contas de governo	Despacho	Comunicação entre setores	
	Informação	Informações ao relator	
	Projeto de análise das contas de governo	Planejamento	
	Relatório de análise das contas de governo	Elaboração de relatório final Elaboração de relatório parcial	
Declaração	Certificado	Instrução	
Denúncia	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame	
		Despacho	Comunicação entre setores
		Informação	Informações ao relator

	Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)
ICMS	Certificado	Instrução inicial Reexame
Inspeção	Certificado	Instrução complementar Instrução inicial Reexame
	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Informações ao relator
	Projeto de inspeção	Planejamento
	Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) em processo de inspeção Reexame (inspeção <i>in loco</i>) em processo de inspeção
Monitoramento	Certificado	Instrução complementar
	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Informações ao relator
	Matriz de monitoramento	Execução
	Projeto de monitoramento	Planejamento
	Relatório de monitoramento	Elaboração de relatório de monitoramento
Nomeação	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento
Pensão	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento
Recurso	Certificado	Instrução
	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Informações ao relator
Reforma	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento
Representação	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame
	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Informações ao relator
	Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)
Representação do TCE	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame
	Despacho	Comunicação entre setores

	Informação	Informações ao relator
	Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)
Representação Ministério Público Especial	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame
	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Informações ao relator
	Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)
Reversão de pensão	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento
Revisão de pensão	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento
Revisão de proventos	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento
Revisão de reforma	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento
Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	Certificado	Instrução inicial Reexame
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	Certificado	Instrução inicial Reexame
Solicitação Assembleia Legislativa	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame
	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Informações ao relator
	Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)
Solicitação auditoria	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame
	Despacho	Comunicação entre setores
	Informação	Informações ao relator

	Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)	
Solicitação Certidão	Certificado	Instrução	
Solicitação de informações	Despacho	Comunicação entre setores	
	Informação	Informações ao relator	
Solicitação de parlamentar	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame	
		Despacho	Comunicação entre setores
		Informação	Informações ao relator
		Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)
Solicitação ministério público	Despacho	Comunicação entre setores	
	Informação	Informações ao relator	
Tomada de Contas Especial	Certificado	Instrução complementar Instrução de pedido cautelar Instrução inicial Instrução preliminar de admissibilidade Reexame	
		Despacho	Comunicação entre setores
		Informação	Informações ao relator
		Relatório de inspeção	Instrução inicial (inspeção <i>in loco</i>) Reexame (inspeção <i>in loco</i>)
Tomada e Prestação de contas	Certificado	Instrução complementar Instrução inicial (não presencial) Instrução inicial (presencial) Reexame	
		Despacho	Comunicação entre setores
		Informação	Informações ao relator
Transferência de Pensão	Despacho	Comunicação entre setores	
	Informação	Instrução inicial Instruções diversas Reexame	
	Relatório de análise agrupada	Triagem para agrupamento	

Fonte: Elaborado pela autora (2018).