

CONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ À LUZ DA TEORIA DE HENRY MINTZBERG

Giovana de Albuquerque Andrade
Universidade Federal do Ceará
giovanaalbuquerque06@hotmail.com

Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano
Universidade Federal do Ceará
adrianogordiano@ufc.br

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 partir da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, este estudo objetiva analisar a eficácia da configuração organizacional predominante identificada no TCE-CE para o cumprimento de sua missão institucional. A pesquisa constitui um estudo de caso, com dados coletados por meio de estratégia documental e entrevistas semiestruturada. Identificou-se uma configuração organizacional predominante no modelo de 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.

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

1. INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas, possuem relevância ímpar no controle do gasto governamental e recentemente vem ganhando destaque na mídia e no debate público de modo geral (Dimas, 2018). No âmbito do Estado do Ceará, o controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-CE), que tem a competência, dentre outras, de julgar as contas dos administradores estaduais e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos da administração direta e indireta (CEARÁ, 2004) e para alcançar seus objetivos necessita de um modelo organizacional adequado e que seja resultado de reflexões amplas, inclusive no ambiente acadêmico.

Segundo Trigueiro-Fernandez (2014), o estudo da estrutura organizacional vem sendo discutido desde o início do século XX, com a Teoria Clássica da Administração. 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 & Spink, 2006), provocando uma

necessidade de renovação conceitual na gestão dessas instituições, e maior participação e ampla compreensão dos atores envolvidos na percepção e discussão do modelo existente (Souza & Prado, 2009). Nesse contexto, após dez anos organizando seus serviços auxiliares (áreas meio e fim) conforme estabelecido na Resolução nº 3163/2007 (TCE, 2007a), a alta gestão decidiu, no ano de 2016, elaborar uma reestruturação organizacional - com maiores efeitos na área finalística.

Diante deste contexto, recorre-se nesta investigação à Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg (2009), base teórica que veio inovar a visão estruturalista na medida em que vislumbra a possibilidade de qualquer organização assumir cinco tipos de configurações ao longo do tempo e em função de diferentes circunstâncias (Cunha et al., 2011; Lunenburg, 2012; Kawonga, Blaauw e Fonn, 2016). Dois argumentos defendidos por Mintzberg (2009) são que uma organização sempre terá um modelo de gestão predominante (puro, híbrido ou transitório) e que não há uma estrutura melhor que a outra, todavia, quanto mais complexa for a organização, maior a possibilidade de haver características de várias configurações.

Diante de todo o exposto, essa pesquisa busca responder ao 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? e possui o objetivo de analisar a eficácia da configuração organizacional predominante identificada no TCE-CE para o cumprimento de sua missão institucional. Para tanto, constitui uma pesquisa exploratória e qualitativa, com estudo de caso único e dados coletados por meio de entrevista semiestruturada com servidores e pesquisa documental em normativos relacionados ao órgão, bem como em documentos específicos coletados quando das entrevistas.

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. Assim, acredita-se que a análise da estrutura organizacional do TCE-CE, à luz das configurações de 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. Ademais, destaca-se que o TCE-CE, além de órgão fiscalizador dos recursos do erário estadual possui também função consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria, multiplicidade que constitui desafio organizacional ainda mais complexo.

2 TEORIA DAS CINCO CONFIGURAÇÕES DE MINTZBERG

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). Assim, 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.

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. 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”.

Sobre o **ajustamento mútuo** Domingues et al (2017) afirmam que ele ocorre quando a coordenação do trabalho se dá principalmente por meio de processo de comunicação informal. 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 (Mintzberg et al., 2006). Por sua vez a **supervisão direta** ocorre com o a necessidade da ação de supervisores para coordenar o trabalho operacional (conforme cresce o tamanho da organização), fornecendo-lhes qualificação e estabelecendo mecanismos de controle sobre o trabalho - responsabilização formal de uma pessoa para supervisionar o trabalho de outras (Mintzberg, 2009, Trigueiro-Fernandez, 2014). A **padronização das habilidades** leva a organização a definir parâmetros de avaliação do trabalhador no momento de sua contratação, buscando-se definir os conhecimentos e habilidades necessários para a realização do trabalho (Mintzberg et al. 2006, Carvalho, 2015). Na **padronização dos processos de trabalho** as tarefas e seu conteúdo são detalhadamente estipulados, cabendo ao operário apenas a execução. Segundo Domingues et al. (2017) sua feitura ocorre por meio da programação do conteúdo do trabalho. Por fim, a **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 (Mintzberg et al., 2006).

