

Educação no Contexto Amazônico: Capacidades, Relações Intraorganizacionais e os Reflexos na Gestão Educacional

Education in the Amazon Context: Capacities, Organization and Reflexes in Educational Management

Educación en el Contexto Amazónico: Capacidades, Organización y los Reflejos en la Gestión Educativa

LUCAS PEREIRA DA SILVA

<https://orcid.org/0000-0001-5319-0299>
Universidade Federal do Oeste do Pará
Faculdade de Administração
Alenquer, PA, Brasil

RITIELE DE JESUS RODRIGUES

<https://orcid.org/0000-0002-2268-4605>
Universidade Federal do Oeste do Pará
Faculdade de Ciências Contábeis

CARLA RAIANA SILVA PAULA

<https://orcid.org/0000-0002-2418-4153>
Universidade Federal do Oeste do Pará
Faculdade de Administração
Alenquer, PA, Brasil

RAYKELE SENA RIBEIRO

<https://orcid.org/0000-0001-9764-1864>
Universidade Federal do Oeste do Pará
Faculdade de Administração
Alenquer, PA, Brasil

MARCO AURÉLIO DOS SANTOS

<http://orcid.org/0000-0003-3039-6264>
Universidade Federal do Oeste do Pará
Faculdade de Administração
Alenquer, PA, Brasil

LÉO CÉSAR PARENTE DE ALMEIDA

<https://orcid.org/0000-0003-1535-5325>
Universidade Federal do Oeste do Pará
Faculdade de Administração
Alenquer, PA, Brasil

Resumo: Este estudo propõe analisar as relações intraorganizacionais de uma organização pública do contexto amazônico. Para tanto, realizaram-se entrevistas com diferentes atores para subsidiar as discussões. As entrevistas foram examinadas seguindo os princípios da Análise de Conteúdo. Os resultados mostraram que o capital humano, as crenças, o relacionamento, o designer organizacional, entre outros impactam na coordenação e no desempenho das ações organizacionais. Constata-se que, para mitigar os fatores negativos, são necessárias mudanças no sistema de coordenação, no delineamento organizacional, na estrutura de autoridade, de responsabilidade e de especialização dos atores internos.

Palavras-chave: Administração Pública, Contexto da Educação, Capacidades Organizacionais, Administração da Educação.

Abstract: *This study aims to analyse the intraorganizational relations of a public organization in the Amazon context. To this end, interviews were conducted with different actors to support the discussions. The interviews were analysed following the principles of Content Analysis. The results showed that human capital, beliefs, relationships, the organizational designer, among others, impact on the coordination and performance of organizational actions. It appears that to mitigate the negative factors, changes are needed in the coordination system, in the organizational design, in the structure of authority, responsibility, and specialization of the internal actors.*

Keywords: *Public Administration, Education Context, Organizational Capabilities, Education Administration.*

Resumen: *El estudio presente visa analizar las relaciones intraorganizacionales de una organización pública en contexto amazónico. Para ello, se realizaron entrevistas con diferentes actores para apoyar las discusiones. Las entrevistas fueron analizadas siguiendo los principios del Análisis de Contenido. Los resultados mostraron que el capital humano, las creencias, las relaciones, el diseñador organizacional, entre otros, impactan en coordinación y desempeño de las acciones organizacionales. Parece que para mitigar los factores negativos se requieren cambios en el sistema de coordinación, en el diseño organizacional, en estructura de autoridad, responsabilidad y especialización de los actores internos*

Palabras clave: *Administración Pública, Contexto Educativo, Capacidades Organizacionales, Administración de educación.*

INTRODUÇÃO

A educação é uma atividade que gera impacto em todas as áreas da vida de um indivíduo, e a oferta de uma educação de qualidade impulsiona o desenvolvimento de um país e de cada pessoa que tem acesso a ela. É por meio da educação que se torna possível promover o desenvolvimento social, econômico e cultural de uma nação. Para tanto, o sistema educacional precisa contar com organizações capazes de entregar esse serviço de forma eficiente.

Entretanto, como o Brasil é um país com dimensões continentais, há diferentes contextos ambientais, econômicos, culturais, sociais e, sobretudo, educacionais que relevam diferenças entre as regiões e a capacidade de as organizações públicas implementarem as políticas de educação de forma eficiente. Nesse sentido, a capacidade, ou o que Michael Mann chama de poder infraestrutural, envolve um conjunto de recursos e competências que permitem às organizações públicas penetrar na sociedade e implementar as políticas públicas (HOWLETT; RAMESH, 2016; MANN, 1984; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Nessa perspectiva, os recursos e as competências podem ser entendidos como a infraestrutura condizente com as ações organizacionais (EVANS, 1995; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010), como o capital humano capaz de planejar, de organizar, de dirigir, de controlar, de mediar interesses internos e externos de modo a assegurar a liderança administrativas das ações organizacionais (ANNE, 2015; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2015, 2018), bem como os recursos para reunir e processar informações quanto à tomada de decisão com base em evidências (PATTYN; BRANS, 2015). Apesar disso, a presença destes elementos não assegura um eficiente processo de coordenação organizacional, pois, segundo Emirbayer e Johnson, (2008); Lee e Lee, (2015) e Tsai, (2002), a depender das relações internas nas organizações, podem surgir diferentes grupos com interesses, culturas e crenças formando diferentes microcosmos setoriais em competição pelos recursos públicos que podem impactar na coordenação das ações organizacionais.

