

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

TIELLE FONSECA DE OLIVEIRA

ESTUDO COMPARATIVO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL  
ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023

Porto Alegre

2024

TIELLE FONSECA DE OLIVEIRA

ESTUDO COMPARATIVO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL  
ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023

Dissertação de Mestrado Acadêmico a ser apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Estudos Organizacionais  
Orientador: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue**  
**Escola Superior de Auditoria Pública do TCERS**

---

**Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala**  
**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

---

**Prof. Dr. Rafael Kruter Flores**  
**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

## CIP - Catalogação na Publicação

FONSECA DE OLIVEIRA, TIELLE  
ESTUDO COMPARATIVO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL  
ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023 / TIELLE FONSECA DE  
OLIVEIRA. -- 2024.

112 f.

Orientador: Takeyoshi Imasato.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa  
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre,  
BR-RS, 2024.

1. Configuração organizacional. 2. Administração  
Pública Direta. 3. Mintzberg. I. Imasato, Takeyoshi,  
orient. II. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

À toda minha família, aos meus amigos maravilhosos, aos meus amados afilhados e ao Dr. Daniel, por estarem ao meu lado mesmo na minha ausência e limitações, por toda parceria e auxílio, cada um com o seu jeitinho e seu lugar especial.

Ao Secretário da Fazenda da época em que iniciou o meu mestrado, Marco Aurelio Santos Cardoso, que concedeu a licença parcial para realizar meus estudos.

Ao Comitê de Gestão de Pessoas, por aprovar o meu pedido de afastamento a fim de que eu pudesse me dedicar a esta dissertação. Aos meus colegas de trabalho, por entenderem os meus afastamentos e compensarem o meu trabalho.

Aos amigos que fiz no mestrado, em especial a Raphael, Eliza, Marcos, Carol, Prof. Luciana, Sandra e William, dentre outros.

Ao Professor Doutor Takeyoshi Imasato que, mesmo diante da gestão da UFRGS, enfrentando tantos desafios durante o período da pesquisa, sempre encontrou tempo para me direcionar nesta pesquisa.

## RESUMO

A condução dos órgãos públicos, nos últimos anos, demandou maior discussão acerca da forma de serem gerenciados. Devido a esse destaque, a partir da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg, este estudo comparativo a partir da análise da configuração organizacional da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (SEFAZ/RS) foi realizado entre os períodos pré e pós pandemia. O estudo objetivou comparar os dois períodos – ano de 2019 e ano de 2023, especificamente –, tendo em vista a ocorrência de fatos externos que poderiam ter impactos na SEFAZ/RS, com a alteração da sua configuração organizacional. A pesquisa é qualitativa, constituída por um estudo de caso em que foram utilizados dados coletados por meio de análise documental e realização de entrevistas com um roteiro de perguntas semiestruturado. Identificou-se que, no período de análise, não houve uma mudança na estrutura organizacional, sendo apresentada a manutenção de uma configuração organizacional de modelo híbrido, caracterizado pelas Burocracias Profissional e Mecanizada. Esse resultado, somado à constatação de aspectos organizacionais na SEFAZ/RS, sustenta como inconsistente a classificação da configuração numa Estrutura Simples ou numa Adhocracia, sugerindo-se, ao fim, novas pesquisas, sendo que uma delas é uma análise de configurações que permita identificar e comparar modelos existentes nas outras estruturas pertencentes à SEFAZ/RS, identificando os padrões de desempenho gerencial, e, nesse sentido, poder ser replicado em outras realidades, em outras Secretarias ou em outras Secretarias de Fazenda, buscando-se uma maior eficácia na administração pública direta.

**Palavras-Chave:** Configuração organizacional; Administração Pública Direta; Secretaria da Fazenda.

## ABSTRACT

The management of public agencies has demanded greater discussion regarding optimal governance structures in recent years. Considering this emphasis, this comparative study employs Mintzberg's Theory of the Five Configurations to analyse the organizational configuration of the Department of Revenue of Rio Grande do Sul (SEFAZ/RS), contrasting the pre- and post-pandemic periods. The study aims to compare these two intervals – specifically, 2019 and 2023 – considering external events that could potentially impact SEFAZ/RS by altering its organizational configuration. This qualitative research is structured as a case study, utilizing data gathered through document analysis and semi-structured interviews. Findings indicate that no organizational restructuring occurred during the analysed period, with SEFAZ/RS maintaining a hybrid model characterized by elements of both Professional and Mechanized Bureaucracies. This outcome, alongside the observed organizational traits of SEFAZ/RS, suggests that classifying it under either a Simple Structure or an Adhocracy is inconsistent. The study recommends further research, including an in-depth configuration analysis to identify and compare models within the structures of other Departments of Revenue, thereby pinpointing managerial performance patterns that could be generalized to other contexts, such as different secretariats or treasury departments, ultimately promoting greater efficacy in direct public administration.

**Keywords:** Organizational configuration; Direct Public Administration; Mintzberg.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – As cinco partes da organização . . . . .	22
Figura 2 – Cinco forças que impulsionam a organização . . . . .	27
Figura 3 – Cinco tipos de descentralização . . . . .	30
Figura 4 – Hierarquia dos sistemas de planejamento . . . . .	36
Figura 5 – Agrupamento dos parâmetros de desenho . . . . .	45
Figura 6 – Organograma do Estado do Rio Grande do Sul . . . . .	56
Figura 7 – Forma Divisionalizada de Mintzberg . . . . .	62
Figura 8 – Organograma da SEFAZ/RS . . . . .	67
Figura 9 – Modelo de organograma interno de cada Subsecretaria . . . . .	69
Figura 10 – Forma Divisionalizada . . . . .	70
Figura 11 – Pirâmide de Conformidade . . . . .	76
Figura 12 – Organograma da Subsecretaria do Tesouro . . . . .	93
Figura 13 – Organograma da CAGE . . . . .	93
Figura 14 – Organograma da Subsecretaria da Receita Estadual . . . . .	94

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo sobre os mecanismos-chaves de coordenação . . . . .	23
Quadro 2 – Resumo das cinco configurações estruturais . . . . .	26
Quadro 3 – Tabela de dimensões das cinco configurações (pt. 1/4) . . . . .	46
Quadro 4 – Tabela de dimensões das cinco configurações (pt. 2/4) . . . . .	47
Quadro 5 – Tabela de dimensões das cinco configurações (pt. 3/4) . . . . .	48
Quadro 6 – Tabela de dimensões das cinco configurações (pt. 4/4) . . . . .	49
Quadro 7 – Lista de Secretarias do Estado e os respectivos Secretários (Referência: maio/23) com a respectiva previsão na Constituição Estadual . . . . .	57
Quadro 8 – Lista de Secretarias do Estado com a respectiva previsão na Constituição Estadual	58
Quadro 9 – Distribuição de cargos da SEFAZ/RS . . . . .	68
Quadro 10 – Parâmetros de desenho e características das configurações identificadas. . . . .	71
Quadro 11 – Mudanças citadas nas 3 Subsecretarias . . . . .	91
Quadro 12 – Principais mudanças citadas nas 3 Subsecretarias . . . . .	95
Quadro 13 – Principais mudanças destacadas nas entrevistas por Subsecretaria . . . . .	100

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AAF – Assistente Administrativo Fazendário  
AE – Auditor do Estado  
AFRE – Auditor(a) Fiscal da Receita Estadual  
CAGE – Contadoria e Auditoria-Geral do Estado  
CE – Constituição Estadual  
COVID-19 – Doença do coronavírus do ano de 2019  
DEPAD – Departamento de Administração  
ERGS – Estado do Rio Grande do Sul  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
JUNCOF – Junta de Coordenação Financeira  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONG – Organização Não-Governamental  
RE – Receita Estadual  
SEFAZ – Secretaria da Fazenda  
SUPAD – Supervisão de Administração  
TARF – Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais  
TCE-CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará  
TE – Tesouro do Estado  
TTRE – Técnico(a) Tributário da Receita Estadual  
UF – Unidades Federativas  
UFC – Universidade Federal do Ceará  
UTI – Unidade de Terapia Intensiva

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1 AS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS DE MINTZBERG</b> .....	<b>20</b>
1.1 AS CINCO PARTES DA ORGANIZAÇÃO .....	21
1.2 CINCO MECANISMOS-CHAVES DE COORDENAÇÃO .....	23
1.3 PARTES-CHAVE DA ORGANIZAÇÃO E AS CINCO CONFIGURAÇÕES ESTRUTURAIS.....	24
1.4 OS TRACIONAMENTOS DAS PARTES DA ORGANIZAÇÃO .....	26
<b>2 PARÂMETROS DE DESENHO E FATOR SITUACIONAL</b> .....	<b>28</b>
2.1 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO E OS SISTEMAS DE TOMADA DE DECISÃO .....	28
2.2 ESPECIALIZAÇÃO .....	31
2.3 DEPARTAMENTALIZAÇÃO .....	31
2.4 TREINAMENTO .....	33
2.5 FORMALIZAÇÃO DE COMPORTAMENTO .....	34
2.6 PLANEJAMENTO E SISTEMAS DE CONTROLE .....	35
2.7 AMBIENTE .....	36
<b>3 ESTUDOS SOBRE CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS</b> .....	<b>38</b>
3.1 ESTUDOS SOBRE CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS .....	40
<b>4 OBJETIVOS</b> .....	<b>42</b>
4.1 OBJETIVO GERAL .....	42
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	42
<b>5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>43</b>
5.1 MÉTODOS DE PESQUISA .....	49
<b>5.1.1 Procedimentos adotados</b> .....	<b>51</b>
5.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS .....	52
5.3 LIMITAÇÃO DO MÉTODO DE ESTUDO ADOTADO .....	54
<b>6 CLASSIFICAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> .....	<b>55</b>
<b>7 CONFIGURAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO ANO DE 2019</b> .....	<b>66</b>

<b>8 PRINCIPAIS MUDANÇAS OCORRIDAS NA FORMA DE TRABALHO DA SEFAZ/RS DE 2019 A 2023 .....</b>	<b>72</b>
8.1 SUBSECRETARIA DA RECEITA ESTADUAL .....	72
8.2 SUBSECRETARIA DO TESOIRO DO ESTADO .....	82
8.3 CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO .....	86
<b>9 ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO ANO DE 2023 .....</b>	<b>93</b>
<b>10 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE – LISTA DE PERGUNTAS PARA AS ENTREVISTAS .....</b>	<b>110</b>

## INTRODUÇÃO

O setor público no Brasil é fundamental para a prestação de serviços essenciais de responsabilidade do Estado. Seu funcionamento, sua oferta e prestação desses serviços passaram ao longo dos anos por propostas que, para serem implementadas, apresentavam a justificativa de se buscar uma maior efetividade no funcionamento deste setor.

Mesmo já tendo ocorrido alterações legais que tiveram reflexo na sua forma de funcionamento, as organizações públicas ainda são alvo de propostas para implementar outras mudanças. Ou seja, o setor público, a gestão pública, não raro, estão em voga como alvos de análise, avaliações, opiniões e busca de aprimoramento sobre suas atuações e performances.

No final do ano de 2019 ocorreu um fato com abrangência mundial que afetou o dia a dia das pessoas por ser uma questão de saúde pública, o que fez com que as rotinas das organizações fossem alteradas. A doença do coronavírus de 2019 (COVID-19) apareceu pela primeira vez na cidade de Wuhan, na província de Hubei, na China, culminando numa abrangência mundial, tendo sido declarada uma emergência de saúde global pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020, iniciando-se, assim, uma pandemia. De acordo com informações de veículos de comunicação oficiais, o primeiro caso da doença no Brasil foi detectado em 26 de fevereiro de 2020, no Estado de São Paulo. Já no Rio Grande do Sul, o primeiro diagnóstico da doença foi publicizado em 10 de março de 2020.

Como uma de suas características, a doença apresentou alto grau de transmissibilidade, além de alta letalidade, comprovando-se tal fato devido à grande demanda de aparelhos utilizados nas Unidades de Terapias Intensivas (UTIs) hospitalares. Em razão disso, para que o contágio e a superlotação das UTIs das unidades de saúde fossem evitados, uma das medidas adotadas foi o isolamento social. Essa medida teve impacto na forma de as pessoas trabalharem e de as organizações desempenharem as atividades com as suas, então, atuais estruturas. Assim, diante do novo cenário, as organizações precisaram apresentar um rearranjo no seu funcionamento, não sendo diferente o reflexo no setor público.

Os gestores públicos das três esferas de governo do Brasil – Federal, Estadual e Municipal – tiveram de se posicionar diante da decretação da pandemia e tiveram de considerar as opiniões, sugestões, estudos e acompanhamentos que surgiam a respeito da situação da saúde pública mundial. Decisões importantes, de fazer ou não fazer, com grande (e talvez imensurável) repercussão, foram exigidas para se reorganizar o funcionamento dos trabalhos prestados pelas organizações em uma velocidade diferente da do andamento corriqueiro dos trabalhos, devido à questão emergente de crise sanitária que se instalou, em um cenário totalmente novo que se descortinava. Dentre outras necessidades, as organizações públicas de

maneira geral precisaram continuar funcionando, prestando os seus serviços, estabelecendo e adotando novos protocolos, atendendo as suas demandas e fazendo as suas entregas na nova realidade que se apresentou no ano de 2020.

Nesta nova conjuntura, os gestores e servidores foram desafiados a otimizar questões funcionais relacionadas a fluxos organizacionais. Como exemplo, pode-se citar os fluxos de comunicação – sendo ela formal ou informal. Esse fluxo se evidenciou ainda mais no que se refere à tomada de decisões, comunicação às equipes, demandas aos superiores, atualizações sobre novas rotinas na situação excepcional que se estava enfrentando, com novas e urgentes regulamentações a serem obedecidas. Nem todos os posicionamentos e as definições dos gestores públicos, bem como as decisões por adoção de protocolos recomendados pela OMS, foram iguais. Essas diferenças de posicionamento podem ser identificadas tanto entre as três esferas de governo, quanto entre os Poderes, bem como entre as diferentes Unidades Federativas (UF) do Brasil. De forma geral, as orientações foram repassadas mediante publicações de leis, decretos e instruções normativas.

No Rio Grande do Sul, o governo estadual optou por declarar estado de calamidade pública em todo o território estadual, utilizando-se da prerrogativa disposta no art. 82 da Constituição Estadual (CE), através da publicação do Decreto nº 55.128, de 19 de março de 2020. No referido Decreto, o qual teve seu texto reiterado e alterado várias vezes durante o período pandêmico, continha a declaração de calamidade pública, bem como a previsão normativa de medidas emergenciais que precisariam ser obedecidas.

O direcionamento e alcance das referidas medidas tiveram três alvos, de acordo com o disposto no texto legal, as quais foram direcionadas: para a população de maneira geral, para empresas, medidas emergenciais para obediência no funcionamento institucional dos municípios e da administração pública estadual. Foi neste Decreto nº 55.128/2020 que, em seu art. 11, constou o seguinte teor:

Art. 11. Os Secretários de Estado e os Dirigentes Máximos dos órgãos e das entidades da administração pública estadual direta e indireta deverão adotar as providências necessárias ao cumprimento do estabelecido neste Decreto, bem como para emitir as normas complementares que se façam necessárias, no âmbito de suas competências.  
(Rio Grande do Sul, 2020, p. 6)

Tendo em vista o exposto no texto, percebe-se que o contido no Decreto previu determinações de regras gerais a serem seguidas, ao mesmo tempo em que permitiu que normas, em cada órgão, fossem editadas conforme a decisão de cada gestor. Como exemplo de uma das medidas de alcance geral adotadas para a continuidade do trabalho nas secretarias Estaduais em meio ao isolamento social e continuação da prestação dos serviços, pode-se citar a adoção

inédita do Regime de Teletrabalho Integral para as Secretarias que não tinham a necessidade de prestar seus serviços *in loco*. Porém, mesmo que essa decisão tenha ocorrido de forma genérica, especificidades e regramentos próprios ficaram a cargo de cada responsável da respectiva Secretaria. Essa é uma amostra de decisões que estavam justificadas pelo texto do Decreto supracitado. Todas as secretarias do Estado do Rio Grande do Sul, então, tiveram de adaptar suas formas de funcionamento de acordo com seu tamanho, composição, abrangência territorial e demandas.

A Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, como órgão essencialmente público que é vinculada diretamente ao Poder Executivo Estadual, não teve tratamento diferente das outras, ou seja, teve de enfrentar a nova realidade e se adaptar ao momento de crise sanitária seguindo a prerrogativa legal acima referida, juntamente com os protocolos recomendados pela OMS. Algo que merece destaque por ter impactado fortemente o a rotina das atividades foi a nova forma de trabalho que teve de ser adotada na Secretaria, e, aqui, destaca-se novamente a implantação do trabalho remoto – nunca antes adotado, ainda mais de forma integral – em relação a tempo e servidores; i.e., o trabalho passou a ser totalmente desempenhado de forma remota por todos os servidores durante toda a jornada de trabalho.

O trabalho remoto não havia sido até então formalizado no setor público no Estado do Rio Grande do Sul e teve de ser adotado com urgência. A organização teve de sair de um sistema em que a totalidade do seu quadro comparecia presencialmente nas unidades físicas da SEFAZ/RS, para trabalhar em um sistema em que a totalidade do seu quadro passou a desempenhar suas atividades em regime de trabalho remoto.

Doberstein e Charbonneau (2022) apresentam em seu artigo “Alienação no teletrabalho induzido pela pandemia no Setor Público” (tradução nossa) a comparação entre os trabalhadores do setor público e do setor privado nessa nova dinâmica de trabalho. Na referida comparação, citam que a adoção do trabalho remoto e integral em instituições públicas na pandemia apresentou dificuldades. Os autores afirmam que a possível complicação se deu devido ao fato de que as instituições públicas tiveram de passar por mudanças maiores do que as instituições privadas porque não tinham ainda essa forma de trabalho institucionalizada, mesmo que parcialmente, sendo considerada uma ruptura social significativa.

Já as autoras Williamson, Colley e Hanna-Osborne (2020) trazem como questionamento a possibilidade de o *home office* no setor público ser uma forma de trabalho que veio para ficar. A resposta à pergunta que questiona se o trabalho a ser desenvolvido de casa se tornou o chamado popularmente de “novo normal” para o setor público é que existe uma considerável resistência nos gestores públicos para implantação dessa forma de trabalho.

Os aspectos considerados para tal conclusão estão ligados à cultura da organização. As autoras defendem que precisariam ser aprimorados a fim de se diminuir resistências a mudanças, adicionando a necessidade de adaptações na cultura e no desenvolvimento de atitudes gerenciais.

Com base no breve cenário explicitado é que decidimos realizar o presente estudo. Fatos como o isolamento social e a implementação do trabalho remoto, alterações legais e organizacionais, novos fluxos e teor de decisões dos gestores podem ter tido reflexo na estrutura da organização. A partir do que foi discorrido aqui, busca-se identificar se houve uma adaptação que acabou por modificar a estrutura da organização de tal modo que essa modificação seja perpetuada. Assim, o que se pretende é realizar um estudo comparativo da estrutura organizacional da SEFAZ/RS entre o início do ano de 2019 e o final do ano de 2022 a fim de verificar se a ocorrência de uma nova forma de realizar o trabalho e as medidas adotadas tiveram como consequência o impacto na estrutura organizacional daquele órgão público, fazendo com que a estrutura realmente apresentasse alguma mudança à luz da Teoria das Estruturas em Cinco Configurações de Henry Mintzberg. Com o intuito de dar início à análise comparativa, serão apresentados dados sobre o contingente da SEFAZ/RS.

Conforme o disposto na Lei Estadual nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, e nos Decretos nº 47.590, de 23 de novembro de 2010 e alterações, e 53.677, de 17 de agosto de 2017, a SEFAZ/RS apresentava no início do ano de 2019 seu organograma com a seguinte constituição: o Gabinete do Secretário da Fazenda – composto por Chefia de Gabinete e Assessorias; Corregedoria-Geral; Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais (TARF); Junta de Coordenação Financeira (JUNCOF); Comitê de Controle; três Supervisões e três Subsecretarias. As Supervisões eram: a de Administração, a de Tecnologia da Informação e a de Desenvolvimento Organizacional e Qualidade. As Subsecretarias eram as: da Receita Estadual (RE), do Tesouro do Estado (TE) e Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE).

Tratando-se do quadro de pessoal da SEFAZ/RS, esse era composto à época por servidores com três formas de vínculos: os estatutários, os contratados/terceirizados e os cargos em comissão. Dentre os cargos estatutários, cujo ingresso se dá via concurso público, tem-se o cargo de Auditor(a)-Fiscal da Receita Estadual (AFRE), Técnico(a)-Tributário da Receita Estadual (TTRE), Extranumerários, Auditor(a) do Estado (AE) e Assistente Administrativo Fazendário (AAF). Os chamados contratados são servidores vinculados oficialmente a outras empresas que prestam serviços para a SEFAZ/RS. Já os cargos em comissão são ocupados por aqueles servidores que são nomeados e exonerados pelo Governador, de acordo com a sua livre escolha. Sobre o total do contingente de pessoal, em 31 de dezembro de 2019, de acordo com

a Portaria SUPAD nº 01/2020, o número de servidores estatutários totalizava 1.276. Tratando-se de sua abrangência territorial e de sua jurisdição, a SEFAZ/RS atende a todos os municípios do Estado. Fisicamente, até 31 de dezembro de 2019, dispunha de locais de atendimento em muitos municípios pelo Estado, através da Subsecretaria da Receita Estadual, dentre Delegacias, Agências, Escritórios e Postos Fiscais.

Após as alterações legais em razão da decretação da pandemia e de novas formas de trabalho, dentre elas o regime de trabalho remoto implementado, ocorreram outras mudanças legais relacionadas aos organogramas tanto do Estado, quanto, especificamente, da Secretaria ora estudada. A partir de 1º de janeiro de 2023, pode-se encontrar alterações no organograma da SEFAZ, bem como nos seus quantitativos de pessoal e de locais de atendimento.

Sobre o novo organograma da SEFAZ/RS, a Lei que passou a definir a estrutura fazendária é a de número 15.934, de 1º de janeiro de 2023. Essa Lei revogou em sua totalidade a Lei 14.733, de 15 de setembro de 2015, havendo alterações referentes aos locais de atendimento da SEFAZ/RS pelo Estado. Esse número diminuiu, fazendo com que a disponibilidade de locais para atendimentos presenciais reduzisse através do encerramento de prestação de serviços de algumas localidades, consolidando-se o atendimento virtual para todo o Estado. Outra mudança a se citar referente ao organograma é a criação de mais um Órgão Colegiado com função deliberativa através da Portaria 21/2022, de 18 de março de 2022, denominado Comitê de Gestão de Pessoas.

Quanto ao quantitativo de pessoal, de acordo com dados disponibilizados pela Portaria DEPAD 06/2023, na data base de 31 de dezembro de 2022, tem-se um total de 1.424 servidores estatutários. Dentre AFREs, TTREs, AEs, extranumerários, consolidou-se um novo cargo, denominado Assistente Administrativo Fazendário (AAF). Em relação a esse quantitativo, percebe-se o aumento no número de servidores. Assim, diante das recorrentes alterações no setor público ao longo dos últimos anos, justificadas pela incessante busca por maior eficiência nessas organizações, as alterações ocorridas nos órgãos públicos, as medidas administrativas adotadas em função da exigência do distanciamento social devido à eclosão da Pandemia do Covid-19, as reiteradas publicações de normativos legais, as mudanças identificadas nas Secretarias de Estado do ERGS referentes a organogramas, contingente de pessoal e locais de atendimento presencial, decidiu-se fazer um estudo sobre a estrutura organizacional da SEFAZ/RS.

Considerando em sua totalidade o tamanho e a forma como se organiza a estrutura do ERGS e devido à sua complexidade, igualmente em razão do tempo que se terá para a coleta dos dados, análise do material e aprofundamento teórico, decidiu-se por circunscrever-se a

somente a Secretaria de Fazenda. Partindo das premissas de que esse órgão é importante para o Estado – e igualmente um órgão antigo que já passou por várias alterações legais e estruturais na forma de trabalho – e tendo em vista que participa de decisões importantes que repercutem para tantas outras Secretarias estaduais, entende-se que seu estudo tem potencial para ampliar seu alcance e refletir o que pode ocorrer no âmbito do Poder Executivo Estadual.

A partir das premissas expostas, o que se pretende estudar é se as mudanças e adaptações em relação à prestação de serviço da organização estudada que sobrevieram em razão da pandemia do Covid-19 acabaram por apresentar um impacto considerável, fazendo com que assim fosse possível identificar modificações estruturais naquele órgão. Para tanto, adotar-se-á como proposta a identificação de configurações de estruturas organizacionais, com o intuito de suscitar nos gestores e nos estudiosos do assunto algum anseio por identificar a situação organizacional em que se encontra o órgão estudado ao almejar-se uma maior eficácia nos resultados daquela organização.

Sobre Estruturas Organizacionais, tem-se a importante e bastante utilizada teoria de Henry Mintzberg que nos apresenta as dimensões de Cinco Configurações. Essa Teoria apoia-se na máxima que “toda atividade humana organizada – desde a de fazer vasos até a de colocar um homem na lua – dá origem a duas exigências fundamentais e opostas: a divisão do trabalho em várias tarefas a serem executadas e a coordenação dessas tarefas para obter resultados” (Mintzberg, 1995, p. 10).

Aprofundando um pouco mais sobre a referida teoria, ela apresenta cinco mecanismos-chaves de coordenação, bem como as partes-chaves correspondentes a cada tipo específico de estrutura. Uma análise estrutural baseada nesse autor apresentará como se divide e é coordenado o trabalho das organizações, extrapolando e aprofundando uma divisão de trabalho em organogramas. O resultado dessa análise fará com que se identifique o núcleo operacional da organização de acordo com a sua atividade-fim. Dando seguimento ao estudo, identifica-se a forma como é sincronizado o trabalho e como se dá a interrelação entre as partes pertencentes que compõem o organograma, sendo isso fundamental para avaliar se uma organização é tão eficaz quanto poderia ser.

Assim, serão utilizados os modelos de análise do autor referido no presente estudo, aprofundando e sofisticando as análises mais frequentemente encontradas em estudos organizacionais referentes a conceituações de estruturas vinculadas a classificações em níveis mais resumidos. Tais classificações se enquadram em níveis estratégicos, táticos e operacionais, bem como em assessorias. Os cinco tipos de possíveis classificações com base no seu tamanho, história e utilização de sistemas de trabalho de organizações apresentados por Mintzberg (1995)

são: Estrutura Simples, Burocracia Mecanizada, Burocracia Profissional, Forma Divisionalizada e Adhocracia. Toda organização pode ter sua estrutura classificada em uma dessas cinco dimensões, de acordo com o seu funcionamento, divisão de trabalho e sua respectiva coordenação. Todas as estruturas são formadas por cinco partes e, dentre estas partes, cada tipo de estrutura apresenta uma correspondente parte-chave na organização.

As cinco partes que compõem as organizações, segundo o autor, são: Cúpula Estratégica, Tecnocracia, Núcleo Operacional, Linha Intermediária e Assessoria de Apoio. Adentrando um pouco mais na teoria citada, identifica-se que cada uma das estruturas apresenta um mecanismo de coordenação correspondente: à estrutura simples, o mecanismo correspondente é o de Supervisão Direta; à Burocracia Mecanizada, o de Padronização do Trabalho; à Burocracia Profissional, o de Padronização das Habilidades; à Forma Divisionalizada, o de Padronização dos resultados; e, por fim, à Adhocracia, o do Ajustamento Mútuo.

Em relação a cada uma dessas possíveis classificações e mecanismos de coordenação, é importante referenciar que o autor apresenta as correspondentes partes-chaves da organização para cada uma das classificações. Essas correspondências são as seguintes: na Estrutura Simples, a parte-chave apresentada é a cúpula estratégica; na estrutura de Burocracia Mecanizada, é a tecnoestrutura; já na Burocracia Profissional, o núcleo operacional é o que é considerado como parte-chave; na Forma Divisionalizada apresenta-se a linha intermediária; e, por fim, na Adhocracia as assessorias são consideradas como o destaque da organização.

Outro aspecto que merece ter sua importância resgatada da teoria acima apresentada para análise de estruturas organizacionais, que será utilizada no desenvolvimento do estudo aqui proposto, é a existência de trações entre as cinco partes-chaves da organização. O autor traz que a parte-chave de determinada configuração organizacional traciona para que essa seja a mais importante, fazendo com que haja como consequência uma mudança na classificação da estrutura organizacional. Com isso, pode ocorrer que uma organização classificada como estrutura simples, tendo como parte-chave a cúpula estratégica, pode passar por alterações que façam com que seu núcleo operacional tracione o bastante para ocasionar uma mudança de parte-chave, alterando características da organização, que terá como consequência uma reclassificação, como, por exemplo, burocracia profissional.

Com essa exemplificação, chega-se ao intuito da presente proposta de estudo. Este projeto pretende apresentar a proposta de verificar se houve a atuação de forças de determinada área da organização e se houve uma consequente cedência a essas trações, que possam ter

culminado numa mudança na estrutura da SEFAZ/RS devido às alterações de rotinas e aos procedimentos de trabalho que ocorreram nos últimos anos.

Assim, diante de tudo o que foi acima exposto, buscar-se-á responder à seguinte pergunta de pesquisa: considerando-se as alterações pelas quais passou a SEFAZ/RS no decorrer dos últimos anos, influenciadas consideravelmente pela Pandemia do Covid-19, quais efeitos podem ser identificados em sua estrutura organizacional?

Tratando-se da motivação em se buscar a resposta dessa pergunta, Suely Ferreira Deslandes expõe que a justificativa para se realizar um estudo social é o porquê de se realizar tal pesquisa. A autora apresenta a seguinte afirmação: “É a relevância, o porquê de tal pesquisa deve ser realizada. Quais motivos a justificam” (Minayo, 1994, p. 42).

Reforça-se que estudar órgãos públicos é relevante pelo papel importante que eles desempenham no País referentemente à prestação dos serviços pelos quais são responsáveis. Acredita-se que o conhecimento sobre a estrutura desses órgãos pode fazer com que se tenha um melhor diagnóstico quando se iniciam as discussões propositivas de mudanças neste tipo de organização, aperfeiçoando tais discussões na elaboração de propostas, criando possibilidades de análises mais críticas e, com isso, aumentando a probabilidade de estas apresentarem um resultado mais efetivo no desempenho de suas atividades.

Inexiste, até então, um estudo que tenha exposto uma análise comparativa em relação a possíveis impactos que estruturas organizacionais de órgãos públicos possam ter sofrido ou não após alterações de suas legislações e dimensões, comparando-se dois períodos distintos do mesmo órgão. O fato de se ter uma proximidade com a organização estudada, sendo integrante de seu corpo de servidores, facilita o acesso a materiais importantes para se realizar o estudo comparativo ao qual se propõe e pode impulsionar a viabilidade da presente pesquisa.

Chegando-se na resposta da pergunta de pesquisa, pretende-se desenvolver um apoio teórico para uma apreciação mais ampla e aprofundada quando das propostas de modernizações do setor público que possuem como justificativa a busca por maior eficiência. Intenciona-se, igualmente, utilizar-se da base teórica desenvolvida para ampliar os estudos organizacionais em estruturas congêneres, despertando análises academicamente subsidiadas, e assim, iniciar e aprimorar um método de estudo que poderá ser utilizado quando surgirem futuras propostas de alterações justificadas pela busca de melhor eficiência nas organizações públicas.