2.1 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) um número limitado dessas configurações explica a maioria das tendências que levam as organizações eficazes a estruturar-se por si mesmas. Sustentado essas afirmações, ele 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).

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>outputs</i>	Linha intermediária	Descentralização vertical limitada
Adhocracia	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 delas. A seguir, apresentam-se as características de cada uma das configurações.

a) Estrutura simples: Consiste numa configuração enxuta, centralizada e orgânica, a organização que a utiliza tem pouca ou nenhuma estrutura, 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. Sua coordenação é 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. Na visão de Aguiar (2004), 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. Não existe uma estrutura tecnológica e 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).

b) 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, requerendo mínima habilidade e pouco treinamento (Mintzberg, 2009). De acordo com Taylor e McAdam (2004), os trabalhadores dos sistemas mecanicistas têm os direitos e obrigações devidamente delimitados e definidos para o exercício de suas funções. Controle, autoridade e comunicação são mantidos pela hierarquia. Conforme Liao, Fei e Liu (2008), as estruturas mecanicistas, com sua formalidade, quando dispostas ao aprendizado de novos comportamentos, estão geralmente delimitados aos já existentes na organização (*exploitative learning*), considerando o contexto de estabilidade. Tigre (2014) afirma que, quanto mais rígida a estrutura da organização, mais difícil se torna a introdução de mudanças organizacionais.

c) Burocracia Profissional: 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. Assim, treinamento e doutrinação são parâmetros fortes no

âmbito dessa Burocracia, 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 por entidade profissional, que determina se o profissional possui as habilidades e os conhecimentos necessários para seguir na profissão (Mintzberg, 2009). Segundo Silva (2004), o elemento-chave dessa burocracia é o núcleo operacional, ou seja, estrutura de decisão em que os profissionais se congregam, controlando seu trabalho e as decisões administrativas que possam interferir nos mesmos. Para 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 muitas pessoas na área de apoio para dar suporte aos profissionais altamente capacitados.

d) Forma Divisionalizada: Essa configuração agrupa suas unidades na linha intermediária, conferindo aos gerentes maior concentração de poderes de tomada de decisões. Tais gerentes retiram 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, portanto, a padronização de resultados viabilizados por meio de sistema de controle de desempenho (Mintzberg, 2009). Lunenburg (2012) expressa que nessa configuração a tomada de decisão é descentralizada no nível divisional (descentralização vertical limitada), havendo pouca coordenação entre as divisões separadas. Segundo Carvalho (2015) 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.

e) Adhocracia: É a configuração 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 (Mintzberg, 2009). De acordo com Liao, Fei e Liu (2008), as estruturas *adhocráticas* (em sua informalidade) favorecem o aprendizado de novas capacidades e habilidades que diferem completamente dos então existentes, fomentando a descoberta, a eficiência e a flexibilidade do próprio contexto de mudanças. O objetivo principal é a execução de projetos inovadores, que envolvam atividades, habilidades e conhecimentos diversos.

3 ESTUDOS EMPÍRICOS ANTERIORES

A Teoria das Configurações de Mintzberg já foi utilizada em diversos trabalhos empíricos, dentre os quais os de Marks (1993), Drago (1998), Frajtag (2002), Aguiar (2004), Silva (2005), Presser (2005), Aguiar e Martins (2006), Paula et al. (2008), Urbanavicius Jr. (2008), Isosaari (2011), Cunha et al. (2011), Lima et al. (2014), Nogueira et al. (2014), Carvalho (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.

Paula et al. (2008) identificaram as características da estrutura organizacional de duas instituições do Terceiro Setor de Itajubá-MG e 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, perceberam que as organizações estudadas pertenciam ao modelo missionário e que a Teoria de Mintzberg podia auxiliar na análise de estruturas organizacionais. Isosaari (2011) em estudo realizado na Tailândia, examinou a estrutura de poder de gerentes de primeira de linha, profissionais que realizam atividades gerenciais e estão próximos aos operacionais nos distritos hospitalares do país. 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*. Makhlouf et al (2012) analisaram a gestão de um hospital universitário no Marrocos, durante a reestruturação da tomada de decisão institucional afirmando que a Teoria de Mintzberg auxiliou na sua administração. Nogueira et al. (2014), usou a mesma teoria para analisar a relação entre estrutura organizacional e inovação no Exército.

De do 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.