Nessa concepção, os microcosmos representam um complexo sistema de relações entre indivíduos, grupos e unidades organizacionais que podem impactar na eficiência das ações públicas (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008; JONES, 2010; SANTOS; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2011). Estes microcosmos apresentam diferentes culturas, crenças, objetivos e mecanismos de comunicação que precisam ser orientados para os objetivos organizacionais (CASCIARO; LOBO, 2015; FAZION; JUNQUEIRA, 2019; GAO; SQUAZZONI; DENG, 2018; PARUCHURI, 2010). Dessa maneira, mesmo que a organização tenha bom delineamento organizacional e pessoas capacitadas para liderar administrativamente, as ações organizacionais e a fragilidade nas relações intraorganizacionais podem comprometer a eficiência das ações organizacionais. Ou seja, caso não exista um bom ambiente interno, a coordenação das ações organizacionais torna-se ineficiente, especialmente nas organizações públicas.

As organizações públicas, por atuarem em áreas nas quais exercem domínio político, acabam criando um ambiente marcado pelo jogo de interesse e de poder, bem como de estratégias de *re-scaling* de sujeitos insurgentes trabalhando

para alcançar interesses particulares que podem dar origem a diferentes modos de coordenação (ACEMOGLU, 2005, 2008; BACHRACH; BARATZ, 2011; BECKER, 1983; BRANDÃO, 2008; NORTH, 1990; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Nesse sentido, a coordenação é um processo de construção de compatibilidade de diferentes interesses e estratégias (WILLIAMSON, 1996), e fragilidades nas capacidades, bem como nas relações intraorganizacionais podem representar desafios na implementação de programas e projetos nos diferentes contextos municipais.

O contexto municipal é o espaço administrativo mais visível, mais próximo do cotidiano do cidadão, no qual ocorre o jogo de interesse, em que são definidas e implementadas as estratégias de *re-scaling*, bem como ocorrem as falhas nos sistemas de coordenação das organizações públicas (CASTRO, 2003). Consequentemente, é o local em que as fragilidades nas capacidades e nas relações intraorganizacionais podem ampliar a ineficiência das organizações públicas, sobretudo em regiões onde há fragilidades econômicas como a região amazônica.

A região amazônica apresenta um dos piores indicadores de desenvolvimento humano e, especificamente, da educação do país, 0,65 de acordo com o índice Firjan (FIRJAN, 2018). O Pará é o estado com os piores indicadores de analfabetismo, 11,23% de expectativas de anos de estudo, 8,9 anos de frequência de atendimento, 90,8% e de desenvolvimento da educação 0,60 (ATLAS, 2018; FIRJAN, 2018). Logo, apesar dos esforços para constituir uma sociedade amazônica estável e progressista, parece que as organizações responsáveis pela educação na região amazônica não têm conseguido implementar e assegurar a qualidade da educação, sobretudo no que diz respeito à educação nas regiões paraenses.

A região do Baixo Amazonas, apesar de contar com o principal corredor logístico da Região Norte, apresentou em 2017 um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das séries iniciais, 5º ano, e para as séries finais, 9º ano, de média 4,0 e 3,8 pontos respectivamente, estando, assim, abaixo da média nacional (FAPESPA, 2018). No município de Alenquer, o IDEB era de 4,0 para os anos iniciais e 3,6 para os finais. Além do mais, cerca de 15,6% da população com 15 anos ou mais não eram alfabetizados, bem como a região apresenta elevada taxa de distorção idade-série. De acordo com a Fapespa (2018), a taxa de distorção idade-série para o Ensino Fundamental em 2018 foi de 31,9%, ao passo que para o Ensino Médio foi de 46,9%. À vista disso, questiona-se: será que a secretaria de educação de Alenquer apresenta capacidades e bom relacionamento intraorganizacional para dar respostas eficientes aos problemas na educação municipal? Será que as relações formais e informais que ocorrem no interior da organização impactam no desempenho organizacional (FAZION;

JUNQUEIRA, 2019; SANTOS; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2011), ou seja, será que as capacidades e o conjunto de relações intraorganizacionais podem favorecer ou representar entraves ao desenvolvimento de um sistema de coordenação eficiente?

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo analisar as relações entre as capacidades e as relações intraorganizacionais no contexto da Secretaria Municipal de Educação de Alenquer-PA e como estas impactam no desempenho das ações organizacionais. Esta investigação é justificada, uma vez que o estudo das relações intraorganizacionais, especialmente no âmbito das organizações públicas, recebeu pouca atenção em comparação com as relações interorganizacionais, ou seja, daquelas relações que se passam entre as organizações públicas. Ademais, Santos et al., (2011), alegam que estudos das relações intraorganizacionais foram de domínio quase que exclusivo dos psicólogos. No campo da administração, observa-se uma quantidade reduzida de estudos, caso seja comparado ao crescimento exponencial que o tema vem ganhando.