Reforçando o interesse em uma busca por maior eficácia em órgãos públicos, Trigueiro-Fernandes (2014) cita em sua pesquisa sobre Estrutura e Desempenho Organizacional que o estudo da estrutura organizacional vem sendo discutido desde o início do século XX, com a Teoria Clássica da Administração. Ou seja, não se trata de um assunto novo,

ratificando-se o fato de que as alterações que continuaram ocorrendo e que se deram durante a Pandemia pautaram-se nesta ideia – de maior eficácia. Com isso ainda veio a proposta de fortalecimento do fluxo de renovação de abordagem, culminando em alterações na forma de trabalho. Porém, o que se buscará é saber se essas renovações propostas chegaram a afetar o nível estrutural da organização e se houve um consequente aprimoramento na entrega dos trabalhos realizados pela SEFAZ/RS. Dada a importância estratégica das Secretarias de Fazenda, exercendo suas funções de arrecadação, controle e gasto do Estado, o modelo de tomada de decisões e de gestão desse tipo de órgão 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 SEFAZ/RS, à luz das configurações de Henry Mintzberg, 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 na Secretaria. Ademais, destaca-se que a SEFAZ/RS, além de órgão arrecadatório, fiscalizador e provedor de recursos públicos, possui outras funções de suma importância como consultoria, prestação de informações e orientações, exercício de ações corretivas, sendo múltiplas suas atividades, por isso, a busca constante da eficiência no alcance dos seus objetivos constitui-se um desafio organizacional ainda mais complexo.

## 1 AS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS DE MINTZBERG

O presente capítulo apresenta o referencial teórico em que este estudo se baseia. A forma de apresentação do conteúdo deste capítulo encontra-se dividida em três partes, sendo elas: a) Teoria das Configurações Organizacionais de Mintzberg; b) estudos já realizados anteriormente que foram consultados; e, c) citação de três estudos da mesma temática organizacional desenvolvidos em instituições públicas.

Na obra “Criando Organizações Eficazes: estrutura em cinco configurações”, Mintzberg apresenta uma visão sobre estruturas de organizações para que essas busquem uma melhor eficácia em seu funcionamento. O autor propõe e apresenta uma teoria que faz com que haja a possibilidade de uma organização assumir ao longo do tempo, e em função de diferentes circunstâncias, uma das cinco configurações em sua estrutura orgânica. As Cinco Configurações desenvolvidas são classificadas como:

- Estrutura Simples;
- Burocracia Mecanizada;
- Burocracia Profissional;
- Forma Divisionalizada; e
- Adhocracia.

Essa teoria afirma que toda atividade humana organizada demanda uma divisão do trabalho em diversas tarefas e uma coordenação dessas tarefas, de modo que a instituição obtenha os melhores resultados possíveis (Mintzberg, 1995). A partir de tal premissa, o autor afirma que a estrutura de qualquer organização pode ser definida de acordo com o somatório das diversas formas que o trabalho pode ser dividido em tarefas, e também de acordo como é feita a coordenação entre essas tarefas, considerando-se ainda a maneira como ocorre a interligação entre as partes que executam as tarefas – sua coordenação e seus pares.

O modelo apresentado por Mintzberg sobre as configurações estruturais evidencia-se como útil para a classificação das organizações e para a identificação de suas características de funcionamento e de tendências evolutivas. Internamente, através da análise dos Parâmetros de Delineação, é possível aprofundar mais o conhecimento sobre as organizações do que outras teorias que estudam e analisam as organizações limitadas a estudar as organizações de maneira mais simples. Uma dessas maneiras mais simples caracteriza-se por classificar suas atividades e respectivas abrangências dessas atividades somente em três níveis tão amplamente e comumente difundidos: estratégico, tático e operacional.

Mintzberg (1995, p. 10) admite que “A estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em

tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas”. Ou seja, a análise da estrutura é simples em sua definição, porém sua amplitude e aprofundamento são maiores. A soma de várias características propostas pelo autor para se analisar traz um conhecimento maior sobre a organização analisada. A busca pelo funcionamento harmonioso entre as partes da organização é que faz com que ela seja eficiente. Segundo Mintzberg (1995, p. 10), “Os elementos de uma estrutura devem ser selecionados para alcançar uma congruência interna ou harmonia, bem como uma congruência básica com a situação da organização”.

Dessa forma, com o objetivo de expor os conceitos sobre as estruturas organizacionais, serão apresentadas as definições acerca das partes-chaves e dos mecanismos-chaves. Baseando-se nesses conceitos é que as organizações obtêm um autoconhecimento, que é refletido na coordenação acerca da própria organização como um conjunto de partes interrelacionadas, bem como sobre os tipos de parâmetros de delimitação.

A fim de explicar como as diferentes tarefas a serem desempenhadas em uma organização podem se conectar para a conclusão de uma determinada atividade, Mintzberg (1995, p. 11) afirma que a representação organizacional das instituições, de forma padrão e tradicional, se dá através de organogramas. Porém, nesse tipo de representação, de acordo com o que prega o autor, é encontrada a limitação de não se poder vislumbrar os fluxos e os inter-relacionamentos entre as diferentes partes.

O bom funcionamento destes dois itens – fluxos e inter-relacionamentos – é essencial para que a organização apresente um funcionamento eficaz. Diante disso, Mintzberg (1995) expõe vários diagramas que vão apresentando as partes importantes da organização, evoluindo em representações gráficas que tentam demonstrar até as relações informais que geralmente ocorrem numa organização. Assim, a ordem para se chegar à exposição das cinco estruturas será apresentada no item sobre as cinco partes da organização. O item seguinte abará os cinco mecanismos de coordenação, e, dando seguimento à apresentação da fundamentação teórica utilizada, serão citadas as cinco partes-chaves da organização. No subcapítulo 1.4, por fim, serão apresentados conceitos acerca das trações que cada parte da organização pode exercer.

## 1.1 AS CINCO PARTES DA ORGANIZAÇÃO

Mintzberg (1995, p. 17-18) apresenta a organização contendo cinco partes básicas em sua existência. Essas cinco partes são as três oriundas do modelo clássico, seguindo um modelo de autoridade formal que relembra a classificação mais tradicional das partes de uma organização, que pertencem a áreas de atuação ou mais estratégicas, ou táticas, ou operacionais.

Assim, com a Teoria das Dimensões das Cinco Configurações pode-se comparar que a linha de hierarquia que aqui se está referenciando como clássica seria condizente com a caracterizada pela existência das seguintes partes: cúpula estratégica, linha intermediária e núcleo operacional, estando essas ligadas por uma linha tradicional de organização do trabalho.

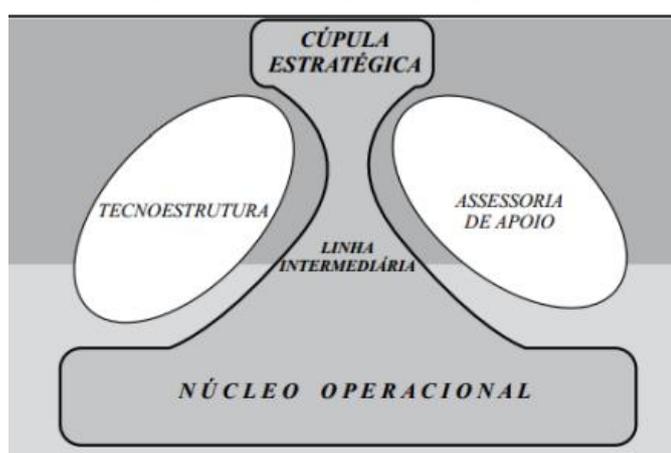
Na cúpula estratégica estariam os responsáveis pelas decisões de abrangências mais gerais, de maior impacto gerencial, seria o ápice da hierarquia que se encontra baseado num pilar estratégico. A parte denominada “linha intermediária” surge, de acordo com o autor, devido a um processo de crescimento da organização e necessidade de se incrementar a coordenação do trabalho. Já o núcleo operacional, sempre existiu, podendo, também, ser chamado de linha de produção, seria a parte responsável pela entrega do produto principal, produto caracterizado pela entrega realizada pela organização e que justifica a existência desta.

O autor afirma que, em situações que organizações continuam a se desenvolver e a crescer, mais duas partes irão compor sua estrutura: “Ao prosseguir em seu crescimento, a organização tende a adicionar unidades de assessoria de natureza diferentes, não mais para efetuar a padronização, mas para prover serviços indiretos para si mesma” (Mintzberg, 1995, p. 18).

Assim, as outras duas partes que compõem o número cinco são as partes do apoio, não estando ligadas à linha formal do fluxo da organização. Essas duas partes são a Tecnoestrutura – composta por analistas que estão fora do fluxo de trabalho operacional, encarregados de estabilizar e padronizar modelos de atividades – e a Assessoria de Apoio, que é denominada como unidade especializada que teve na sua criação o intuito de fornecer apoio fora do seu fluxo de trabalho operacional, em um fluxo de serviços indiretos que apresentam a necessidade de serem executados.

A Figura 1 retrata como o autor apresenta ao longo de suas obras e análises as cinco partes da organização.

Figura 1 – As cinco partes da organização



Fonte: Mintzberg, 2012, p. 22.

## 1.2 CINCO MECANISMOS-CHAVES DE COORDENAÇÃO

Após a apresentação das cinco partes que compõem a organização, Mintzberg (1995) afirma que em diferentes organizações a forma de se dar o funcionamento e o interrelacionamento entre as cinco partes faz com que uma delas desempenhe um papel de coordenação que se destaca frente às outras quatro. Tal fato contribui de forma importante para que haja uma classificação que diferencia cada uma das possíveis estruturas propostas e caracterizadas ao longo de seus estudos.

Assim, tomando por base as cinco partes em que se divide uma organização, tem-se os correspondentes mecanismos-chaves de coordenação, conforme são expostos abaixo:

- Mecanismo-chave de Supervisão Direta: consiste na coordenação exercida pela cúpula estratégica;
- Mecanismo de Padronização do Trabalho: ocorre quando a tecnoestrutura é a parte mais importante da organização, fazendo com que haja padronização dos processos de trabalho;
- Mecanismo de Padronização de Habilidades: encontra-se de forma mais atuante quando o destaque é o núcleo operacional. A característica predominante é a padronização das habilidades exigidas;
- Mecanismo de Padronização dos Resultados: neste mecanismo, a linha intermediária se destaca a fim de que ocorra a padronização do que é entregue pela organização, a padronização de suas saídas;
- Mecanismo de Ajustamento Mútuo: aqui, por fim, a assessoria de apoio – podendo contar com o auxílio do núcleo operacional – é quem executa o papel considerado de maior destaque na organização, sendo caracterizada como a parte mais importante.

Abaixo segue o quadro resumo que procura sintetizar o que foi exposto acima sobre as partes-chaves da organização:

Quadro 1 – Resumo sobre os mecanismos-chaves de coordenação

<b>Mecanismo-chave de coordenação</b>	Supervisão Direta	Padronização do Trabalho	Padronização de Habilidades	Padronização de Resultados	Ajustamento Mútuo
<b>Parte mais importante da Estrutura</b>	Cúpula Estratégica	Tecnoestrutura	Núcleo Operacional	Linha Intermediária	Assessoria de Apoio

Fonte: Elaborado pela autora.

### 1.3 PARTES-CHAVES DA ORGANIZAÇÃO E AS CINCO CONFIGURAÇÕES ESTRUTURAIS

O nosso autor referência vem sendo utilizado em vários estudos de análises organizacionais estruturalistas. Nos referidos estudos podem ser identificadas as apresentações das cinco partes-chaves das organizações de forma a explicitar suas respectivas essencialidades, bem como são destacados cada um dos mecanismos-chaves citados no item anterior. Assim, a presente subseção tem por objetivo aglutinar o que foi apresentado no começo deste capítulo, retomando as cinco partes da organização, os mecanismos de coordenação e aprofundando a função de cada uma das partes-chaves da organização correspondente a cada configuração que embasará a classificação de um tipo de estrutura organizacional.

No subcapítulo 1.1 foram apresentadas as cinco partes que compõem uma organização. Lembrando, são elas: a Cúpula Estratégica, a Tecnoestrutura, o Núcleo Operacional, a Linha Intermediária e a Assessoria de Apoio. Já no subcapítulo 1.2, foram mencionados os mecanismos-chaves da forma de funcionamento de organizações, são eles: a Supervisão Direta, a Padronização do Trabalho, a Padronização de Habilidades, a Padronização dos Resultados e o Ajustamento Mútuo.

O que caracteriza uma parte como “chave” de uma organização é a composição com todas as partes, sendo que uma delas executa, com destaque, um dos mecanismos citados no item que será aprofundado no decorrer desta subseção. Dessa forma, a partir desta unificação de parte e função se caracteriza cada um dos tipos de estruturas sugeridos por Mintzberg, os quais serão posteriormente apresentados.

Quando a parte-chave da organização é a cúpula estratégica, o mecanismo de coordenação encontrado é o de Supervisão Direta. Essa configuração é encontrada em organizações pequenas e mais jovens em que o gerente de topo exerce grande poder. A estrutura organizacional correspondente é a denominada Estrutura Simples. O autor expõe que “[...] a cúpula estratégica emerge como parte chave da estrutura simples. Com efeito, a estrutura muitas vezes consiste em pouco mais de uma pessoa na cúpula estratégica e de um núcleo operacional orgânico” (Mintzberg, 1995, p. 158-159).

Alterando-se a parte-chave da organização e sendo essa a Tecnoestrutura, a estrutura que se encontra é a chamada Burocracia Mecanizada. Resgatando o subcapítulo 1.2, o principal mecanismo de coordenação é o de padronização dos processos de trabalho. Geralmente esse padrão é identificado em organizações maiores, mais maduras e com sistemas mais consolidados, funcionando em um ambiente mais simples e estável, assim, elas apresentam essa parte-chave e, conseqüentemente, essa configuração. Como aponta Mintzberg (1995, p. 166),

“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 como a parte-chave da organização”.

A parte-chave da organização pode também ser o Núcleo Operacional. Quando isso ocorre, tem-se, então, como classificação de estrutura organizacional, a Burocracia Profissional. Nesse caso, pode ser encontrado com facilidade a realização de treinamentos e a especialização de trabalho num ambiente complexo, porém estável.

A Burocracia Profissional para coordenar apoia-se na padronização de habilidades e em seus parâmetros associados para delinear o treinamento e a doutrinação. Ela admite especialistas grandemente treinados e doutrinados – os profissionais – para o núcleo operacional, e então fornece a eles considerável controle sobre seu trabalho. (Mintzberg, 1995, p. 189)

Considerando a Linha Intermediária como a parte-chave de algumas organizações, caracteriza-se, então, a chamada Forma Divisionalizada como configuração estrutural da organização. As características principais dessa forma são o mecanismo que consiste em padronização dos resultados, sendo comum em organizações bastante grandes, em mercados diversificados com delegação de considerável poder aos gerentes da linha intermediária.

Semelhante à Burocracia Profissional, a Forma Divisionalizada não é tanto uma organização integrada quanto um conjunto de entidades quase autônomas, acopladas por meio de uma estrutura central administrativa. Enquanto tais entidades ‘fracamente interligada’ da Burocracia Profissional são indivíduos – profissionais no núcleo operacional – na Forma Divisionalizada elas são unidades da linha intermediária de escritório central. [...]  
Essa disposição estrutural naturalmente leva a uma pronunciada descentralização do escritório central, pois cada divisão possui o poder necessário para tomar as decisões concernentes às suas próprias operações. (Mintzberg, 1995, p. 213-214)

Por fim, quando as assessorias exercem o papel-chave das organizações, está caracterizada a estrutura denominada Adhocracia, utilizada para inovar e dar suporte para ambientes dinâmicos em situações novas que se apresentam. Geralmente os trabalhos executados nessa forma de funcionamento ocorrem por projetos, inexistindo (ou encontrados minimamente) padrões antigos a serem seguidos nesse tipo de estrutura.

De todas as configurações, a Adhocracia é a que demonstra a menor reverência para com os princípios clássicos da administração, especialmente para com a unidade de comando. [...]  
A Adhocracia deve admitir e dar poder a peritos – profissionais cujos conhecimentos e habilidades foram grandemente desenvolvidos em programas de treinamento. Entretanto, diferente da Burocracia Profissional, para conseguir a coordenação, a Adhocracia não pode apoiar-se na padronização de habilidades desses peritos. (Mintzberg, 1995, p. 251-252).

Para consolidar o que foi tratado nos subcapítulos 1.1 até 1.3, segue abaixo o quadro que resume com os itens fundamentais as Configurações Organizacionais apresentadas por Henry Mintzberg.

Quadro 2 – Resumo das cinco configurações estruturais

<b>Configuração estrutural</b>	<b>Principal mecanismo de coordenação</b>	<b>Parte-chave da organização</b>
Estrutura Simples	Supervisão direta	Cúpula estratégica
Burocracia Mecanizada	Padronização dos processos	Tecnoestrutura
Burocracia Profissional	Padronização das habilidades	Núcleo Operacional
Forma Divisionalizada	Padronização dos <i>outputs</i>	Linha intermediária
Adhocracia	Ajustamento mútuo	Assessoria de apoio

Fonte: Mintzberg, 2012, p. 174.

#### 1.4 OS TRACIONAMENTOS DAS PARTES DA ORGANIZAÇÃO

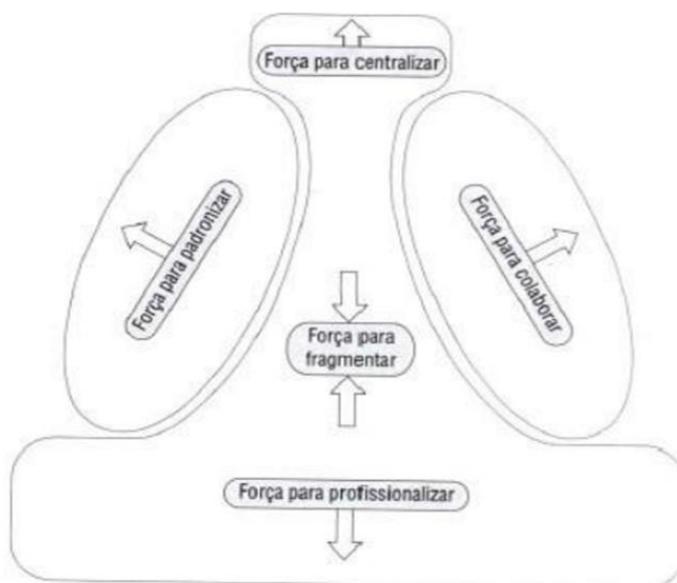
Mintzberg (1995) aprofunda mais uma parte importante de sua teoria trazendo uma explicação que faz correspondência entre os itens apresentados no Quadro 2 acima. É explicado pelo autor que cada uma das cinco partes da organização exerce uma força na sua respectiva direção, resultando em cinco diferentes direções. Afirma ainda que a maioria das organizações experimenta os cinco tipos de força que exercem esse tracionamento na sua direção, entretanto, na extensão em que as condições favoreçam uma preponderante em relação às outras, fazendo assim com que a organização seja levada a estruturar-se de acordo com a preponderância de uma delas.

Assim, os respectivos tracionamentos atuantes são identificados da seguinte forma:

- a Cúpula Estratégica exerce a força para centralizar;
- a Tecnoestrutura, faz força para padronizar;
- a Assessoria de Apoio força para colaborar;
- a Linha Intermediária exerce a força para balkanizar (fragmentar); e
- o Núcleo Operacional força para profissionalizar.

Portanto, estes são os tracionamentos que, após a identificação do que se expôs nos subcapítulos 1.1 a 1.3, serão identificados na estrutura da SEFAZ/RS. A Figura 2, a seguir, ilustra essas forças.

Figura 2 – Cinco forças que impulsionam a organização



Fonte: Mintzberg, 2012, p. 175.

Dessa forma, em conclusão, para Mintzberg:

Um número limitado dessas configurações explica a maioria das tendências que levam as organizações eficazes a estruturarem-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. (1995, p. 11)

## **2 PARÂMETROS DE DESENHO E FATOR SITUACIONAL**

### **2.1 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO E OS SISTEMAS DE TOMADA DE DECISÃO**

Iniciando-se com os itens considerados na pesquisa, prescinde-se de entendimento sobre Centralização e Descentralização. A conotação na teoria base do presente estudo das palavras descentralização e centralização são utilizadas em termos do poder sobre as decisões tomadas na organização. Posto isso, quando todo o poder para a tomada de decisão situa-se em um único ponto da organização, por exemplo, ficando nas mãos de uma única pessoa, Mintzberg sugere uma estrutura centralizada. Na extensão em que o poder está disperso entre muitas pessoas, o autor sugere a estrutura descentralizada.

A centralização ou descentralização, ainda segundo Mintzberg (2012), são trazidas como fenômenos complexos de distribuição de poder na organização e, assim, não devem ser tratadas como absolutas, mas, ao contrário, como os extremos de um processo continuado. Para melhor entender o grau de centralização ou descentralização de uma organização, Mintzberg (2012) cita a divisão do processo decisório ocorrendo da seguinte forma:

- 1) coleta de informações para subsidiar o tomador de decisões – consiste na disposição para que sejam dados vistos por quem os coleta e não se faz nenhum tipo de tratamento ou comentário sobre possíveis ações a serem realizadas;
- 2) aconselhamento sobre o que deve ser feito a quem toma decisão, ou seja, o processamento da informação;
- 3) escolha, a determinação da medida que será adotada;
- 4) autorização da decisão que pretende ser adotada; e, por fim,
- 5) execução do que deve ser implementado.

Assim, quanto mais cada etapa do processo decisório for dominada pela mesma pessoa, mais centralizado é o poder na organização. Em razão desse mesmo modo é que se conclui, a partir do que expõe o autor, que quanto mais pessoas são responsabilizadas por cada etapa, mais descentralizada é a organização.

Com base no que foi apresentado, agora podemos abordar os dois tipos de descentralização mais tratados pelo autor. O primeiro tipo, a descentralização vertical, subdivide-se em duas formas: a seletiva e a paralela. A descentralização vertical seletiva diz respeito à distribuição do poder decisório em diferentes partes da organização; por exemplo, decisões sobre finanças podem ser alocadas no núcleo estratégico, enquanto as de produção e marketing, no nível intermediário. O autor destaca a necessidade de coordenação pelo método

de ajuste mútuo e ferramentas de interligação para que esse tipo de descentralização possa ter um bom funcionamento.

Quanto à descentralização vertical paralela, o poder é distribuído a cada unidade organizacional, que são independentes umas das outras, e essas passam a ter autonomia para tomar decisões que afetem sua atuação. É importante destacar que, em maior ou menor grau, segundo Mintzberg (2012), uma parte do poder sempre permanece na cúpula estratégica.

O segundo tipo de descentralização explicitado é o de tipo horizontal, que trata da transferência de poder dos gestores de linha para os que atuam em partes diversas da organização. Tais partes podem ser a tecnoestrutura ou staff de suporte, bem como pode ser o nível operacional. Assim como no primeiro tipo, existem duas abordagens dadas à descentralização horizontal: uma no campo do poder informal e outra no campo de poder formal. No campo do poder informal, o poder é distribuído fora da estrutura de linha, ou seja, para analistas ou especialistas da estrutura de assessoramento da organização, ou da influência sobre a execução do trabalho, através dos sistemas de padronização ou do conhecimento que possuem. A outra abordagem ocorre no campo do poder formal, nesse sentido, com a descentralização horizontal, o poder pode estar em qualquer parte da organização e pode ir para qualquer pessoa em função da sua afiliação com a organização (Mintzberg, 2012).

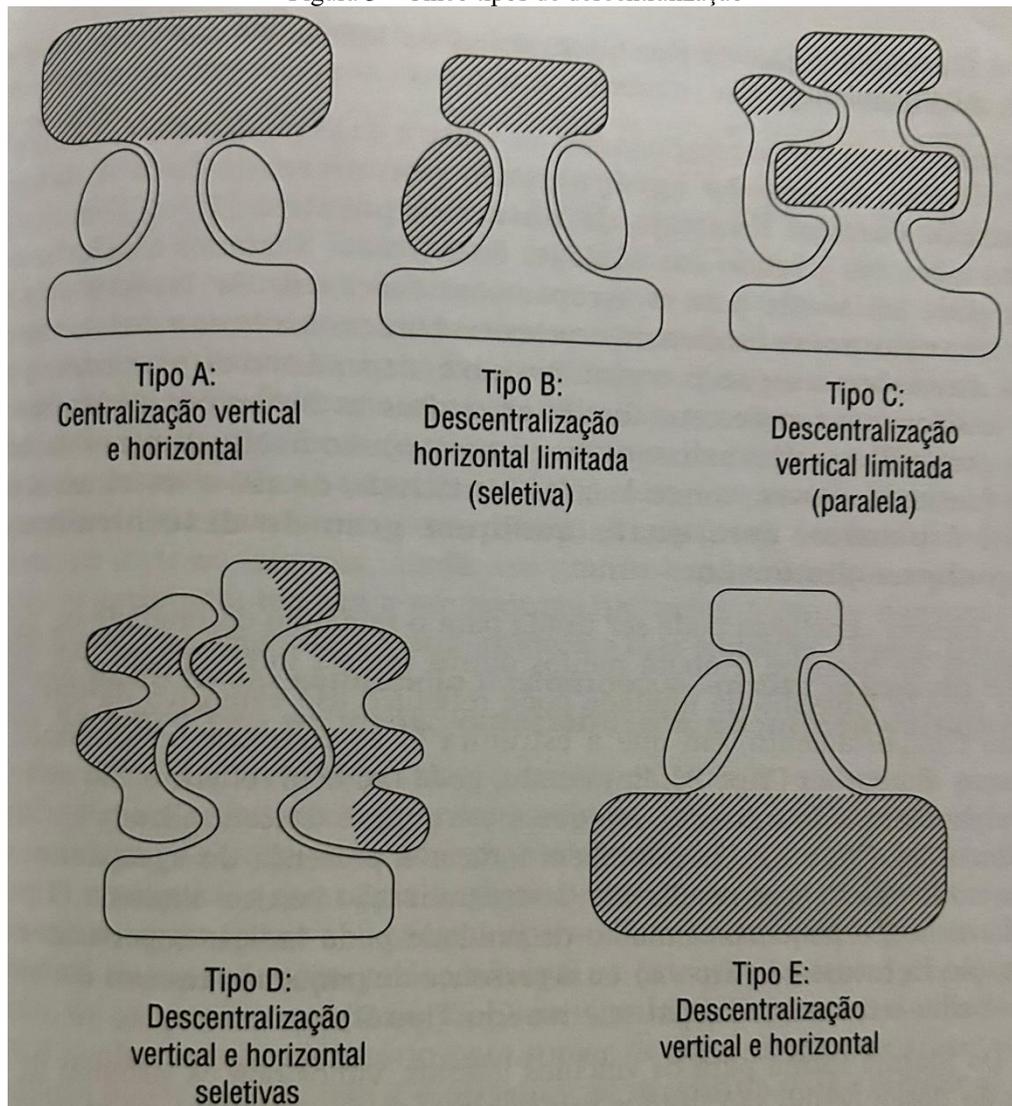
Mintzberg, na construção do seu argumento sobre a importância de descentralizar, inicia afirmando que “a centralização é o meio mais seguro de coordenar a tomada de decisão na organização” (2012, p. 113). Entretanto, ele assegura que nem todas as decisões podem ser tomadas por uma única pessoa ou por apenas uma parte da organização, dada a complexidade inerente a cada processo decisório. Ele defende ainda que a descentralização favorece a tomada de decisão mais rápida, podendo considerar as condições locais, bem como contribui no estímulo à motivação das pessoas, principalmente àquelas que desempenham funções mais criativas e intelectuais.

Nesse contexto, Mintzberg (2012) 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 – Cinco tipos de descentralização



Fonte: Mintzberg, 2012, p. 135.

Quando se trata da relação entre a descentralização e outros parâmetros de desenho, o autor traz que ela está fortemente relacionada ao desenho dos cargos. Além disso, é considerado, ainda, que a padronização dos processos de trabalho (parâmetro da formalização do comportamento) prontamente retira o 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.

## 2.2 ESPECIALIZAÇÃO

Para Mintzberg, existem duas formas de especialização do trabalho. Essas formas são classificadas pelo autor como: especialização horizontal e especialização vertical. O primeiro tipo refere-se à forma mais comum de dividir o trabalho, que é quando esse é dividido em pequenas atividades. O exemplo da fábrica de alfinetes dado por Adam Smith é clássico para entender o conceito de especialização horizontal. O exemplo é “um homem desenrola o arame, outro o estica, um terceiro o corta, um quarto faz a ponta e um quinto esmerilha para receber a cabeça [...]” (Smith, 1910, p. 5 apud Mintzberg, 2012, p. 38).

Quando se especializa horizontalmente, aparecem consequências. A mais evidente delas é que o trabalho se torna mais repetitivo, pois as tarefas realizadas são menores (mais específicas) e, dessa forma, aprendê-las se torna mais fácil para aqueles que as executam. Esse tipo de especialização é mais presente no nível operacional da organização e contribui com o processo de padronização, ou seja, atividades mais repetitivas geram mais rotinas passíveis de formalização.

Deve-se ressaltar que, mesmo contribuindo com o aumento da eficiência organizacional, o excesso de especialização gera alienação do trabalho, pois compreende-se que os membros da organização perdem a visão geral do processo, além de gerar problemas relacionados à coordenação e à comunicação entre os que compõem o nível operacional (Mintzberg, 2012). Para reforçar o que apresenta o autor, menciona-se aqui que tal aspecto foi referenciado nas entrevistas. Tais citações ocorreram em uma mesma secretaria e foram feitas por servidores que trabalham em distintas e distantes áreas, conforme separação das atividades, não foram citações regionalizadas ou de um determinado cargo de gestão, ou de determinada área em que seja desenvolvida uma atividade específica.

A outra forma de especialização tratada por Mintzberg (2012) é a vertical. Essa forma aborda a separação da execução do trabalho do seu controle, ou seja, quem faz o trabalho não é o responsável por decidir sobre planejamento e controle do próprio trabalho. Existe a afirmação de que quanto mais especializado verticalmente for o trabalho, menos as pessoas que o executam podem decidir sobre ele. Sucintamente, a especialização vertical se refere ao grau de autonomia que as pessoas, principalmente do nível operacional, possuem para executar seu próprio trabalho.

## 2.3 DEPARTAMENTALIZAÇÃO

A departamentalização, também chamada por Mintzberg (2012) de agrupamento em unidades, aborda a forma e os critérios adotados para organizar os cargos em unidades

organizacionais (departamentos) que resultarão no organograma da instituição. Mintzberg (2012) considera que a departamentalização trata da escolha das bases para agrupar os membros da organização em unidades que possam ser gerenciadas, sendo um meio fundamental para que se possa coordenar o trabalho.

A supervisão comum, o compartilhamento de recursos entre unidades, as medidas de desempenho comuns e o ajuste mútuo entre essas mesmas unidades exigem que ocorra uma coordenação que impactará no seu funcionamento e no alcance dos seus objetivos de forma eficaz ou ineficaz. As principais bases ou critérios para agrupamento apresentadas por Mintzberg (2012, p. 61) mais comumente consideradas são:

1) por conhecimento e habilidade – quando as unidades (departamentos) são formadas com base no conhecimento especializado das pessoas e habilidades necessárias para que se execute o trabalho. Aqui também podem ser considerados níveis de habilidades e conhecimentos.

2) por processo de trabalho e função – as unidades são estabelecidas com base no processo ou atividade desempenhada, ou seja, pela função na empresa de determinado setor.