4 METODOLOGIA

Este estudo possui característica exploratória, uma vez que objetiva identificar e analisar a eficácia da configuração organizacional predominante do TCE-CE para o cumprimento de sua missão institucional e por isso, também se caracteriza, quanto aos fins, como um estudo de caso. A coleta de dados se deu por meio de entrevista semiestruturada - categoria também utilizada em estudos similares (Ferreira, 2016; Carvalho, 2015; Urbanavicius Jr., 2008; Marks, 1993; Lima et. al., 2014; Nogueira et al., 2014) – e pesquisa documental, com base em normativos relacionados ao TCE-CE, bem como em documentos específicos coletados quando das entrevistas.

O roteiro da entrevista foi elaborado a partir da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, assim como também fizeram Ferreira (2016) e Eduardo (2016), tendo foco nos três objetivos específicos deste trabalho e de acordo com as categorias de análise definidas nesta seção. O roteiro foi dividido 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. As entrevistas foram realizadas pessoalmente, durante o segundo semestre 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.

O tratamento e apreciação dos dados se deu por meio de abordagem qualitativa recorrendo-se à técnica 'análise de conteúdo', realizada, conforme Bardin (2011), 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, foi feita a descrição analítica de todo o material coletado, em convergência com o referencial teórico e com os objetivos da pesquisa.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Unidade de Análise e Mecanismos de Coordenação

Conforme anteriormente informado, a unidade de análise escolhida foi o TCE-CE, órgão estruturado genericamente pela Constituição Estadual de 1989, integrado quadro próprio de pessoal e jurisdição própria e privativa em todo o território estadual (Ceará, 2004), são sete Conselheiros, 332 Analistas, 134 Técnicos e 27 Auxiliares; além 141 cargos comissionados (TCE, 2020). O tribunal possui seis grandes áreas: Gabinete da Presidência, quatro Secretarias (Controle Externo, Tecnologia da Informação, Administração e Secretaria Geral), além dos Gabinetes, unidades utilizadas como objeto no estudo. A seguir são apresentados os resultados da análise dos mecanismos de coordenação (Supervisão direta; Padronização dos processos de trabalho; Padronização das habilidades; Padronização dos resultados/outputs; Ajustamento mútuo; e Principal mecanismo de coordenação).

a) Supervisão direta:

Em relação à Secretaria de Controle Externo (SECEX), constatou-se que cada uma 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. De acordo com o entrevistado E9, 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. Também se observa a utilização do mecanismo de supervisão direta, sendo exercido, neste caso, pelo diretor de secretaria, gerentes e chefes de Unidades. No caso das Secretarias (de Administração e de Tecnologia da Informação), constatou-se que elas possuem estruturas formalizadas e aprovadas por meio da Resolução TCE-CE nº 02/2016 (TCE, 2016a), com a presença de diretores e/ou gerentes, outra estrutura maior e mais detalhada de supervisão direta é praticada com base no mecanismo de ajustamento mútuo. A diferença reside no fato de que, apesar de existir uma estrutura física na STI, separando claramente os setores e áreas de atuação, não existe, de fato, a figura do supervisor direto uma vez que a esta secretaria não foram destinados cargos suficientes para possibilitar a prática de tal mecanismo.

No caso dos Gabinetes (do Conselheiro Presidente, do Conselheiro Corregedor, do Conselheiro Ouvidor, dos demais Conselheiros e Auditores), observou-se que apenas o da presidência detém a figura do ‘Chefe de Gabinete’ para dirigi-lo. Nos demais, que têm por finalidade desempenhar as atividades técnicas e administrativas necessárias ao exercício das atribuições dos respectivos titulares, 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 na entrevista, verificou-se que o praticado na realidade é diferente do que está previsto “no papel”. Conforme revela 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 (sic), lembrei que tem um Gabinete que não tem chefe... o chefe é o próprio Conselheiro [...]. (E9)

Embora a legislação do TCE-CE não revele, conforme relato do de 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, fato que remete à ‘Estrutura Simples’ de Mintzberg (2009), na qual a coordenação das atividades é largamente efetivada por supervisão direta.

b) 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 estipuladas e formalizadas em 2016, por meio da Resolução Administrativa TCE-CE n° 02/2016. Averiguando o teor da referida norma, observa-se que a mesma alterou dispositivos da Resolução n° 3163/2007, que dispôs sobre a organização dos denominados “Serviços Auxiliares” do Tribunal de Contas. 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. Observa-se, ainda, que as demais unidades integrantes da estrutura do TCE-CE (Plenário, Câmaras e Comissões) foram contempladas na Resolução TCE n° 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 formal das competências/atribuições de todas as suas unidades e respectivos gestores, 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, em documentos denominados de ‘Plano de Ação’ e ‘Mapeamento e Manualização de Processos’ respectivamente. E7 reforça que na Secretaria de Administração, além da confecção do Plano de Ação semestral, é elaborado o ‘Planejamento Estratégico’ de longo prazo - geralmente de cinco anos - que norteia as ações/atividades que serão selecionadas nos Planos de Ações daquele interstício. “É como se o Planejamento Estratégico fosse a mãe e o Plano de Ação o filho” (E7). Das outras unidades analisadas, 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).