Dessa forma, o estudo permite identificar elementos que impactam na eficiência organizacional, nos objetivos, nos processos decisórios e, sobretudo, na coordenação das ações públicas. Para tanto, faz-se necessário entender a divisão de trabalho, a especialização das atividades, a estrutura de autoridade e de responsabilidade que orientam o sistema de coordenação das organizações públicas. Além do mais, demanda-se decifrar como a estrutura informal, ou seja, a rede de relações sociais, os grupos e a cultura impactam no desempenho, na estrutura de poder e de interesse no interior das organizações (CUNHA, 1999; FAZION; JUNQUEIRA, 2019; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010; OLIVEIRA, 2006; PINHEIRO; CONTI, 2017; VASCONCELLOS; HEMSLEY, 1997). Desse modo, como as organizações são constituídas por e para pessoas, buscar entender interesses e necessidades de pessoas é uma forma de captar como as particularidades organizacionais impactam no sistema de coordenação das ações públicas (CARBONE, 2000; FREITAS, 1997; JONES, 2010; MOTTA, 2007).

Isso se faz necessário, pois, no ambiente interno da organização, há diferentes grupos com culturas, interesses e estratégias distintos que podem romper com o isomorfismo organizacional (CARBONE, 2000; DIMAGGIO; POWELL, 1983; FREITAS, 1997). Esses elementos fazem do ambiente intraorganizational um espaço socialmente construído por meio das interações sociais (GRISA; ZITKOSKI, 2017; JONES, 2010; MOTTA, 2007). Consequentemente, essas interações impactam no desempenho organizacional e, estudando-as, pode-se obter insights para melhor entender e construir sistemas de coordenação mais eficientes.

Para estudá-las, o artigo traz, na introdução, uma breve apresentação de alguns conceitos descritivos da inter-relação entre capacidades, relações intraorganizacionais e os sistemas de coordenação para gestão da educação. Na segunda seção, apresenta-se, resumidamente, em razão das limitações de tamanho do artigo, o objeto de estudo, a Secretaria de Educação, bem como características municipais que exemplificam os desafios das secretarias de educação no contexto amazônico e os meios usados para atingir o objetivo proposto. Na terceira seção, são apresentados e discutidos os elementos que descrevem as capacidades, as relações intraorganizacionais e seus impactos na coordenação das ações organizacionais da secretaria de educação de Alenquer-PA. Por fim, na última seção, aponta-se a relevância dos conceitos apresentados e discutidos para os sistemas de coordenação e eficiência das ações organizacionais.

METODOLOGIA

Este trabalho foi realizado na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) do município de Alenquer-PA, situado na mesorregião do Baixo Amazonas paraense. O município de Alenquer apresenta uma área de 23.645 Km² e distante 701 km da capital Belém, e possui uma população de aproximadamente 56.480 habitantes (IBGE, 2018). Aproximadamente 72% das famílias estão cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais e, deste total, 89,8% encontram-se abaixo da linha da pobreza.

Assim como nos demais municípios brasileiros, em Alenquer é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação promover o planejamento, a organização, a direção, o controle e a coordenação do processo de ensino-aprendizagem e, por meio de políticas pedagógicas, assegurar a interação das escolas, alunos e comunidade, além de fomentar o desenvolvimento da educação no município a partir das políticas propostas pelo governo. Dessa forma, para responder o objetivo da pesquisa, buscou-se, por meio de entrevistas – realizadas com 24 servidores de diferentes setores, funções e níveis hierárquicos da organização responsável por implementar as políticas de educação municipal – levantar as informações necessárias para fundamentar as discussões.

Para assegurar eficiência e confiabilidade nas análises e interpretações do material, foi utilizado o software estatístico IRAMUTEQ, uma ferramenta que auxilia na efetividade dos estudos qualitativos (CAMARGO; JUSTO, 2013). Esse software segue os princípios da Análise de Conteúdo realizando o agrupamento de diferentes dados não estruturados na forma de documentos textuais ou de tabelas realizando o agrupamento dos elementos explicativos em clusters a partir

do grau de associação de um vocábulo e ao cluster. Esse agrupamento pode ser mensurado estatisticamente por meio do Qui-Quadrado, tendo como nível de significância 5%.

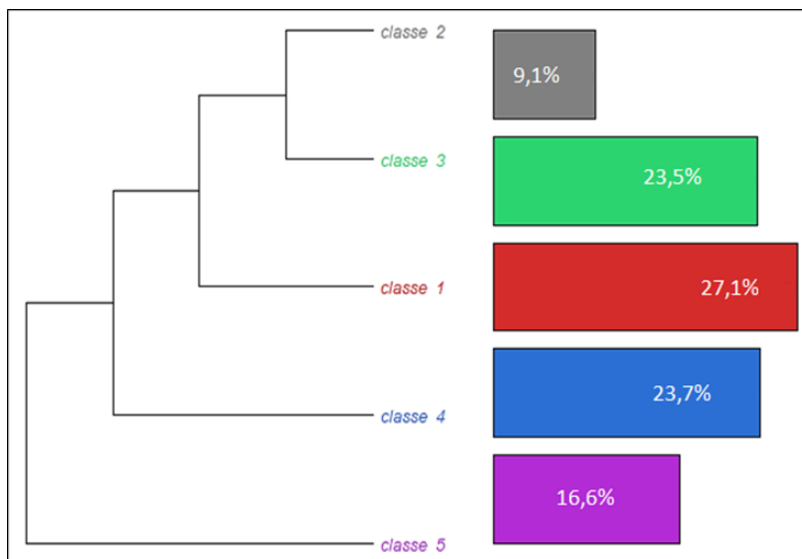
Para a elaboração deste estudo, utilizou-se o método de análise de corpus textuais por meio do qual foram transcritas as entrevistas realizadas na secretaria para que se fizesse uma análise das respostas dos entrevistados, efetuando a classificação das palavras com base na frequência, correlação e na correspondência destas (RATINAUD, 2009). Em virtude disso, empregou-se a Classificação Hierárquica Decrescente (CHD) para agrupar temas a partir da similaridade e correlação das palavras para subsidiar as discussões que se seguem. Além do mais, usou-se a Análise Fatorial de Correspondência (AFC) para identificar como as formas ativas são dispostas no plano cartesiano (CAMARGO; JUSTO, 2013), para identificar a relação de proximidade entre os vocábulos e os clusters explicativas, permitindo fazer associação de contextos explicativos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

As análises textuais no software estatístico IRAMUTEQ foram feitas utilizando 3013 vocábulos que se subdividiram em 880 segmentos de texto ou frases, dos quais 70.00% foram categorizados. O processo de análise deu origem a uma estrutura explicativa formada por 5 clusters, ou aglomerado de palavras que formam um contexto explicativo. Foram formados a partir do grau de associação entre as respostas dos atores internos.

A estrutura explicativa é formada pelas clusters de palavras que representam temas ou contexto explicativo específico citado pelos servidores dentro da organização. A árvore é formada por 5 clusters, iniciando por um contexto generalista e migram para um contexto específico, ou seja, sai de uma visão generalista e migra para contextos específicos que nos ajudam a entender a problemática estudada. Dessa forma, observa-se a partir da Figura 1 que o cluster 5, na cor roxa, é o cluster mais generalista e os clusters 1 e, 2, nas cores cinza e verde, são clusters que abordam temas específicos. Além do mais, as porcentagens indicam o quanto cada cluster explica o problema de forma complementar saindo de um contexto generalista e migrando para um específico, sendo que cada clusters apresenta um percentual explicativo que permite entender a contribuição de cada um na compreensão do tema estudado.

Figura 1 - Classificação Hierárquica explicativa dos problemas organizacionais



Fonte: Os autores

O cluster 5 agrupa 16,6% dos elementos explicativos da dinâmica organizacional. O cluster 5 apresenta maior variabilidade explicativa em relação aos demais clusters. A associação agrupa elementos descritivos da expertise dos funcionários em termos de ingresso no serviço público, tempo de atuação, qualificação para o cargo, função dentro da organização, o processo de desenvolvimento humano e organizacional entre outros elementos que descrevem a ação dos atores internos. Entre os entrevistados, observaram-se diferentes níveis de formação desde o Ensino Médio até a Pós-graduação e, segundo o entrevistado X, *os cargos estão ocupados por concursados, e a menor parte é definida por indicação e nomeação, e são cargos que requerem profissionais mais qualificados.*

Ao determinar que os cargos sejam ocupados de acordo com a necessidade de qualificação profissional, a secretaria assegura a capacidade de liderança administrativa setorial, pois os ocupantes estarão aptos a analisar o ambiente e tomar decisões com base em conhecimentos adquiridos e na experiência prática fazendo com que a secretaria consiga planejar, organizar, dirigir, controlar e liderar administrativamente as ações setoriais de forma autônoma (ANNE, 2015; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013). Dessa forma, os setores conseguem monitorar o ambiente, mediar interesses, vender ideias políticas e ajudar a delinear de forma objetiva os sistemas de coordenação interno e externo.

A falta desse capital humano poderia impactar em diferentes funções e ações organizacionais criando um problema cíclico para todo sistema político, pois os servidores não conseguiriam monitorar, mediar, fazer frente aos diferentes grupos de interesses, muito menos aconselhar os líderes políticos de forma efetiva, fazendo com que a coordenação se torne confusa com a informação concentrada no nível de rua distante do tomador de decisão (EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2015). Esse distanciamento poderia fazer com que a organização precisasse de capital humano em quantidade suficiente para realizar as diferentes atribuições. Apesar disso, os resultados apontam para outros problemas captados pelo cluster 4.