3) por tempo – neste caso, é considerado o tempo que se demora para se realizar determinado trabalho. A importância está na diferença de tempo quando um mesmo trabalho é feito. Um exemplo disso está nos turnos diferentes de determinadas organizações;

4) por output – a formação ocorre baseada nos produtos elaborados ou nos serviços prestados;

5) por cliente – unidades formadas de acordo com os diferentes clientes. Neste caso é considerada a forma de lidar com cada cliente; e, por fim;

6) por local – as unidades são formadas de acordo com as regiões que a organização está presente. O parâmetro adotado para atuação geográfica da organização é forte aqui.

Imperioso aqui observar que Mintzberg (2012) aproxima o conceito de processo de trabalho com o de função. Ele ainda condensa os seis tipos de critérios para agrupamento apresentados em dois:

- Agrupamento por mercado, que contempla as bases de produto, cliente e local; e
- Agrupamento funcional, que contempla as bases de conhecimento, habilidades, processo de trabalho e função.

O critério baseado no tempo, de acordo com o autor, poderia ser contemplado em qualquer uma das duas categorias. O agrupamento por mercado é considerado como uma forma de agrupar fins, considerando, desse modo, as características adotadas pela organização para atendimento do seu mercado. Dessa forma, Mintzberg (2012, p. 75) afirma que este tipo de

agrupamento “é utilizado para estabelecer unidades relativamente independentes, destinadas a lidar com fluxos de trabalho específicos”. Assim, contribui com uma flexibilidade maior da organização, visto que cada unidade tem um grau de autonomia para executar suas tarefas, facilitando os processos de mudanças, já que a parte (unidade) está separada das outras partes (o todo). Já na perspectiva funcional, onde o foco está nos meios para alcançar os fins, “a organização pode concentrar recursos humanos e materiais em diferentes fluxos de trabalho”, afirma Mintzberg (2012, p. 73), o que exige um nível maior de especialização e formalização, tornando o trabalho mais burocrático.

Percebe-se que o agrupamento por mercado favorece o foco nos fins organizacionais e uma maior flexibilidade, enquanto o tipo funcional atua com foco nos meios, colaborando para a realização de tarefas mais especializadas. Independentemente do tipo de departamentalização, a coordenação das atividades dentro da unidade é favorecida, todavia são gerados problemas de coordenação entre as unidades, pois o processo de comunicação está centrado na unidade, isolando-a das demais. Nesse sentido, cada unidade passa a focar mais seus próprios problemas, se distanciando dos demais problemas da organização (Mintzberg, 2012).

## 2.4 TREINAMENTO

Mintzberg (2012, p. 51) afirma de forma sucinta que o treinamento é o “processo pelo qual são ensinados habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho”, enquanto doutrinação ou internalização “é o processo pelo qual as normas organizacionais são adquiridas”. Sendo assim, pode-se entender que o treinamento está relacionado à preparação das pessoas para o exercício de suas funções, ao passo que internalização é compreensão, por parte das pessoas, dos valores e normas organizacionais que devem ser considerados no desenvolvimento das suas atividades. Enquanto tarefas especializadas, repetitivas, o alcance da coordenação do trabalho ocorre, primordialmente, pela padronização do fluxo das rotinas, as atividades mais complexas, em que o nível de especialização é baixo, o treinamento é a forma mais indicada para a realização da coordenação (Mintzberg, 2012).

Logo, o treinamento, assim como a internalização, contribui para a formação do mecanismo de coordenação por habilidades. Nessa perspectiva, de acordo com Mintzberg (2012), o treinamento é um elemento importante para o trabalho dito profissional, àquele que envolve um conjunto de conhecimentos e habilidades complexos e não racionalizado.

A internalização é o processo “pelo qual a organização, formalmente, socializa seus membros em seu próprio benefício”, afirma Mintzberg (2012, p. 53), que cita Schein (1963, p.

3) para explicar o conceito de socialização: “refere-se ao processo pelo qual um novo membro aprende o sistema de valores, as normas e os padrões de comportamento exigidos pela sociedade, organização ou grupo em que está sendo admitido”. Com base na definição supracitada, pode-se inferir que a internalização é um elemento importante para o exercício das funções que não possuem especialização horizontal, ou seja, atividades que não possuem nenhum nível de supervisão, onde o executor da atividade também é o responsável pelo seu controle. Assim, a internalização contribuirá para que o trabalho seja realizado de acordo com os interesses da organização.

Esse elemento da estrutura está amplamente presente nos níveis estratégico e intermediário, visto que os cargos vinculados a esses níveis são aqueles que respondem pela disseminação da cultura e dos valores organizacionais.

## 2.5 FORMALIZAÇÃO DE COMPORTAMENTO

Mintzberg (2012, p. 45) trata de três formas que o comportamento pode ser formalizado ou padronizado. São elas:

- 1) pela posição, onde “as especificações estão associadas à própria atividade”, a exemplo de uma descrição de cargos;
- 2) pelo fluxo de trabalho, onde para cada etapa do trabalho são atribuídas orientações formais (especificações), como uma lista de procedimentos que devem ser realizados; e
- 3) por regras, quando as especificações são gerais, para o todo de uma organização, por exemplo, um regimento geral.

Os mecanismos acima referidos de formalização do trabalho são adotados para reduzir a variabilidade do comportamento, visando torná-lo mais previsível e, portanto, mais simples de ser controlado (Mintzberg, 2012). A formalização encontra-se mais presente no núcleo operacional da organização, em virtude de nesse espaço ocorrerem mais atividades repetitivas, colaborando com o processo de padronização. Nesse contexto, a formalização se relaciona com o conceito de especialização horizontal, pois, como fora dito, quanto mais especializada uma tarefa, mais fácil será padronizá-la (Mintzberg, 2012).

Para maior elucidação, cabe resgatar o que o autor traz em relação a esse assunto. Com base no citado abaixo, é possível verificar que a especialização de tarefas é bastante orgânica, tendo reflexos nas relações e interligações existentes na organização.

Quando um trabalho é altamente especializado na dimensão horizontal, a perspectiva do trabalhador é limitada, o que dificulta relacionar seu trabalho com os dos outros. Assim, o controle do trabalho é, frequentemente, transferido a um gerente com a visão

abrangente necessária para coordenar o trabalho por supervisão direta ou a um analista que possa fazê-lo por padronização. (Mintzberg, 2012, p. 41)

## 2.6 PLANEJAMENTO E SISTEMAS DE CONTROLE

Em se tratando do parâmetro de desenho sobre Planejamento e Controle, Mintzberg (2012, p. 80) introduz o assunto com duas perguntas, que colaboram para a compreensão do tema: “Quantas pessoas devem subordinar-se a cada gerente?” e “Qual deve ser o formato da superestrutura: verticalizado, com pequenas unidades e amplitudes de controle estreitas, ou plano, com grandes unidades e amplitudes de controles maiores?” Ao fazer essas perguntas, o autor trata da dependência desse item para com fatores como tecnologia, mecanismos de coordenação, grau de descentralização, natureza do trabalho e outros.

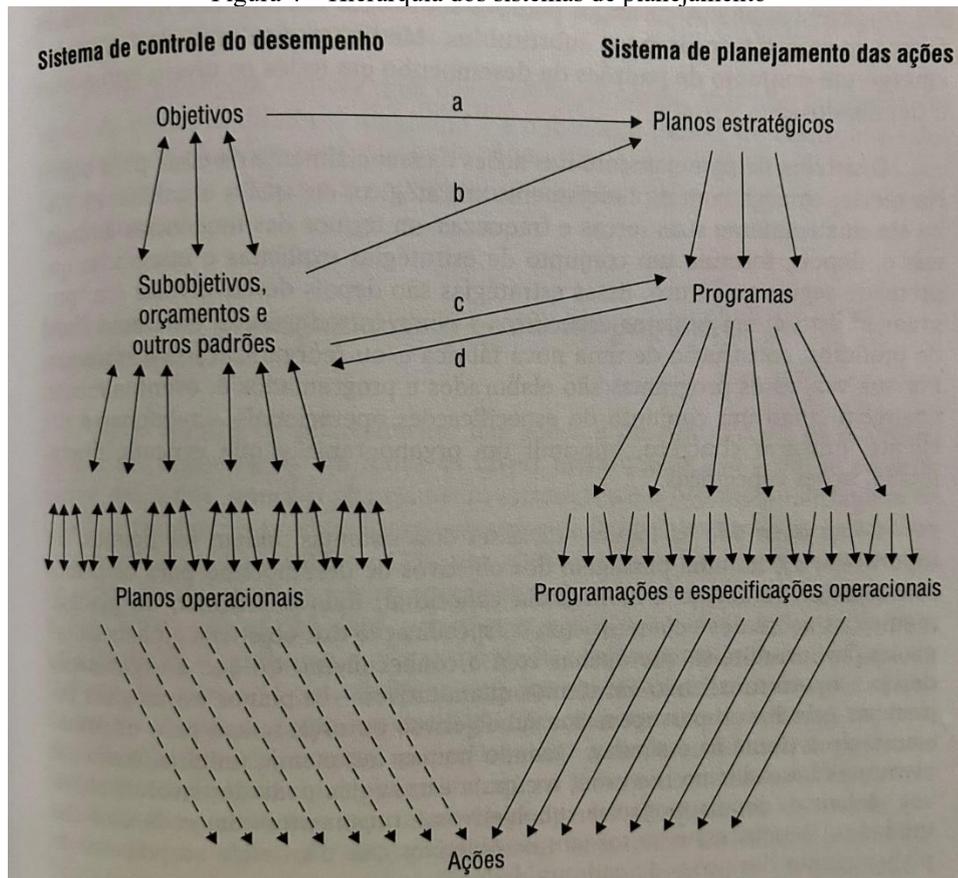
O aspecto da dependência da tecnologia esteve presente reiteradamente nas respostas das entrevistas. Corroborando a teoria acadêmica ora abordada, foi citado justamente o aspecto de maior dependência com o aumento desses sistemas e controles. Foi citado que as necessidades de TI foram incrementadas, fazendo com que o mercado absorvesse mais pessoal de TI, saindo do Estado as pessoas que trabalham nesta área e gerando um gargalo pela não reposição do pessoal.

Especificamente em relação à Subsecretaria da servidora entrevistada, foi referenciado que a gestão ficou muito mais voltada a dados. Surgiu a necessidade de se olhar de forma mais analítica e eficiente para as informações geradas pelos dados. Nesse sentido, Mintzberg (2012) infere que o tema não é tão simples de ser tratado.

Com base no exposto, elenca-se agora questões que podem aumentar a amplitude de controle e questões que a reduzem. A dimensão da unidade, como o autor prefere denominar, aumenta: quando o mecanismo de coordenação utilizado é a padronização; caso exista semelhança nas atividades da mesma unidade; quando é necessário maior grau de autonomia das pessoas na execução das suas atividades; e se existir a necessidade de redução de problemas com o fluxo de comunicação.

Tratando-se da amplitude de controle, essa precisa ser reduzida nos casos em que: a supervisão direta for necessária; o ajuste mútuo tiver que ocorrer entre tarefas complexas; o gestor receber atividades além da de supervisão; existir centralização e por isso o gestor ser acessado frequentemente pelos membros (Mintzberg, 2012).

Figura 4 – Hierarquia dos sistemas de planejamento



Fonte: Mintzberg, 2012, p. 95.

## 2.7 AMBIENTE

No que se refere à questão “ambiente”, o autor apresenta quatro classificações de ambiente organizacional: estabilidade, complexidade, diversidade de mercado e hostilidade. Mintzberg aprofunda a explicação sobre as quatro classificações da seguinte forma:

A estabilidade consiste numa variação entre estável e dinâmico. A previsibilidade é uma característica considerada para se avaliar o ambiente entre estável e dinâmico. Certas instituições possuem uma natureza mais orgânica e possível de se adaptar facilmente aos fatos que podem aparecer no dia a dia ou em uma situação fora do que ocorre ordinariamente.

Já a complexidade versa sobre a dimensão entre o ambiente mais simples e um ambiente mais complexo. O primeiro consiste numa situação racionalmente organizada com um fluxo racional e uma divisão em partes que são mais compreensíveis nas atividades da organização. Já o ambiente complexo é compreendido como aquele que percebe o trabalho levando em conta os resultados obtidos.

Tratando-se da diversidade, o ambiente pode ser integrado, possuindo uma maneira mais simples em que há um tipo de produto e de negociação para um tipo de cliente. Já quando

há uma ampla gama de clientes, produtos, prestações de serviços, possui-se um ambiente diversificado.

Sobre a característica hostilidade, ela está vinculada à classificação de concorrência e competição. Quando a organização está num ambiente hostil, ela necessita de respostas rápidas e dinâmicas para se sobrepor a outras organizações.

Diante do que foi exposto anteriormente, o autor afirma que há uma relação direta entre o delineamento da estrutura e do ambiente. Esse ambiente determina fatores contingenciais influentes na estrutura.

### 3 ESTUDOS SOBRE CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS

A temática sobre Estruturas Organizacionais, como já se mencionou anteriormente no capítulo um, não é um assunto novo e, em razão disso, a teoria das Configurações de Mintzberg já foi utilizada em diversos trabalhos, sendo que alguns serão resgatados e referidos na presente dissertação. Tais estudos contribuiriam para melhor utilizar a teoria no desenvolvimento da pesquisa a que se propõe. Dentre esses estudos, pode-se citar os realizados por Frajtag (2002), Aguiar (2004), Aguiar e Martins (2006), Domingues et al. (2017) e Santiago et al. (2017), como exemplos que apresentam análises e se utilizam dessa perspectiva teórica. Nesses estudos, os pesquisadores recorreram à teoria do autor tanto para compreender melhor algumas organizações e fornecer enfoques de pesquisa, quanto para oferecer contribuições no sentido de propor um aumento de eficácia nas organizações analisadas.

No primeiro estudo citado, Frajtag (2002) procurou reconhecer a melhor opção de um modelo de estrutura a ser implantado para otimizar a gestão da Agência Nacional de Águas (ANA), objetivando melhor eficácia já na criação da referida agência. A importância do referido estudo utilizando-se da teoria das Cinco Configurações de Mintzberg foi justificada pelo pesquisador acreditando que uma análise prévia conseguiria trazer um melhor desempenho administrativo e funcional da agência reguladora, contribuindo, assim, para o sucesso na implementação desse novo modelo de gestão de bens públicos, trazendo benefícios para todas as partes envolvidas: agência reguladora, governo, empresas concessionárias e usuários, resumido como a sociedade em um todo. O pesquisador ainda cita que o modelo de Mintzberg “serviu de suporte para uma análise crítica da estrutura adotada pela Agência Nacional de Águas – ANA, em detrimento de outros modelos estruturalistas” (Frajtag, 2002, p. 32).

Já Aguiar e Martins (2006) pautam-se na teoria de Mintzberg para analisar estruturas organizacionais de Organizações Não-Governamentais do Estado de São Paulo com o fim de melhor implementar uma área de gestão de custos nessas organizações. Identificando o tipo de estrutura organizacional e estudando suas características, Aguiar e Martins resgatam que

[...] uma gestão estratégica de custos deve considerar a realidade da empresa, ou seja, seus aspectos básicos. Essa consideração se encaixa dentro da abordagem da configuração das estruturas organizacionais proposta por Mintzberg (2001, 2003), para quem a estrutura organizacional de uma entidade decorre da consistência entre parâmetros de design e fatores situacionais. (Aguiar; Martins, 2006, p.63)

A conclusão a que os autores chegaram foi de que a criação e implementação de um sistema estratégico de custos em ONGs necessariamente precisa

considerar os aspectos básicos presentes nessas entidades que são os responsáveis pela definição do tipo organizacional predominante. [...] A consideração ou não dessa

consistência pode ser o elemento explicativo do sucesso ou do fracasso de um sistema dessa natureza, tendo em vista que a ausência da referida consistência poderá conduzir a conflitos diversos capazes de frustrar os objetivos que eram pretendidos pelo sistema desenvolvido. (Aguiar; Martins, 2006, p.63)

Aguiar (2004), em outro artigo, publicou seu primeiro estudo sob a ótica das estruturas organizacionais. Ele utilizou-se da obra “Criando Organizações Eficazes”, de Mintzberg (1995), para identificar a relação existente entre as configurações das estruturas organizacionais e os indicadores de desempenho operacional das ONGs do Estado de São Paulo. A escolha, defende o autor do trabalho, se deu porque a tipologia de Mintzberg é abrangente comparada a outras tipologias que não abarcam variáveis interdependentes que podem ter reflexos consideráveis na estrutura de uma organização, que muitas vezes são analisadas isoladamente. A característica apresentada pelo pesquisador vem reforçar a importância e a multidisciplinaridade da teoria que será utilizada como base no estudo aqui proposto. Pode-se inferir que é partindo de uma análise estrutural que se pode definir as políticas institucionais a serem adotadas para melhor colher resultados da organização e melhor direcionar a entrega feita por esta, seja sua área de atuação.

Seguindo nessa mesma toada, Domingues et al. (2017) apresentam uma análise sobre a mudança de estrutura organizacional por que passou um salão de beleza. É apresentada no citado artigo a trajetória de transformação estrutural que o local atravessou, sendo descrita com um início modesto e confirmada a sua transformação a partir dos dados que o estabelecimento chegou após dez anos de existência. Nessa mudança apresentada é possível identificar que o local alterou o mecanismo-chave da organização, bem como a parte mais numerosa da estrutura de cinco partes também se mostrou diferente. O processo de tracionamento também se faz bastante explícito na descrição apresentada pelo autor.

Já Santiago et al. (2017) analisam as políticas de gestão docente de Instituições de Ensino Superior Privadas do Estado da Bahia. O artigo faz esta análise já com as Instituições previamente classificadas como Burocracias Profissionais, como sugere a Teoria de Mintzberg. Ou seja, os autores admitem que seguem a proposta de Mintzberg relativa à classificação das Universidades. O que chama a atenção nesse artigo é que, assim como na pesquisa que trata das ONGs do Estado de São Paulo, a teoria é utilizada para comparar aspectos de gestão das instituições estudadas, tanto a gestão de docência – no caso da última pesquisa citada – quanto a gestão de recursos humanos.

Diante das pesquisas citadas, percebe-se que a teoria que será utilizada como base para se fazer o estudo de análise comparativa de dois períodos na SEFAZ/RS é bastante recorrente e contemporânea em análises importantes para este tipo de pesquisa que abarca perspectivas de

estudos em diferentes organizações e em diferentes momentos. Nesta pequena quantidade de exemplos de pesquisas já elaboradas sobre o tema, é possível perceber o alcance da diversidade de tipo de instituição, bem como do tamanho destas em que os estudos podem ser realizados.

No próximo tópico serão apresentados mais alguns estudos realizados que trataram do assunto de estruturas organizacionais e esses estudos trazem um aspecto particular. Esse aspecto é o de terem sido desenvolvidos em instituições públicas.

### 3.1 ESTUDOS SOBRE CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Os estudos aqui mencionados intensificam a relevância desse trabalho sobre a temática de configuração organizacional, bem como enaltecem o caráter de ineditismo da presente pesquisa. Admite-se tal fato, uma vez que não foram localizadas outras pesquisas dentro desse tópico envolvendo algum órgão da administração direta de Poder Executivo na esfera estadual. Reforçando tal ineditismo, igualmente não se identificou estudo que compare a mesma instituição em momentos distintos.

Neste subcapítulo, serão citadas três pesquisas que utilizaram a mesma lente teórica em que se baseará esta análise: uma na Universidade Federal do Ceará – UFC (Moreira et al., 2019) e outras duas que analisam a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado do mesmo estado – TCE-CE (Andrade, 2018; Andrade et al., 2021). Destaca-se que ambas as instituições citadas se diferenciam da SEFAZ/RS por serem de Poder distinto do Executivo, no caso do Tribunal de Contas, é vinculado ao Poder Legislativo; e a Universidade, por não ser da Administração Direta.

Andrade (2018) justifica a utilização da perspectiva estruturalista de Mintzberg para analisar o TCE-CE argumentando que tal perspectiva de análise está orientada para a exigência cada vez mais voltada à qualidade dos serviços públicos ofertados e na melhor utilização dos recursos públicos disponíveis, “de modo a otimizar os resultados esperados” (Frajtag, 2002 *apud* Andrade, 2018, p. 15). A realização estudo acabou por construir um conhecimento mais aprofundado sobre como o trabalho está organizado e sobre as práticas de gestão adotadas. Defende-se ainda que é suprida em parte a necessidade crescente de uma discussão mais abrangente sobre as transformações na estrutura gerencial necessárias para a sustentação dos órgãos públicos.

Outro aspecto importante que se pode inferir com base nos estudos consultados é que 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 ou pode fazer com que a forma de implementação seja mais difícil e acabe prejudicando o funcionamento da organização. E como é citado por Moreira et al., “acredita-se que os resultados encontrados servem de diagnóstico à gestão da Universidade, podendo ser utilizados como ponto de partida na busca de melhores práticas de gestão em seus diversos campos de atuação” (2019, p. 23).

Para a SEFAZ/RS, essas intenções e objetivos igualmente são válidas. Com o estudo a ser realizado, adentrar-se-á num nível mais profundo sobre como este órgão funciona e sobre como as decisões e direcionamentos estão sendo dados para se chegar a novas maneiras de se atingir os objetivos propostos à organização. A partir dessa análise, a perspectiva pode ser ampliada para outros órgãos públicos importantes na atuação do Estado. Assim, enumerando o impacto na estrutura organizacional da SEFAZ/RS e verificando como se dá o alcance por otimização dos resultados, poderão ser sustentadas discussões que visem à busca de um aumento da eficácia de organizações públicas, tão importante.

Acredita-se, portanto, que a análise da estrutura organizacional da SEFAZ/RS, à luz das configurações básicas de Henry Mintzberg (1995), 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 pela Secretaria da Fazenda e, assim, ampliando o estudo, quiçá para o ERGS.

Dada a importância estratégica da Secretaria de Fazenda no desempenho de atividades relacionadas à fiscalização, controle, proteção e gasto público, a forma de funcionamento e de gestão desses órgãos torna-se tema de grande interesse, tanto para a sociedade em geral quanto para a Academia. A SEFAZ/RS sempre buscou acompanhar os avanços da tecnologia da informação e as mudanças no ambiente em que atua, buscando aprimorar os métodos de trabalho, principalmente os relacionados à sua área de atuação. No período entre 2019 e 2022 isso se tornou mais evidente devido à alteração da forma de trabalho de todos os servidores para o enfrentamento da pandemia. Fazer a análise organizacional no órgão devido às alterações na maneira como os serviços passaram a ser prestados auxiliará na avaliação da coerência e da consistência de um arranjo organizacional eficiente.

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.

## **4 OBJETIVOS**

### **4.1 OBJETIVO GERAL**

Analisar a estrutura organizacional da SEFAZ/RS em dois períodos distintos – a existente no ano de 2019 e a existente no ano de 2023 –, destacando efeitos que podem ter apresentado reflexos no órgão.

### **4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Objetivo específico 1 – Identificar a classificação estrutural do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, destacando onde se localiza a Secretaria da Fazenda na Estrutura.

Objetivo específico 2 – Identificar qual era a configuração preponderante no ano de 2019 da estrutura organizacional da SEFAZ/RS;

Objetivo específico 3 – Destacar as principais mudanças ocorridas na forma de trabalho e de organização da SEFAZ entre 2019 e 2022;

Objetivo específico 4 – Identificar se as mudanças ocorridas na forma de trabalho durante a pandemia e a implementação das novas rotinas de trabalho culminaram em novo enquadramento dentre as Cinco Configurações de desenho organizacional propostas por Henry Mintzberg (2012).

## 5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos que são adotados na realização de estudos podem ser definidos como “uma explicação do porquê você coletou determinados dados, que dados coletou, de onde, quando e como os coletou e como foram analisados” (Collis; Hussey, 2005, p. 30 *apud* Silva et al., 2012, p. 34). A metodologia para a realização do trabalho é definida quanto à tipologia e à estratégia de pesquisa adotadas, aos meios utilizados, aos métodos escolhidos para coleta de dados e, por fim, à forma como a análise dos dados foi realizada (Minayo, 1994, p. 43).

Dessa forma, este capítulo expõe quais procedimentos foram adotados no presente estudo, bem como explicita os meios e métodos utilizados para se alcançar os resultados propostos com a realização da dissertação. Antes de qualquer informação que trate de bibliografias de metodologias de pesquisa, vale destacar que a autora é servidora da instituição desde o ano de 2005, com vínculo sempre estatutário. Tal fato é importante, uma vez que ao longo do presente capítulo menciona-se que o procedimento utilizado é de observação participante.

A autora ingressou no cargo de TTRE no ano de 2005, sendo designada para trabalhar na então Supervisão de Administração. Atualmente, no organograma da Secretaria, o local é denominado Departamento de Administração, tendo sua nomenclatura alterada conforme o disposto no art. 11 da Lei 15.934. Nesse local permaneceu por oito anos, chegando ao cargo da chefia da seção de cadastro e benefício dos servidores, pertencente à Divisão de Recursos Humanos. Em 2013, houve a nomeação para o cargo de Auditora-Fiscal da Receita Estadual. Com tal nomeação, a autora foi desempenhar suas atividades na Subsecretaria da Receita Estadual, onde está até hoje. Na Receita, passou pelas cidades de Uruguaiana e Canoas antes de ser finalmente removida para Porto Alegre. Durante os 10 anos que se passaram, a autora desempenhou as funções de Chefe da Seção de Atendimento Substituta e Chefe da Fiscalização Substituta, chegando ao cargo de Delegada da Receita Estadual em Porto Alegre no ano de 2019.

Segundo Junkers (1960), citado na obra *Pesquisa Gerencial em Administração*, de Easterby-Smith et al. (1999), o papel do observador participante não é nem um pouco simples. Existem muitas maneiras para desempenhá-lo. Os quatro papéis principais de Junkers foram: participação completa, participação como observador, observador como participante e observador completo.

Ainda sobre o mesmo autor, é de se citar que o papel da pesquisadora ficou explícito, somando-se ao aspecto de ser funcionária. Ou seja, foi deixado claro que a pesquisa era de seu

interesse, existindo a aplicação de ferramentas de levantamento de dados com intuito de alcançar os objetivos da pesquisa (Easterby-Smith et al., 1999, p. 99).

Resgatando-se os aspectos relacionados a procedimentos metodológicos, o resultado que se buscou é a apresentado ao final de um estudo analítico comparativo sobre a estrutura organizacional da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul entre dois períodos distintos – os anos de 2019 e 2023. Para fins de delimitação temporal da pesquisa, o estudo do material para se fazer a análise institucional foi executado no campo no período de agosto a novembro de 2023. Já o eixo orientativo da coleta de dados foi a tabela de características das dimensões das cinco configurações, conforme o quadro disposto na obra *Criando Organizações Eficazes: estruturas em Cinco Configurações*, de Henry Mintzberg (1995, p. 277).

A partir do material coletado, classificou-se a estrutura do ERGS e da SEFAZ/RS em uma das cinco configurações propostas pelo referido autor. Devido ao tamanho da estrutura estadual, adotou-se como premissa focar a análise do estudo em apenas uma Secretaria de Estado – SEFAZ/RS, sendo, assim, um recorte de análise nos processos executados pela Secretaria Estadual referenciada.

Essa Secretaria se caracteriza por ser uma instituição grande e imprescindível no funcionamento de todo o aparato estatal, ainda que sua função seja uma atividade-meio e não finalística, quando se fala em serviços efetivamente prestados pelo Estado. Porém, a aquisição, o controle, a gestão e o repasse de recursos financeiros são cruciais para o funcionamento do Estado.

Reforçando a análise das características, essa se deu a partir da análise de elementos conforme mostrado na figura abaixo, chamados de parâmetros de desenho. Na confluência de características dos denominados parâmetros de desenho é que se parte para enquadramento em determinada configuração propostas pelo autor.

Figura 5 – Agrupamento dos parâmetros de desenho

<b>Grupo</b>	<b>Parâmetro de <i>design</i></b>	<b>Conceitos relacionados</b>
<i>Design</i> das posições	Especialização da tarefa Formalização do comportamento Treinamento e doutrinação	Divisão básica do trabalho Padronização do conteúdo do trabalho Sistema de fluxos regulamentados Padronização das habilidades
<i>Design</i> da superestrutura	Agrupamento em unidades  Tamanho da unidade	Supervisão direta Divisão administrativa do trabalho Sistemas de autoridade formal, de fluxos regulamentados, de comunicação informal e de constelações de trabalho Organograma Sistema de comunicação informal Supervisão direta Amplitude de controle
<i>Design</i> dos vínculos laterais	Sistemas de planejamento e controle Instrumentos de vínculo	Padronização dos <i>outputs</i> Sistema de fluxos regulamentados Ajuste mútuo Sistemas de comunicação informal, constelações de trabalho e processos de decisão <i>ad hoc</i>
<i>Design</i> do sistema de tomada de decisão	Descentralização vertical  Descentralização horizontal	Divisão administrativa do trabalho Sistemas de autoridade formal, fluxos regulamentados, constelações de trabalho e processos de decisão <i>ad hoc</i> Divisão administrativa do trabalho Sistemas de comunicação informal, constelações de trabalho e processos de decisão <i>ad hoc</i>

Fonte: Mintzberg, 2012, p. 37.

Para se realizar o estudo, foram selecionados componentes da estrutura organizacional constante no quadro acima, e procurou-se fazer a respectiva relação entre tais componentes e a realidade relatada nas entrevistas, para que fossem evidenciadas as convergências conceituais necessárias para se chegar a uma classificação. A partir da conceituação e de cada análise, são destacadas as características que confirmam a classificação da configuração da estrutura institucional. Para tanto também foram utilizadas as informações da tabela abaixo com a seleção de itens que se seguem na descrição deste trabalho.

Os itens selecionados foram os que versam sobre centralização e descentralização da autoridade, sobre a especialização de atividades, departamentalização, sobre a realização de treinamento, sobre sistemas de planejamento e controle, formalização de comportamento e, por fim, sobre o ambiente da organização.

Quadro 3 – Tabela de dimensões das cinco configurações (pt. 1/4)

Tabela 12.1 *Dimensões das cinco configurações.*

	<b>Estrutura Simples</b>	<b>Burocracia Mecanizada</b>	<b>Burocracia Profissional</b>	<b>Forma Divisionalizada</b>	<b>Adhocracia</b>
Mecanismo-chave de coordenação	Supervisão direta	Padronização do trabalho	Padronização das habilidades	Padronização dos <i>outputs</i>	Ajustamento mútuo
Parte-chave da organização	Cúpula estratégica	Tecnoestrutura	Núcleo operacional	Linha intermediária	Assessoria de apoio (com o núcleo operacional na <i>Adhocracia Operacional</i> )
<i>Parâmetros de design.</i> Especialização das tarefas	Pouca especialização	<i>Muita especialização horizontal e vertical</i>	<i>Muita especialização horizontal</i>	Alguma especialização horizontal e vertical (entre as divisões e o escritório central)	Muita especialização horizontal
Treinamento e doutrinação	Pouco treinamento e doutrinação	Pouco treinamento e doutrinação	<i>Muito treinamento e doutrinação</i>	Algum treinamento e doutrinação (dos gerentes divisionais)	Muito treinamento

Fonte: Mintzberg, 1995, p. 276-277.

Quadro 4 – Tabela de dimensões das cinco configurações (pt. 2/4)

	<b>Estrutura Simples</b>	<b>Burocracia Mecanizada</b>	<b>Burocracia Profissional</b>	<b>Forma Divisionalizada</b>	<b>Adhocracia</b>
Formalização do comportamento, burocrática/orgânica	Pouca formalização, <i>orgânica</i>	<i>Muita formalização, burocrática</i>	Pouca formalização, <i>burocrática</i>	<i>Muita formalização (dentro das divisões), burocrática</i>	Pouca formalização, <i>orgânica</i>
Agrupamento	Geralmente funcional	<i>Geralmente funcional</i>	Funcional e por mercado	<i>Por mercado</i>	<i>Funcional e por mercado</i>
Tamanho da unidade	Grande	Grande na base, pequena no restante	Grande na base, pequena no restante	Grande (na cúpula)	<i>Pequena em toda a unidade</i>
Planejamento e sistemas de controle	Pouco planejamento e controle	Planejamento de ações	Pouco planejamento e controle	<i>Muito controle de desempenho</i>	Planejamento limitado de ações (especialmente na <i>Adhocracia Administrativa</i> )
Instrumentos de interligação	Poucos instrumentos de interligação	Poucos instrumentos de interligação	Instrumentos de interligação na administração	Poucos instrumentos de interligação	<i>Muitos instrumentos de interligação por toda a organização</i>
Descentralização	<i>Centralização</i>	<i>Descentralização horizontal limitada</i>	<i>Descentralização horizontal e vertical</i>	<i>Descentralização vertical limitada</i>	<i>Descentralização seletiva</i>
Funcionamento: Cúpula estratégica	Qualquer trabalho administrativo	Sintonia fina, coordenação das funções, resolução de conflitos	Interligação externa, resolução de conflitos	Portfólio estratégico, controle de desempenho	Interligação externa, resolução de conflitos, balanceamento do trabalho, monitoramento de projetos
Núcleo operacional	Trabalho informal com pouca separação	Trabalho rotineiro e formalizado, com pouca separação	Trabalho padronizado e especializado com muita autonomia individual	Tendência à formalização devido a divisão	Truncado (na <i>Adhocracia Administrativa</i> ) ou conjugado com a administração para executar o trabalho de projeto informal (na <i>Adhocracia Operacional</i> )

Fonte: Mintzberg, 1995, p. 276-277.

Quadro 5 – Tabela de dimensões das cinco configurações (pt. 3/4)

	<b>Estrutura Simples</b>	<b>Burocracia Mecanizada</b>	<b>Burocracia Profissional</b>	<b>Forma Divisionalizada</b>	<b>Adhocracia</b>
Linha intermediária	Insignificante	Bem elaborada e diferenciada; resolução de conflitos, interligação da assessoria, apoio de fluxos verticais	Controlada por profissionais; muito ajustamento mútuo	Formalização da estratégia divisional, operações administrativas	Extensiva, mas indistinta da assessoria; envolvida no trabalho de projeto
Tecnoestrutura	Nenhuma	Bem elaborada para formalizar o trabalho	Pequena	Bem elaborada no escritório central para controle de desempenho	Pequena e indistinta na linha intermediária do trabalho de projeto
Assessoria de apoio	Pequena	Freqüentemente bem elaborada para reduzir a incerteza	Bem elaborada para apoiar os profissionais; estrutura Burocrática Mecanizada	Espalhada entre o escritório central e as divisões	Altamente elaborada (especialmente na <i>Adhocracia</i> Administrativa), mas indistinta na linha intermediária do trabalho de projeto
Fluxo de autoridade	Significativo a partir da cúpula administrativa	Significativo por toda parte	Insignificante (exceto na assessoria de apoio)	Significativo por toda a parte	Insignificante
Fluxo do sistema regulado	Insignificante	Significativo por toda parte	Insignificante (exceto na assessoria de apoio)	Significativo por toda parte	Insignificante
Fluxo de comunicação informal	Significativo	Desencorajado	Significativo na administração	Algum entre o escritório central e as divisões	Significativo em toda parte
Constelações de trabalho	Nenhuma	Insignificante, especialmente nos níveis mais baixos	Algum na administração	Insignificante	Significativo em toda parte (especialmente na <i>Adhocracia</i> Administrativa)

Fonte: Mintzberg, 1995, p. 276-277.

Quadro 6 – Tabela de dimensões das cinco configurações (pt. 4/4)

	<b>Estrutura Simples</b>	<b>Burocracia Mecanizada</b>	<b>Burocracia Profissional</b>	<b>Forma Divisionalizada</b>	<b>Adhocracia</b>
<b>Fluxo da tomada de decisão</b>	De cima para baixo	De cima para baixo	De baixo para cima	Diferenciado entre o escritório central e as divisões	Misto, em todos os níveis
<b>Fatores situacionais: Idade e tamanho</b>	Tipicamente jovem e pequena (primeiro estágio)	Tipicamente antiga e grande (segundo estágio)	Variadas	Tipicamente antiga e muito grande (terceiro estágio)	Tipicamente jovem ( <i>Adhocracia Operacional</i> )
<b>Sistema técnico</b>	Simples, não regulado	Regulado, mas não automatizado nem sofisticado	Não regulado ou sofisticado	Divisível, caso contrário igual à Burocracia Mecanizada	Muito sofisticado, frequentemente automatizado (na <i>Adhocracia Administrativa</i> ); não regulado ou sofisticado (na <i>Adhocracia Operacional</i> )
<b>Ambiente</b>	Simples e dinâmico; às vezes hostil	Simples e estável	Complexo e estável	Relativamente simples e estável; mercados diversificados (especialmente produtos e serviços)	Complexo e dinâmico; às vezes diferentes (na <i>Adhocracia Administrativa</i> )
<b>Poder</b>	Controle do executivo principal; frequentemente o proprietário; não segue a moda	Tecnocrático e, às vezes, o controle é externo; não segue a moda	Controle de operadores profissionais; segue a moda	Controle da linha intermediária; segue a moda (especialmente do setor)	Controle de especialistas; muito sujeita à moda

Fonte: Mintzberg, 1995, p. 276-277.

Assim, tendo como base o material acima exposto, o presente capítulo será dividido em quatro partes, sendo elas: a descrição do método utilizado, a forma de coleta e de análise dos dados e, por fim, as limitações do método a ser utilizado na pesquisa.

## 5.1 MÉTODOS DE PESQUISA

O método que pode caracterizar o presente estudo é o da Pesquisa Qualitativa. Tal método se define por apresentar enfoque dependente de palavras, imagens, experiências e observações não quantificadas, que se vinculam, segundo Zina O’Leary (2019, p. 23), a pressupostos relacionados a relativismo, construção social e subjetivismo.

Sustentando-se o método adotado, a abordagem utilizada na pesquisa para inserção no campo e para a realização da coleta de dados ocorreu através da denominada observação participante. Nesse sentido, um grande desafio que se descortinou com o fim de desenvolver o estudo foi o de, conforme prevê Tim May, o de “testemunhar a racionalização reflexiva da conduta” (2001, p. 181). Tal previsão, segundo o autor, consiste na “interpretação e aplicação contínua de novos conhecimentos pelas pessoas nos seus ambientes sociais” (May, 2004, p. 181), ou, no presente caso, no ambiente da instituição ora analisada.

Aprofundando sobre o que o estudo consiste pela observação participante, Zina cita que “neste tipo de pesquisa os pesquisadores fazem ou se tornam parte da equipe, comunidade ou grupo cultural que estão observando” (O’Leary, 2019, p. 326). Já no livro organizado por Minayo, é afirmado que “a técnica da observação participante se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos” (1994, p. 59).

Assim, admite-se ter sido possível o conhecimento prévio de alguns dados e ser acessível à forma de funcionamento institucional, uma vez que a autora trabalha na instituição analisada desde o ano de 2005. Foi considerada a possibilidade de se adicionar às informações coletadas pelas entrevistas os fatos que foram observados na realidade. A partir dos dados coletados, buscou-se aprofundar conhecimentos através da análise de documentos oficiais e através da elaboração de um roteiro de perguntas que perseguisse o que é previsto na bibliografia e nas teorias que versam sobre análises qualitativas.

A pesquisa, em todas as suas fases, foi realizada por meio de entrevista semiestruturada, no universo da Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul, composta por órgão de Execução, Órgãos de Apoio e Assessorias. As entrevistas foram realizadas com um total de 42 servidores, entre Auditores-Fiscais da Receita Estadual, Auditores do Estado e Técnico Tributários da Receita Estadual. O questionário aplicado consistia em dez perguntas, sendo adicionados outros itens finais com assuntos específicos para aprofundamento de determinados tópicos, caso fosse necessário. Tal fato acabava por exigir um certo nível de colaboração e boa vontade dos respondentes.

Buscou-se obter representatividade na amostra através de diversificação entre cargos efetivos e cargos de chefias entrevistados. A diversificação se caracterizou por ter como servidores entrevistados três cargos efetivos diferentes. Tais cargos são os mais representativos numericamente, que compõem a estrutura do órgão analisado.

Outro item que contribuiu para se obter uma diversificação nas entrevistas foi o local onde cada um dos entrevistados desempenha suas respectivas atividades. Buscou-se servidores

que trabalham em locais geográficos diferentes, mais próximos e mais distantes da gestão, que desempenham atividades mais operacionais e que desempenham atividades mais estratégicas. Também pode-se encontrar servidores que ocupam diversos cargos de chefia: alguns sendo gestores, outros sendo assessores e outros, ainda – a grande maioria –, que não ocupam nenhuma função de chefia, desempenhando atividades ordinárias.

### **5.1.1 Procedimentos adotados**

Os procedimentos adotados dizem respeito à pesquisa e à análise documental, tendo inicialmente os dados gerais e informações brutas coletadas em sites oficiais. Dando prosseguimento, seguiu-se com os procedimentos que dizem respeito à realização de entrevistas dotadas de perguntas em que se pode identificar um direcionamento dado pela base teórica utilizada.

A partir da reunião dos dados brutos advindos das análises documentais, bem como das informações coletadas na realização da entrevista, trabalhou-se na depuração das informações disponíveis. Com base no que resultava a que se chegou, adotando métodos previstos na bibliografia, uma forma que culminou no alcance de dados mais diretos e mais importantes analisados através de coletas.

Reforçando os procedimentos previamente definidos, Martins admite que se constitui relevante a realização conjunta da pesquisa documental – com outros procedimentos de pesquisa que buscam conhecimentos de dados para subsidiar o presente estudo analítico. Isso é previsto, uma vez que de acordo com este autor “é necessária [a análise documental] para corroborar evidências coletadas por outros instrumentos e outras fontes, possibilitando a confiabilidade de achados por meio de triangulação de dados e de resultados” (Martins, 2008, p. 46).

Assim, a sequência de procedimentos foi resumida em buscar o aprimoramento da revisão bibliográfica em que o estudo foi baseado, bem como em se debruçar na pesquisa e aprofundamento do conhecimento da legislação bastante vultosa disponível em sites oficiais do governo. De posse da legislação, foi, assim, iniciada a análise de documentos.

Somada a análises teóricas e documentais realizadas, com a observação participante, objetivou-se o alcance de uma investigação empírica “que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (Yin, 2001, p. 22). Dessa forma, atingiu-se a finalidade de se chegar a um estudo de caso uni-institucional, com comparação de dois períodos distintos relativos à estrutura organizacional do órgão através da aplicação das entrevistas em atores escolhidos.

## 5.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Projeteu-se para o presente estudo a utilização de uma coleta de dados por meio de técnicas que abarcaram pesquisa documental e aplicação de entrevistas. Acerca dessas técnicas de coleta de dados, Tim May afirma que “as fontes [documentais] incluem documentos históricos, como leis, declarações estatutárias e também os relatos de pessoas sobre incidentes ou período” (May, 2004, p. 208).

Além disso, Cunha et al. citam que “em uma pesquisa de campo, a análise prévia de documentos relevantes da organização pode servir também de base para guiar perguntas e o próprio roteiro de uma posterior entrevista” (2010, p. 12). Ou seja, a análise de documentos “serviria de base para preparar um método de coleta de dados principal, deixando-o mais robusto e sustentando em sua posterior aplicação” (2010, p. 12).

Assim, foi realizada a análise documental através de pesquisas e leituras no Diário Oficial do Estado e através de acessos oficiais aos sites do governo do Estado e da SEFAZ/RS. Dessa forma, a presente pesquisa também pode ser classificada como documental, pois paralelamente à pesquisa bibliográfica, foram analisados documentos, bancos de dados, manuais de procedimentos e documentos legais disponíveis.

No que se refere às entrevistas, fez-se o uso do método de entrevista semiestruturada. Neste método, segundo Tim May, “as perguntas são especificadas, mas o entrevistador está mais livre para ir além das respostas” (2004, p. 148). O mesmo autor admite ainda que são consideradas nesse tipo de entrevista o fato de as pessoas responderem mais nos seus próprios termos, mantendo uma estrutura de comparabilidade.

Já a autora Zina O’Leary destaca que a entrevista semiestruturada apresenta uma característica flexível. A autora cita “que os entrevistadores podem começar com um plano definido de indagação, mas mudarão para seguir o fluxo natural da conversação” (O’Leary, 2019, p. 311). Ou seja, a autora destaca que linhas tangenciais interessantes têm a chance de submergirem.

Adiciona-se ainda que, como vantagem dessa forma de coleta de dados, é citado o fato de iniciar com dados que se pretende obter, mas soma-se a isso o fato de o entrevistador estar disposto a coletar dados inesperados. Tal característica pode ser considerada bastante positiva. No entanto, destaca-se que assim é exigido maior conhecimento na adoção dessa prática. Ela acaba por apresentar uma complexidade na condução do processo (O’Leary, 2019).

Mesmo assim, de posse dessas ressalvas, foi aplicado esse tipo de entrevista aos servidores da SEFAZ/RS. O critério adotado para escolha na participação da entrevista foi com

base no cargo em que ocupavam e em suas lotações em partes estratégicas e operacionais da organização, cujas atividades são de importância para o alcance dos objetivos institucionais.

Por fim, reitera-se que o documento elaborado com as perguntas constante da entrevista teve como eixo orientativo a tabela 12.1 (apresentada no começo deste capítulo), em que se verifica os parâmetros de desenho do Mintzberg (1995). Foram selecionados itens específicos a partir da listagem dos parâmetros de desenho tais como especialização, treinamento, sistema de planejamento e controle, instrumento de interligação, fluxo de comunicação formal e informal e fluxo de tomada de decisão (Mintzberg, 1995, p. 277) para análise. As comparações encontradas na análise dos dados tiveram por base as informações coletadas com as entrevistas respondidas pelos servidores e a partir das análises de documentos oficiais.

A partir dos dados coletados por meio das entrevistas, bem como da pesquisa documental realizada, partiu-se para a análise dos dados, com enfoque em cada um dos objetivos específicos no sentido de responder ao problema de pesquisa. A lógica de análise dos dados foi a indutiva. Essa lógica se caracteriza por partir de “fatos individuais específicos para chegar a uma conclusão geral” (O’Leary, 2019, p. 418). Prosseguindo, chegou-se a conclusões a partir de observações e sua análise. Em se tratando das entrevistas, estas foram gravadas e, posteriormente, transcritas.

Em prosseguimento ao estudo, foram identificadas e elencadas as principais decisões tomadas pelos gestores públicos, tanto do Estado quanto da SEFAZ/RS, durante o período de 2019 e 2023 – influenciadas pelo advento da Pandemia do covid-19. De posse dos relatos sobre impressões das decisões e sobre as informações coletadas nos demais itens que constaram das entrevistas e das conversas com os servidores, foram destacadas as decisões tomadas, bem como as consequentes alterações no funcionamento das rotinas de trabalho da instituição que refletiram na estrutura organizacional. Ao final dessa etapa, os novos procedimentos de trabalho instituídos a partir de 2020, que inexistiam até o ano de 2019, foram também identificados e numerados.

A confirmação de qual parte da organização é a chave e qual o principal mecanismo de coordenação também foi um dos mais importantes objetivos alcançados a partir da coleta de dados desta pesquisa. De posse desta confirmação, foi apresentado o cenário existente em 2019 que foi comparado aos mesmos dados referentes ao ano de 2023.

Por fim, buscou-se a confirmação sobre ter havido efetivamente impactos que refletiram na estrutura da organização. Concluiu-se, assim, se restaram alteradas características

institucionais ao ponto de ter reflexo considerável na estrutura organizacional, alterando a classificação a partir do ano de 2023.

### 5.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO DE ESTUDO ADOTADO

Sobre as limitações identificadas, o primeiro item a ser considerado como tal é a questão temporal, tanto para desenvolver o estudo quando a janela longitudinal. O tamanho da instituição também se destacou como uma limitação para se fazer a pesquisa em toda sua extensão.

Outro item que se destaca é o fato de as respostas dos colaboradores entrevistados poderem estarem impregnadas de perspectivas pessoais bastante fortes ou serem incompletas ou incoerentes, em função das possíveis limitações quanto à vontade de prestar informações por parte dos entrevistados, dentre outros fatores. Pode haver influência de lembranças sobre o período da pandemia associadas a questões pessoais bastante particulares.

Adiciona-se às limitações do método de estudo adotado alguns aspectos da literatura básica escolhida. A classificação em cinco opções, bem como a própria limitação sobre os organogramas trazidas pelo autor também são importantes de se considerar e, assim, evidenciar como limitações na realização deste estudo e entrega do disposto nesta dissertação. Por ser um modelo, por si só apresenta limitações. Há uma moldura a ser preenchida, enquadrando-se a realidade nesta moldura tendo-se como principal desafio dispor um quadro complexo e dinâmico. Assim, necessário se fez realizar um ajustamento para alcançar uma sofisticação tecnicista.

Acrescenta-se, por fim, que esta pesquisa não tem a pretensão de exaurir o tema, mas, a partir da resposta à pergunta de pesquisa, de gerar reflexões para novos estudos, que possam ampliar seu campo de análise. Com essa ampliação de análise, vislumbra-se uma contribuição para que estruturas organizacionais públicas possam ser estudadas com o objetivo de se alcançar uma maior eficácia, tanto no atingimento de seus propósitos finalísticos e melhor desempenho em suas entregas nas atividades meios, quanto nas análises de sugestões de aprimoramento que costumam aparecer visando sua eficácia.

## **6 CLASSIFICAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

O Rio Grande do Sul é um Estado que conta com população estimada em 2021 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 11.466.630 habitantes e possui uma extensão territorial de 281.707,151 km<sup>2</sup>, possuindo uma renda per capita de R\$ 2.087 no ano de 2022 (IBGE). Seu atual governador é ocupante do cargo máximo do Poder Executivo desde o ano de 2019.

O Poder Executivo, conforme disposição dos Direitos Administrativo e Constitucional brasileiros, é responsável pelas políticas que executam as decisões do Poder Legislativo, devendo obedecer ao que preconizam as leis aprovadas pelos representantes democraticamente eleitos pelos cidadãos gaúchos.

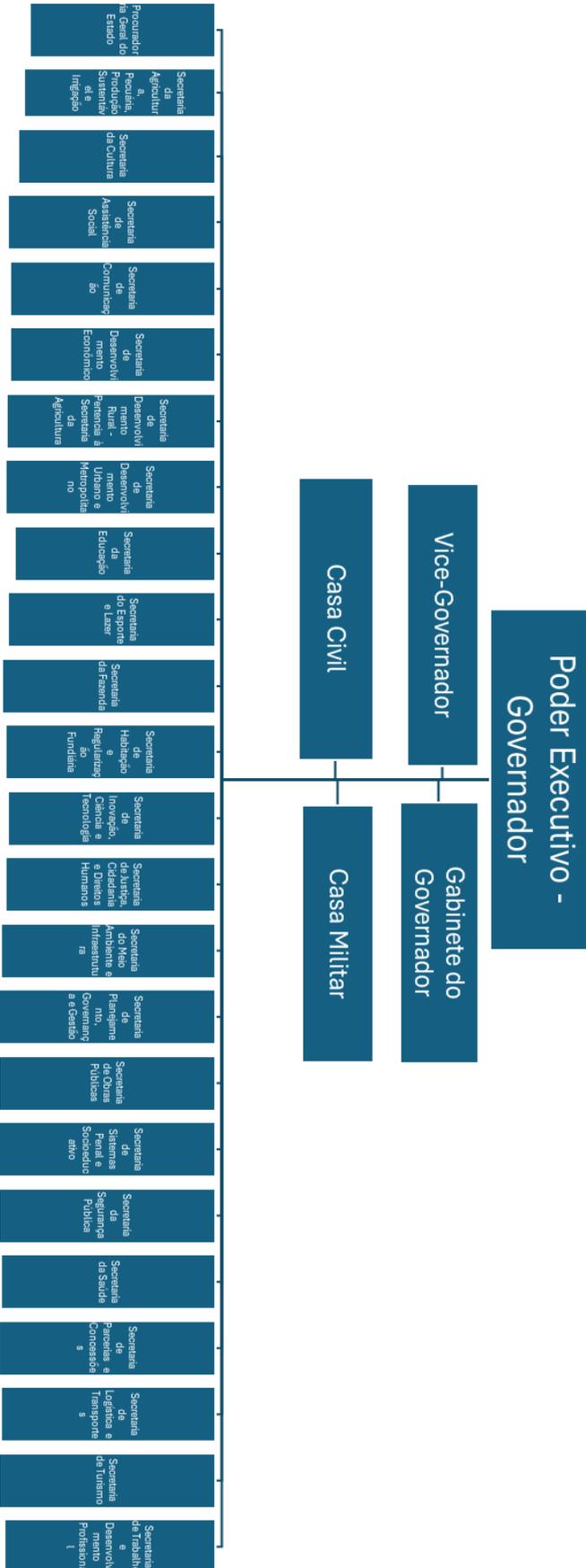
Nesta linha, é encontrada expressamente a responsabilidade do Poder Executivo na seguinte previsão legal prevista na Constituição do Estado:

Art. 189. A Segurança Social, pela qual o Estado é responsável, tem como base o primado do trabalho e por objetivo o bem-estar e a justiça social.

Art. 190. A Segurança Social é garantida por um conjunto de ações do Estado, dos Municípios e da sociedade, destinadas a tornar efetivos os direitos ao trabalho, à educação, à alimentação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à saúde, à habitação e à assistência social, assegurados ao indivíduo pela Constituição Federal, guardadas as peculiaridades locais.

Dessa forma se depreende que ações da administração pública que tenham como objetivo os atendimentos relacionados à saúde, educação e segurança públicas, dentre outras, são de responsabilidade deste Poder, o qual ainda se subdivide entre Administração Direta e Indireta. Para atingir os objetivos acima referidos, o Poder Executivo do ERS atualmente é composto por 27 Secretarias que integram a denominada Administração Direta. Nestas Secretarias, na data de 04/2023, estão lotados servidores ativos com vínculos estatutários e comissionados, tendo em vista informações disponibilizadas no Portal da Transparência, distribuídos nas seguintes Secretarias que compõem o organograma do Estado.

Figura 6 – Organograma do Estado do Rio Grande do Sul em maio/2023



Fonte: Elaborado pela autora.

Abaixo de cada uma destas subdivisões as quais representam o organograma do ERGS, encontra-se uma estrutura organizacional própria. Já no quadro abaixo, segue listagem das Secretarias que compõem atualmente a Administração Direta do Poder Executivo do ERGS. Além dos nomes das Secretarias e dos nomes de seus respectivos responsáveis, é explicitado o número de servidores que compõe cada uma delas.

Quadro 7 – Lista de Secretarias do Estado e os respectivos Secretários (Referência: maio/23) com a respectiva previsão na Constituição Estadual

<b>Nome do órgão</b>	<b>Nome do responsável</b>	<b>Quantidade de servidores</b>	<b>Servidores em relação a todo o Estado</b>
Chefe de Gabinete do Governador	Euclides Maria da Silva Neto	123	0,110%
Vice-Governador	Gabriel Souza	26	0,023%
Casa Civil	Artur Lemos	237	0,211%
Casa Militar	Cel. Luciano Chaves Boeira	134	0,120%
Procuradoria-Geral do Estado	Eduardo Cunha da Costa	1416	1,263%
Secretaria da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação	Giovani Feltes	1256	1,121%
Secretaria de Assistência Social	Beto Fantinel	112	0,100%
Secretaria da Cultura	Beatriz Araujo	240	0,214%
Secretaria de Comunicação	Tânia Moreira	203	0,181%
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Ernani Polo	101	0,090%
Secretaria de Desenvolvimento Rural - Pertencia à Secretaria da Agricultura	Ronaldo Santini	119	0,106%
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano	Carlos Rafael Mallmann	59	0,053%
Secretaria da Educação	Raquel Teixeira	6700	59,780%
Secretaria do Esporte e Lazer	Danrlei de Deus Hinterholz	58	0,052%
Secretaria da Fazenda	Pricilla Maria Santana	1513	1,350%
Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária	Fabricio Guazzelli Peruchin	83	0,074%
Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia	Simone Stülp	109	0,097%
Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Mateus Wesp	111	0,099%
Secretaria de Logística e Transportes	Juvir Costella	169	0,151%

Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura	Marjorie Kauffmann	421	0,376%
Secretaria de Obras Públicas	Izabel Matte	393	0,351%
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão	Danielle Calazans	826	0,737%
Secretaria de Parcerias e Concessões	Pedro Capeluppi	32	0,029%
Secretaria da Saúde	Arita Bergmann	3168	2,826%
Secretaria da Segurança Pública	Sandro Caron	3400	30,336%
Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo	Luiz Henrique Viana	55	0,049%
Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Profissional	Gilmar Sossella	51	0,045%
Secretaria de Turismo	Vilson Covatti	64	0,057%
TOTAL		1120	100,000%
		88	

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre as Secretarias listadas, há as que executam papéis relacionados diretamente na prestação de serviços direto à população. Ou seja, algumas Secretarias executam atividades denominadas finalísticas e outras Secretarias executam as denominadas atividades-meio.

As atividades-meio servem para que os serviços finalísticos de outra Secretaria, o que o Estado se dispõe a desempenhar, sejam efetivados. Conforme o previsto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, referente à classificação das Secretarias, essa se dá conforme o disposto no quadro abaixo, tendo em vista o objetivo preconizado para cada uma delas:

Quadro 8 – Lista de Secretarias do Estado com a respectiva previsão na Constituição Estadual

Nome do órgão	Fim ou Meio	Art. Da CE	Anexo da CE
Chefe de Gabinete do Governador	Meio		I
Vice-Governador	Meio		I
Casa Civil	Meio		I
Casa Militar	Meio		I
Procuradoria-Geral do Estado	Meio		I
Secretaria da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação	Fim	180	II
Secretaria de Assistência Social	Fim	260	II
Secretaria da Cultura	Fim	220 a 222	II
Secretaria de Comunicação	Meio	237	I
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Meio	41	I
Secretaria de Desenvolvimento Rural - Pertencente à Secretaria da Agricultura	Meio	Lei 15.934/23	II
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano	Meio	176	II
Secretaria da Educação	Fim	196 a 199	II

Secretaria do Esporte e Lazer	Fim	232 e 233	II
Secretaria da Fazenda	Meio	140 a 156	II
Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária	Fim	173 e 180	II
Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia	Fim	234 e 235	II
Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Fim	189 e 190	II
Secretaria de Logística e Transportes	Fim	178	II
Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura	Fim	250 e 251	II
Secretaria de Obras Públicas	Meio		I
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão	Meio		I
Secretaria de Parcerias e Concessões	Meio		II
Secretaria da Saúde	Fim	241 e 242	II
Secretaria da Segurança Pública	Fim	124 e 125	II
Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo	Fim	124, 125, 136A, 137	II
Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Profissional	Meio		II
Secretaria de Turismo	Meio	240	II

Fonte: Elaborado pela autora.

Em se tratando da Estrutura Organizacional do ERGS, seguindo a classificação das Dimensões das Cinco Configurações de Mintzberg, concluiu-se inicialmente que tal estrutura é classificada como Forma Divisionalizada, e tal afirmação se sustenta no pressuposto de que existe fortemente identificada a padronização de resultados acompanhada pela cúpula estratégica, adicionando-se o fato de cada Secretário – linha intermediária – possuir sua autonomia de gestão.

Tal fato é característico do que o autor afirma: “a Forma Divisionalizada não é uma organização tão integrada quanto um conjunto de entidades semiautônomas, agrupadas por uma estrutura administrativa central” (Mintzberg, 2012, p. 239). Seu tamanho é grande, apresenta aspectos e traços antigos e sua diversidade de mercado também contribui para sustentar tal premissa. Mintzberg firma que

como o tamanho, a idade também está associada à Forma Divisionalizada. Nas organizações maiores, a administração não vê possibilidade de expansão nos mercados tradicionais; nas organizações mais antigas, os gerentes, às vezes, ficam aborrecidos com os mercados tradicionais e encontram uma saída mediante a diversificação”. (2012, p. 256)

Dessa forma, com base nesse ponto preliminar, passou-se a analisar mais detalhadamente os mecanismos-chaves de coordenação, a parte-chave da organização, parâmetros de desenho selecionados e fatores situacionais, sendo, a seguir, aprofundado sobre cada um desses pontos.

No que diz respeito ao mecanismo-chave de organização, percebe-se que, para se efetivar o funcionamento do Estado, são editados inúmeros regramentos por meio de textos oficiais – leis e decretos – que apresentam informações e orientações com características mais genéricas por parte do Governador. Sendo a orientação da cúpula estratégica mais genérica, quando na elaboração de orientações gerais, firmam-se, assim, os objetivos para um período de quatro anos, que devem estar previamente dispostos no chamado Plano Plurianual (PPA).

O PPA é um dos instrumentos de planejamento previstos nas Constituições Federal e Estadual, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), havendo uma especificação e um direcionamento dos resultados. Seguindo o preconizados nesses documentos oficiais é que se identifica o mecanismo chave de organização denominado por Mintzberg como a **padronização dos resultados** (Mintzberg, 1995, p. 276, grifo nosso).

São encontradas no texto do PPA definições mais genéricas para o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, com quantificações físicas e financeiras, dos programas que se tem pretensão de implementar da administração direta e indireta para um período de quatro anos. Como exemplo, cita-se o contido na Lei nº 15.326, de 1º de outubro de 2019, a qual estabeleceu o PPA do período de 2020 a 2023:

Art. 4º Os programas, no âmbito da Administração Pública Estadual, como instrumentos de organização das ações de Governo, ficam restritos àqueles integrantes do Plano Plurianual.

Art. 5º Para efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Programa: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos;

II - Programa Temático: programa de natureza finalística, que resulta em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade; consiste em conjunto articulado de esforços intersetoriais que buscam dar tratamento a situações-problema socialmente identificadas sob um escopo temático comum, reconhecidas e declaradas pelo Governo como objeto de política pública;

III - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: programa que produz bens e serviços típicos de Estado, ofertados ao próprio Estado, voltado a planejamento, formulação, gestão, coordenação, avaliação ou controle de políticas públicas, incluindo atividades de natureza tipicamente administrativa, que colaboram para a consecução dos objetivos dos demais;

IV - Programa de Crédito: programa destinado a expressar as operações das instituições de crédito do Estado, caracterizado por não comportar programação de dispêndio e por conter metas quantificadas e metas físicas, caracterizadas pelo volume de crédito concedido, pelo número de operações realizadas e/ou pelo número de beneficiários dessas operações;

V - Encargos Especiais: programa de natureza exclusivamente financeira, registrado por meio de iniciativas padronizadas, não figurando na programação do PPA 2020-2023, sendo apenas considerado para fins de estabelecimento do cenário financeiro que orientará a fixação das metas dos demais programas;

VI - Ação Programática: conjunto viável de iniciativas, com o qual se pretende tratar/abordar, eficazmente, as causas críticas de uma situação-problema e, assim, provocar-lhes mudanças no sentido esperado, nos médio e longo prazos;

VII - Iniciativa: processo que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produz bens e serviços com os quais se procura tratar/abordar as causas críticas de uma situação problema;

VIII - Produto: bem e/ou serviço ofertado pela organização implementadora diretamente para beneficiários de uma iniciativa; e

IX - Meta: quantidade de produto que se deseja atingir em determinado horizonte temporal, expressa na unidade de medida adotada, deve ser específica e quantificável física e/ou financeiramente.

O período oficial do PPA se inicia no segundo ano de mandato e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte, sendo que sua execução anual necessita ser definida conforme orientações editadas pela LDO e conforme recursos previstos pela LOA.

Desde o início de sua vigência, o Plano Plurianual passa a ser acompanhado quadrimestralmente através da inserção de informações pelos órgãos do Poder Executivo no Sistema de Planejamento e Orçamento – SPO, o mesmo utilizado para a elaboração do PPA. Acrescido à análise relativa aos regramentos – leis e decretos – considerou-se também o fato de haver a publicação de compilados periódicos de dados nos quais são apresentados os resultados alcançados anualmente pela atuação de cada área – Secretaria – do Estado.

O Chefe do Poder Executivo, nos últimos anos, quando do final de cada ano de sua gestão, lança o documento chamado “Balanço Anual” referente a cada ano. Nesses documentos é possível auferir informações referentes ao que foi realizado em relação a cada uma das áreas do Poder Executivo, tanto referente à Administração Direta – separado por Secretaria –, quanto à Administração Indireta.

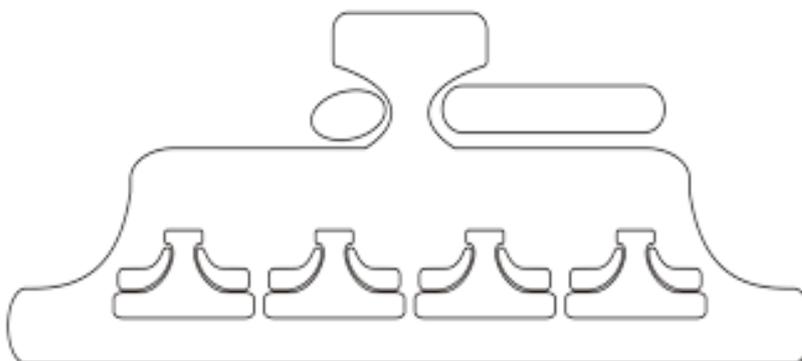
Assim, chegou-se à conclusão de que a padronização adotada na gestão pública do Poder Executivo no ERGS é prioritariamente voltada para resultados em cada uma das diferentes áreas em que o Estado desempenha suas atividades justificada pelo conteúdo dos documentos acima referidos. Destacando-se, ainda, o fato de que cada área a ser atendida apresenta uma ampla diversificação. Os objetivos e metas da área de Segurança Pública diferenciam-se consideravelmente da área de Habitação e Regularização Fundiária. Para cada uma das áreas, constam metas, objetivos e métricas a serem alcançadas. Tal fato é característica de padronização do que se espera que seja alcançado ao final, caracterizando-se como mecanismo-chave.

O outro fator que reforça a classificação da estrutura do ERGS como Forma Divisionalizada se verifica a partir da análise do organograma do ERGS (Figura 6). Observa-se que o desenho é bastante parecido com a figura correspondente na literatura de Mintzberg de acordo com o mostrado abaixo. Ou seja, percebe-se pela análise das duas figuras – organograma do ERGS e desenho do autor – que estas possuem demasiada semelhança. A

principal característica relativa à linha intermediária se destaca em ambas as imagens, fazendo a correspondência necessária que reforça a classificação.

Outro aspecto a ser destacado, que reforça a estrutura do ERGS como pertencente à Forma Divisionalizada, é o de que dentro de cada uma das subdivisões há organogramas independentes e organizados com um rigor formal e hierárquico para cada uma das Secretarias. Ou seja, cada uma delas dispõe de um organograma próprio. Tem-se aí, então, a correspondência da parte-chave da organização – linha intermediária – devidamente destacada, como sugere Mintzberg:

Figura 7 – Forma Divisionalizada de Mintzberg



Fonte: Mintzberg, 2012, p. 250.

Aduz o autor que, na configuração identificada, a organização não é tão integrada. Suas partes apresentam uma característica forte de autonomia que se agrupa por uma administração central. No que se refere ao fator situacional “poder”, o autor principal do nosso modelo de análise admite que este se dá de cima para baixo (Mintzberg, 2012, p. 239). Outra característica que é de se atentar é o fato de essa classificação se dar de forma sobreposta., inexistindo uma estrutura completa em sua forma, mas sim existindo uma estrutura que destaca o relacionamento entre o escritório central e as divisões existentes.

Em se tratando de Fatores Situacionais encontrados em destaque no presente estudo, estes são os seguintes:

- Mercado diversificado;
- Empresa antiga e de grande porte;
- Necessidade de poder dos gerentes intermediários.

Em se tratando do Estado, e furtando-se de admitir que o Estado atende mercados<sup>1</sup> no exercício de suas atividades, são apresentadas aqui características sobre seu tamanho, sua diversidade de atuação e sobre a importância da linha intermediária.

<sup>1</sup> “Agrupamento baseado em mercado é utilizado para estabelecer unidades relativamente autocontidas, a fim de tratar com fluxos de trabalho particulares. Idealmente, essas unidades contêm todas as importantes interdependências sequenciais e recíprocas.” (Mintzberg, 1995, p. 68)

O ERGS é um órgão antigo, com uma estrutura de funcionamento bastante grande e tem como necessidade atender diversas demandas de áreas bastante diversificadas. Como exemplo, pode-se admitir que a área de atuação da Secretaria de Agricultura é bastante distinta da área da Secretaria de Esportes, sendo esta destoante nos atendimentos de necessidade da Secretaria da Saúde.

Os responsáveis pela linha intermediária, ocupantes dos cargos denominados Secretários de Estado, são quem detêm um maior controle dos processos de trabalho desenvolvidos, uma vez que dispõem de discricionariedade para definir suas políticas de atuação desde que não destoem do que foi preconizado nas leis e decretos governamentais. O que reforça este último item é o fato de ser dada competência aos Secretários de Estado para editar Portarias e Instruções Normativas que estabelecem como o trabalho será organizado para se atingir os resultados esperados e determinados pelo Governador. Os Secretários de Estado, responsáveis cada um por sua área de atuação, desempenham papéis que acabam por fazer com que as decisões de governo sejam executadas, e são eles que respondem ao Governador quando as deliberações não apresentam o resultado previamente definido.

No que se refere ao sistema técnico, Mintzberg traz que “a divisionalização é possível apenas quando o sistema técnico da organização pode ser eficientemente separado em segmentos, um para cada divisão” (1995, p. 225). Mesmo o autor base deste estudo estando direcionado à divisionalização mercadológica, é possível encontrar características similares nas demandas públicas que merecem ser atendidas. Ou seja, são encontradas nos sistemas técnicos do ERGS características bem diferentes entre especialidades, sendo os sistemas divisíveis e bem diferenciados de área para área, i.e., de Secretaria para Secretaria, culminando por reforçar a diversificação e divisionalização da estrutura organizacional.

Outro fator situacional característico da Forma Divisionalizada é o ambiente. Os fatores ambientais desta configuração fazem com que haja uma operação otimizada quando “os ambientes nos quais estejam não sejam muito complexos nem muito dinâmicos [...] são os mesmos ambientes que facilitam a Burocracia Mecanizada” (Mintzberg, 1995, p. 226). Em relação ao ambiente, o ERGS atua em um ambiente estável em relação a concorrências e estável quanto à origem de seus recursos, sendo, assim, um ambiente definível e identificável, mesmo existindo o aspecto bastante diversificado em relação a funções. Tais características são reforçadas pela possibilidade de implementação de controles, facilitando o acompanhamento dos resultados através de medição.

Cabe ainda analisar um aspecto importante trazido pela literatura quando da classificação das dimensões das Cinco Configurações: os cinco tracionamentos existentes. Os

cinco tracionamentos consistem na força que cada uma das áreas da organização faz. Ou seja, cada área da organização exerce de forma diferente uma força, em cinco direções diferentes, com o objetivo de alterar ou de manter a estrutura organizacional. Segundo o autor, são estas forças que fazem com que haja uma abordagem sistêmica, de relacionamentos interdependentes (Mintzberg, 2012, p. 177). Assim, há, como resultado desta força, uma fragmentação da estrutura, pulverizando o poder entre as unidades.

Nesta análise, resgatando que na estrutura do ERGS a parte-chave da organização é linha intermediária, a tração exercida é denominada “Tração para balkanizar” (Mintzberg, 1998, p. 155). Essa força tem como característica proeminente a autonomia de cada gerente, buscando a descentralização vertical limitada. Essa descentralização vertical “diz respeito à delegação do poder de tomada de decisão aos escalões inferiores da cadeia de autoridade, da cúpula estratégica para a linha intermediária” (Mintzberg, 2012, p. 119). Aqui, no presente estudo, pode-se inferir que corresponde à autonomia limitada, mas identificável, de cada Secretário de Estado.

retirando poder da centralização da cúpula estratégica para baixo e, se necessário, do núcleo operacional para cima, a fim de concentrá-lo em suas próprias unidades. [...] Como resultado exercem uma tração para “balkanizar” a estrutura, dividindo-a em unidades baseadas no mercado, que podem controlar suas próprias decisões, ficando a coordenação restrita à padronização de suas saídas. (Mintzberg, 2012, p. 156)

E como se poderia identificar uma forma de ser exercida a força para balkanizar por parte dos “gerentes” da linha intermediária? O meio oficial que se detecta para tanto foi referenciado acima: através do trabalho de convencimento para que conste na LDO e na LOA uma participação e importância traduzida em liberação financeira, ou seja, oficialize-se através do orçamento. Os “gerentes” da linha intermediária – Secretários de Estado – precisam da sua respectiva parcela de disponibilidade financeira-orçamentária para executar as determinações previamente definidas.

O processo de divisão orçamentária passa por uma seleção prévia em que é exercido um convencimento conforme o planejamento e meta de cada Secretaria de Estado. Aqui, imperioso não deixar passar o fato da forte influência político-partidária existente nessa estrutura ora estudada dentre as organizações públicas.

Ou seja, o posicionamento político-partidário do chefe do Poder Executivo, quando se trata de deliberações sobre a divisão do orçamento público e respectivo investimento em diversas áreas públicas, pode influenciar na distribuição e na composição da disponibilidade financeira de cada Secretaria de Estado em casos que não se verificam urgências, necessidades urgentes e/ou calamidades públicas. Na própria escolha dos ocupantes dos cargos de Secretário

é percebida a proximidade ou afastamento de acordo com a preferência dos atores políticos, nesse caso, do chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, considerando o exposto, confirma-se a classificação do Estado como Forma Divisionalizada, considerando de forma destacada os seguintes pontos:

- o mecanismo chave de coordenação sendo a padronização de resultados estabelecida em textos legais,
- a parte chave da organização sendo os Secretários de Estado, responsáveis pelo melhor direcionamento e alcance dos objetivos previstos no PPA e na LDO, sendo exercida a força para balkanizar e havendo consideravelmente a força política na definição de questões financeiras-orçamentárias.

Por fim, então, classificada a estrutura organizacional do ERGS numa das Cinco Configurações propostas por Henry Mintzberg, passar-se-á a analisar a SEFAZ/RS. Necessário se fez esta focalização no estudo devido ao amplo âmbito que tomaria o estudo caso se optasse por analisar a totalidade da estrutura do Estado.

A Secretaria da Fazenda, órgão que será analisado na presente dissertação, pertence à Administração Direta do Poder Executivo, sendo responsável pela coleta, fiscalização e liberação de recursos necessários para que as atividades do Poder Executivo sejam efetivadas. Ademais, ao pertencimento à Administração Direta, e como se pode confirmar no quadro 8 acima, a SEFAZ/RS caracteriza-se por ser um órgão que desempenha atividades-meio para o atingimento dos objetivos a que o gestor público eleito intenciona concretizar durante seu período de mandato. Assim, iniciar-se-á, a partir daqui, o estudo comparativo da estrutura da SEFAZ/RS referente aos anos de 2019 e 2023.

## **7 CONFIGURAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO ANO DE 2019**

A Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (SEFAZ/RS) foi criada em 21 de março de 1890, pelo Ato nº 141 do Governador Político do Estado, Julio Falcão da Frota. Na época, o governo decidiu reorganizar os serviços da administração, criando três secretarias de Estado: Fazenda, Obras e Interior. Os serviços fazendários foram organizados com caráter provisório, criando a nova Secretaria com a designação do pessoal da chamada Diretoria da Fazenda Provincial. À Secretaria da Fazenda do Estado foram dados como competência os negócios de assunto fazendários no nível daquela esfera de governo, podendo ainda, se e quando o Governador assim determinasse, atender os assuntos da Fazenda Federal. Sua estrutura organizacional originou-se em 02 de maio de 1890, pelo Ato Governamental nº 223.

A Secretaria da Fazenda constituía-se da Administração Superior, exercida pelo Superintendente-Geral dos Negócios da Fazenda (correspondente ao atual cargo de Secretário de Estado), da Administração Central, segundo nível hierárquico, constituída de três diretorias (Rendas e Despesas Públicas, Diretoria da Secretaria Geral e a Diretoria do Contencioso); e da Administração Exterior, constituída pelas Mesas de Rendas, Coletorias e Agências Fiscais. Ainda na parte de organização da estrutura, a Secretaria da Fazenda foi concebida com uma estrutura colegiada de decisão: a Junta Consultiva do Tesouro, composta pelos três diretores e pelo Superintendente (Secretário).

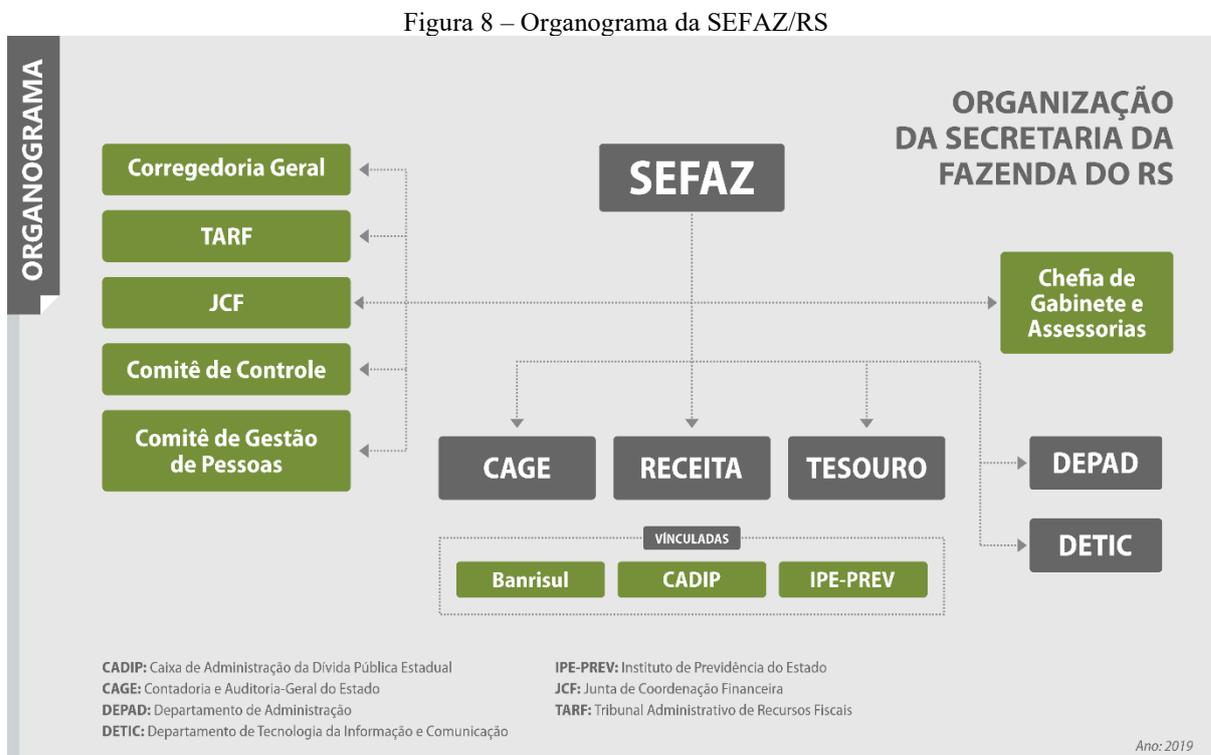
Em 20 de agosto de 1891, por meio do Decreto nº 01 do Presidente do Estado, os serviços administrativos eram distribuídos por três Secretários de Estado, cabendo à Secretaria da Fazenda a competência dos negócios relativos às finanças, à agricultura, às terras e minas do Estado. Estava, assim, criada a Secretaria da Fazenda do Estado, que viria a ter sua estrutura e área de competência ratificada e alterada por inúmeras leis e decretos estaduais no decorrer de quase um século e meio de existência.

Atualmente, a competência da Secretaria da Fazenda encontra-se prevista na Constituição Estadual em seu Título V. A primeira edição desta Constituição se deu em 03 de outubro de 1989, tendo passado por muitas alterações nos 35 anos decorridos de sua promulgação. A parte da Carta que abarca assuntos sobre Finanças, Tributação e Orçamento; nesse Título é que se pode localizar a parte que versa sobre o Sistema Tributário, iniciando-se no artigo 140 e detalhando-se até o artigo 156.

A competência se aprofunda na seção II quando são listados os impostos que, até antes da Emenda Constitucional nº 132 – Reforma Tributária aprovada em dezembro de 2023 – e

durante a transição para o novo sistema tributário contido nesse mesmo regramento legal, (período correspondente aos anos de 2024 a 2027), caberia ao Estado instituir e cobrar.

Atualmente, o organograma da Secretaria da Fazenda dispõe-se da seguinte maneira:



A partir do ano de 2010, após o respectivo processo legislativo, a estrutura interna da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul passou-se a reger de acordo com as Leis Orgânicas da Administração Tributária, do Tesouro do Estado e da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Tais leis datam de 26 de abril e trazem em seu texto os regimes que passaram a disciplinar os três órgãos de execução da Secretaria.

A Lei Orgânica da Administração Tributária do Rio Grande do Sul é a Lei Complementar nº 13.452, de 26 de abril de 2010. Esta lei disciplina o regime jurídico dos cargos da carreira de Auditor-Fiscal da Receita Estadual e de Agente Fiscal do Tesouro do Estado. A Receita Estadual caracteriza-se por ser uma instituição de caráter permanente, órgão de execução subordinado à Secretaria da Fazenda, responsável pela administração tributária estadual.

Já a Lei Orgânica do Tesouro é a Complementar nº 13.450/2010, regulamentadora do cargo de Auditor de Finanças Estaduais. A estrutura do Tesouro do Estado é formada, em primeiro nível, por sete divisões e duas assessorias, além da Chefia de Gabinete. Integrando, ainda, a estrutura do Tesouro, porém vinculados ao Gabinete do Governador, o Grupo de Assessoramento Especial (GAE) e o Comitê de Programação Orçamentária e Financeira

(CPROF). No que se refere ao cargo previsto no texto legal, este, nunca fora ocupado. Esta Subsecretaria tem como responsabilidade as atividades correspondentes à finanças e orçamentos do Estado do Rio Grande do Sul.

E, por fim, a Lei Complementar 13.451 versa sobre a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (Cage), a qual atua com *status* de subsecretaria integrante da estrutura da Secretaria da Fazenda. É órgão central do sistema de controle interno do estado do Rio Grande do Sul, atuante nas áreas de Controladoria, Contabilidade, Auditoria, Integridade e *Compliance*. Suas funções institucionais são desempenhadas junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, junto ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas do Estado (TCE), englobando a Administração Direta e Indireta do Estado. O cargo que compõe o quadro desta Subsecretaria é o de Auditor do Estado.

Aprofundando-se na teoria utilizada para o presente estudo, a partir da identificação da instituição analisada, cita-se que em sua abordagem das configurações, Mintzberg (2012) traz como itens para uma análise de estrutura organizacional algumas características predefinidas. Tais características tratam sobre: como ocorre a coordenação das atividades desenvolvidas; qual parte da organização se destaca na estrutura; de que forma são oferecidos os treinamentos e é vista a qualificação dos servidores; se é identificada padronização, formalização e orientação de comportamento dos servidores. Soma-se a tais características predefinidas questões relacionadas a sistemas de planejamento e controle, descentralização das atividades, fluxo de tomada de decisão e características do ambiente.

Adicionalmente a isso, imperioso lembrar que a estruturação da secretaria em análise já possui como pressuposto que é pertencente a uma Forma Divisionalizada. Tal conclusão se baseia no que foi apresentado no capítulo que classifica a estrutura do Estado do Rio Grande do Sul. Tal informação se desenvolve e a respectiva classificação obedece ao preceito de que “a forma divisionalizada não constitui uma estrutura completa, que vai da cúpula estratégica ao núcleo operacional, mas ao contrário, é uma estrutura sobreposta a outras e tendo cada divisão sua própria estrutura” (Mintzberg, 2012, p. 240). Assim, inexistente uma limitação de determinada forma específica.

A SEFAZ contava, em dezembro de 2023, com 648 AFREs, 707 TTREs e 25 AFAs, que desempenham suas atividades em todos os órgãos de execução, e 94 AEs, que desempenham suas atividades somente na CAGE. A distribuição desse quantitativo divide-se, no organograma de cada Subsecretaria de maneira bastante semelhante, entre o Gabinete de cada Subsecretaria, suas Divisões (ou Delegacias, no caso da Receita Estadual) e, por fim, entre

as suas seções. No quadro abaixo segue a distribuição dos cargos existentes em todas as áreas da SEFAZ/RS, com o quantitativo respectivo.

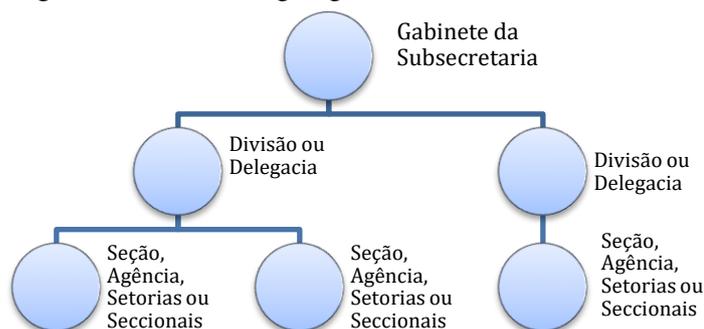
Quadro 9 – Distribuição de cargos da SEFAZ/RS	
SETOR EXERCÍCIO/CARGO	Qtd. Vínculos
<b>AFASTADOS</b>	<b>20</b>
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	10
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	10
<b>CAGE</b>	<b>153</b>
101281-AUDITOR DO ESTADO	89
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	50
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	14
<b>CEDIDOS</b>	<b>19</b>
101281-AUDITOR DO ESTADO	1
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	12
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	6
<b>CORREGEDORIA-GERAL</b>	<b>2</b>
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	2
<b>DEP. DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO - DETIC</b>	<b>22</b>
101281-AUDITOR DO ESTADO	1
101482-ASSISTENTE ADMINISTRATIVO FAZENDARIO	2
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	14
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	5
<b>DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO - DEPAD</b>	<b>65</b>
101281-AUDITOR DO ESTADO	2
101482-ASSISTENTE ADMINISTRATIVO FAZENDARIO	5
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	51
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	7
<b>GABINETE SECRETARIA DA FAZENDA</b>	<b>19</b>
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	13
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	6
<b>JUNTA DE COORDENACAO FINANCEIRA</b>	<b>6</b>
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	2
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	4

<b>RECEITA ESTADUAL</b>	<b>974</b>
100167-FISCAL DE TRIBUTOS ESTADUAIS	1
101482-ASSISTENTE ADMINISTRATIVO FAZENDARIO	12
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	461
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	500
<b>TESOURO DO ESTADO</b>	<b>140</b>
101482-ASSISTENTE ADMINISTRATIVO FAZENDARIO	4
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	63
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	73
<b>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS - TARF</b>	<b>12</b>
101484-TECNICO TRIBUTARIO DA RECEITA ESTADUAL	5
101485-AUDITOR-FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	7
<b>Total Geral</b>	<b>1432</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

A estrutura de cada subsecretaria apresenta dois níveis de cargo de chefia abaixo do respectivo Gabinete. Assim, em relação ao Gabinete da Secretaria, são três níveis. Ou seja, em cada subsecretaria da Secretaria se apresenta o modelo de organograma representado abaixo, totalizando quatro níveis hierárquicos. Dessa forma, em sua base é que se pode perceber um maior número de ocupantes dos cargos existentes na Secretaria.

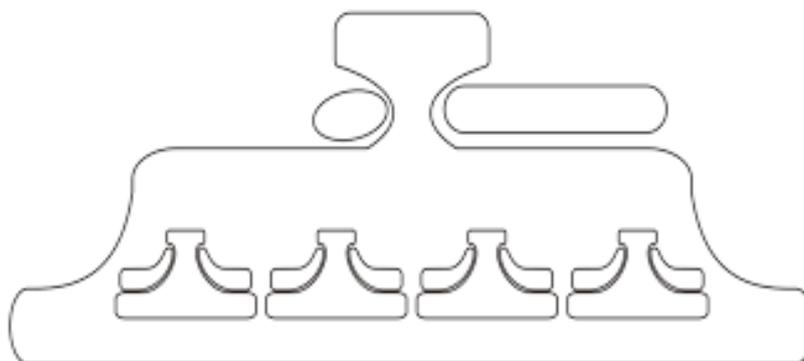
Figura 9 – Modelo de organograma interno de cada Subsecretaria



Fonte: Elaborado pela autora.

Diante do modelo de hierarquia que se pode perceber através dos organogramas apresentados, percebe-se a estrutura hierarquizada existente, onde as interligações ocorrem com maior frequência entre os cargos mais estratégicos de cada subdivisão (Mintzberg, 2012, p. 102-103). É observando essa representação do organograma de cada Subsecretaria que também se confirma a configuração do Estado do RS como uma Forma Divisionalizada, fazendo a correspondência com a seguinte imagem apresentada pelo autor, em que cada Secretaria se subdivide em mais estruturas, tal como na imagem abaixo:

Figura 10 – Forma Divisionalizada



Fonte: Mintzberg, 2012, p. 250.

Cada subsecretaria conta com um gabinete com quatro subsecretários, subordinados a esses subsecretários são seis divisões e, em média, cada divisão conta com quatro seções. Ou seja, em cargos de chefia, concentra-se uma quantidade de aproximadamente 35 pessoas por subsecretaria em suas linhas intermediárias. Há ainda que se destacar a existência de cargos de assessorias, porém, essas não correspondem ao número de ocupantes das funções de Subsecretário e Chefe de Divisão ou Delegados. Ou seja, os demais servidores ficam subordinados aos chefes de seção/agência/setoriais/seccionais, sendo um número considerável de executores de atividades operacionais.

Assim, passa-se a avaliar as características apresentadas na análise de documentação e nas entrevistas realizadas, bem como nos pontos destacados nos subcapítulos 2.1 a 2.6, a estrutura na SEFAZ/RS analisada através dos seus órgãos de execução – Tesouro, CAGE e Receita Estadual – apresenta um formato híbrido. Isso significa que há uma mistura e flutuações entre as estruturas apresentadas por Henry Mintzberg.

Há que se explicitar que a classificação da estrutura da SEFAZ/RS é caracterizada por parâmetros das denominadas Burocracia Mecanizada e Burocracia Profissional, com prevalência da burocracia profissional e traços consideráveis da burocracia mecanizada. Tal afirmação é baseada no fato de coexistir muita formalização em alguns aspectos. Como exemplo, cita-se a existência da descentralização horizontal limitada com uma descentralização vertical, colaborando assim para tal classificação.

Ou seja, não há que se falar em uma classificação de Estrutura Simples e em supervisão direta – ainda que exista em determinadas situações a gerência da cúpula estratégica; nem em Adhocracia, em que pese haver um ajustamento mútuo em situações de organização de metas a serem atingidas, por exemplo. Tais características, como se pode constatar através dos relatos das entrevistas, são pontuais e esporádicas, quando aparentes.

Embora existam diferenças que podem se destacar em cada área de atuação da SEFAZ, não é possível identificar diferença significativa entre a estratégia dos gestores para organizar

o trabalho, mesmo após a adoção do teletrabalho e suas conseqüentes adaptações. Há uma regra geral que rege as obrigações básicas a serem seguidas e cada uma das subsecretarias tem a autonomia de adaptar a regra, desde que a cumpra.

Abaixo segue o quadro que destaca as principais características de cada uma das Burocracias referidas acima. A partir do que expõe o quadro, é possível verificar que alguns itens, quando identificados na instituição analisada, apresentaram adaptações ao longo do período na gestão das unidades estudadas.

Quadro 10 – Parâmetros de desenho e características das configurações identificadas

	<b>Burocracia Mecanizada</b>	<b>Burocracia Profissional:</b>
<b>Parâmetros de Desenho:</b>	Alta especialização de tarefas Regras e procedimentos formalizados Tomada de decisão centralizada Hierarquia clara Ênfase na eficiência Ambiente estável	Funcionários altamente qualificados Expertise profissional Tomada de decisão descentralizada Estrutura delimitada Ênfase no julgamento profissional
<b>Características:</b>	Estrutura rígida Processos previsíveis Padronização Baixa autonomia para os funcionários Ênfase no controle	Autonomia para os funcionários Expertise individual Adaptabilidade Menos formalização de comportamento Ênfase em valores profissionais

Fonte: Elaborado pela autora com base em Mintzberg, 2012, p. 185-212.

Utilizando-se das informações dispostas no quadro acima, após a análise da estrutura organizacional dos órgãos de execução da SEFAZ/RS, os itens ali dispostos serão especificados de uma forma mais aprofundada no capítulo 8. Nesse capítulo, serão apresentados os três órgãos de execução e suas respectivas análises por área, com base no que foi analisado em documentações e nas entrevistas realizadas.

## **8 PRINCIPAIS MUDANÇAS OCORRIDAS NA FORMA DE TRABALHO DA SEFAZ/RS DE 2019 A 2023**

Nas entrevistas realizadas com os servidores da SEFAZ/RS houve unanimidade nas respostas quando a pergunta trouxe o aspecto de considerar se houve “mudança” na instituição ou não. Uma frase que pode servir como um bom resumo, considerando o que foi citado, é que o que era projeto antes da pandemia virou a única saída para se prestar os serviços. Todos comentaram algo – no mínimo um item – sobre o procedimento ou processo de trabalho que restou identificado como uma alteração experienciada.

Com base nisso, no intuito de melhor se utilizar da literatura base do presente estudo e para uma melhor análise que justificará a classificação posterior nos moldes das Cinco Configurações da Organização, serão citadas as mudanças que foram externalizadas nas entrevistas por subsecretaria. Optou-se por este modelo, separado por Subsecretarias de enumeração das mudanças, tendo em vista terem sido identificadas distintas maneiras de lidar com a opção de novas formas de gerir e controlar os trabalhos realizados e da nova forma de esses serem desenvolvidos, que se instituíram a partir do ano de 2020 na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

### **8.1 SUBSECRETARIA DA RECEITA ESTADUAL**

Na Subsecretaria da Receita Estadual, foram sentidas mudanças significativas a partir do ano de 2020. Essas mudanças incluíram a simplificação na prestação de serviços aos contribuintes, com um estímulo ao autosserviço. Além disso, houve um aprimoramento dos serviços oferecidos pela internet.

A adoção do trabalho remoto para os servidores, passando de 0% para 100%, foi a mudança mais rápida que aconteceu. Atualmente, a Subsecretaria mantém uma forma híbrida de trabalho, combinando-se as modalidades presencial e remota.

Esses tópicos iniciais podem ser confirmados nos seguintes excertos de entrevistas:

A partir da pandemia em 2020, a Secretaria foi forçada a se adaptar para seguir funcionando. Em uma semana, todos estavam em casa trabalhando remotamente. Hoje temos a opção de trabalhar em formato híbrido, cumprindo pelo menos 40% da carga horária semanal presencialmente. Mas essa mudança e evolução dos formatos não mudou simplesmente a forma de trabalhar. A instituição e seus servidores e colaboradores reinventaram a forma de trabalhar. Especialmente em termos tecnológicos. Em pouquíssimo tempo, a TI da Instituição ofereceu um ambiente virtual seguro, com ferramentas eficientes de gestão, como o Teams, que revolucionou a forma de gerir demandas e organizar o tempo das equipes. A Gestão também modificou a forma de cobrar e mensurar resultados. Hoje são estabelecidos e revisados periodicamente planos de trabalho, com metas bem-estabelecidas por Área e por servidor/colaborador. Você acorda o que entregar, como e quando. Temos metas estabelecidas bem claras a serem cumpridas. Mesmo tendo que estar disponível

durante todo o horário de funcionamento da Secretaria, não trabalhamos por tempo, e sim por entregas. (Entrevistado 1)

A partir desses itens, destacam-se as características relacionadas a um direcionamento para relacionamentos mais diretos entre chefias e subordinados, bem como para uma descentralização horizontal limitada. Tais características compõem a lista da burocracia mecanizada, num sutil afastamento da burocracia profissional (Mintzberg, 2012, p. 276-277). Neste excerto de entrevista, em que pese não ter sido adotada uma via de controlar a jornada, característica da supervisão direta, não se classifica como tal, uma vez que existem mais níveis hierárquicos que chegam até o gabinete dessa Subsecretaria, que é quem detém o poder de concluir e estabelecer a versão final das metas.

Continuando com as citações das alterações, outros aspectos também foram destacados. Percebeu-se uma diferenciação significativa na forma de relacionamento entre os servidores, que passou a ocorrer por meio de aplicativos para reuniões virtuais. No entanto, essa mudança teve como consequência a perda bastante sentida do contato físico e da troca de conhecimento entre colegas. Mais de um entrevistado mencionou que, muitas vezes, nem reconhecia as pessoas como colegas, sem saber seus nomes. A partir desse relato, também pode-se depreender que adotar características de supervisão direta faz com que instrumentos de interligação sejam minimizados, ficando a cargo de chefias ocupantes de cargos mais altos a relação entre as subsecretarias.

Somado a isso, lidar com pessoas, especialmente com contribuintes, tornou-se um desafio ainda maior na Receita Estadual. A perda de habilidades interpessoais foi citada como um prejuízo tanto para a instituição quanto para o Estado.

Embora possibilitada a interação com qualquer pessoa, e a “qualquer” instante, de certo modo houve uma pequena perda de convivência/relacionamento entre as áreas da SEFAZ. (Entrevistado 2)

Nos últimos anos enfrentamos dificuldades recorrentes no encaminhamento às áreas da SEFAZ de ordens judiciais para cumprimento ou de expedientes para instrução com informações e documentos imprescindíveis à defesa judicial do Estado pela PGE, ou necessários à manifestação tempestiva do Secretário de Estado da Fazenda. Seja nas informações que deve prestar em mandados de segurança, enquanto autoridade coatora; seja em relação às respostas a serem encaminhadas ao Poder Judiciário acerca de cumprimento de ordens materiais; ou seja em relação às requisições do Tribunal de Contas do Estado, invariavelmente para o gestor justificar, se defender, em relação a determinada ação ou omissão administrativa. (Entrevistado 3)

Houve também alteração na forma de cobrança dos resultados dos trabalhos, atualmente, tal alteração se deu por meio de estabelecimento de planos de trabalho. Incrementando o controle sobre a execução das atividades, os trabalhos passaram a ser cobrados

e monitorados mais por entregas, e não mais somente por presença física. Com tal fato, a entrega de um melhor produto passou a ser exigida.

Tendo em vista esses últimos itens, na tabela que apresenta as dimensões das cinco configurações, percebe-se uma alteração no parâmetro de desenho relacionado a sistemas de planejamento e controle. Corroborando-se, assim, o direcionamento para se ressaltar uma burocracia mecanizada, uma vez que foi relatado o aspecto de aumento de planejamentos de ações e respectivo controle daquilo que foi efetivamente realizado (Mintzberg, 2012, p. 276-277). Ou seja, tendo em vista a mudança na forma de trabalho – antes era totalmente presencial e passou a ser totalmente à distância por um período, estabelecendo-se de forma híbrida – e considerando os itens relacionados a planejamento e controle de trabalhos realizados, esses itens alteraram-se. Aumentou o número de relatórios a serem preenchidos e enviados para as chefias. Aumentou o número de sistemas, além do aumento da quantidade de itens a serem preenchidos nos sistemas previamente existentes. Foram disponibilizados mais formulários e regramentos a serem seguidos e entregues como comprovação da realização as tarefas dentro de uma padronização atualizada.

Com esse fato evidenciado, também pode-se resgatar o parâmetro funcional de Mintzberg acerca do fluxo de autoridade. Devido a essas novas exigências, foi sentida a alteração do fluxo de autoridade, sendo mais comum o “de cima para baixo”. Entrevistados relataram essa sensação.

Já em se tratando do agrupamento das tarefas, houve uma considerável mudança de atuação institucional da Receita Estadual. Alterou-se a forma de trabalho regional para a forma especializada e setORIZADA, com agrupamento de matérias que baseiam cada atividade. Decorrente dessa mudança, houve aumento de especialização de trabalho. Acabou por começar a ser exigido um conhecimento mais aprofundado de determinados assuntos, sendo mais específicos, mais direcionados, de menos amplitude. O núcleo operacional da subsecretaria, ocupado principalmente pelos AFREs, em comparação com atividades desenvolvidas em tempos anteriores, diminuiu sua amplitude. Assim, destacou-se um aspecto considerado desfavorável, sendo recorrentemente citado nas entrevistas que houve uma limitação de funções e atividades desempenhadas e conseqüente limitação no conhecimento dos Auditores. Como exemplo da referida mudança, cita-se que antes um AFRE que desempenhava atividades de: atualização cadastral, análise de concessão de determinados benefícios fiscais e acompanhamento de cumprimento de obrigações por parte de contribuintes, atualmente analisa somente documentações para atualização cadastral num volume maior e centralizado.

Outro aspecto relacionado ao item anterior foi trazido como uma consequência da alteração da abordagem: a diminuição e falta de um conhecimento mais amplo, generalista, com restrição de conhecimento. A parte da organização que acabou sendo mais afetada com tal alteração foi o núcleo operacional. Indo um pouco mais a fundo nesse item, foi possível fazer uma menção de que tal alteração faz com que haja reflexo na autonomia e no desempenho das atividades dos servidores.

Com as centralizações dos serviços, tiveram ganhos. Aumentou a padronização e o ganho de resultados. No médio e no longo prazo acaba fragilizando o conhecimento mais genérico do servidor, enfraquecendo-o tecnicamente. Assuntos mais complexos acabam ficando sem resolução pelo conhecimento mais restrito que se desenvolveu. (Entrevistado 5)

Verifica-se nesse item igualmente o impacto nos trabalhos descentralizados, utilizando-se de características de mercado para a divisão dos trabalhos realizados. Identificou-se uma maior centralização dos serviços realizados devido ao agrupamento de unidades de trabalho, culminando-se, assim, num desenho de superestrutura baseado em segmentos específicos de mercado (Mintzberg, 2012, p. 58-59).

Para exemplificar o que alterou, cita-se o organograma anterior da Receita Estadual, em que atividades eram igualmente desempenhadas em diferentes Delegacias. Atividades de atualização cadastral de empresas, por exemplo, eram realizadas em todas as Delegacias da Receita. A partir da centralização dos serviços, as denominadas Centrais de Serviços Compartilhados passaram a desempenhar tal atividade com atendimento de âmbito estadual. Ou seja, houve a alteração de agrupamento de mercado por local para agrupamento por processo de trabalho e função (Mintzberg, 2012, p. 61-64).

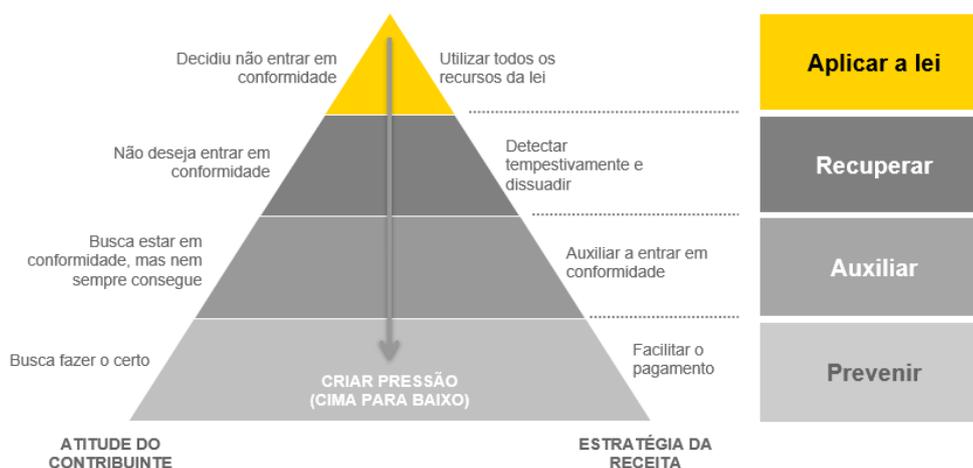
O que também ocorreu como consequência sentida desse agrupamento de trabalhos realizados pelo núcleo operacional foi o fato de intensificar a padronização de trabalho realizado, com utilização de modelos pré-estabelecidos pela gestão. Juntamente a essa alteração importante mais especializada, é de considerar uma mudança na forma da prestação do serviço realizada pela Subsecretaria em relação à auditoria e às revisões fiscais, alterando-se da adoção de um tipo de padrão preexistente com pressuposto de ação criminosa, para um tratamento com oferta de prestação de serviços no relacionamento com o contribuinte.

Acrescentando-se, ainda, a adoção da pirâmide da conformidade trazida por literaturas estrangeiras que versam sobre o método de trabalho das fiscalizações em outros Estados do Brasil, assim como em outros países. A Pirâmide de Conformidade consiste na adoção da seguinte premissa na realização dos trabalhos realizados pela Receita Estadual:

Figura 11 – Pirâmide de Conformidade

## Cenário Futuro

Modelo PARA (Prevenir, Auxiliar, Recuperar e Aplicar a lei)



Fonte: Governo do Estado, 2023.

Essas alterações na forma de direcionar os trabalhos se consolidam em cima da premissa da atual gestão de que auditorias realizadas pela Receita, nos moldes tradicionais, são demoradas e possuem uma baixa escalabilidade. Mesmo que realizadas há anos, não parecem ter causado um impacto significativo no comportamento dos contribuintes.

Admite-se que essas auditorias sejam ferramentas valiosas e reconhece-se tal forma de trabalho, porém passou-se a entender e organizar os trabalhos considerando que não são a solução definitiva. A união de uma prestação de serviço que auxilie na conformidade da situação dos contribuintes é entendida como uma abordagem mais abrangente para combater a sonegação fiscal. Reforçam, ainda, os gestores, que a combinação de diferentes ações e a busca por alcançar todos os contribuintes em desconformidade, ou a grande maioria deles, parece ser o caminho mais eficaz.

No que se refere ao aumento de controle nos planos de trabalho, houve uma mudança significativa. Além disso, também houve aumento de manualização e orientação de atividades a serem realizadas, incluindo no planejamento dos trabalhos também foi sentida pelos entrevistados. Nem todas as atividades foram manualizadas, mas uma grande quantidade das tarefas que foram centralizadas também foram manualizadas, sendo fornecida uma maior orientação na execução dos trabalhos desempenhados pelo núcleo operacional. Ou seja, alteraram-se as previsões do que se é para realizar. Aumentou a orientação e solicitação do que se é para fazer, mudando o plano de trabalho, e especificando-se as entregas a serem realizadas.

O número de prestações de contas e formulários a serem preenchidos também acabou por aumentar consideravelmente. Assim, além da orientação de entrega dos trabalhos, também

aumentou a forma como se deveriam ser realizadas essas entregas. Assim, dos novos aspectos a serem considerados na entrega dos trabalhos, houve impacto e mudanças na forma de como cada um desempenha as tarefas: sejam elas já antigas ou as novas exigidas.

Mesmo com tais mudanças, não houve, na mesma proporção, a unificação dos sistemas, o que gerou retrabalho para os servidores. Além disso, novos sistemas foram inseridos para acompanhar e cobrar os trabalhos desempenhados.

Vários sistemas de controle e planejamentos foram inseridos a partir de 2019 (na época, ao que lembro, existiam apenas RIAT, SISPLAN e veículo), novos relatórios e exigências repetidas das mesmas informações (além de novas informações nos relatórios já existentes, foi acrescentado o plano de teletrabalho e as consequentes prestações de contas). (Entrevistado 4)

No que se refere ao tópico relativo a centralizações, houve um aumento significativo na centralização de definições, acompanhamentos e decisões por parte do gabinete da Receita Estadual, com uma maior concentração nas mãos dos decisores. Como consequente resultado, a participação dos servidores nas decisões diminuiu consideravelmente. Antes eram realizadas mais reuniões de caráter mais consultivo para determinados assuntos.

Como exemplos desses assuntos, cita-se a elaboração do Mapa Estratégico da Subsecretaria, a elaboração do planejamento estratégico e as metas a serem consideradas. Reuniões com as equipes eram realizadas e, assim, elaboravam-se tais itens. A partir do ano de 2023, as reuniões se dispersaram, passando a serem realizadas com grupos menores.

Nesse item, novamente se verifica o que é apresentado como fluxo de tomada de decisão em um dos parâmetros funcionais apresentados pelo autor Mintzberg (2012, p. 276-277). Ou seja, diminuiu a forma de tomada de decisão com participação do núcleo operacional, adicionando-se mais um elemento em direção à adoção do modelo de burocracia mecanizada.

Sobressaiu-se uma forma de individualização no desempenho dos trabalhos, citado nas entrevistas como: “cada um faz o seu”. Subsidiariamente a isso, um desafio maior despontou para as chefias: concretizarem uma interrelação entre as áreas que desenvolvem seus trabalhos, lidando com uma diminuição identificada da empatia entre as equipes. O desafio se caracteriza pelo fato de os cargos incorporarem, além da autoridade formal, a realização de contato entre as áreas. Mintzberg afirma que “Quando considerável volume de contato é necessário para coordenar o trabalho de duas unidades, um cargo de “interligação” pode ser formalmente criado para conduzir diretamente a comunicação, passando por cima dos canais verticais” (2012, p. 99). Como cargos para desempenhar tal papel não foram formalmente criados, quem ocupava cargos mais superiores passou a agregar mais essa atividade. Não se criou comitê permanente

ou forças-tarefas, assim como não foram criados gerentes integradores, como prevê a literatura (Mintzberg, 2012, p. 100).

A diminuição de presença física da Receita Estadual no interior do Estado com a maior concentração de pessoas na Capital foi outro item bastante lembrado por parte dos entrevistados. Isso faz com que haja diminuição de locais onde são oferecidos atendimento e serviços. Os entrevistados trouxeram suas opiniões no sentido de isso diminuir a visibilidade e a percepção de importância e presença institucional com tal medida. Além disso, a respeito dessa questão é possível também trazer o relato de que há uma sensação de maior distanciamento do governo central do Estado, do chefe do Poder Executivo.

Como aspecto ligado à bibliografia utilizada, destaca-se a descentralização. Mintzberg traz que:

Podemos imaginar um continuum de quatro estágios da descentralização horizontal, listados a seguir:

O poder este em um único indivíduo, geralmente em virtude do escritório que ocupa (isto é, um gerente).

O poder muda para poucos analistas da tecnoestrutura, em virtude da influência que seus sistemas de padronização têm sobre as decisões de outras pessoas.

O poder vai para os especialistas – os especialistas de assessoria analítica e de apoio ou os operadores, se forem profissionais – em virtude de seu conhecimento.

O poder vai para qualquer pessoa em virtude de sua afiliação à organização. (Mintzberg, 2012, p. 123)

Com base no que foi relatado pelas entrevistas, uma mudança sentida foi a alteração do poder, diminuindo-se a descentralização horizontal, acabando por ser mais limitada e por se caracterizar de forma mais evidente o que o mesmo autor traz sobre o poder dos analistas, que é o que se identifica como mudança na subsecretaria da Receita Estadual: “o poder para o analista constitui apenas uma forma limitada de descentralização horizontal. [...] esse tipo de descentralização horizontal limitada serve, de fato, para centralizar a organização na dimensão vertical” (Mintzberg, 2012, p. 124-125).

O termo “confiança” foi referido como mais evidente nas relações nos últimos anos. Sendo apresentada como um desafio maior a confiança da chefia no servidor, isso gera assim uma relação mais tensa entre subordinado e chefia nos casos em que não se tem uma habilidade para se aprimorar e adaptar – até construir com os servidores novos – a relação já existente.

Outro item que apresentou alteração e foi rememorado é em relação ao fluxo das atividades devido à implantação do teletrabalho. A exigência de autogerenciamento do tempo e execução do trabalho de cada um e maior cobrança por entregas fez com que surgisse a sensação de melhoria na organização da rotina das pessoas. A flexibilidade de o trabalho poder ser realizado de qualquer lugar, somado ao gerenciamento de tempo, acabou, na opinião dos

entrevistados, em ganhos de produção laboral e redução de estresse relacionado ao deslocamento para o local de trabalho.

Nesse último item, destacam-se as referências sobre a formalização do comportamento, bem como sobre o aprimoramento de sistemas de planejamento e controle. A primeira é referida pelo autor quando diz que “não importam os meios de formalização – por posição, fluxo do trabalho ou regras –, o efeito sobre a pessoa que executa o trabalho é o mesmo: seu comportamento é regulamentado” (Mintzberg, 2012, p. 45).

Na Subsecretaria da Receita, não houve mudança nesse aspecto. Antes do ano de 2019, já existia o denominado “Código de Conduta”, aprovado pela Portaria RE nº 44, de 29 de dezembro de 2014. Ou seja, já existia um documento que estabelecia uma formalização de comportamento dos servidores atuantes naquela Subsecretaria. Igualmente também já existia, e foi aprimorado, o documento denominado “Carta de Serviços”, em que consta orientações de como alguns serviços prestados deveriam ser executados. Assim, não foi relatada sensação de diferença no que se refere à formalização de comportamento.

Já em relação à segunda referência, encontra-se na literatura a afirmação de que “quanto mais globais as responsabilidades de uma unidade, maior a propensão para o controle de seu desempenho global em vez de suas ações específicas” (Mintzberg, 2012, p. 98). A partir das entrevistas, percebe-se não ser possível corroborar tal afirmação nas alterações citadas. O que ocorreu foi justamente o contrário: responsabilidades de unidades tiveram seu controle mais afinado e não um acompanhamento de forma mais global. O que foi explicitado foi o fato de que controles mais diretos e específicos aumentarem, ou seja, uma classificação caberia sendo mais próxima da burocracia mecanizada mais uma vez.

Em se tratando de cursos, inegável foram as suas maiores ofertas e disponibilidade. Pode-se admitir que houve unanimidade nas respostas em relação a este item no mesmo sentido da afirmação que é exposta abaixo, referido pelo Entrevistado 6.

Houve um aumento significativo da oferta e de acessos a cursos. Acredito que seja pela facilidade na modalidade on-line. (Entrevistado 6)

Foi identificada maior agilidade na comunicação e na execução das tarefas. Isso fez com que com houvesse uma diminuição de tempo na realização de certos trabalhos e na resposta de algumas demandas. Maior proximidade e celeridade na relação entre setores internos da RE, devido à utilização do TEAMS, não obedecendo uma rígida estrutura hierárquica, foi relatada nas entrevistas com características mais informais. Somando-se à utilização da ferramenta citada, pode-se elencar outro aspecto, que é a redução de custos nas reuniões virtuais com maior objetividade, porém com sensação de que as exposições não estão sendo assimiladas.

Evidenciou-se também um aprimoramento do planejamento das atividades. O planejamento, por exemplo, está mais orientado devido a informações coletadas que subsidiaram uma melhor formulação e orientação dos trabalhos desenvolvidos.

Para nós fazermos um planejamento, ficou melhor. Porque houve um ganho muito grande na parte do controle. A gente conseguiu sistematizar os procedimentos. [...] Vendo o que realmente produz. Quem e o que produz. Ficou melhor de ver a realidade. Assim a gente consegue projetar o planejamento, a execução muito mais realista. (Entrevistado 17)

E sobre esse aspecto, o que se une à bibliografia estudada é que “o planejamento das ações surge como o meio pelo qual as decisões e as ações não rotineiras de toda uma organização, tipicamente estruturada em base funcional, podem ser desenhadas como um sistema integrado” (Mintzberg, 2012, p. 94). Acrescenta-se ainda a percepção de que a atividade de cada servidor está mais vinculada à atividade da sua equipe prevista em um planejamento previamente elaborado. Em relação a isso, também foi referenciado que há uma melhor gerência de equipes maiores através da adoção de atividades centralizadas, que antes eram distribuídas por todo o Estado.

Restou citada uma mudança que se caracteriza por uma maior procura para soluções mais complicadas. Foi relatado que atualmente é mais fácil justificar o que não é feito e é possível se deparar com atividades que ficam sem solução. Isso ocorre devido à complexidade de muitos assuntos. Falou-se, ainda, que agora não se tem definido onde se precisa resolver determinado assunto por ter caído o critério regional de responsabilidade antes existente. Nem todos os assuntos estão devidamente abarcados em determinada área de execução de tarefas. Assim, tarefas-padrão fluem bem, porém, assuntos complexos estão mais difíceis de dirimir e prescindem de uma definição e orientação institucional. A atuação institucional acabou por tornar-se mais matricial com estruturas transversais menores com atuação e desempenho de trabalho para o Estado inteiro.

Percebe-se que há uma sobreposição, dessa forma, das estruturas hierarquizadas e estrutura matricial. A afirmação trazida na entrevista corrobora o que nos apresenta a teoria quando Mintzberg apresenta que “ao adotar a estrutura matricial, a organização evita escolher uma base de agrupamento em detrimento a outra; ao contrário, opta por ambas. [...] Ao fazer isso, a organização estabelece uma dupla estrutura de autoridade” (2012, p. 103-104). Aqui, confirma-se ainda mais que a fase de mudança de configuração institucional, pela qual está passando a Receita Estadual, de uma burocracia profissional para uma burocracia mecanizada.

Na opinião dos ocupantes do cargo de TTRE, a estrutura hierárquica foi referenciada como mais bem-definida e obedecida. Para os AFREs, citou-se que se alteraram as formas de

se dirigir à chefia. Não há mais uma estrutura hierárquica tão definida. O fluxo está se apresentando mais horizontalizado. Acrescentando-se nesse último caso, uma confusão na hierarquia sobre a quem se deve dirigir-se, com a subordinação técnica diferente da subordinação administrativa. Caracterizando-se, assim, a existência de duas chefias. Uma adição a essa informação é o fato de ter sido citado que o organograma da RE está confuso, coexistindo, no mínimo, dois, o que suscita em uma necessidade de melhor detalhamento dos processos de trabalho e, com isso, auxílio na transparência sobre quem define, executa e decide determinados assuntos. Soma-se a esse aspecto a observação de que alterações de organograma fizeram com que colegas passassem a se sentir mais distantes do poder decisório e da gestão, com sensação de menor autoridade sobre o cargo de TTRE.

Outro aspecto evidenciado foi o fato de a digitalização ter aumentado bastante no desenvolvimento de todos os trabalhos desenvolvidos e fez com que a necessidade e aumento de prestação de serviços digitais extrapolassem a disponibilidade, ficando, assim, evidentes os gargalos dos sistemas. Além disso, foi apresentado nas entrevistas que recentemente houve um aumento significativo de tomada de decisão com aspectos e justificativas mais políticas, diminuindo-se decisões técnicas em relação ao desenvolvimento dos trabalhos. Como técnicas, pretende-se referenciar as questões que estão em leis, que possuem cronogramas, orientações mais formalizadas, com conteúdo a ser analisado e prazos pré-estabelecidos. As decisões políticas aqui referidas são aquelas em que se busca maiores exceções e leva-se em conta as especificidades de cada situação, não necessariamente obedecendo ao predisposto em regramentos já escritos e regulamentados de maneira geral. Com isso, houve alterações de atividades de alguns servidores e mudança de papéis, incluindo chefias mais importantes.

Agora é necessário buscar relações mais interinstitucionais. Estão exigindo uma maior interação com Prefeituras, por exemplo. [...] Isso depende muito do perfil de cada colega. Uns são mais proativos e outros aguardam convites. O Gabinete tem feito este pedido. (Entrevistado 7)

Um maior tensionamento entre contribuinte e trabalhadores internos – investimento maior em sistemas para quem recebe o serviço e não para quem o executa, gerando dificuldades e lacunas internas na realização de determinados trabalhos – também foi trazido nos assuntos que permearam as entrevistas. Exemplo disso é a maior liberação de acesso à informação ao público externo com maior disponibilização de dados para contribuintes. Nesse caso, incentivou-se e se facilitou o autoatendimento.

Seguindo nas análises dos relatos, pode-se perceber uma diferença no comportamento que está relacionado aos novos servidores. Foi destacado que surgiu um possível perfil novo

geracional, que apresenta preferência por evitar ao máximo realizar contato pessoal com o contribuinte. Tal fato foi corroborado na citação do Entrevistado 8.

Falando em questão de categoria, com esse lance de se dar ciência a auto de lançamento e fazer notificação tudo pela internet, eu tô vendo um perfil de colegas que não gostam de ter contato com o contribuinte. Isso tá acontecendo aqui. Eu tô vendo aqui acontecer. (Entrevistado 8)

O aumento substancial do número de projetos em toda a Receita Estadual e o aumento de carga de trabalho de chefias também foi assunto em destaque, porque, conforme relato, há sempre um subordinado querendo falar, chamando no MS Teams. Isso foi referenciado como incômodo em momentos em que é necessário concentração. Nessa mesma toada, evidenciou-se o fato de que os assuntos que eram urgentes tiveram sua necessidade alterada para uma solução imediata, e quase tudo já era urgente.

Finalizando-se, assim, o item referente à Subsecretaria da Receita Estadual, evidenciou-se itens relacionados ao mecanismo-chave da organização, aos parâmetros de desenho e parâmetros funcionais que confirmam a estrutura híbrida e em transição identificada. A padronização do trabalho, a formalização de comportamento, o grupamento das atividades, os sistemas de controle e planejamento e os instrumentos de interligação comprovam a flutuação existente entre as burocracias mecanizada e profissional.

Passar-se-á, então, à análise da Subsecretaria do Tesouro e da CAGE.

## 8.2 SUBSECRETARIA DO TESOIRO DO ESTADO

Já na Subsecretaria do Tesouro, não restou evidenciada uma mudança na estrutura organizacional como foi percebido na Subsecretaria da Receita Estadual. Os principais itens citados não trouxeram necessariamente alterações facilmente identificadas, mas evidenciaram que adaptações e mudanças precisam ser feitas. Diante disso, as alterações destacadas pelos entrevistados naquela Subsecretaria versaram sobre os itens a seguir.

A principal e mais citada mudança que foi sentida pelos entrevistados foi o fato de se alterar de 0% de teletrabalho para 100%, de forma muito rápida. A ocorrência gerou uma sensação de incerteza entre os servidores entrevistados. Não se sabia como o trabalho funcionaria, mesmo sabendo que teria de ser daquela forma, sem possibilidade de escolha. Porém, a adaptação se deu de forma muito rápida e eficiente. O trabalho não parou, foi contínuo.

A nova forma de prestação dos serviços oferecidos pelo Tesouro e o atendimento das demandas exigiu que houvesse uma maior automatização de alguns serviços. A situação prescindiu de uma atualização na orientação e um grande estímulo para que o máximo de autoatendimento fosse realizado, e também exigiu que os sistemas fossem aprimorados para

terem seu acesso remoto funcionando perfeitamente. Tal fato efetivamente ocorreu, segundo o que foi afirmado nas entrevistas.

Aqui o que se pode depreender com o ocorrido e com o previsto na literatura utilizada é que inexistia uma forte exigência em relação à padronização de trabalho, tendo, na verdade, uma padronização de habilidade, destacando-se o mecanismo chave de coordenação vinculado à burocracia profissional (Mintzberg, 1995, p. 276).

Essa maior utilização de tecnologia também reverberou na comunicação entre os colegas além da realização de atividades: o WhatsApp e o MS Teams perderam suas características pessoais, tornando-se institucionais. Não foi apenas um ou dois colegas que se referiram aos aplicativos como ferramentas oficiais de trabalho, não possuindo mais o caráter pessoal e privativo. Porém, algo positivo citado foi o fato de que se passou a realizar reuniões mais objetivas, organizadas e pontuais, com horário de início e término obedecidos.

Mudou a forma de controle de presença. Antes era presencial, se ia na sala. Agora é o “verdinho do Teams”. [...] O WhatsApp não é mais facultativo. Você está em teletrabalho, tem de responder o Whats de trabalho. (Entrevistado 9)

Somando-se a esse aspecto, foi informado que a chefia precisou desenvolver mais confiança nos seus servidores. A forma de controlar “a presença” no trabalho foi alterada. Essa, quando o servidor está em teletrabalho, acaba ocorrendo através do sistema do MS Teams. O status que o aplicativo demonstra é que dá a permissão para os colegas se comunicarem e conferirem se o colega está trabalhando ou não, ocupado ou não, em horários específicos.

Nesse aspecto, é importante ressaltar o destaque para o sistema não regulado de comunicação, bem como o seu fluxo informal ser significativo na administração. Mais um item que consta na literatura como característico nos parâmetros de desenho e fatores situacionais relativos à configuração da burocracia profissional (Mintzberg, 1995, p. 276).

No que se refere ao planejamento de atividades, esse necessariamente evidenciou uma necessidade de ser mais elaborado e de apresentar um maior controle no acompanhamento das atividades desenvolvidas. Com isso, o aumento de controle das atividades com melhorias no planejamento das atividades acabou por se destacar quando da revisão do planejamento institucional e da elaboração de metas para próximos períodos. Na literatura base para o presente estudo, essa característica enquadra-se no parâmetro de desenho que diz respeito à burocracia profissional, enfatizando-se a pouca formalização (Mintzberg, 1995, p. 276-277).

Devido à nova forma de comunicação de andamento dos trabalhos, a fluidez e a flexibilidade foram citadas como características das relações hierárquicas de trabalho.

Aqui a estrutura hierárquica tem mais fluidez, se tem mais facilidade para falar. São mais abertos e mais acessíveis. (Entrevistado 11)

Vinculado ao item anterior, o aspecto relativo à unificação dos projetos de cada área, com melhor acompanhamento por parte do Gabinete, também foi referido. Como característica dessa ocorrência, há uma percepção de que aumentou a centralização de algumas decisões, as mais estratégicas, permanecendo a autonomia para elaboração e sugestão de projetos identificados como necessários.

Nesses itens, corrobora-se a característica sobre a configuração como uma burocracia profissional, uma vez que reforça o fluxo de comunicação informal, sendo significativo na administração. A aproximação das decisões estratégicas soma-se a uma maior fluidez de informações por meios não necessariamente formais (Mintzberg, 1995, p. 277).

Outra mudança destacada foi a sensação de perda de contato pessoal com os colegas. Tal fato surtiu em uma sensação de risco de perda de coesão da equipe, sobressaindo-se um maior desafio para o gestor de cada área. Isso foi trazido como um ponto negativo considerável em relação às equipes e na realização de treinamentos. Para amenizar isso, como consequência, foi relatado que se efetivou o aumento de acompanhamento individual das atividades, com estabelecimento de metas mais personalizadas.

A pandemia trouxe como ponto positivo a agilidade ao trabalho com os colegas e com outras Secretarias. Com a virtualização do trabalho evitou-se o deslocamento. Como ponto negativo, foi evidente que ficou prejudicada a integração com a equipe e os treinamentos de novos colegas em novas atividades. (Entrevistado 8)

Nesse aspecto, o que se pode inferir é que urge a necessidade de maior formalização de processos e competências para que se mantenha a coesão e desenvolvimento das equipes. A característica de pouca formalização novamente é evidenciada, destacando características de uma burocracia profissional, de acordo com a tabela das dimensões das cinco configurações de Mintzberg (1995, p. 276-277).

Algo bastante positivo citado nas entrevistas do pessoal da Subsecretaria do Tesouro foi que o teletrabalho acabou proporcionando uma organização melhor das tarefas a serem desempenhadas juntamente à vida particular. Tal fato acabou por melhorar a qualidade de vida dos servidores assim como a sua a performance no trabalho. Houve maiores entregas das atividades. Isso foi identificado (e citado com todas as letras) como um aumento expressivo da produtividade. Em relação a esse quesito, fica a sugestão de se desenvolver o tópico, utilizando-se e aprofundando-se em mais referências bibliográficas sobre organização e planejamento do trabalho e organização e planejamento de vida dos funcionários das empresas.

Todavia, não somente pontos positivos foram relatados sobre o teletrabalho. Uma questão que foi trazida como negativa foi que, com o teletrabalho, perdeu-se um pouco o horário de trabalho, sem limitação ao horário comercial. O que alguns entrevistados citaram é que

atualmente sentem-se morando no trabalho, e não mais trabalhando onde moram. Cabe aqui igualmente um aprofundamento do assunto, necessitando aprimoramento sobre parâmetros de desenho trazido por Mintzberg (2012) em relação a planejamento, sistemas de controle e formalização do comportamento a respeito das entregas de resultados.

No que se refere ao estudo aqui realizado, caberia se utilizar melhor os parâmetros que tratam da burocracia mecanizada em vez da utilização dos parâmetros da burocracia profissional, confirmando-se a classificação de uma burocracia profissional no funcionamento da Subsecretaria do Tesouro. Tal constatação confirmou-se pelo ressaltado com a nova organização e sistemática de trabalho, ao destacar-se a necessidade de formalização de comportamento e de manuais com regras de processos de trabalho. Tais itens com características específicas para a Subsecretaria do Tesouro inexistem até então, sendo seguidos apenas os regramentos gerais do Estado. Um aprofundamento de formalização orientaria melhor as habilidades disponíveis e aprimoraria as entregas realizadas.

Com o aumento de cursos na modalidade on-line, foi relatada por entrevistados a sensação de prejuízo na troca e repasse de conhecimento. Somando-se a isso, ou confirmando tal sensação, percebeu-se uma dificuldade na realização e aproveitamento de treinamentos com consequentes resultados. Esse ponto também remete à característica trazida pela configuração da burocracia profissional (Mintzberg, 2012, p. 276) onde se verifica que houve muito treinamento, almejando-se muitas trocas.

No entanto, em contraponto ao prejuízo de troca de conhecimento, foi trazida a questão positiva sobre a otimização de tempo e espaço em reuniões. Quando se marcavam reuniões, principalmente com outros órgãos, por serem virtuais e por não terem limitação de espaço físico, ocorriam de forma mais ágil e sem exigir demasiados itens relacionados a logística, acomodação e demais preocupações que existiam quando se realizava reuniões presenciais.

A característica relacionada à agilidade e à celeridade não se resumiu somente na realização de reuniões, no trabalho também foi lembrada essa alteração quando os entrevistados afirmaram que foi identificada maior rapidez nas respostas de demandas. Também sobre o mesmo tópico, percebeu-se que há uma expectativa por parte de certas chefias de atendimento mais rápido nas demandas. Com isso, foi sentida uma pressão maior para a realização e entrega do trabalho, sem respeitar horário comercial.

Criou-se uma expectativa de respostas imediatas. Antes tinham horário. Fator de decisões políticas que não respeitam horário comercial. Daí o teletrabalho não respeita também esse horário comercial. (Entrevistado 10)

Assim como na Subsecretaria da Receita, percebeu-se aumento na oferta de cursos e opção de qualificações. Reforça-se aqui o fato de que foram disponibilizados muitos cursos durante o período analisado, com oportunidades de estudos nas mais diversificadas áreas.

Sobre a cultura organizacional, foi trazido nas entrevistas que houve um impacto na adoção do teletrabalho, influenciando as relações existentes. Somando-se a isso, destaca-se o aspecto de ter surgido e se intensificado o sentimento de provisoriedade dentro da instituição, com um considerável enfraquecimento da sensação de pertencimento a ela. Para se minimizar os pontos negativos em relação a tal item e aprimorar questões positivas, foi trazido nas entrevistas a ideia de criar-se um ambiente em que se pudesse repassar o histórico institucional e compartilhar experiências.

Outra mudança bastante sentida foi no tratamento de informações sigilosas. Tais informações passaram a estar disponíveis para mais acessos de servidores a fim de que pudessem ser utilizadas para incrementar e desenvolver novos projetos. Nessa mesma linha, reforçando esse item, com maior disponibilidade de dados, a existência de mais padrões com análise de dados e utilização de tecnologia acabou por prescindir na transformação de dados em importantes informações.

Já no que se refere ao pouco trabalho especializado que se iniciou em certos locais, afirmou-se que algumas atividades com especialização catalisou uma divisão institucional. Tal fato fez com que houvesse um impacto que acabou diminuindo o engajamento com o todo, seja o todo na Subsecretaria ou com a Secretaria, bem como com o Estado.

A partir dessa citação sobre especialização e sobre a reverberação ao que diz respeito à organização dos trabalhos, pode-se admitir a existência de uma ampla divisão de trabalho mais horizontalizada em funções desempenhadas pelo núcleo operacional. Eis aqui mais uma confirmação sobre a característica da burocracia profissional. Resgata-se que, nesta situação, a aproximação com quem decide está mais evidente. Isso se dá porque os assuntos são diversificados e levados ao Gabinete por demandas e assuntos específicos. Porém, não é somente na Subsecretaria do Tesouro que se identificou a configuração de uma burocracia profissional dentre os órgãos de execução da SEFAZ/RS. No subcapítulo 8.3 será possível perceber que a CAGE também utiliza da mesma configuração.

### 8.3 CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO

Em se tratando da Contadoria e Auditoria Geral do Estado, a característica relativa à autonomia já existente no desempenho das funções naquela Subsecretaria foi bastante evidenciada. As principais alterações sentidas não se destacaram pela quantidade.

Aparentemente, os servidores não perceberam muitas mudanças devido à nova forma de trabalho adotada após o ano de 2020. As principais alterações referenciadas diziam respeito a processos gerenciais de trabalho.

O relacionamento passou a ser virtual, com as ferramentas de comunicação MS Teams e WhatsApp, e com os processos sendo executados de forma on-line. Assim, consolidou-se o regime de teletrabalho na Subsecretaria, tal qual se deu no Tesouro do Estado.

Consolidou-se o teletrabalho como regime oficial de trabalho. Houve uma mudança de visão com diminuição de resistência. (Entrevistado 12)

Rotinas que antes não eram automatizadas tiveram de ter essa prioridade. Durante o período da pandemia acabou-se por organizar o trabalho com melhor apropriação e melhor adaptação do fluxo de rotinas automatizadas e com direcionamento de demandas que foram identificadas.

Houve mais utilização de recursos tecnológicos que facilitam o controle que precisa ser feito. Tem mudado a forma de fazer esse o controle com a utilização maior de tecnologia. (Entrevistado 13)

Novamente, nessa Subsecretaria, assim como no Tesouro, os relatos de entrevistados trouxeram que eles passaram a não se desligar mais do trabalho. Ficou mais fácil ficar on-line para resolver as demandas e isso fazia com que não se limitasse ao horário comercial de trabalho previamente combinado. E para as chefias, acabou-se por intensificar a demanda de trabalho devido à necessidade de regulamentação do teletrabalho.

Com o teletrabalho regulamentado, ainda que de forma simplificada, restou identificado aumento da carga de trabalho, resultando em um chamado surto de produtividade. Tal “surto” foi identificado pelos servidores e reconhecido publicamente pelos Subsecretários.

A pandemia foi positiva no meu setor. Foram melhoradas as divisões de trabalho, estabelecemos um rodízio de rotinas e definimos as atividades. Houve um verdadeiro surto de produtividade. (Entrevistado 14)

Com isso, na mesma linha das outras subsecretarias, a respeito da avaliação das tarefas voltadas para o resultado, o ganho de produtividade foi destacado por entrevistados na CAGE. Somando-se a isso, foi relatada a adoção, de forma ainda incipiente, de uma divisão temática de trabalhos que, conforme informações, deverá ser aprimorada ao longo dos próximos meses e anos. E, focando-se mais detidamente aos servidores, relatou-se ganhos na qualidade de vida do servidor, tendo em vista a flexibilidade de horário e a maior proximidade da família. De parte da gestão, admitiu-se haver maior segurança para o servidor no período de teletrabalho devido à menor exposição ao tráfego de veículos e ao trânsito de pessoas.

Não sendo somente pontos positivos relatados, destacou-se o fato de haver um afastamento entre colegas, diminuindo a comunicação e surgindo uma dificuldade de convivência. Tal fato se evidenciou como um problema maior principalmente para os novos colegas, que sentiam falta de orientação. Somando-se a isso, também foi relatado que esse distanciamento intensificou o fato de que houve uma perda no repasse de conhecimento, devido ao fluxo de aposentação de colegas antigos e entrada de colegas novos.

Além disso, houve aprimoramento no alcance e performance de reuniões, com mais pessoas e com mais celeridade da comunicação e otimização da logística. Identificou-se maior disponibilidade de agendas por turno, uma vez que a CAGE necessita realizar encontros com vários outros órgãos e Secretarias do Estado.

Acabou por ocorrer uma reorganização das atividades por assunto e por setores que foram renomeados. Mesmo assim, continuou a existência de trabalhos diferentes entre os auditores. Mantendo-se a característica de profissionais com atuação mais isolada e sustentando-se a utilização do mecanismo-chave de coordenação ser a padronização de habilidades, com diferentes e características entregas em cada área respectiva.

Durante o período analisado, outra mudança que ocorreu na CAGE foi a estruturação do escritório de projetos e processos junto à gestão mais estratégica, vinculados ao gabinete da Subsecretaria. Somando-se a isso, focou-se em mais manuais orientativos das atividades, mantendo-se no ano de 2023. Em relação a esses manuais, foi referido que é uma dificuldade de muito tempo a manutenção de versões atualizadas deles. Apesar disso, servem como orientações iniciais a novos servidores.

No que se refere à tomada de decisão em assuntos gerenciais, acabou por se centralizar no gabinete. Porém, não ocorrendo a todo momento e em relação a todos os assuntos, mas sim em momentos mais específicos e em relação a assuntos mais estratégicos na solução de questionamentos e quando se fizesse necessária uma decisão mais consubstanciada.

Algumas regras ainda devem existir. A hierarquia acabou por ser mais exercida em assuntos mais transversais, quando o assunto atinge mais gente, tendo um impacto maior. (Entrevistado 15)

Ainda no que se refere ao papel do Gabinete, relatou-se que houve aumento das metas. Em que pese à informação de uma maior flexibilidade na comunicação através da estrutura hierárquica, foi trazida, diminuindo uma rigidez antiga, observada em todos os níveis de chefia, e sentiu-se uma forte tendência de adoção de métricas de trabalho.

Após a adoção do regime de teletrabalho, no que tange a controles e acompanhamentos das atividades, foi estabelecida uma métrica de tempo de desenvolvimento do trabalho que não existia anteriormente, sendo adotadas, assim, novas formas de controle da realização das

atividades. Também foi mencionada uma maior frequência de realização de cursos on-line. O fato de esses cursos serem gravados, e posteriormente disponibilizados para consulta, adicionou um aspecto positivo. Com isso ocorreu um aumento significativo de incentivo à qualificação dos servidores, com maior facilidade de acesso.

Continuando com as entrevistas, foi citado que na pandemia se evidenciou que dependência existente da área de tecnologia se intensificou e, somando-se a tal evidência, percebeu-se um grande gargalo referente à Tecnologia de Informação (TI) que, agora mais do que nunca, prescinde ser resolvido. Relatou-se que há uma recorrente perda de pessoal de TI devido à absorção do mercado de trabalho dos especialistas dessa área. E assim, o setor público fica com essa carência que reflete na execução e nas conclusões de projetos.

A pandemia incrementou necessidades de TI e o mercado demandou mais pessoal da área de TI. Assim, nós perdemos profissionais para o mercado. (Entrevistado 12)

Ainda no que se refere à tecnologia, a gestão admitiu estar mais orientada a dados com processos digitais, enfraquecendo, assim, a dependência de se estar presencialmente no local de trabalho. E, reforçando tal aspecto, é possível trazer o contido em outra entrevista, em que restou evidenciado que, para realizar determinados tipos de trabalho, não era necessário estar com 100% do pessoal no trabalho presencial, porém, ao mesmo tempo, seria necessária a presença para acerto de detalhes e encaminhamentos específicos. Tal questão foi destacada para trabalhos que precisariam de mais minúcias e que talvez fossem confrontados com outras informações.

Sobre o item relacionado à normatização de comportamento, a CAGE publicou o seu Estatuto de Auditoria no dia 05 de fevereiro de 2024. Foi compartilhado pelos entrevistados que essa era uma necessidade sentida há tempos, uma vez que a CAGE é responsável por cobrar certas condutas de outros órgãos do Estado, de outras Secretarias. Publicada normatização sobre comportamento, não havia, anteriormente, algo formalizado nesse sentido.

Outro evento que aconteceu no período analisado pelo presente estudo foi o lançamento do Portal da CAGE. Nesse portal encontra-se disponível informações orientativas para serem utilizadas na execução de tarefas. Esse item é outra coisa que contribuiu para a melhoria na formalização da elaboração dos trabalhos lembrada pelos entrevistados.

Identificada alteração na forma de relacionamento com o Gabinete da Secretária da Fazenda, esse item merece uma ressalva: a de que uma forma de tratamento mais personalizada seja adotada pelos atuais ocupantes dos cargos do Gabinete da SEFAZ, e não em razão das alterações de forma de trabalho adotadas.

Outro item que merece destaque nas alterações ocorridas na CAGE é o fato citado de que houve muitas mudanças nas chefias. Tais chefias, que passaram a assumir a gestão das Divisões, são muito distintas das que ocupavam anteriormente. Como diferença, foram destacadas nas entrevistas as questões de origem, idade e gênero. Nesse item em especial, as decisões tomadas pela nova gestora foram destacadas como alteração. De posse da análise das configurações estruturais, o que se percebe é a forma da gestora de organizar o fluxo de trabalho e não alterar os parâmetros de desenho já existentes.

Como exemplo, pode-se destacar que foi identificado que não era necessário ficar todo o tempo dentro da entidade auditada. Ficar todo tempo lá dentro era desnecessário. (Entrevistado 16)

A partir dos relatos das entrevistas, admite-se que a estrutura da CAGE não sofre alteração em relação à sua organização em 2019. Adaptações de processos e rotinas de trabalho evidentemente foram necessárias e ocorreram, porém, essas não culminaram numa alteração de configuração estrutural.

As características identificadas permitem classificar a estrutura organizacional da CAGE como uma burocracia profissional. Adiciona-se ainda que não foi percebido movimento para futura alteração dessa classificação. Muito antes, pelo contrário, percebeu-se que há uma tendência a se manter tal forma de estrutura organizacional.

Tal afirmação se confirma pelos seguintes itens comparados com o previsto na literatura base (Mintzberg, 1995, p. 276-277):

- o mecanismo chave da subsecretaria é a padronização das habilidades;
- o núcleo operacional é a parte-chave da subsecretaria. As atividades de maior relevância e de maior impacto nos resultados são prestados pelos Auditores e Técnicos lá lotados;
- a especialização dos serviços prestados é bem-horizontalizada, sendo cada Divisão e cada servidor de cada local responsável pela entrega dos trabalhos e com vínculo e comunicação bastante célere com o gabinete;
- são oferecidos treinamentos para os servidores, tendo a liberdade de cada um optar por fazer ou não a qualificação;
- a adoção do teletrabalho identificou a necessidade de aprimoramento de planejamento e controle;
- há pouca formalização para cargos, atividades e comportamentos;
- as atividades apresentam o chamado grupamento funcional e por mercado. Os grupos são formados para lidar com diferentes tipos de clientes (Mintzberg, 2012,

p. 63), cabendo a cada servidor decidir e operacionalizar qual a melhor forma de realizar a demanda que lhe cabe, também havendo a divisão de processo de trabalho e função, na que as unidades se baseiam para processos e atividades (Mintzberg, 2012, p. 61);

- muitos entrevistados informaram que o trabalho se dá de forma descentralizada horizontal e verticalmente;
- a padronização de habilidades exigidas fez com que os servidores informassem que identificam um grande sentimento de autonomia individual.

Esses itens podem ser localizados na tabela das dimensões das cinco configurações como características da burocracia profissional (Mintzberg, 1995, p. 276). Assim, a conclusão sobre a subsecretaria da CAGE é a de que não houve alteração na configuração estrutural e que essa traz características bem explícitas e definidas para a classificação de uma única estrutura – a Burocracia Profissional.

Dessa forma, diante do exposto no presente capítulo, com o intuito de resumir as principais ideias aqui explicitadas, será apresentado um quadro síntese que tem como principal objetivo dispor das mudanças concomitantes que foram identificadas nas três Subsecretarias. São elas:

Quadro 11 – Mudanças citadas nas 3 Subsecretarias

<b>Itens citados</b>	<b>Alterações</b>
<b>Forma de trabalho</b>	Mudança da regra geral de ser obrigatório o trabalho presencial para a instituição da modalidade híbrida com possibilidade de ser totalmente remoto.
<b>Sistemas de controle</b>	Aumento dos sistemas de controle com maior prestação de conta do que se fez.
<b>Relacionamentos interpessoais</b>	Relacionamento predominantemente de forma mais virtual com perda de relacionamento entre colegas, estabelecendo relacionamentos com menos contato.
<b>Qualidade de vida</b>	Aumento da qualidade de vida dos colegas com administração e organização do tempo e economia no de deslocamento.
<b>Cursos</b>	Aumento na oferta de cursos. Oportunizando maior qualificação dos servidores.
<b>Realização de reuniões</b>	Maior facilidade para realizar reuniões e treinamentos – na modalidade on-line.
<b>Acompanhamento dos trabalhos</b>	Maior utilização de métricas e acompanhamento com maior proximidade dos trabalhos realizados.
<b>Tecnologia</b>	Estímulo para prestação e demanda de trabalho de forma digital através de um maior autoatendimento. Evidenciada maior dependência e gargalo da área de tecnologia com necessidade de desenvolvimento de sistemas e de maior assistência na solução de problemas identificados.

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre essas alterações destacadas no quadro acima, de posse das Subsecretarias, são caracterizadas como mudanças relacionadas a dois aspectos no que diz respeito ao desenvolvimento dos trabalhos. São eles: processos e projetos.

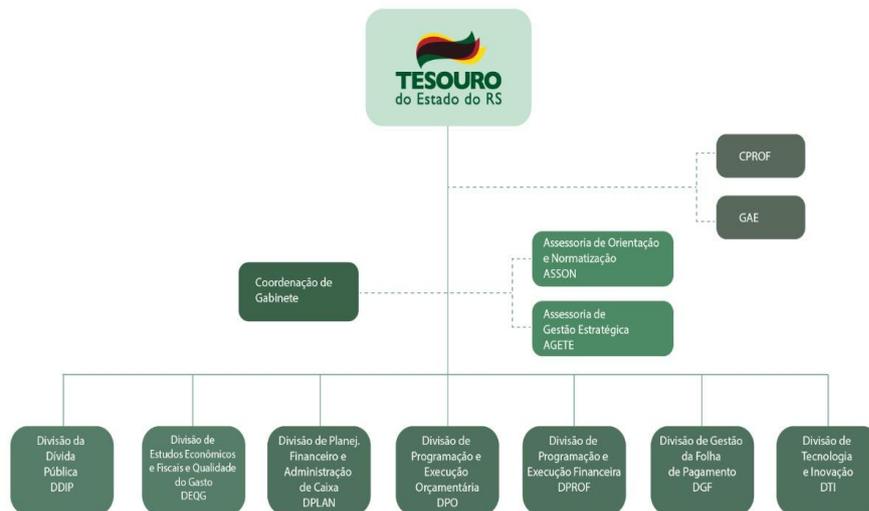
Em se tratando de projetos, esses se evidenciaram mais no período, pois foram apresentados mais projetos a serem desenvolvidos e executados pelos servidores que trabalham diretamente nos órgãos de execução. E em se tratando de processos, alguns foram estudados e redesenhados.

Diante disso, importante se faz destacar que tais mudanças podem fazer com que se altere a estrutura organizacional, porém não caracterizam a mudança de estrutura organizacionais em si, fazendo com que essa não seja uma necessária consequência, mas sim uma incipiência possível.

## 9 ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO ANO DE 2023

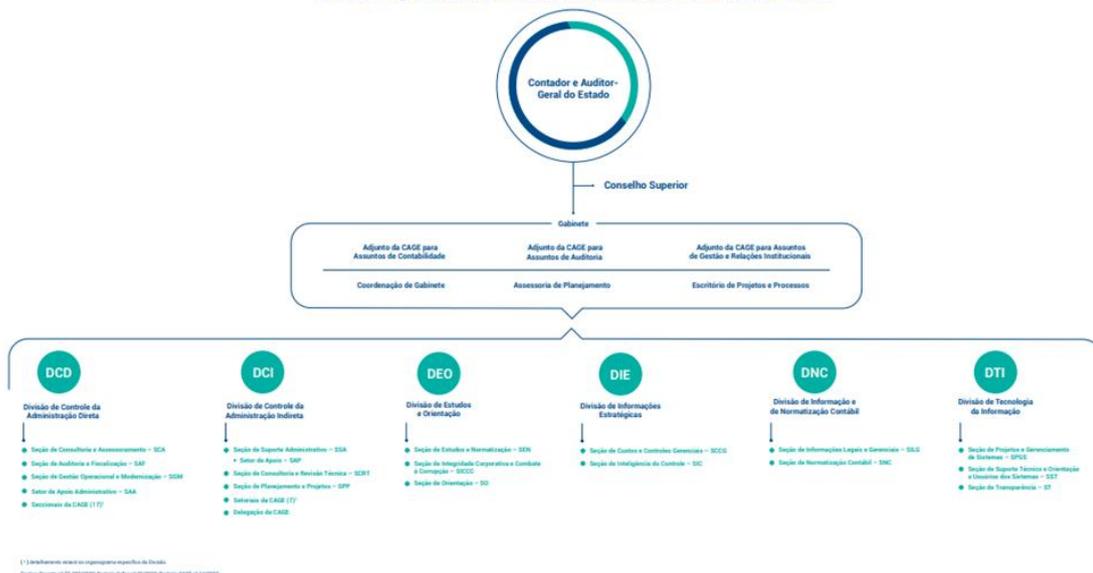
Chega-se ao último item a ser analisado no presente estudo a fim de que sejam alcançados todos os objetivos propostos inicialmente. De acordo com o arcabouço de material que foi apresentado até então e com base em relatos contidos nas entrevistas realizadas e em documentos oficiais analisados, concluiu-se que inexistiu uma alteração de configuração estrutural nos órgãos de execução pertencentes à Secretaria da Fazenda do RS, mantendo-se a estrutura baseada nos respectivos organogramas apresentados abaixo:

Figura 12 – Organograma da Subsecretaria do Tesouro



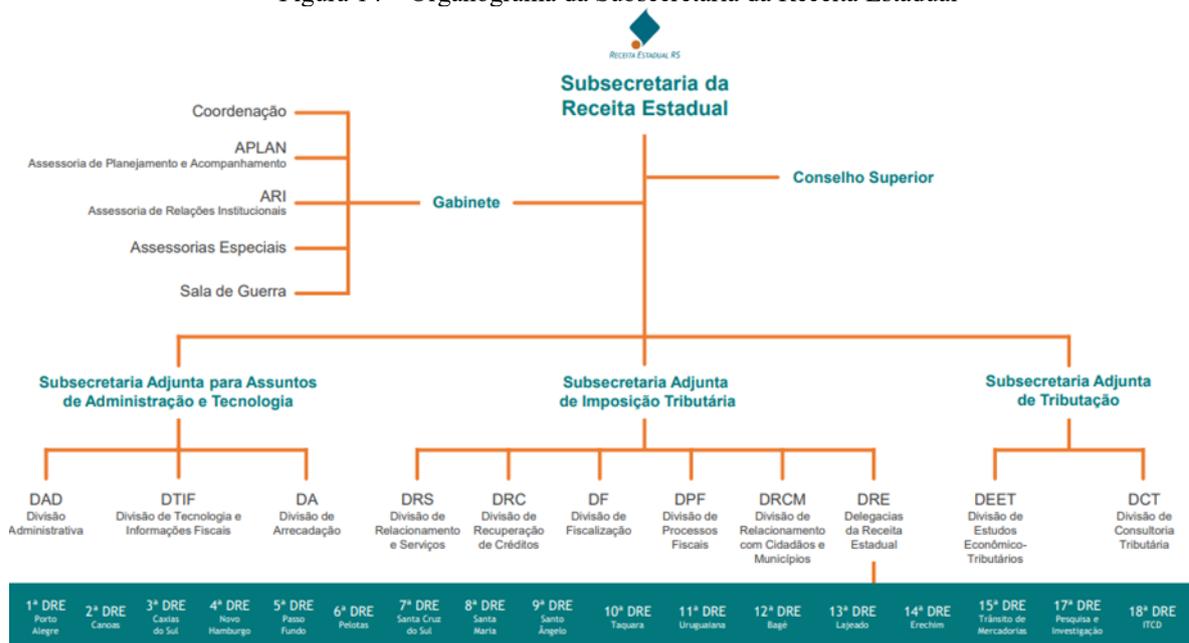
Fonte: Governo do Estado, 2023.

Figura 13 – Organograma da CAGE  
Estrutura organizacional da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE



Fonte: Governo do Estado, 2022.

Figura 14 – Organograma da Subsecretaria da Receita Estadual



Fonte: Governo do Estado, 2023.

Cabe referir, antes de expormos as conclusões, que as três estruturas apresentam o organograma como o da CAGE. Ou seja, subordinadas às Divisões e às Delegacias – no caso da Receita Estadual –, ainda existem as subdivisões de seções e/ou agências, conforme referido no capítulo 6. Tal fato confirma a forma estrutural também referida no mesmo capítulo na figura 7.

As três áreas de atuação da Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul analisadas – Subsecretarias do Tesouro, da Contadoria e Auditoria Geral do Estado e da Receita Estadual – apresentaram suas classificações de forma bem explícita e principalmente mostraram ter inalterado suas configurações organizacionais após o encerramento do período da pandemia, com a manutenção durante o período até o retorno geral de suas atividades. Não restaram identificadas maiores alterações em relação às suas estruturas e conseqüentemente em suas características de funcionamento, de acordo com a classificação das Cinco Configurações de Mintzberg.

A configuração encontrada na Secretaria da Fazenda apresenta característica híbrida, com itens pertencentes aos dois tipos de Burocracias apresentadas por Mintzberg – a Mecanizada e a Profissional. Sendo possível identificar essa configuração mista considerando os parâmetros de desenho previamente selecionados para a realização do presente estudo, o mecanismo-chave da organização, a parte-chave da organização, o fluxo de tomada de decisão e o ambiente destacados na presente dissertação sobre essas duas Burocracias nas subsecretarias descritas acima.

As Subsecretarias do Tesouro e da CAGE apresentaram a configuração denominada Burocracia Profissional e a mantiveram após o período de 2023. A Subsecretaria da Receita Estadual é que apresentou – e continua apresentando – um tracionamento para que se alterasse a configuração estrutural no sentido de padronizar os processos de trabalho.

De acordo com os itens escolhidos para se realizar a análise, está havendo uma mudança de padronização de habilidade para uma resposta maior a uma padronização do trabalho, com fluxo de decisão se tornando de cima para baixo, principalmente em relação às entregas dos serviços. O aumento de controle e de planejamento para ação também corrobora a afirmação sobre a Subsecretaria da Receita.

A partir disso, esclarece-se que nesse mesmo parâmetro de desenho a alteração está relacionada ao aspecto de padronizações de trabalhos entregues e de resultados cobrados e atingidos, ou seja, os mecanismos de coordenação de “padronização do trabalho” ou “padronização de habilidades” evidenciaram-se na forma de gestão das subsecretarias, havendo um aspecto adicional a essas padronizações, exigindo-se a padronização funcional para determinadas funções. Com isso, passa a ser necessária maior obediência aos padrões estabelecidos pelas chefias no que se refere a padronizações de trabalhos a serem realizados.

Abaixo segue quadro que apresenta os itens chaves dos dois tipos de Configurações que foram encontrados com destaque na estrutura organizacional das subsecretarias da SEFAZ/RS.

Quadro 12 – Principais mudanças citadas nas 3 subsecretarias

	<b>Burocracia Mecanizada</b>	<b>Burocracia Profissional:</b>
<b>Parâmetros de Desenho:</b>	Alta especialização de tarefas Regras e procedimentos formalizados Tomada de decisão centralizada Hierarquia clara Ênfase na eficiência Ambiente estável	Funcionários altamente qualificados Expertise profissional Tomada de decisão descentralizada Estrutura delimitada Ênfase no julgamento profissional
<b>Características:</b>	Estrutura rígida Processos previsíveis Padronização Baixa autonomia para os funcionários Ênfase no controle	Autonomia para os funcionários Expertise individual Adaptabilidade Menos formalização de comportamento, burocrático/orgânico. Ênfase em valores profissionais

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do que é apresentado no quadro acima em consonância com o que é trazido na pesquisa realizada de acordo com as Dimensões das Cinco Configurações, afirma-se que há uma flutuação em alguns itens listados em relação às Subsecretarias. Porém, em relação às Subsecretarias do Tesouro e da CAGE, as correlações com a estrutura de Burocracia

Profissional são mais evidentes, mesmo que ora destaquem-se processos mais padronizados, ora destaque-se a expertise individual, incentivando a adaptabilidade.