Não obstante a presença do parâmetro da ‘formalização do comportamento’ no TCE-CE, constatou-se que o conteúdo 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). 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, E2 informa sobre a existência de um Manual de Prestação de Contas e um Manual de Auditoria Operacional que

considera como arranjos de padronização e 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?” (E2).

Mesmo diante da impossibilidade de se estabelecer, previamente, o conteúdo em si a ser produzido, haja vista a existência da ‘liberdade do auditor’, como os próprios entrevistados frisam, é de interesse da alta gestão que os materiais produzidos pela área-fim do Tribunal sejam “os mais padronizados possíveis” (E8). Outras características fortes da padronização dos processos de trabalhos destacadas por Mintzberg - tarefas rotineiras e repetitivas - foram reconhecidas pelos entrevistados, à exceção da STI. 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 (nos formatos de resoluções administrativas, 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.

c) Padronização das habilidades

No caso específico da Secretaria de Controle Externo, para serem “contratados”, o servidor precisa ser aprovado por meio de concurso público. Segundo o E8, o próprio processo de seleção já embute ali o conhecimento necessário para exercer o cargo. 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, 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). Detectou-se, também, no relato de E9, integrante de uma gerência na SECEX, que, informalmente, é solicitada à equipe existente, que realizem um curso básico inerente às atividades realizadas no setor. Do exposto, verifica-se intensa padronização de habilidades na SECEX, impulsionada, ainda, pelo mecanismo de ajustamento mútuo.

Adentrando nos setores atividades-meio do Tribunal, constatou-se situação consideravelmente diferente. É que, não havendo, obrigatoriedade processo seletivo para a composição das equipes, a padronização de habilidades demonstrou-se quase 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. Por sua vez, no caso da Secretaria Geral, a padronização foi inexistente (E6), fato que demonstra fragilidade nesse setor. Na Secretaria de Administração, Gabinete da Presidência e demais Gabinetes estudados, a padronização de habilidade também 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 exigência de que seus integrantes tenham concluído algum curso ou formação acadêmica específica, há uma tentativa de padronização de habilidades com o auxílio do ajustamento mútuo (há um único caso, dentro da Secretaria, para o qual se exige, formalmente uma habilidade específica, de Contador). No Gabinete da Presidência a situação foi idêntica: não há padronização de habilidades, entretanto, também há um caso de exigência de habilitação profissional específica em biblioteconomia. No que tange aos demais Gabinetes estudados, 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 a ocorrência de processos seletivos internos para o preenchimento de eventuais vagas em Gabinetes de Conselheiros, com aplicação de prova escrita e entrevista (E9).

Quanto à realização de cursos e treinamentos, E1, E2, E4, E8 e E9, afirmam que ocorrem constantemente nas área-fim, ofertados pela Instituto Plácido Castelo do TCE-CE, sendo alguns, inclusive, realizados em conjunto com outros Tribunais (E4). Por sua vez, na área-meio a oferta de treinamentos apresenta-se fragilizada. Percebeu-se pelos relatos de E5, E6 e E7 que eles são inexistentes ou bastante improvisados. Nos Gabinetes, E9 revela que eventualmente “tem treinamento de algum sistema, mas é mais pra área-fim mesmo, que é estritamente técnica. E às vezes nem todo mundo é convidado, vai um representante só de cada Gabinete, não sei até que ponto isso é bom”.

d) Padronização dos resultados/outputs

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 SECEX, os produtos são ‘documentos’ e ‘subdocumentos’, em um número limitado, que varia de acordo com a espécie processual em análise (E8). Sobre isto, fora obtida relação em planilha *Excel*, elencando todos os documentos que foram previstos, relação sobre a qual E8 observou que: “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 evidenciou que os produtos/documentos gerados no âmbito da SECEX são predominantemente denominados de Certificado, Informação, Despacho e Relatório de Inspeção. A definição desses produtos, segundo E4, compete à SECEX, “mas com aprovação da Presidência claro” (E4).