O cluster 4 responde por 23,7% da explicação total do tema em estudo e agrupa elementos descritivos do processo que impactam na melhoria da qualidade da educação em âmbito municipal. Dentre os desafios citados pelos entrevistados, destacam-se os problemas financeiros. Em conformidade com o entrevistado X, *os problemas financeiros inibem o investimento na infraestrutura, seja via reformas ou construções de novas escolas, inviabiliza a implementação de ideias e projetos em prol do melhoramento da qualidade da educação municipal.*

Ainda segundo o entrevistado X, *são problemas gerados ao longo dos anos e geram bloqueio parcial ou total dos recursos inviabilizando os projetos, a melhoria na estrutura física das escolas, o pagamento de fornecedores, do transporte e dos professores.* Além do mais, afeta a motivação dos servidores para buscar qualificação e vislumbrar uma chance de melhoria financeira, como relatam os entrevistados A, *todos sabem da importância de se qualificar, porém, a motivação não existe,* e F, *cada ano que passa é tirada alguma gratificação dos funcionários, ou seja, não tem motivação para se qualificar.*

A secretaria tem trabalhado com parceria para mitigar os problemas de qualificação, mas, de forma objetiva, mesmo existindo parcerias a desmotivação limita a melhora do capital humano inibindo a atualização e o poder de planejamento, de organização, de direção, de controle e de mediação de interesse com os diferentes participantes no campo de atuação da organização. Consequentemente, entende-se que a má gestão dos recursos ao longo dos anos acaba por limitar o acesso e a qualidade da população a um serviço, pois faz com que o montante de recursos não seja compatível com as necessidades dos programas e projetos a serem implementados.

O resultado da fragilidade financeira revela que os recursos públicos que deveriam ser usados para atacar os problemas da educação municipal acabam não sendo efetivos pela falta de capacidade de gestão que causa a baixa efetividade na implementação das políticas educacionais. Portanto, os problemas financeiros ao longo dos anos revelam a limitação da gestão dos recursos refletindo como um limitante da implementação de políticas setoriais e educacionais no município.

Em razão disso, a secretaria estaria em desvantagem quando comparada com outra que conta com altos níveis de capital humano motivado para implementar as políticas, monitorar o resultado destas, vender ideias políticas e, sobretudo, mediar interesses e fazer frente aos grupos de interesse para aconselhar os líderes políticos no delineamento dos sistemas de coordenação intraorganizacional e interorganizacional (ANNE, 2015; PETERS, 2015, 2018). Logo, a fragilidade na gestão financeira limita as ações organizacionais em diferentes frentes e cria um vetor de desmotivação que dificulta a consolidação das políticas de educação.

Nessa perspectiva, os atores internos trabalham para superar os entraves e maximizar as ações da secretaria por meio de deliberação coletiva e do planejamento para efetividade das ações públicas. Esses elementos são capturados pelo cluster 1, em vermelho, que responde por 27,1% dos elementos explicativos dos problemas organizacionais. O cluster busca descrever o esforço de planejamento e organização das ações administrativas para preparar e realizar a avaliação da educação no município, bem como o acompanhamento do IDEB e do Censo escolar. Além do mais, descreve as ações para ampliar a interação com a comunidade e o conselho municipal de educação.

Os trabalhos para planejar e orientar as ações organizacionais são feitos de modo deliberativo com os diferentes atores externos e internos. Para o entrevistado X, “a secretaria tem autonomia para tomar decisões e estas são tomadas de maneira compartilhada com membros do conselho municipal e subsecretarias via reuniões”. O entrevistado G destaca que tal *processo tem gerado resultados positivos, tanto pedagógicos quanto financeiros*.

Ao ampliar o processo de deliberação das ações organizacionais, a secretaria cria um ambiente de engajamento e de aprendizado coletivo representando um processo de formação de novas crenças, valores e cultura que ocorre em um grupo que está a aprender coletivamente (NORTH, 1990). Ademais, promove a maior integração do nível de rua com as escalas superiores de decisão evidenciando a ampliação e maior possibilidade de acerto no processo de decisão e planejamento das ações setoriais. Nesse sentido, os resultados mostram que a interação e o relacionamento intraorganizacional apresentam evidências que permitem inferir que se trata de um ambiente saudável para o desenvolvimento das ações organizacionais de modo colaborativo e com poucos conflitos na visão dos entrevistados.

Entretanto, apesar do ambiente ser positivo, alguns elementos descritos nos clusters 2 e 3, de forma específica, salientam o reforço das fragilidades no processo de comunicação e gestão da informação que fragiliza o alcance de objetivos organizacionais. Os clusters explicam 32,6% dos problemas organizacionais e descrevem o processo de reunião de dados e a transmissão de informações entre

os diferentes setores da organização. Nesse sentido, os respondentes alegaram que a secretaria carece de um sistema de informação capaz de armazenar dados e informação. A falta desse sistema dificulta a geração de informação, bem como o processo de transmissão dessas informações. Com base no que fora manifestado pelos entrevistados, a comunicação acontece internamente a partir as reuniões, isto é, tanto com a interação verbal direta quanto por intermédio do aplicativo WhatsApp. No caso da comunicação externa, são utilizados documentos para estabelecer comunicação com outros órgãos. Para os entrevistados B e H, precisa melhorar a comunicação entre os setores.

Na visão de Lee e Lee (2015), o uso desses mecanismos informais pode facilitar o engajamento em uma comunicação mais aberta e baseada na confiança, o que resulta em laços informais legitimadores de compromissos e subculturas grupais. Por outro lado, tais mecanismos podem fazer com que surjam interesses e estratégias setoriais inconsistentes com uma estrutura de coordenação eficiente, uma vez que podem ocorrer divergências quanto ao que foi decidido e o implementado, pois cada setor está sujeito aos ruídos na transmissão das mensagens dificultando o compartilhamento de objetivos e ampliando os problemas de coordenação (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008). Portanto, a falta de um sistema de informação eficiente, capaz de facilitar o levantamento, o armazenamento, o processamento e a disseminação de informação, limita a efetividade do processo de tomada das decisões com base nas evidências e na implementação das ações organizacionais (PATTYN; BRANS, 2015).

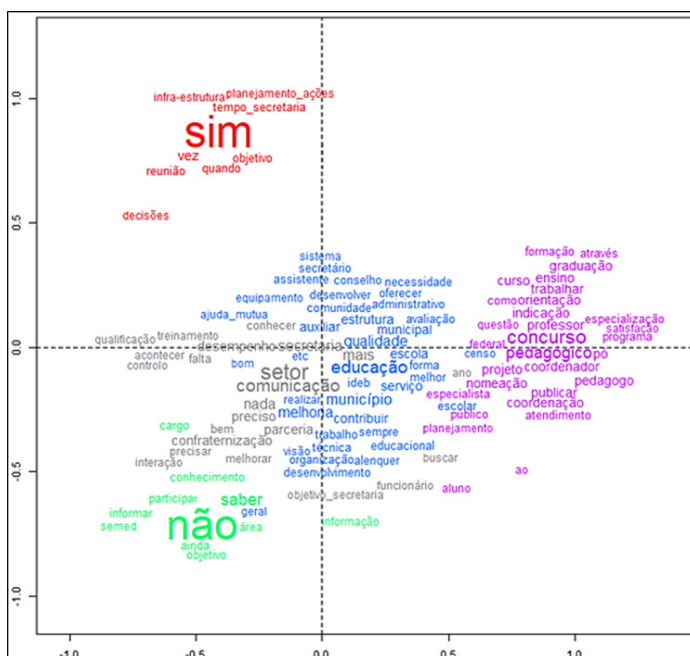
Somado às fragilidades nos sistemas de gestão de informação, o delineamento organizacional tem falhas que acabam dificultando a descentralização de autoridade, de responsabilidade e do processo de comunicação limitando a capacidade de especialização setorial e dos ocupantes do cargo. A estrutura organizacional da SEMED está dividida de modo que não gera a especialização pelo agrupamento de atividades heterogêneas (CUNHA, 1999; FAZION; JUNQUEIRA, 2019; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010; OLIVEIRA, 2006). Um ponto negativo observado no atual organograma da secretaria, é o fato do setor de Recursos Humanos está subordinado ao setor de Finanças. O resultado desta disfunção estrutural é a ineficiência, uma vez que cada setor passa a atuar de forma distinta, sendo incoerente a relação direta, pois esses setores têm características estruturais e funcionais diferenciadas, fato que delimita a necessidade de agrupamento de atividades a partir da homogeneidade funcional.

Nesta perspectiva, são observadas fragilidades no delineamento organizacional, pois há duplicidade de comando enfraquecendo a linha de autoridade, bem como ocasiona dificuldade na identificação do que deve ser realizado e a quem cada indivíduo deve se reportar (VASCONCELLOS;

HEMSLEY, 1997). Desse modo, não se tem uma estrutura bem definida e clara, o que acaba dificultando a identificação dos processos de divisão de responsabilidade, de autoridade, de especialização, entre outros no interior da organização favorecendo o aparecimento de microcosmos e redes setoriais comprometidos com seus próprios objetivos enfraquecendo o processo de coordenação (BRICKSON, 2007; TSAI, 2001, 2002), levando a organização a não atuar de forma coordenada.

Na presença desses problemas, cada setor poderia atuar como um microcosmo relativamente autônomo e orientado para seus próprios objetivos organizacionais criando um ambiente de competição intraorganizacional com distintos modos e estratégias de coordenação (ACEMOGLU, 2005, 2008; BACHRACH; BARATZ, 2011; BECKER, 1983; BRANDÃO, 2008; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Ao encontrar condições ideais para se tornar um microcosmos, os setores forçam um distanciamento quanto ao que foi planejado e o que é implementado, somando as fragilidades financeiras, fragilidades no delineamento organizacional, nas estruturas de gestão da informação e de comunicação. Observa-se um cenário propício à inação organizacional que reflete na qualidade da educação municipal, como se pode observar a partir da Figura 2.

Figura 2 - Inter-relação explicativa das fragilidades organizacionais exposta pela Análise fatorial de correspondência



Fonte: Os autores

Nesta figura, a AFC mostra, via plano cartesiano, o distanciamento do cluster 1 em vermelho dos demais clusters, tornando explícita a centralidade dos problemas financeiros, estruturais e de comunicação enfrentados pela secretaria. As cores descrevem os clusters e, nesta perspectiva, o cluster 1 na cor vermelha é a associação de vocábulos centrais na explicação do problema estudado, pois reflete as fragilidades financeiras sobre o processo de decisão e planejamento.