O que se identificou nas três subsecretarias é que existem formas diferentes de exigência de entrega do serviço prestado. Na SEFAZ/RS, em relação ao governo do Estado, existe a padronização dos resultados, corroborando a classificação citada no capítulo 6. Ou seja, a cúpula do governo cobra determinados resultados que se julgue importantes para que a Secretaria os efetive. Tal modo de funcionamento foi o que fez com que a classificação da Secretaria apresentasse um vínculo característico do mecanismo de coordenação do Estado como “Forma Divisionalizada”, a partir do qual, para dentro da SEFAZ/RS, esperar-se-ia uma sobreposição de configuração para o funcionamento da unidade selecionada.

Dessa forma, nos órgãos de execução pertencentes à SEFAZ/RS, o que se identificou foi que existem padronizações de trabalho – Burocracia Mecanizada – e padronização de habilidades – Burocracia Profissional. Sendo que as características se mantiveram após o ano de 2023, mesmo com algumas mudanças na forma de trabalho.

No que se refere à centralização da tomada de decisões, também podem ser identificadas flutuações quanto à configuração estrutural. Há a obediência do fluxo hierárquico, tendo um aumento na centralização de decisões em certos casos, e uma possível flexibilidade em outros, descentralizando-se determinados assuntos de forma limitada. O que se percebeu é que a característica relativa à centralização está bastante próxima da questão referente às mudanças surgidas devido à adoção da especialização de serviços que foram realizados. Ou seja, iniciou-se o processo de especialização que teve reflexo na centralização das decisões. Porém, nem todas as áreas estão no mesmo nível de especialização e, por consequência, de centralização de decisões. Mesmo assim, é possível identificar a diferença do processo de centralização das decisões a partir do ano de 2019, que foi se consolidando e se aprimorando até o ano de 2023.

Dando continuidade, ao tratar-se da especialização dos serviços prestados, ressaltou-se que durante o período da pesquisa houve muitos levantamentos de desenvolvimento de serviços para se avaliar a realização das tarefas que poderiam ser mais focadas em especialização. Porém, em alguns casos, tais medidas foram concretizadas, colocando-se em prática, alterando-se o cronograma, o que acaba por corroborar o fato de a estrutura da SEFAZ/RS ser caracterizada como híbrida, flutuando-se nos dois formatos de configuração estrutural citados.

Já em relação aos serviços, esses passaram a ser especializados, com o agrupamento por habilidade – funcional – e por matéria de cada setor econômico. Com tal especialização, a

centralização da tomada de decisão aumenta e a padronização do trabalho realizado igualmente é facilitada para que seja devidamente adotada. Assim, especificamente sobre essa alteração, de acordo com a teoria apresentada, a padronização de habilidade torna-se relegada, uma vez que padronizando o trabalho, qualquer que seja a habilidade necessária para o desempenho da tarefa, essa passa a ser desenvolvida e os resultados finais dos trabalhos podem ser atingidos seguindo roteiros previamente elaborados.

Tratando-se do parâmetro de desenho sobre a Departamentalização, também chamado de “Grupamento”, o movimento foi semelhante ao aspecto relativo à padronização e à centralização. São percebidas alterações substanciais em certas áreas e uma manutenção em outras áreas de determinadas atividades, permanecendo o grupamento por habilidade/funcional.

A alteração que se pode destacar em relação a esse tópico é sobre o grupamento geográfico, com habilidade mais genérica exigida dos servidores em uma atuação mais vinculada às funções previamente definidas, passando a ser mais temática, especializada. Tal classificação confirma-se pela adoção do trabalho rotinizado e formalizado. Abandonou-se o critério regional desenvolvimento das atividades e adotou-se o critério especializado. Com isso, é inegável o reflexo que se identifica na autonomia funcional, conforme trazidos pelos entrevistados.

Sobre o item relacionado à Formalização de Comportamento, os entrevistados mencionaram a necessidade de se elaborar algo relacionado a isso nas Subsecretarias do Tesouro e da CAGE, ainda que alguns também tenham relatado já conviver com uma pequena formalização. No caso da Receita Estadual, não se alterou este item, mantendo-se a formalização já existente.

Foi destacada a falta sentida, ainda que apenas norteadora, de formalização de cargos e forma de conduta. Tal característica, como se apresentou, está presente no parâmetro de desenho relacionado à Burocracia Profissional. Já, em relação aos entrevistados que alegaram conviver com uma formalização existente, restou sentida uma aprimoração, um aumento na Formalização do Comportamento, com consideráveis publicações normativas sobre comportamentos, tanto profissionais quanto comportamentais. Destacou-se que essas normativas foram enviadas tanto por documentos oficiais quanto por métodos informais, como WhatsApp e e-mails.

Avançando mais na pesquisa sobre os sistemas de Planejamento e Controle, nesse item também foi identificada alteração. Diante de unanimidade na manifestação dos entrevistados, tal alteração foi citada com aumento de adoção de sistemas de Planejamento e de Controle. Identificou-se que previamente, no ano de 2019, havia planejamentos e controles mais

genéricos, mas, a partir do ano de 2020, com a mudança de forma de trabalho – sendo este à distância –, restou evidenciada a necessidade de se aprimorar a utilização de tal ferramenta. Aumentando os sistemas de controle e planejamento, uma maior gama de dados e informações foram coletadas com os controles adotados temporariamente em razão da adoção do teletrabalho, o que acabou por exigir que fossem fornecidos dados relativos à entrega e à forma dos trabalhos executados. Assim, de posse desse tipo de informações coletadas, definiu-se trabalhar na direção de aprimoramento dos planejamentos e controles. O que deve ser feito no decorrer dos próximos anos, principalmente nas Subsecretarias do Tesouro e da CAGE.

Já em se tratando da Subsecretaria da Receita, houve uma orientação que acabou por influenciar consideravelmente ao longo dos últimos anos nas ações dos servidores. Além de ter aumentado o controle pelos mesmos motivos identificados nas perguntas respondidas nas outras Subsecretarias, na Receita houve a implementação de maior planejamento para ação e adoção de modelos e roteiros de trabalho a serem seguidos.

Adicionado a isso também houve maior delimitação das funções desempenhadas pelos servidores que atuam na Receita Estadual. Tal delimitação foi apoiada na nova forma de divisão – agrupamento – do trabalho. Assim, esse detalhe é mais um que corrobora para a existência de uma estrutura híbrida entre Burocracia Profissional e Burocracia Mecanizada, com planejamento (e modelos previamente solicitados) de ações bem-determinados.

No que se refere à oferta e à realização de treinamentos, em todas as Subsecretarias houve aumento. Pelo que se pode concluir, tal aumento se deu devido às facilidades de cursos on-line terem também aumentado. Tal fato não teve impacto relevante para a classificação das Estruturas das Cinco Configurações.

Trazendo outro aspecto que foi citado nas entrevistas que pode ser referido neste item é sobre o aspecto funcional. Muitos entrevistados informaram que o fluxo de autoridade e a tomada de decisões se alteraram consideravelmente. Enquanto na Subsecretaria do Tesouro e da CAGE, as decisões e o planejamento estratégico eram e continuam sendo criados com participação dos servidores que fazem parte do núcleo operacional, na Receita Estadual esse fluxo e a tomada de decisão se concentraram mais no gabinete. Tal fato soma-se aos itens anteriores como mais uma alteração que culmina confirmação de uma estrutura mista entre as duas Burocracias de Mintzberg, tracionando para a Burocracia Mecanizada.

Após a presente análise, chega-se ao último item a ser exposto, que comprova a manutenção da configuração estrutural dos órgãos de execução da SEFAZ/RS. Esse ponto versa sobre o ambiente, um fator situacional da literatura tratada.

Pode-se aferir sobre esse aspecto que o ambiente, de forma preponderante, apresenta-se estável. O que não necessariamente significa que inexistem ocorrências e fatos que impactem no ambiente. Essas modificações acabam por orbitarem entre, algumas vezes, um ambiente mais simples e um mais complexo, dependendo, muitas vezes, das demandas que chegam aos servidores para serem solucionadas – sejam elas vindas de solicitações por parte do Governo ou por parte das outras Secretarias ou contribuintes.

Assim, após a percepção da grandiosidade e da importância da atuação da SEFAZ/RS, bem como da particularidade de atuação de cada órgão de Execução que compõe a estrutura na sua totalidade, a forma nominada como Burocracia Mecanizada apresentou-se bastante evidente. A evidência identificada pelos parâmetros de desenho relativa à descentralização horizontal limitada, ao funcionamento e à relação com a cúpula estratégica e quanto à especialização de tarefas explanadas acima, fez com que tal classificação emergisse naturalmente.

Porém, mesmo a Burocracia Mecanizada parecer ser a forma mais nítida, a forma híbrida entre Burocracia Mecanizada e Burocracia Profissional é que se defende como existente na Secretaria. Especificamente sobre a Burocracia Mecanizada, destaca-se o fato de que seus parâmetros de desenho evidenciaram, principalmente, poucos treinamentos que visassem uma padronização mais rígida na entrega de trabalhos realizados. Na maioria das vezes, os cursos oferecidos nas Subsecretarias versam sobre assuntos mais genéricos, tendo sido identificado que o planejamento de ações e os agrupamentos de atividades de forma funcional ocorrem de forma separada, com definições elaboradas pelos Gabinetes das Subsecretarias.

Cabe ainda destacar que o trabalho sazonal e rotineiro também foi citado nas Subsecretarias onde foram identificados os dois tipos de configuração das Burocracias. No entanto, mesmo com esse fato, projetos e objetivos novos sempre acabam por despontar.

Sobre, especificamente, a Burocracia Profissional, foi possível identificar uma liberdade devidamente ajustada com a cúpula estratégica para atuação dos operadores de serviço. Essa mesma base de operadores de atividade caracteriza-se por ser ampla e sentir-se responsável e autônoma.

Há uma forte presença da padronização das habilidades no núcleo operacional – formado pelos Auditores –, sendo a parte mais atuante e mais numerosa, seja por Auditores Fiscais em exercício na Subsecretaria do Tesouro, seja por Auditores do Estado atuantes na CAGE. A especialização na atividade de cada um desses profissionais destacou-se como importante, apresentando um desenho mais horizontalizado nas atividades desempenhadas naquelas Subsecretarias.

Em que pese essa estrutura apresentar-se altamente burocrática, foi informada a inexistência de uma rígida formalização de comportamento, somando-se ao fato de o agrupamento das atividades ser bastante caracterizado por tema e por função. A liberdade no desempenho do trabalho igualmente se destacou quando da entrega dos resultados de estruturas que se encaixam nessa configuração.

No entanto, foram também evidenciadas características híbridas baseando-se em uma análise das mudanças relatadas no que tange aos parâmetros de desenho. A órbita existente entre Burocracia Profissional e Burocracia Mecanizada se apresenta devido a uma forte tendência de que haja uma reunião das características da primeira, além de adaptações e, por fim, caracterizar-se unicamente como a segunda configuração na subsecretaria da Receita Estadual. Para exemplificar tal afirmação, pode-se citar aspectos relativos à alteração de mecanismos de coordenação – da padronização de habilidades para padronização do trabalho. Somado a isso, a alteração de acompanhamento e agrupamento de tarefas com o reforço da especialização e o fim do aspecto regional dizem respeito à forma de coordenação, horizontalizando-se a gestão e havendo um tensionamento para a padronização, sendo a tecnoestrutura atuante nas definições dos trabalhos.

Reforçando ainda mais a característica acima referida, é de se destacar que uma mudança na forma da prestação do serviço realizada pela Subsecretaria da Receita faz com que se influencie a Configuração Estrutural, uma vez que se adotou a mudança do paradigma do crime para o paradigma de prestação de serviços no tratamento com o contribuinte, adotando a pirâmide da conformidade trazida por literaturas que versam sobre o método de trabalho das fiscalizações em outros Estados do Brasil e em outros países.

Assim, ao reformular o quadro síntese do capítulo anterior, adicionando-se a especificação de qual Subsecretaria, uma alteração destacada evidencia-se, segundo o que foi trazido em cada uma das entrevistas.

Quadro 13 – Principais mudanças destacadas nas entrevistas por Subsecretaria

<b>Itens citados</b>	<b>Alterações</b>	<b>Subsecretaria em que mais se destacou a mudança</b>
<b>Forma de trabalho</b>	Mudança da regra geral de ser obrigatório o trabalho presencial para a instituição da modalidade híbrida com possibilidade de ser totalmente remoto.	
<b>Sistemas de controle</b>	Aumento dos sistemas de controle com maior prestação de conta do que se fez.	Receita Estadual
<b>Relacionamentos interpessoais</b>	Relacionamento predominantemente de forma mais virtual com perda de relacionamento entre colegas, estabelecendo relacionamentos com menos contato.	CAGE e Tesouro

<b>Qualidade de vida</b>	Aumento da qualidade de vida dos colegas com administração e organização do tempo e economia no de deslocamento.	
<b>Cursos</b>	Aumento na oferta de cursos. Oportunizando maior qualificação dos servidores.	
<b>Realização de reuniões</b>	Maior facilidade para realizar reuniões e treinamentos – na modalidade on-line.	
<b>Acompanhamento dos trabalhos</b>	Maior utilização de métricas e acompanhamento com maior proximidade dos trabalhos realizados.	CAGE e Receita Estadual
<b>Tecnologia</b>	Estímulo para prestação e demanda de trabalho de forma digital através de um maior autoatendimento.	Tesouro e Receita Estadual
	Evidenciada maior dependência e gargalo da área de tecnologia com necessidade de desenvolvimento de sistemas e de maior assistência na solução de problemas identificados.	CAGE

Fonte: Elaborado pela autora.

Em linhas gerais, percebeu-se que existe uma relação muito forte entre as duas burocracias de estrutura organizacional evidenciada na pesquisa com os parâmetros de desenho utilizados para analisar a SEFAZ/RS. O que varia a adoção e presença de cada parâmetro são quais tipo de trabalho são desempenhados e qual a forma escolhida por cada gestor, o que se pode alterar no período de quatro em quatro anos.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme já exposto, o tema escolhido para análise de estrutura organizacional é de suma importância a quem se preocupa com a eficácia de organizações. Aqui, outro limite a se destacar é despertar o interesse a quem se preocupa com a eficácia de organizações aplicadas ao setor público. A exploração temática garante o desenvolvimento do tema, reforça sua importância e contribui para o seu aprimoramento. Temas que pairam nas organizações, como coordenação e controle, necessitam de acompanhamento e aprofundamento para fazer com que essas consigam alcançar melhores resultados.

O setor público tem sua existência como inegável e sua necessidade como incontestável. E, não raro, esse setor vem sendo constantemente cobrado por um melhor funcionamento. Ademais, apoiando-se nessa premissa, o Governo do Rio Grande do Sul e, portanto, a SEFAZ/RS, defendem esse posicionamento ambicionando um crescimento exponencial de um bom resultado na sua atuação frente à sociedade.

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

Baseado no acima referido e na inexistência, até então, de um estudo que tenha exposto uma análise comparativa em relação a impactos que estruturas organizacionais de órgãos públicos possam ter sofrido ou não após alterações de suas legislações e dimensões, comparando-se dois períodos distintos do mesmo órgão, é que se respondeu ao questionamento sobre as alterações pelas quais passou a SEFAZ/RS no decorrer dos últimos anos, identificando seus efeitos em sua estrutura organizacional. E em se falando de estrutura organizacional e eficácia, o estudo teve como principal literatura básica o autor Henry Mintzberg. Para tanto, o primeiro objetivo de pesquisa restou atingido com o início do estudo através da análise da estrutura organizacional do Estado do Rio Grande do Sul. Com base na teoria utilizada, foi possível classificar a estrutura organizacional do ERGS como Forma Divisionalizada, tendo sido utilizados como base os parâmetros de desenho considerados. Concluindo-se por uma das Cinco Configurações, alcançou-se, então, o primeiro objetivo.

Já no que se refere ao segundo objetivo específico do presente estudo, apoiou-se novamente na literatura básica, além da análise documental pesquisada. Leis, Decretos e Portarias foram amplamente consultadas e analisadas. De posse das informações colhidas, a exemplo do que se atingiu no objetivo primeiro, chegou-se à conclusão de qual é a classificação

correspondente dentre as Cinco Configurações na SEFAZ/RS. Assim, afirma-se que a instituição possui uma estrutura híbrida em relação aos dois tipos de Burocracia de Mintzberg – Burocracia Profissional e Mecanizada.

O objetivo três foi alcançado através da aplicação das entrevistas realizadas. A contribuição daqueles que dispensaram um pouco do seu tempo para responder às perguntas elaboradas foi de suma importância para o atingimento do terceiro objetivo proposto, sendo imensamente importante para que se pudesse enumerar as diferenças ocorridas nos períodos considerados para a análise comparativa realizada. Levou-se em conta cada detalhe trazido em cada uma das entrevistas, tendo sido apresentadas nos excertos das entrevistas considerações que revelam as opiniões dos servidores em relação aos trabalhos desempenhados, relações com seus superiores e colegas, padronização e alcance de resultados e comportamentos orientados e adotados.

As principais diferenças, constante do quadro 11, resumem a conclusão do terceiro objetivo a que se propôs o presente estudo. Nesse quadro foram apresentadas as informações dispostas nas entrevistas, nas quais foram enumeradas as principais diferenças identificadas no dia a dia dos servidores após a implementação do teletrabalho e da alteração das rotinas dos servidores no período de 2019 a 2023.

Com base nas informações a que se chegou através dos três objetivos iniciais, o último deles, o quarto, findou-se com a conclusão de que inexistiu uma alteração de configuração estrutural nos órgãos de execução pertencentes à Secretaria da Fazenda do RS. O que de mais importante e de maior destaque ocorreu foram alterações e adaptações no mecanismo de coordenação. Essas alterações acabaram por se relacionar ao aspecto de padronizações de trabalho e de resultados exigidos tanto pela cúpula estratégica, quanto pela linha intermediária do Estado e da Secretaria, respectivamente.

Conclui-se, portanto, que na gestão da SEFAZ/RS, bem como na de cada Subsecretaria, existe uma característica com pequenas variações, devido ao modo de gestão de lideranças nas quatro áreas consideradas. Importantes características que foram citadas nas entrevistas podem ser modificadas em um determinado período, a depender do tempo em que cada gestor permanecer no cargo de Secretário(a) ou Subsecretário(a).

Sobre esse ponto especificamente, observa-se um aspecto que merece consideração e destaque, uma vez que, assim como facilmente se intenciona melhorar pontos deficientes com inovações, também facilmente se pode alterá-los e desconstituí-los. Em outras palavras, pode-se dizer que a cada mudança de gestão, esforços e realizações podem se perder, criando ciclos de novas ideias, implementações e posterior retorno das antigas, correndo-se o risco de haver

desperdício de dinheiro público e impedimento num desempenho institucional melhor e que colabore de forma mais efetiva para o cumprimento da missão institucional.

Uma melhor configuração estrutural seria a que mais se adaptasse à melhor realização e entrega de serviços e aos objetivos da organização, ao tipo de atividade e de ambiente externo; e que os gerentes exercessem papel fundamental na escolha e definição de elementos estruturais que determinariam, assim, o tipo de estrutura organizacional que otimizasse sua eficiência.

Dessa forma, ficam sugeridas novas pesquisas que possam surgir a partir dos bancos de dados deste trabalho, sendo que uma delas é uma análise de configurações que permita identificar e comparar modelos existentes nas outras estruturas pertencentes à SEFAZ/RS, identificando os padrões de desempenho gerencial e; nesse sentido; permitindo que sejam replicados em outras realidades, em outras Secretarias do ERGS e em outras Secretarias de Fazenda. Com os resultados alcançados percebeu-se, ainda, uma lacuna em estudos que relacionem os temas estudados com outros aspectos organizacionais. Assim, seria uma importante contribuição para a literatura da área um modelo que pudesse relacionar a estrutura, o desempenho e o comprometimento organizacional, fatores que influenciam diretamente no sucesso das organizações.

Enfim, esse é um campo que poderá gerar inúmeros trabalhos que, inclusive, podem ser expandidos para outras organizações públicas, de modo que a busca pela modernização e consequente valorização seja uma constante.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Andson Braga de; MARTINS, Gilberto de Andrade. A teoria das estruturas organizacionais de Mintzberg e a gestão estratégica de custos: um estudo nas ONGs paulistas. **Revista Contabilidade & Finanças**, [São Paulo], v. 17, edição comemorativa, p.51-64, 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rcf/a/5cRt3Wk6xrmWdbMhXQYwMkK/?lang=pt>. Acesso em 23 abr. 2023.
- 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.
- ANDRADE, Giovana de Albuquerque et al. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ À LUZ DA TEORIA DAS CINCO CONFIGURAÇÕES DE MINTZBERG. **EMPRAD**, São Paulo, p. 0-19, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://sistema.emprad.org.br/7/anais/arquivos/122.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.
- ANDRADE, Giovana de Albuquerque. **Estrutura Organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará à Luz da Teoria das Cinco Configurações de Mintzberg**. 2018. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria Profissional, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/40268>. Acesso em 23 abr. 2023.
- CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. Estatuto da CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. Fica acrescentado o art. 22 ao Anexo da Portaria CAGE nº 29, de 6 de outubro de 2023, Estatuto de Auditoria da CAGE, que passa a vigorar na forma do Anexo a esta Portaria. **ESTATUTO DE AUDITORIA DA CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO**, Porto Alegre: Diário Oficial, ano 24, 5 fev. 2024. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2024-02-05&pg=150>. Acesso em: 17 jun. 2024.
- CUNHA; Julio Araujo Carneiro da et al. Miopias de uma lente de aumento: as limitações da análise de documentos no estudo das organizações. **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, Rio de Janeiro, 2010.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO (Rio grande do sul). SECRETARIA DA FAZENDA. PORTARIA RE Nº 44, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014. **PORTARIA Nº 584/14**, [S. l.], 29 dez. 2014. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2014-12-30&pg=34>. Acesso em: 3 jul. 2023.
- DOBERSTEIN, Carey; CHARBONNEAU, Étienne. Alienation in Pandemic-Induced Telework in the Public Sector. **Public Personnel Management**, [s. l.], v. 51, ed. 4, p. 491-515, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/00910260221114788>. Acesso em: 23 abr. 2023.

DOMINGUES, Carlos Roberto et al. A transição da estrutura organizacional simples para uma burocracia profissional: o caso da Sempre Bela Cabeleireiro. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v.23, n.3, p.400-414, set./dez. 2017. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/4756/475655255004.pdf>. Acesso em 23 abr. 2023.

EASTERBY-SMITH, Mark et al. **Pesquisa Gerencial em Administração**: um guia para monografias, dissertações, pesquisas internas e trabalhos em consultoria. Tradução: Nivaldo Montingelli. São Paulo: Pioneira, 1999.

FRAJTAG, D. K. **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. Disponível em [https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0014355\\_02\\_pretexto.pdf](https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0014355_02_pretexto.pdf). Acesso em 23 abr. 2023.

GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Estrutura organizacional da Contadoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE**. RS, 2022. imagem digital. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/15703/estrutura>. Acesso em: 17 jul. 2024.

GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Portal da Transparência. Transparência: Despesas. In: GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Portal da Transparência. **Despesas**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/despesas/>. Acesso em: 25 maio 2023.

GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Portal do Estado. Institucional: Balanços anuais. In: GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Portal do Estado. **Balanços anuais**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/balancos-anuais>. Acesso em: 25 maio 2023.

GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Receita Estadual. Carta de Serviços. In: GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Receita Estadual. **Carta de Serviços**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://receita.fazenda.rs.gov.br/area/35/cartas-de-servicos>. Acesso em: 10 jul. 2023.

GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Receita Estadual. **Organograma da Receita Estadual**. RS, 2023. imagem digital. Disponível em: <https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/1394/estrutura>. Acesso em: 17 jul. 2024.

GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Secretaria da Fazenda. **Organização da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul**. RS, 2019. imagem digital. Disponível em: <https://www.fazenda.rs.gov.br/lista/508/estrutura>. Acesso em: 17 jul. 2024.

GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Secretaria da Fazenda. **Pirâmide da Conformidade**: Cenário Futuro. 2023. imagem digital. Disponível em: <https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/19578/novo-painel-de-conformidade-da-receita-estadual-apoia-a-gestao-contabil>. Acesso em: 20 jun. 2023.

GOVERNO DO ESTADO (Rio Grande do Sul). Tesouro do Estado. **Estrutura Administrativa**. RS, 2023. imagem digital. Disponível em:

<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/5722/-estrutura-administrativa>. Acesso em: 17 jul. 2024.

GOVERNO FEDERAL (Brasil). IBGE. Rio Grande do Sul: Cidades. In: GOVERNO FEDERAL (Brasil). IBGE. **População**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acesso em: 25 maio 2023.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3º ed. Trad. Carlos A. Silveira. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINAYO, Maria C. de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.31-50.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em Cinco Configurações**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em Cinco Configurações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOREIRA, Tainah Pinheiro et al. A estrutura organizacional da Universidade Federal do Ceará (UFC): um estudo de caso à luz da teoria das cinco configurações de Mintzberg. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 73-96, 2019. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319357660004>. Acesso em 26 abr. 2023.

O'LEARY, Zina. **Como fazer seu projeto de pesquisa: Guia prático**. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 47.590, de 23 de novembro de 2010. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: **Assembleia Legislativa**, 2010. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2047.590.pdf>. Acesso em 22 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 53.677, de 17 de agosto de 2017. Dispõe sobre a reorganização da estrutura dos órgãos integrantes da administração pública estadual direta. Porto Alegre: **Assembleia Legislativa**, 2017. Disponível em <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2053.677.pdf>. Acesso em 22 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 55.128, de 19 de março de 2020. Declara estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências. **Assembleia Legislativa**, Porto Alegre, 2020. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=66175&hTexto=&Hid\\_IDNorma=66175](http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=66175&hTexto=&Hid_IDNorma=66175). Acesso em: 22 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: **Assembleia Legislativa**, 2015. Disponível em <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.733.pdf>. Acesso em 22 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.934, de 1 de janeiro de 2023. Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: **Assembleia Legislativa**, 2023. Disponível em [http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=73133&hTexto=&Hid\\_IDNorma=73133](http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=73133&hTexto=&Hid_IDNorma=73133). Acesso em 22 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Portaria SUPAD nº 01/2020, de 1º de fevereiro de 2020. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS, Ano LXXVIII, n.24, p.42, 3 fev. 2020. Disponível em <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2020-02-03&pg=42>. Acesso em 26 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Portaria SEFAZ nº 21/2022, de 18 de março de 2022. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS, Ano LXXX, n.54, p.92, 21 mar. 2022. Disponível em <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2022-03-21&pg=92>. Acesso em 26 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Portaria DEPAD nº 006/2023, de 30 de janeiro de 2023. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS, Ano LXXXI, n.31, p.65, 10 fev. 2023. Disponível em <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2023-02-10&pg=65>. Acesso em 26 abr. 2023.

SANTIAGO, Nilzete Teixeira et al. ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DOCENTE À LUZ DO MODELO DA BUROCRACIA PROFISSIONAL DE MINTZBERG: UM ESTUDO DE MÚLTIPLOS CASOS EM IES PRIVADAS NA BAHIA. **XVIII COLOQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITARIA**, Florianópolis, p. 1-13, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190604/101\\_00155.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190604/101_00155.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 abr. 2023.

SILVA, Lisiane Vasconcellos da et al. **Metodologia de pesquisa em Administração**: uma abordagem prática. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2012.

TRIGUEIRO-FERNANDES, Leandro. **ESTRUTURA E DESEMPENHO ORGANIZACIONAL**: UMA ANÁLISE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. 2014. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19572/1/EstruturaDesempenhoOrganizacional\\_Fernandes\\_2014.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19572/1/EstruturaDesempenhoOrganizacional_Fernandes_2014.pdf). Acesso em 22 abr. 2023.

WILLIAMSON, Sue; COLLEY, Linda; HANNA-OSBORNE, Sally. Will working from home become the ‘new normal’ in the public sector? **Australian Journal of Public Administration**, Canberra (Australia), v. 79, n. 4, p. 601-607, 2020. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-8500.12444>. Acesso em 22 abr. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICE - LISTA DE PERGUNTAS PARA AS ENTREVISTAS**

### **Apresentação**

Olá, meu nome é Tielle, eu sou servidora da Secretaria da Fazenda desde 2005, fui Técnica Tributária da Receita Estadual por oito anos e estou agora com o vínculo de Auditora Fiscal da Receita Estadual desde 2013. Atualmente estou cursando o mestrado acadêmico na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na área de Estudos Organizacionais, e a minha dissertação de mestrado consiste em um estudo comparativo dentro da Secretaria da Fazenda.

Esse estudo comparativo será realizado nos denominados “órgãos de execução” previstos nas leis orgânicas da Secretaria da Fazenda. A análise se dará entre os anos de 2019 e 2023, e o objetivo desse estudo é enumerar, identificar e elencar as mudanças que ocorreram na Instituição, comparando os períodos pré e pós-pandemia.

Ficaria muito honrada se você pudesse me ceder um tempo do seu dia para participar de uma conversa sobre alguns itens referentes a tópicos teóricos que já estão previamente selecionados de acordo com a literatura. A ideia é realizar algumas perguntas por meio de uma conversa que não tome muito o seu tempo. De qualquer sorte, seria muito bom se você tivesse um certo tempo disponível para ficarmos mais à vontade e podermos desenvolver uma conversa. Você poderia participar?

A entrevista consiste em cinco partes: introdução com a minha apresentação; levantamento de dados do entrevistado; aplicação das perguntas em si; complemento; e comentários livres.

### **Dados do entrevistado**

Nome:

Área em que atua (Divisão e Subsecretaria):

Tempo de trabalho na SEFAZ/RS:

Descrição resumida das atividades desempenhadas com as interações que realiza:

### **Lista de perguntas**

- 1) Você poderia relatar como percebe a sua rotina de trabalho desde o ano de 2019?
- 2) Se existentes, quais as diferenças que você pode citar entre os anos de 2019 e 2023 na SEFAZ?
- 3) Sobre esses mesmos anos, em relação à especialização de serviços oferecidos/desempenhados, o que você destacaria como alterações, se houveram?
- 4) Vamos falar um pouco sobre as atividades e funções desempenhadas. O que se pode referenciar sobre a centralização e descentralização de atividades na execução das tarefas?
- 5) O que você pode compartilhar sobre a formalização de comportamento (cargo, genérico e atividades) nesse período? Há alguma sugestão, orientação de conduta e atitudes desde o ano de 2019?
- 6) No que se refere a sistemas de planejamento e controle, como era em 2019? E atualmente? Mantiveram-se os mesmos? Aumentou? Diminuiu?
- 7) Como ocorriam e como ocorrem as interações entre as áreas na SEFAZ (entre subsecretarias e entre as Divisões dentro das Subsecretarias)?
- 8) Tratando-se da tomada de decisões e exercício de autoridade, o que você destacaria sobre esses itens em 2019 e em 2023?
- 9) O que você poderia falar sobre a estrutura hierárquica e supervisão das atividades?
- 10) O que você acharia importante comentar sobre o organograma? É possível identificar alguma alteração?

### **Complementos**

**HIERARQUIA** – Ela é estabelecida? Agrupada? Como ocorre a supervisão?

**TAREFAS** – São previamente definidas? Alguém determina e cobra por elas? São padronizadas? Se sim, por quem? Há algum tipo de aglutinação de tarefas? Mesmo esforço? Há especialização? Há acompanhamento da realização do trabalho?

**TREINAMENTO** – Quantidade de cursos oferecidos? Separado e dividido por áreas?

METAS – Predeterminadas? Se sim, por quem? Você sabe quais são os critérios? Se sim, quais são? Quem controla as metas? Como se dá o acompanhamento das metas?

AUTONOMIA no desempenho das atividades – Interligação e/ou comunicação com outros setores? Como ocorrem?