Sem especificar setores ou gestores, E8 informou que os produtos decorrem de uma “herança” já existente no Tribunal, fato que não impediu, quando do processo de reestruturação organizacional, de ser efetuada uma revisão dos produtos já existentes. Tal informação já era esperada haja vista o Tribunal não ser um órgão recente na administração pública. E8 informou, ainda, que existem produtos que não estão devidamente formalizados “em lugar algum [...] na realidade foi um esforço nosso para definir a questão da pontuação, nós criamos [...] 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.

No caso da Secretaria Geral, obteve-se que seus produtos são diversificados e variando entre documentos físicos e eletrônicos. De fato, consultando a Portaria TCE-CE n° 436/16 (TCE, 2016c), foi possível confirmar produtos mencionados pelo entrevistado E6, bem como outro denominado ‘extrato de julgamento’. Ademais, questionado acerca da origem e formalização dos produtos da Secretaria Geral, o referido entrevistado comentou acerca de um

‘PCI’, documento criado pelo Tribunal em detrimento à adesão à Norma Brasileira ABNT NBR ISO 9001:2008. Buscando aprofundar o assunto, foi possível obter o referido documento, disponibilizado internamente (*intranet*), com distribuição não controlada (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.

A Secretaria de Administração também detém diferentes produtos padronizados preestabelecidos. Sobre isso, E7 informa que “muito dos nossos artefatos a gente criou *templates*. [...] são modelos [...] de documentos, por exemplo, contratos, Portarias, Atos, termos de referência, Termos de Compromisso, de Nomeação, de Posse [...]” (E7). Não foram coletados os *templates* mencionados pelo entrevistado, 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’. Por sua vez, em relação à especificação dos produtos da STI, afirmou E5 que “são diversificados, às vezes é uma aplicação, às vezes [...] uma operação de uma funcionalidade, tem implantação de uma rede sem fio [...]”. Apesar da declaração curta e não detalhada, constatou-se, na pesquisa documental, que a STI não só detém produtos/resultados preestabelecidos, como também é a setor que apresentou a maior variedade deles: 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.

Em relação aos produtos gerados pelo Gabinete da Presidência, E10 afirmou que “tem o TCE debate, tem Resoluções a serem feitas [...] a questão dos carros [...] qual é o normativo que tem [...] tá precisando ter uma regulamentação, vou regulamentar as férias [...] vou criar um normativo [...]”. Os produtos indicados por E10 são verificáveis no Plano de Ação do Gabinete e no Planejamento Estratégico do Tribunal, tendo sido observados os seguintes resultados/*outputs*: Minuta de Resolução Administrativa, Minuta de Projeto de Lei, Projetos e Minuta de Instrução Normativa. No Planejamento, parte de responsabilidade do Gabinete, foram: Plano de Captação de Recursos Financeiros (2017-2020) e Projeto de Reestruturação Organizacional da STI (2017/2018), em clara duplicidade, 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’ (E10) e ocorre também em outros setores. Tal situação não parece adequada, uma vez que não é cabível atribuir para si um produto 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), E9 relatou que são “Relatório-Voto, Resolução, Acórdão, Despacho e Despacho Singular” e disponibilizou dois destes já elaborados e publicados no Diário Eletrônico do Tribunal a título exemplificativo. Apesar do breve relato,

foi possível verificar os produtos indicados no PCI de nº 7.5.1/6, bem como verificar outros, tais como, Voto, Relatório, Declaração de Voto e Voto-Vista.

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 estabeleceu, por meio de indicadores e metas quantitativas, padrões de desempenho a serem atingido pelas unidades estudadas nessa pesquisa, 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, E6 afirma 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 mais tempo mesmo, qualidade nem tanto. Tudo é tempo! Ata é tempo, revisar e disponibilizar [...]” (E6). De fato, consultando o citada portaria, 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 ‘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 metas estabelecidas para as unidades do Tribunal.

Relevante observar, que o desempenho predeterminado é estabelecido para as unidades como sendo ‘setorial’, diferentemente apenas na SECEX, que além das setoriais, possui metas individuais para determinados períodos de tempo, denominadas ‘funcionais’. Sobre isto, E2 relata que a meta “é 144 pontos no semestre pra aquele que tem cargo comissionado e trabalha 8 horas por dia e pros que trabalham [...] 6 horas a meta é menor” (E2). Referida informação foi ratificada por E8 ao afirmar que “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). Discorrendo sobre as metas e indicadores que envolvem as atividades da Secretaria de Administração, E7 fez a seguinte explicação: “As metas você vai ver mais em indicadores setoriais [...]. Nós temos aqui vários... isso aqui através de Portaria. [...] cada área tem os seus. E essa meta tem que ser atingida num período de seis meses” (E7). 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, foi 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 que apesar do Gabinete da Presidência ter dois produtos adicionais de sua responsabilidade previstos no planejamento, 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 [...] 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 que é constantemente

monitorado e ao final do semestre, encaminha para a Presidência os produtos prontos e validados para que esta confirme se a Unidade atingiu ou não os resultados predeterminados. 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 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 e alterações, considerando a forma de apuração estabelecida naquela Portaria; e, após, 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 STI, que 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). Tal sistema é denominado de ‘Sistema de Acompanhamento e Gestão de Indicadores – SAGI’ e com ele, 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, 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.