Após a identificação destas fragilidades e as suas origens, entende-se que há espaço para alterações na estrutura organizacional buscando melhor delinear a estrutura de autoridade, de responsabilidade e de especialização das atividades organizacionais de modo a torná-las mais eficientes, assim como facilitar a coordenação e comunicação organizacional. Para tanto, as atividades poderiam ser subdivididas a partir da similaridade ou homogeneidade, de modo que as atividades da secretaria passariam a ser realizadas de forma equitativa, integradas e com maior potencial de reduzir a disparidade em termos de qualidade de ensino e estrutura das escolas rurais e urbanas, tornando o processo educacional mais homogêneo.

Após a análise realizada na secretaria de educação, observa-se que vários elementos impactam na cultura e, conseqüentemente, no clima organizacional, pois existem diversos grupos informais na organização, e trazem consigo as subculturas dos setores, visto que em cada setor há um grupo de funcionários que costuma atuar e compartilhar, em sua maioria, os mesmos hábitos (ACEMOGLU, 2005; PATTYN; BRANS, 2015). Mas nem sempre os grupos informais ajudam na efetividade das ações organizacionais, pois na presença de diferentes crenças, valores e culturas setoriais podem existir conflitos que limitam o trabalho coletivo.

Na secretaria em estudo, os resultados apontam para um ambiente de colaboração coletiva expressando uma integração a partir de valores, de crenças e de cultura que assegura a coesão que ajuda na especialização do trabalho realizado dentro do setor do qual pertence (CARBONE, 2000; PETERS, 2015). Como ponto negativo, percebe-se que a fragilidade na comunicação pode ampliar os ruídos na transmissão das mensagens podendo romper com a estabilidade do ambiente organizacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi desenvolvido com intuito de compreender como as relações intraorganizacionais, as capacidades e o contexto impactam no desempenho da Secretaria Municipal de Educação do município de Alenquer. Para isso, fez-se necessária uma análise nos processos internos e da capacidade dos servidores.

Observou-se que a secretaria necessita de melhorias, principalmente na questão financeira, pois, para que a organização consiga desenvolver suas atividades e proporcione uma educação de qualidade. Destarte, os resultados apontaram que os problemas na gestão dos recursos financeiros ao longo dos anos inviabilizam diferentes ações da secretaria que passam pela incapacidade de melhorias na infraestrutura escolar, implementação de programas e projetos gerando desmotivação dos servidores.

Outro ponto a ser destacar tem a ver com os problemas quanto à gestão da comunicação, pois mesmo que haja um esforço para ampliar a deliberação coletiva, o uso de redes sociais como meio de comunicação acaba por ampliar as possibilidades de ruídos no processo comunicativo implicando um distanciamento do que foi planejado ou foi implementado. Somado isso, os resultados apontaram falhas no delineamento organizacional identificando incoerência na distribuição de alguns setores, causando dificuldade no reconhecimento das linhas de autoridade, de responsabilidade e de comunicação, sendo necessária a reformulação do organograma de modo a facilitar a execução dos processos dentro da Secretaria Municipal de Educação.

Nessa perspectiva, os resultados apontaram que, na secretaria estudada, as relações intraorganizacionais têm favorecido o aprendizado coletivo, visto que o ambiente tem propiciado interações colaborativas entre os atores, contribuído com o aparecimento de novas crenças e valores compartilhados favorecendo a coordenação das ações organizacionais. Contudo, novos estudos devem ser realizados, uma vez que se possui um contexto específico e temporário na Secretaria Municipal de Educação de Alenquer que pode mudar conforme os acontecimentos políticos não sendo encontrado em outros contextos. Vale frisar ainda que as organizações podem apresentar os mesmos problemas ou elementos análogos.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1199–1226, 1 out. 2005.

ACEMOGLU, D. Oligarchic Versus Democratic Societies. **Journal of the European Economic Association**, v. 6, p. 1–44, 2008.

ANNE, T. The dilemmas of organisational capacity. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 209–217, 3 set. 2015.

ATLAS. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Consulta**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 149, 2011.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. H. DA.; SILVEIRA, C. B. (Eds.). . **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Eds.). . **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: Editora da UFBA, 2008.

BRICKSON, S. L. Organizational identity orientation: The genesis of the role of the firm and distinct forms of social value. **Academy of Management Review**, v. 32, n. 3, p. 864–888, jul. 2007.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513–518, 2013.

CARBONE, P.P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 1–5, 2000.

CASCIARO, T.; LOBO, M. S. Affective Primacy in Intraorganizational Task Networks. **Organization Science**, v. 26, n. 2, p. 373–389, abr. 2015.

CASTRO, I. E. DE. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 7–28, 1 jan. 2003.

CUNHA, M. P. Estrutura organizacional : dimensoes, determinantes e formatos. In: CUNHA, M. P. (Ed.). . **Teoria organizacional : perspectivas e prospectivas**. Lisboa: Dom Quixote, 1999. p. 251–279.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

EMIRBAYER, M.; JOHNSON, V. Bourdieu and organizational analysis. **Theory and Society**, v. 37, n. 1, p. 1–44, 9 fev. 2008.

EVANS, P. **Embedded autonomy** : states and industrial transformation. New Jerse: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748, out. 1999.

FAPESPA. Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Estudos e Pesquisa. **Anuário Estatístico**. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/menu/148>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

FAZION, C. B.; JUNQUEIRA, L. A. P. As dinâmicas intraorganizacionais em um serviço de Saúde e Educação: Análise de Redes Sociais. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 19, n. 4, p. 165–187, 30 set. 2019.

FIRJAN. Federação da Indústria do Rio de Janeiro. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

FREITAS, M. E. DE. **Cultura organizacional**: sedução e carisma? 28 abr. 1997.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, jul. 2013.

GAO, D.; SQUAZZONI, F.; DENG, X. The Intertwining Impact of Intraorganizational and Routine Networks on Routine Replication Dynamics: An Agent-Based Model. **Complexity**, v. 2018, p. 1–23, 11 nov. 2018.

GRISA, G. D.; ZITKOSKI, J. J. Aportes para análise das políticas de ações afirmativas na UFRGS. **Linhas Críticas**, v. 23, n. 50, p. 70–87, 31 dez. 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation and Governance**, v. 10, n. 4, p. 301–313, 1 dez. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em Síntese | Pará | Alenquer | Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/alenquer/panorama>>. Acesso em: 5 out. 2018.

JONES, G. R. **Teoria das organizações**. São Paulo: Pearson, 2010.

LEE, S.; LEE, C. Creative Interaction and Multiplexity in Intraorganizational Networks. **Management Communication Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 56–83, 6 fev. 2015.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. DA. Estruturação da estrutura organizacional: o caso de uma empresa familiar. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. spe, p. 11–32, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 02, p. 185, 28 nov. 1984.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 41, n. spe, p. 87–96, 2007.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. 1. ed. cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, D. DE P. R. DE. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Atlas, 2006.

PARUCHURI, S. Intraorganizational Networks, Interorganizational Networks, and the Impact of Central Inventors: A Longitudinal Study of Pharmaceutical Firms. **Organization Science**, v. 21, n. 1, p. 63–80, fev. 2010.

PATTYN, V.; BRANS, M. Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 183–196, 3 set. 2015.

PETERS, B. G. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 219–228, 3 set. 2015.

PETERS, B. G. **The Politics of Bureaucracy**. Seventh Edition. | New York : Routledge, 2018.: Routledge, 2018.

PINHEIRO, E. V.; CONTI, C. L. A. Participação e conflitos na gestão de escola transformada em comunidades de aprendizagem. **Linhas Críticas**, v. 23, n. 50, p. 131–150, 31 dez. 2017.

RATINAUD, P. **IRAMUTEQ**: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/front-page/presentation_view>. Acesso em: 25 jun. 2017.

SANTOS, L. G. A. DOS; ROSSONI, L.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Condicionantes estruturais dos relacionamentos intraorganizacionais: uma análise da influência sobre relações de comunicação e decisão. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 1, p. 139–168, fev. 2011.

TSAI, W. Knowledge Transfer in Intraorganizational Networks: Effects of Network Position and Absorptive Capacity on Business Unit Innovation and Performance. **Academy of Management Journal**, v. 44, n. 5, p. 996–1004, 30 out. 2001.

TSAI, W. Social Structure of “Coopetition” Within a Multiunit Organization: Coordination, Competition, and Intraorganizational Knowledge Sharing. **Organization Science**, v. 13, n. 2, p. 179–190, abr. 2002.

VASCONCELLOS, E.; HEMSLEY, J. R. **Estrutura das organizações: estruturas tradicionais, estruturas para a inovação, estrutura matricial**. 2 edição ed. Rio de Janeiro: Pioneira Thomson Learning, 1997.

WILLIAMSON, O. E. **The Mechanisms of Governance**. New York: Oxford. University Press., 1996.

WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 271–283, 3 set. 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 3 set. 2015.

Lucas Pereira da Silva

Graduando em Administração, Campus Universitário de Alenquer-Universidade Federal do Oeste do Pará (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: silvalucas5619@gmail.com

Rítiele de Jesus Rodrigues

Graduanda em Administração, Campus universitário de Alenquer-Universidade Federal do Oeste do Pará (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: ritieleerodrigues02@gmail.com

Carla Raiana Silva Paula

Graduanda em Administração, Campus universitário de Alenquer-Universidade Federal do Oeste do Pará (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: carlasilva.alq@gmail.com

Raykele Sena Ribeiro

Graduanda em Administração, Campus universitário de Alenquer-Universidade Federal do Oeste do Pará (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: raykele11@gmail.com

Marco Aurélio dos Santos

Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa. Professor no Curso de Administração da Universidade Federal do Oeste do Pará, Campus Universitário de Alenquer. (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: marcooliveira_santos@yahoo.com.br

Léo César Parente de Almeida

Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Pará. Professor no Curso de Administração da Universidade Federal do Oeste do Pará, Campus Universitário de Alenquer. (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: leocesarpente@gmail.com

Recebido em: 22/10/2020

Aceite em: 23/11/2020