e) Ajustamento mútuo

A existência de comunicação informal entre os indivíduos para a conclusão de suas atividades foi verificada em todos 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. 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, E9 afirmou que há intenso ajuste mútuo entre os trabalhadores, haja vista o caráter multidisciplinar de conhecimentos exigidos nos trabalhos realizados. “Sou formado em Direito e muitas vezes têm questões difíceis de contabilidade aí corro pra pedir ajuda pros colegas! Eles me explicam bem direitinho, há um clima de solidariedade muito bom aqui” (E9). 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 (E8; 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. 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 STI, atuando junto ao mecanismo da supervisão direta. 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, 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 TCE-CE, agrupamentos que são denominados por Mintzberg (2009), como ‘instrumentos de interligação’. As forças-tarefas foram identificadas na forma de 07 comissões, 01 comitê e 02 grupos de trabalho. Por sua vez, nos comitês permanentes foram identificadas 12 comissões, 07 Comitês e 01 Grupo de Trabalho. 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.

f) Principal mecanismo de coordenação

Considerando a análise de resultados realizada anteriormente, o Quadro 2 apresenta um resumo dos mecanismos de coordenação verificados nas unidades estudadas do TCE-CE.

Quadro 2 – 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: Dados da pesquisa (2019).

Os resultados evidenciam que os mecanismos de coordenação padronização dos *outputs*, ajustamento mútuo e padronização dos processos de trabalho foram verificados em todas as seis unidades estudadas, enquanto o mecanismo da supervisão direta fora verificado em cinco dela e a padronização de habilidades em outras duas. Verificou-se que o TCE-CE detém dois mecanismos de coordenação predominante: a padronização dos *outputs*/resultados e o ajustamento mútuo (100% em ambas as unidades). A padronização dos processos de trabalho, embora tenha sido verificada em todas as unidades, não se mostrou de maneira completa, fato pelo qual não está sendo considerada dentre os mecanismos predominantes. Quanto ao mecanismo de coordenação da supervisão direta, foi observado em cinco unidades, diferente da padronização de habilidades verificada em apenas duas unidades.

5.2 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 (Geral, Controle Externo, Administração e Tecnologia da Informação). Em relação à Linha intermediária, as opiniões foram divergentes. Ora os entrevistados apontavam que a conexão é proporcionada pelo Secretário de Controle Externo, ora pelo Secretário-Geral. E8 comentou que ambos eram o elo. Ressalte-se que a depender do tipo de informação tramitada, pode haver ligação com a Cúpula Estratégica por meio destes dois Secretários.

O Núcleo Operacional do Tribunal - profissionais que executam a atividade-fim do órgão - são os servidores alocados nas unidades da Secretaria de Controle Externo. Todos servidores efetivos no TCE-CE. Ressalte-se que esta cultura de manter apenas concursados na SECEX, segundo E3, é recente na instituição. Observou-se, pelo atual organograma do Tribunal, que o mesmo aparenta ser o baixo escalão hierárquico da instituição.

Conseguiu-se identificar por meio das entrevistas, que os analistas da tecnoestrutura conforme 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 o Chefe do Gabinete como agente padronizador. Há também a predominância de Assessorias de Apoio, no TCE-CE. Os profissionais que têm essa responsabilidade podem ser encontrados em qualquer local da organização, do mais baixo ao mais alto escalão hierárquico, 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 as secretarias Geral, de Administração, de Tecnologia da Informação, o 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, 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, passou-se a percepção das forças: forte foi aquela para a centralização, um dos tipos de descentralização (ou não) descritos na Teoria de Mintzberg. De acordo com o Regimento Interno do TCE-CE, o tribunal organiza-se nas estruturas colegiadas do Plenário, Primeira Câmara e a Segunda Câmara. Em relação ao Plenário, este somente pode se reunir e decidir com a presença da maioria absoluta de seus membros; já as Câmaras, só podem se reunir e decidir com a presença de todos os seus membros. Tais estruturas consolidam, portanto, o regime representativo no TCE-CE. As decisões internas que afetam o órgão nas áreas meio ou fim, são tomadas pelo Plenário da Corte, ficando as Câmaras restritas ao julgamento dos processos. A maioria dos entrevistados expressou opinião de que a Alta Administração atual está sempre elaborando meios para tomar ciência dos 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, 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 nos relatos de E1, E2 e E8, a existência de uma força dentro do

órgão para a padronização, ainda que embrionária em algumas áreas, como, por exemplo, a padronização dos processos de trabalho que consiste apenas em “orientações” e “direcionamentos” e a padronização das habilidades - com projeto em andamento. Percebe-se, que há duas forças presentes no TCE-CE, uma para centralizar (advindo de uma intenção de tornar o Tribunal numa organização mais burocrática, no sentido de mais organizada, alinhada e esquematizada, visando dar maior celeridade aos trabalhos mais complexos e qualidade aos trabalhos da área meio) e outra para padronizar (alavancada pelos analistas da tecnoestrutura e, mesmo sendo oriunda de integrantes da Cúpula Estratégica, não sobrepuja a força da centralização, uma vez que, para que a efetivação de padronizações, há necessidade de ciência, revisão, aprovação e/ou autorização da Presidência, evidenciando, a preponderância do Presidente na Cúpula Estratégica).

5.3 Configuração Organizacional Predominante

Analisando os resultados do principal mecanismo de coordenação juntamente da parte-chave (cúpula estratégica) e tipo de descentralização prevalente (centralização) verificados, identifica-se como configuração organizacional predominante no TCE-CE, 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), 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) 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 tratar-se de organização com mais de 80 anos de existência e elevado quantitativo de profissionais. Aspectos organizacionais inconsistentes com as configurações estruturais identificadas, também foram verificados nos estudos de Ferreira (2016) e Aguiar e Martins (2006).

Observou-se também que a configuração organizacional predominante do Tribunal é significativamente variável, uma vez que os três pilares da análise (mecanismos de coordenação, parte-chave e tipo de descentralização), são diretamente afetados pelo modo de gestão e liderança do presidente do órgão, características estas que podem se modificar a depender do período de tempo em que um(a) Conselheiro(a) permanece na presidência, percepção 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 e 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.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os órgãos de controle exercem uma função essencial para o monitoramento do gasto público e servem como norteadores de práticas adequadas para a gestão financeira, econômica e patrimonial de agentes públicos. Assim, este estudo revelou que os principais mecanismos de coordenação no TCE-CE - parte-chave da estrutura organizacional e o tipo de descentralização prevaiente - foram respectivamente a 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 à configuração organizacional predominante, identificou-se, à luz da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, convergência com a Estrutura Simples, 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 TCE-CE constitui um modelo híbrido de estrutura organizacional.

De todo o exposto pode-se presumir que a atual configuração organizacional predominante possa não estar sendo eficaz e, conseqüentemente, não favorecendo ao cumprimento da missão institucional do órgão. 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 que prenuncia a necessidade de mudanças em direção a uma estrutura organizacional mais sofisticada. O estudo revelou também que a configuração organizacional predominante do Tribunal é significativamente variável, uma vez que os três pilares da análise (mecanismos de coordenação, parte-chave e tipo de descentralização), são diretamente afetados pelo modo de gestão e liderança do Presidente do Tribunal, característica que pode se modificar a depender do período de tempo em que os conselheiros permanecem na presidência. Observa-se a mudança na gestão pode melhorar pontos deficientes na organização, mas também estagnar ou retroceder nos avanços, 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.

Como principais contribuições, entende-se que os resultados encontrados servem de diagnóstico à gestão do TCE-CE, podendo ser utilizados como ponto de partida na busca de melhores práticas de gestão em seus diversos campos de atuação. Além disso, o estudo também pode ser encarado como modelo e referência para estudos futuros, assim, como sugestão adicional, propõe-se que seja realizada uma nova pesquisa no âmbito do TCE-CE para identificar os efeitos da incorporação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, bem como estender para outros órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

Aguiar, A. B (2004). *Relação entre estruturas organizacionais e indicadores de desempenho das organizações não-governamentais do estado de São Paulo*. 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. (2006) A Teoria das Estruturas Organizacionais de Mintzberg e a Gestão Estratégica de Custos: um estudo nas ONGs Paulistas. *Revista Contabilidade & Finanças*, edição comemorativa, 51-64.
- Andrade., G A; Peter, M. G. A. (2010). 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*, 8(1), 211-236.
- Bardin, L (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado.
- Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. K (Orgs.), (2006). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- Carvalho, S. H. G. (2015). *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*. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Mestrado Profissional Executivo em Gestão Empresarial, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro.
- Ceará. (1995) Lei nº 12.509, 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.
- Ceará. (2004). *Constituição do Estado do Ceará 1989*. Fortaleza: Inesp.
- Cunha, L. T. et al (2011). Configuração da estrutura organizacional no terceiro setor. *REGE. Revista de Gestão*, 18(3), 385.
- Dimas, R. L (2018). 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
- Domingues, C. R. et al. (2017) A transição da estrutura organizacional simples para uma burocracia profissional - o caso da Sempre Bela Cabeleireiro. *Revista Ciências Administrativas*, 23(3), 400-414.
- Drago, W. (1998) A. Mintzberg's 'pentagon' and organization positioning. *Management Research News*. 21(4/5), 30-40.
- Eduardo, E. A. (2016). *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.
- Ferreira, D. B. (2016). *A estrutura organizacional da polícia civil de Minas Gerais: potencialidades e limitações à luz da teoria de Mintzberg*. 129f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Universitário UNA, Belo Horizonte.
- Frajtag, D. K. (2002). *Estrutura organizacional de uma agência reguladora: estudo de caso*. 24 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Hardy, C.; Fahin, R. (2000). *Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS.
- Isaari, U. (2011). Power in health care organizations. *Journal of Health Organization and Management*, 25(4), 385–399.

- Kawonga, M.; Blaauw, D.; Fonn, S. (2016). 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*, 31(9), 1270-1280.
- Liao, S.; Fei, W.; Liu, C. (2008). Relationships between knowledge inertia, organizational learning and organization innovation. *Technovation*, 28(4), 183-195.
- Lima, S. M. et al. (2014) 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, 21 (3), 305-324.
- Lunenburg, F. C. (2012) Organizational structure: Mintzberg's framework. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity*, 14 (1), 1-8.
- Marks, S. R. (1993). *A configuração organizacional da universidade de Ijuí e suas repercussões*. 278 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Mintzberg, H. et al. (2006) *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman.
- Mintzberg, H (2006). *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Mintzberg, H (2009). *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. 2. ed. 5. reimpr. São Paulo: Atlas.
- Mintzberg, H (2010). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Dom Quixote.
- Nogueira, S. P.; Barbosa, J. P.; Pitassi, C.; Longhi, F. A. A. (2014). A Relação Entre Estrutura Organizacional e Processo de Inovação: um Estudo de Caso no Centro Tecnológico do Exército. *Revista Gestão & Tecnologia*, Pedro Leopoldo, 14(2), 151-179.
- Paula, J. O. et al (2008). Caracterização do modelo organizacional de duas instituições do Terceiro Setor utilizando a Teoria de Mintzberg. *Revista Economia & Gestão*, 8 (16), 48-60.
- Pinheiro. H. D. (2011). *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.
- Presser, N. H. (2005) *Modelo de Configuração organizacional para uma instituição de idosos*. 196f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- Silva, E. A. A. da (2004). *O Burocrático e o político na administração universitária: continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. 528f. Tese de Doutorado. Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Braga.
- Silva, O. R. M. da (2005). *Análise de uma organização à luz dos modelos de Mintzberg e de Alves com base em elementos da cultura organizacional*. 149f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- Souza, S.; Prado, V. J. (2009) 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.
- Taylor, J.; Mcadam, R. (2004). Innovation adoption and implementation in organizations: a review and critique. *Journal of General Management*, 30 (1), 17-38.
- TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. (2007a) Resolução n° 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.
- _____. (2007b) 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.
- _____. (2010) 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.
- _____. (2016a) 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.
- _____. (2016b) Resolução Administrativa nº 11, de 20 de setembro de 2016. Altera dispositivos da Resolução Administrativa nº 06/2010 e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Tribunal de Contas do Estado do Ceará*, Fortaleza.
- _____. (2016c). Portaria nº 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.
- _____. (2016d). Resolução Administrativa nº 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.
- Tigre, P. B (2014). *Gestão da Inovação: A Economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Trigueiro-Fernandes, L. (2014). *Estrutura e desempenho organizacional: uma análise na Universidade Federal do Rio Grande do Norte*. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Urbanavius Jr., V. (2008). *Parâmetros organizacionais de Mintzberg: análise da estrutura organizacional de um programa interinstitucional de pré-incubação de empresas no município de Itajubá, MG*. 138f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo.