



**Coordenação na saúde pública: os paradigmas das relações
intraorganizacionais no contexto amazônico**

**Coordination in public health: the paradigms of intraorganizational
relations in the amazon context**

Victória Itanagé Araújo da Silva¹

Marco Aurélio Oliveira Santos²

Felipe de Lima Bandeira³

Francisco Igo Leite Soares⁴

Ingrid Lorrane Miranda de Sousa⁵

Resumo

A coordenação tem sido apontada como um desafio para as organizações públicas, pois envolve grupos, jogos de interesse, a comunicação, a capacidade de liderança, dentre outros fatores que influenciam o ambiente interno de muitas organizações públicas. À vista disso, o presente artigo tem como objetivo analisar as relações intraorganizacionais de uma secretaria de saúde no contexto amazônico com intuito de entender como essas relações afetam o desempenho e a coordenação das ações organizacionais e, conseqüentemente, a entrega do serviço de saúde pública. Para tanto, foram realizadas entrevistas com diferentes servidores

¹ Graduanda em Administração pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) - Campus Universitário de Alenquer, Rua Beatriz do Vale, S/N, Independência, Alenquer - Pará. E-mail: vicitanage18@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2028-6531>

² Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) - Campus Universitário de Alenquer, Rua Beatriz do Vale, S/N. E-mail: marco.santos@ufopa.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3039-6264>

³ Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) - Campus Universitário de Alenquer. Rua Beatriz do Vale, S/N.
E-mail: felipebandeirastm@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9857-2554>

⁴ Doutorando em Ciências Ambientais pelo Programa de Pós-graduação em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento (UFOPA), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) - Campus Universitário de Alenquer, Rua Beatriz do Vale, S/N. E-mail: francisco.soares@ufopa.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6715-4117>

⁵ Mestranda em Ciências da Sociedade pelo Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) - Campus Universitário de Alenquer. Rua Beatriz do Vale, S/N. E-mail: ingridlorrane.economia@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5592-7477>

da secretaria para captar a percepção e posições acerca das interações organizacionais. As entrevistas foram analisadas no software IRAMUTEQ, seguindo os preceitos da análise de conteúdo. Observaram-se falhas na estrutura hierárquica, na de relacionamento, na de comunicação, dentre outras que impactam a estrutura de coordenação da secretaria e acabam por limitar a eficiência organizacional. Além do mais, a rotatividade dos coordenadores faz os servidores perseguir objetivos com os quais estão comprometidos, fato que acaba por gerar ineficiência. Constata-se a necessidade de mudanças para melhorar o processo de coordenação e eficiência organizacional.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão em Saúde. Funções Gerenciais. Capacidades Organizacionais.

Abstract

Coordination has been identified as a challenge for public organizations, as it involves groups, games of interest, communication, leadership skills and other factors that influence the internal environment of many public organizations. In view of this, this article aims to analyze the intra-organizational relationships of a health department in the Amazon context in order to understand how these relationships affect the performance and coordination of organizational actions and, consequently, the delivery of the public health service. To this end, interviews were carried out with different employees of the secretariat to capture the perception and positions regarding organizational interactions. The interviews were analyzed using the IRAMUTEQ software, following the precepts of content analysis. Failures were observed in the hierarchical structure, in the relationship, in communication, among others, which impact on the secretariat's coordination structure and end up limiting organizational efficiency. In addition, the turnover of the coordinators causes the employees to pursue objectives with which they are committed, a fact that ends up generating inefficiency. Notes the need for changes to improve the coordination and organizational efficiency process.

Keywords: Public Administration. Health Management. Management Functions. Organizational Capabilities.

Introdução

A região amazônica possui grande riqueza em recursos naturais, porém o seu desenvolvimento humano é limitado pela apropriação irracional dos seus recursos. Um olhar

mais crítico sobre as condições humanas da região não deixa dúvidas sobre o distanciamento que a separa das demais regiões brasileiras.

A região apresenta baixo indicador de desenvolvimento humano (IDH), média de 0,68 entre os municípios. Especificamente, o estado do Pará apresenta um dos piores indicadores de desenvolvimento da saúde pública do país, 0,60 de média entre os municípios (Federação da Indústria do Rio de Janeiro [FIRJAN, 2018]). Nesta situação, as pessoas são mais vulneráveis à doença e à morte precoce, cabendo ao governo amenizar os fatores e circunstâncias sociais, ambientais e econômicas que delibilitam a saúde.

Para tanto, o governo necessita de órgãos públicos eficientes para oferecer previsibilidade e uniformidade nas atividades (Anne, 2015; Peters, 2015), uma vez que essas organizações são chamadas a solucionar questões relacionadas à saúde, educação, segurança, saneamento, transporte e outros serviços verdadeiramente fundamentais para o progresso humano. As organizações públicas devem apresentar capacidades organizacionais para monitorar o ambiente em busca de informações para aconselhar os atores políticos, mediar interesses, produzir e implementar as políticas públicas, bem como monitorar o desempenho das ações implementadas (Anne, 2015; Fukuyama, 2013; Peters, 2015).

Nessas organizações, a burocracia weberiana deve ser tecnicamente superior a todas as outras formas de administração, de coordenação, de organização e de controle para assegurar o funcionamento de forma homogênea, previsível e eficiente (Stazyk & Goerdel, 2011). Dessa forma, as organizações públicas acabam por desenvolver uma gama relativamente estreita de serviços e tornar-se peritas em uma área específica (Anne, 2015; Peters, 2015).

Ao projetar a burocracia, o Estado deve buscar maximizar o conhecimento técnico real do domínio de política dentro do qual ela trabalha, ou seja, reunir atores com formação diretamente alinhada à área de atuação da organização (Evans, 1995; Evans & Rauch, 1999; Peters, 2015). A burocracia deve dispor de mecanismos para coletar e analisar dados e disseminar informações para orientar as tomadas de decisão com base em evidências (Pattyn & Brans, 2015; Wattal, Racherla, & Mandviwalla, 2010). Além do mais, a burocracia deve ser capaz de interagir com outras organizações para assegurar a coordenação a fim de produzir um ambiente de cooperação que aumente a eficiência organizacional.

Entretanto, o que se tem notado na literatura é que as organizações públicas enfrentam problemas de coordenação, fato que compromete a eficiência das ações públicas. Autores como Evans (1995), Fukuyama (2013) e Peters (2015) argumentam que parte desse problema se deve às fragilidades das conexões interorganizacionais, que geralmente são fracas, e as tensões internas limitam a capacidade de disseminação e compartilhamento de informações,

concentradas na parte inferior, ao passo que a tomada de decisão ocorre no topo (Evans, 1995; Fukuyama, 2013; Peters, 2015).

Além do mais, as organizações estão em competição com outros atores da sociedade para influenciar as políticas, bem como competem com outras organizações públicas para obter recursos e competências (Brickson, 2007; Peters, 2015; Tsai, 2001). À vista disso, o contexto é marcado como um lócus de luta e de estratégias políticas de atores insurgentes e orientados para interesses particulares. Nesse cenário, as organizações públicas são especializadas em áreas, e o processo de competição exige mecanismos de coordenação para maximizar a eficiência das ações públicas (Lee & Lee, 2015; Stazyk & Goerdel, 2011; Tsai, 2001).

Em face disso, reconhecer os problemas e a pluralidade dos sistemas de coordenação é reconhecer o papel das normas que orientam o comportamento coletivo dos envolvidos no processo de interação intra e interorganizacional (Fukuyama, 2013; North, 1990). Ao reconhecer esta pluralidade de modos de coordenação, reconhecem-se as organizações públicas como um processo de recuperação-articulação de uma malha interna marcada por normas, valores, jogos de interesse e pelas habilidades necessárias para planejar, dirigir, controlar e, sobretudo, coordenar um conjunto de ações interdependentes que determinam a eficiência organizacional.

Por consequência, falhas nas estruturas de coordenação das organizações públicas representam aumento da ambiguidade e das incertezas, sobretudo em municípios marcados pela vulnerabilidade, como os municípios paraenses. Como o objetivo básico da saúde pública é mitigar, de forma livre e com qualidade, as vulnerabilidades cotidianas que expressem riscos à saúde, as organizações públicas da saúde precisam de um sistema de coordenação eficiente e capaz de delinear e de implementar as políticas públicas, de entregar o melhor serviço à população e de assegurar previsibilidade às ações organizacionais (Machado-da-Silva & Fonseca, 2010). Entender as estruturas, as relações intraorganizacionais e como elas impactam no desempenho das organizações públicas é uma missão nobre das ciências sociais aplicadas (Emirbayer & Johnson, 2008), sobretudo em um contexto no qual a vulnerabilidade social é marcante, como no dos municípios paraenses.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é entender como as estruturas, as relações intraorganizacionais, as capacidades organizacionais do sistema de saúde de um município paraense impactam no desempenho de uma organização pública da saúde. Esta pesquisa se justifica por apresentar as condicionantes que delimitam a heterogeneidade nas organizações públicas e mostrar como esses elementos impactam a coordenação e a eficiência dos serviços públicos nas pequenas cidades no interior da Amazônia. Além desta primeira parte

introdutória, o artigo contempla três seções. A segunda traz o delineamento da pesquisa; na terceira seção, faz-se a apresentação dos resultados e das discussões; e, por fim, vêm as considerações finais.

Metodologia

O contexto municipal é o espaço político administrativo mais visível, mais próximo do cotidiano do cidadão e dos problemas públicos (Castro, 2003). Nos municípios, as organizações públicas precisam ser capacitadas para assegurar eficiência nas ações públicas. Desse modo, este trabalho se apresenta como exploratório. Busca explorar o conjunto de elementos que influenciam o desempenho organizacional da Secretária Municipal de Saúde (SEMSA) de um município paraense, como relações internas, habilidades e estrutura organizacional, e seus efeitos no desempenho da secretaria.

Alenquer se encontra a 650 km da capital do estado, Belém, e tem nas atividades agrícolas e nos serviços públicos as principais atividades econômicas. Em se tratando da saúde, o município apresenta índice de desenvolvimento da saúde de 0,62 (FIRJAN, 2018); cerca de 53% da população vivem com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo; a taxa de mortalidade infantil é de 26,5 óbitos por mil (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil [Atlas, 2023]; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE, 2018]); e, em 2015, apenas cerca 23% das famílias contavam com sistema de água tratada, e 2% com sistema de rede de esgotos (Brasil, 2015).

De acordo com o Portal da Transparência dos Municípios (Alenquer, 2020), a SEMSA é responsável pela administração completa do SUS e das atividades e serviços de saúde oferecidos ao município, além de ser o órgão que desenvolve e implementa estratégias, programas e projetos para promover a saúde de qualidade ao usuário do SUS. A secretaria em estudo é dividida em cinco departamentos: Administração, Assistência à Saúde, Vigilância Sanitária, Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Centros de Testagem e Aconselhamento (CTA) (Alenquer, 2020). Cada uma destes departamentos se encontra sob responsabilidade de um coordenador específico, diretamente ligado ao secretário.

Como o sistema de saúde não pode ser entendido pela análise das partes, faz-se necessário entender o processo de coordenação e seus impactos nesse sistema. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os/as coordenadores(as) dos departamentos para entender a percepção dos envolvidos na coordenação e no desempenho da secretaria. Foram feitas 28 perguntas para captar a percepção dos atores sobre os recursos, competências, estrutura e contextos para descrever os significados que produzem diferenciação.

Essas entrevistas formam o *cópus* analisado. As palavras do *cópus* carregam significados, e a frequência de uma palavra dá conta da riqueza (ou da pobreza) dos significados transmitidos (Bardin, 2011). Assim, as palavras transmitem condutas, atitudes, visão de mundo, dentre outros significados explicativos para o problema estudado (Bardin, 2011) a partir do significado das mensagens transmitidas pelas palavras. A base da análise do *cópus* é realizada com base nas características linguísticas do texto, tais como frequência das palavras, forma gramatical, vocabulário utilizado, e a estrutura de correlação entre a palavra e o contexto explicativo associado a um grau de "proximidade" com outros textos ou partes (Sousa, 2021; Sousa, Santos, & Almeida, 2021).

Por meio da análise de conteúdo se busca captar os significados e construir uma descrição sistemática, categorização, quantificação do conteúdo das comunicações para identificar regularidades explicativas (Bardin, 2011; Silva & Fossá, 2015). O emprego de software como o IRAMUTEQ ajuda a assegurar confiabilidade, agilidade no processo de leitura, seleção das unidades de análise (ou unidades de significados), criação de categorias analíticas a partir da correlação, com mensuração pelo Qui-quadrado (X^2) entre os vocábulos e as unidades de análise, de modo a favorecer a construção de inferências objetivas sobre o problema estudado (Fallery & Rodhain, 2007; Marchand & Ratinaud, 2012; Silva & Fossá, 2015).

Os métodos empregados para fazer as análises foram a classificação hierárquica descendente (CHD) e a análise fatorial de correspondência (AFC). A CHD busca identificar a estrutura de correlação entre os vocábulos e a construção de categorias explicativas, ao passo que a AFC busca mensurar a relação de proximidade ou distanciamento explicativo entre as classes por meio da representação gráfica em plano cartesiano (Fallery & Rodhain, 2007). Desse modo, as análises serviram de base para fomentar as discussões que se seguem.

Resultados e Discussão

As análises foram feitas com 1.870 vocábulos divididos em 178 segmentos de textos ou frases. Do total de vocábulos, 83,15% foram categorizados em 9 classes temáticas. As classes representam os principais elementos descritivos da dinâmica das coordenadorias analisadas, e a classe 9 explica a dinâmica interna da organização a partir de um viés generalista, ou seja, apresenta uma visão do todo, diferentemente do que acontece com os agrupamentos 1 e 2, que descrevem contextos específicos. Logo, o software oferece uma visão pormenorizada do problema ao migrar de um contexto generalista para um contexto específico (figura 1).

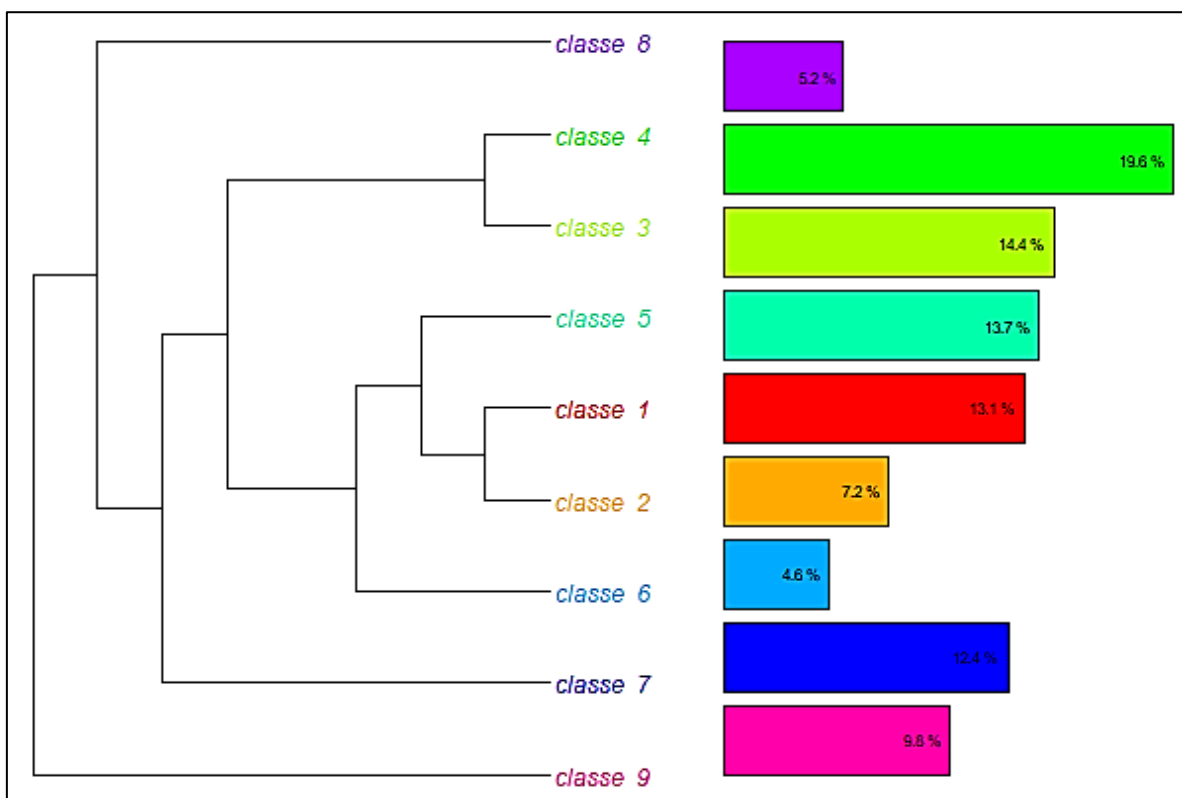


Figura 1. Hierarquização dos vocábulos explicativos dos problemas organizacionais da SEMSA

Fonte: Resultado da análise da classificação hierárquica descendente

Os resultados obtidos por meio das análises forneceram subsídios explicativos aos problemas enfrentados pela SEMSA. A classe 9 apresenta explicação de 9,8% do problema e reúne um conjunto de características dos ocupantes dos cargos, seus níveis de especialização e experiência prática no cargo, elementos que permitem que as organizações se tornem mestras em processos (Evans & Rauch, 1999; Peters, 2015). São elementos que caracterizam o conhecimento político, a experiência, o grau de instrução, dentre outros fatores que permitem analisar situações e produzir respostas satisfatórias (Wu, Ramesh, & Howlett, 2015). Neste sentido, os respondentes apresentaram formação superior em enfermagem e experiência prática variando de 3 a 10 anos no serviço público. Apesar disso, observa-se que 3 dos respondentes alegaram que estão a menos de 5 meses no cargo, já os demais ocupam o cargo há mais de um ano e no máximo 2 anos e meio, fato que revela visões distintas sobre o processo de coordenação.

Especificamente, o processo de coordenação é descrito pela classe 2, que responde por 12,5% da explicação dos problemas. Constata-se que é a fonte das fragilidades internas, uma vez que, segundo os entrevistados, há rotatividade entre os coordenadores da secretaria. A falta de continuidade na coordenação força as organizações a seguir políticas ou ideias com as quais estão comprometidas, pois consideram equivocadas as ideias provenientes dos habitantes temporários do cargo político (Anne, 2015; Evans, 1995; Peters, 2015). Logo, os

servidores passam a usar seus recursos para inibir mudanças nas políticas com as quais estão comprometidos, provocando desvios, duplicidade de objetivos e distanciamento entre os portadores de informação e os tomadores de decisão.

De acordo com o entrevistado Y, por saberem que logo o coordenador pode sair, muitos dos servidores não cumprem as ações ou seguem as normas. Além disso, por saber que vai sair, ele não delinea objetivos dentro da unidade. Assim, para o entrevistado W, cada profissional tem uma forma de trabalhar, não há uma padronização dos processos. O resultado imediato é que os colaboradores aprendem respostas apropriadas e ajustam seu comportamento de acordo com a situação (DiMaggio & Powell, 1983). Esses desvios fazem com que cada setor desenhe suas próprias normas e interesses, de modo que se cria ineficiência na implementação das ações e no atendimento das necessidades da população (Wattal et al., 2010).

Neste sentido, a classe 7, que explica 12,4% dos problemas na secretaria, busca retratar as ineficiências nos processos de implementação dos programas, dos projetos e do atendimento às normas e às necessidades da sociedade em termos de saúde. Para o respondente C, o desafio é atender e organizar a unidade de acordo com as normas do Ministério da Saúde para melhorar o atendimento ao público. Já para o entrevistado E, o desafio é fazer que as pessoas sigam as normas e cumpram as cotas de atendimento, fato que acaba por sobrecarregar os demais enfermeiros e gerar conflitos de horários e de comunicação.

Ao se atentar para o processo de comunicação, as classes 3 e 4, juntas, explicam 35% dos problemas organizacionais: os sistemas de informação usados para reunião, tratamento e disseminação de informações na secretaria de saúde apresentam falhas. As informações geradas pelos programas de saúde acerca dos registros de doenças, do atendimento às comunidades e dos outros serviços são registradas em prontuários e programas de computador. Apesar da presença de programas e prontuários eletrônicos, problemas na Internet dificultam os registros, o armazenamento, a análise e a distribuição das informações. De acordo com o entrevistado A, a falta de acesso à Internet compromete o serviço em alguns setores e inviabiliza o preenchimento dos prontuários eletrônicos, fazendo com que nem todos os usuários estejam cadastrados.

O que se observa é que a fragilidade das ferramentas organizacionais que permitem reunir, processar e disseminar informações limita a capacidade de subsidiar tomadas de decisão baseadas em evidências (Pattyn & Brans, 2015). Além do mais, fragilidades nos sistemas de informação diminuem a capacidade de uso de conhecimento para os interesses comuns, bem como dificulta a coordenação, pois as unidades organizacionais precisam compartilhar informações para maximizar o aprendizado coletivo (Tsai, 2001). Na presença

destas falhas, os atores internos buscam outros mecanismos para se comunicar, com destaque para o WhatsApp, para garantir a continuidade e a agilidade em determinados serviços.

A escolha desses mecanismos pode facilitar o engajamento em uma comunicação mais aberta e baseada na confiança, solidificando laços informais mais intensos e legitimadores dos compromissos e ideias seguidos por cada setor (Lee & Lee, 2015). Assim, com a adoção destes mecanismos de reforço a ideias e políticas com as quais estão comprometidos, há uma homogeneidade nos setores, delimitada pelos rituais de conformidade (DiMaggio & Powell, 1983). Esses rituais de conformidade mostram que, onde as regras formais são frágeis, as crenças, os valores, a cultura, dentre outros elementos das regras informais, passam a exercer papel importante na organização das sociedades, dos sistemas produtivos, dos econômicos e dos políticos (North, 1990).

Nesse sentido, a configuração organizacional, como uma esfera da vida weberiana, permanece como um microcosmo, com seu próprio universo relativamente autônomo (Emirbayer & Johnson, 2008), no qual fragilidades na normatização levam os funcionários a atuar segundo seus próprios princípios e interesses, fazendo que haja influência direta no desempenho e na dinâmica dos campos organizacionais.

Em um sistema que precisa apresentar relações interdependentes, esses microcosmos criam um distanciamento entre as políticas pensadas e a realidade na qual serão implementadas, reforçando os problemas de coordenação. Os problemas de coordenação distanciam os portadores de informação no nível de rua dos tomadores de decisão, fato que obriga a burocracia de carreira a modificar as políticas ou fazer que passem a usar a informação para perseguir seus próprios objetivos organizacionais (Evans, 1995; Fukuyama, 2013; Peters, 2015). Assim, a fragilidade no relacionamento dos funcionários de carreira com os eleitos politicamente inibe a criação de um ambiente de apoio mútuo (Bertelli, 2006; Lee & Lee, 2015; Stazyk & Goerdel, 2011).

O reflexo dessas ambiguidades mostra-se nos processos administrativos, em que a classe 6 agrupa 4,8% das explicações aglutinadas em torno do contexto deliberativo coletivo e do processo decisório na organização. Ao analisar as respostas, observaram-se visões extremadas, a depender do setor. De um lado, atores dizendo que faltam locais apropriados para realizar reuniões, que há pouca participação, que os colaboradores são pouco atuantes e poderiam ser mais ouvidos. Do outro lado, há relatos que afirmam que as reuniões são frequentes, pois há muitas ações, que os servidores são ouvidos e que, normalmente, as reuniões são bem flexíveis. Entretanto, os entrevistados afirmam que a frequência de reuniões com a chefia é baixa.

Estes relatos mostram que o principal desafio dessa organização pública é vincular o nível de rua da organização aos níveis superiores de tomada de decisão (Peters, 2015). E como há uma dificuldade de vinculação da informação do nível de rua com o setor tomador de decisão, observa-se um desencontro de informação e capacidade de implementação. Assim, entende-se que as classes 1, 2 e 5 representam os problemas internos dos microcosmos isolados, ou seja, os diferentes setores da secretaria que respondem por 33,9% das explicações totais. Nestes setores, segundo os entrevistados A, B e G, faltam funcionários para suprir ausências por férias, por doenças ou mesmo para atender à demanda, o que os força a assumir obrigações para além de suas funções.

A partir desses relatos, fica evidente que esses setores que acabam por concentrar-se em suas funções administrativas tradicionais podem ter menos sucesso em desenvolver e vender ideias de políticas aos tomadores de decisão, bem como os conflitos internos revelam conexões fracas que limitam a capacidade das organizações em produzir políticas públicas e sistemas de coordenação eficientes (Peters, 2015). Nesse ínterim, os relatos mostram que há diferentes microcosmos atuando de forma isolada e seguindo seus próprios programas e ideias, com os quais têm compromissos. Desse modo, a análise das interações, por si só, nunca revela a amplitude dos fatores que determinam o comportamento intraorganizacional e o desempenho organizacional, mas as relações de poder que se expressam nessas interações ajudam a entender a fragilidade na estrutura de coordenação da secretaria (Emirbayer & Johnson, 2008).

Nesse sentido, a rotatividade dos coordenadores inibe o delineamento de uma hierarquia integrada, coerente e mantida por laços formais que facilita a troca de conhecimento e informações, fatores que intensificam os problemas de coordenação (Peters, 2015; Tsai, 2001), bem como a estruturação de uma forma organizacional, composta por vários microcosmos isolados, ineficiente e persistente no tempo (DiMaggio & Powell, 1983; North, 1990). Além do mais, a rotatividade inibe a interação repetida entre os coordenadores e os servidores de carreira, o que leva à criação e manutenção de redes estáveis entre os servidores de carreira em detrimento dos ocupantes temporários de cargos políticos (Peters, 2015; Rank, Robins, & Pattison, 2010).

O resultado da rotatividade dos coordenadores frente à estabilidade dos servidores de carreira faz que estes últimos criem um sentimento de congruência e compromisso com determinados programas e ideias particulares, dificultando mudanças de longo prazo e fazendo a organização atuar em desacordo com os responsáveis pela direção e liderança da secretaria (Lee & Lee, 2015; Peters, 2015). Portanto, nesses contextos, as disfunções da burocracia podem estar ligadas à incapacidade de coordenação dentro da organização pública.

Essa visão se torna mais clara quando se observa a plotagem dos vocábulos no plano cartesiano pela AFC. Ao plotar os vocábulos no plano cartesiano, a AFC mostra um distanciamento das classes 9, destacada pela cor rosa, e 8, destacada pela cor roxa. Na classe 9 se destaca o vocábulo *atuar*, referindo-se a tempo de atuação, conhecimento técnico e prático do ator que ocupa o cargo. Já a classe 8 tem no vocábulo *coordenador* o elemento descritivo das funções do ator no cargo. Logo, há um distanciamento entre as visões diferenciadas, a depender do conhecimento técnico e prático do ocupante do cargo em relação à função de coordenador que ocupa (figura 2).

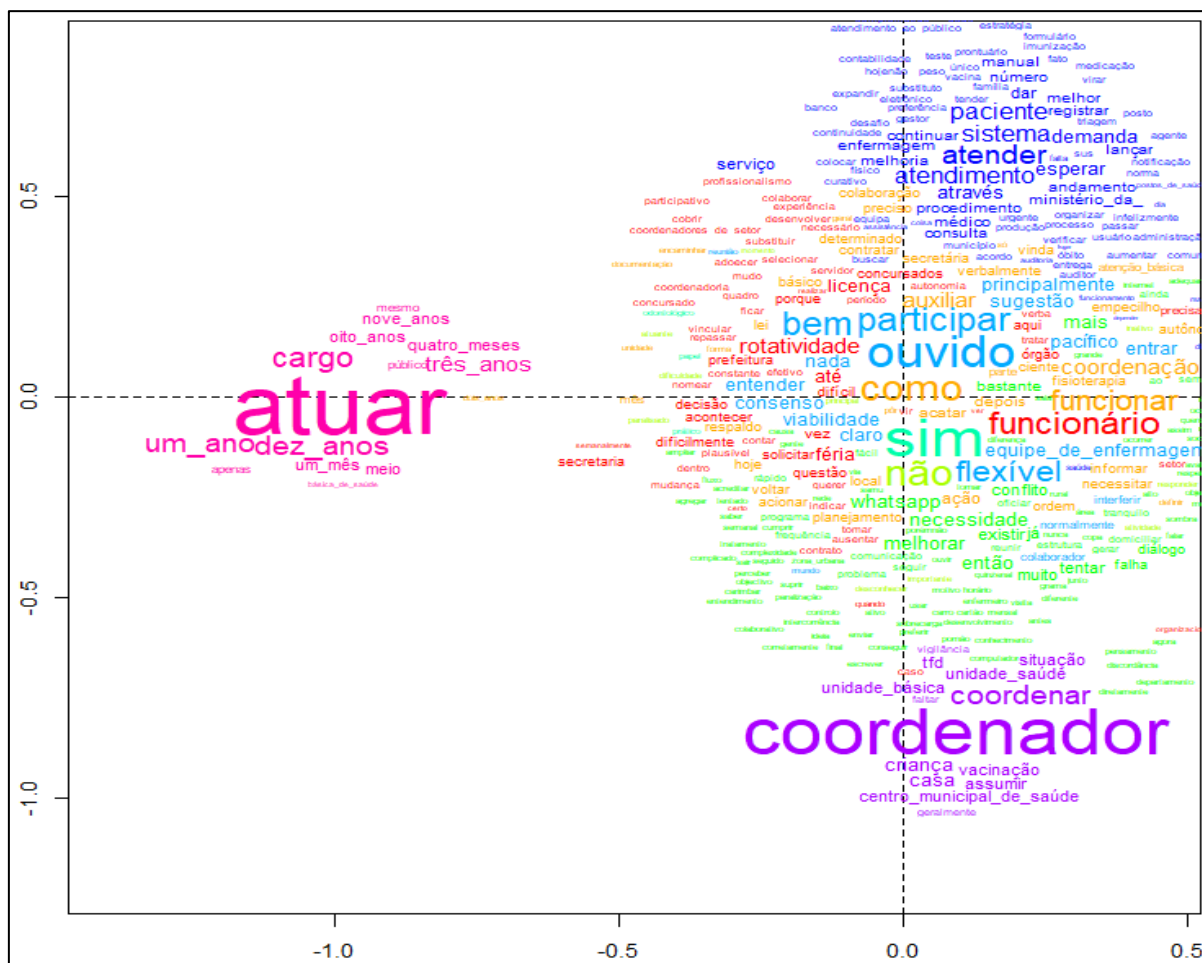


Figura 2. Desconexão entre as classes explicativas dos problemas organizacionais da SEMSA
 Fonte: Resultado da pesquisa

Apesar desse distanciamento, observa-se um alinhamento de ideias quanto aos demais elementos explicativos, deixando claro que as condicionantes internas delimitam a heterogeneidade organizacional, sobretudo em instituições que são fonte de isomorfismo no ambiente. Assim, os problemas de coordenação representam fonte de fragilidades que criam pressão sobre o ambiente, ambiguidade de metas e incerteza técnica em um campo organizacional. Dentre as falhas organizacionais, destacam-se a falta de padronização dos

processos e o delineamento de uma estrutura organizacional eficiente, fatores que impactam diretamente a eficiência do processo de entrega dos serviços públicos.

Considerações Finais

Por meio das análises, foi possível observar que há fragilidades nas relações intraorganizacionais, o que acaba por afetar o desempenho das ações e cria um ambiente propício à heterogeneidade organizacional. Mesmo sendo uma organização que segue os princípios burocráticos, a rotatividade dos coordenadores leva os servidores a perseguir objetivos e ideias com os quais estão comprometidos, uma vez que desconsideram as ideias e objetivos de ocupantes transitórios do cargo.

Ao desconsiderar as ideias e objetivos dos ocupantes do cargo, os servidores acabam por criar um ambiente dual e o distanciamento entre os detentores de informação e os decisores, do mesmo modo em que podem passar a usar estas informações para perseguir objetivos ou como moeda de troca para obter recursos internos. Nesse sentido, há uma fragilidade na estrutura de coordenação que impacta o desenvolvimento das atividades organizacionais. Além do mais, apesar de a organização possuir a maioria dos recursos necessários para a realização das tarefas, ainda carece de recursos para armazenar e processar os dados e gerar informações para subsidiar a tomada de decisão, bem como falta o melhor delineamento organizacional para agrupar atividades homogêneas de modo a atender às necessidades tanto da execução dos serviços quanto dos colaboradores.

A partir da análise, foram identificadas várias questões, como a falta de recursos para aprimorar os processos internos, ou seja, tanto o organograma quanto a infraestrutura física, bem como a falta de colaboradores, dentre outras questões que afetam o desempenho do serviço prestado. Por fim, a organização precisa implementar métodos de comunicação para prevenir problemas e atender às necessidades dos usuários, visando a alcançar os seus objetivos.

O estudo da secretaria permitiu entender o efeito que as relações internas têm no funcionamento de uma empresa planejada para prover soluções eficazes aos problemas públicos. No entanto, como se trata de uma realidade específica de um município amazônico, é necessário fazer novos estudos comparativos para verificar se os municípios vizinhos têm similaridades na forma como trabalham, e se isso se reflete na execução das tarefas, especialmente na coordenação das ações do governo. Espera-se que o presente trabalho contribua para o meio acadêmico, bem como para gestores, apresentando uma forma de analisar a situação organizacional do órgão que se está coordenando.

Referências

- Alenquer. (2020, May 11). Portal da transparência - Órgãos Municipais. Retrieved May 11, 2020, from <http://www.alenquer.pa.gov.br/organizacional>
- Anne, T. (2015). The dilemmas of organisational capacity. *Policy and Society*, 34(3–4), 209–217. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.004>
- Atlas. (2023). Consulta | Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Retrieved January 4, 2023, from <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (70th ed.). Lisboa: Persona.
- Bertelli, A. M. (2006). Determinants of Bureaucratic Turnover Intention: Evidence from the Department of the Treasury. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 235–258. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul003>
- Brasil. (2015). SIAB - DATASUS. Retrieved May 12, 2017, from <http://datasus.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/epidemiologicos/siab>
- Brickson, S. L. (2007). Organizational identity orientation: The genesis of the role of the firm and distinct forms of social value. *Academy of Management Review*, 32(3), 864–888. <https://doi.org/10.5465/amr.2007.25275679>
- Castro, I. E. de. (2003). Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, 18(36), 7–28. <https://doi.org/10.5007/%X>
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. Retrieved from <http://papers.ssrn.com/abstract=1504516>
- Emirbayer, M., & Johnson, V. (2008). Bourdieu and organizational analysis. *Theory and Society*, 37(1), 1–44. <https://doi.org/10.1007/s11186-007-9052-y>
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Fallery, B., & Rodhain, F. (2007). Quatre approches pour l’analyse de données textuelles. *XVIIe Conférence AIMS*, 28(3), 3–17. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00821448>
- FIRJAN. (2018). Federação da Indústria do Rio de Janeiro. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Retrieved January 4, 2019, from <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- IBGE. (2018). IBGE | Brasil em Síntese | Pará | Alenquer | Panorama. Retrieved October 5, 2018, from <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/alenquer/panorama>
- Lee, S., & Lee, C. (2015). Creative Interaction and Multiplexity in Intraorganizational Networks. *Management Communication Quarterly*, 29(1), 56–83. <https://doi.org/10.1177/0893318914553120>
- Machado-da-Silva, C. L., & Fonseca, V. S. da. (2010). Estruturação da estrutura. *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, São Paulo, SP, v. 14, n. 4, 2023, p. 4710-4723.

- organizacional: o caso de uma empresa familiar. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(spe), 11–32. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552010000600002>
- Marchand, P., & Ratinaud, P. (2012). L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels: les primaires socialistes pour l'élection présidentielle française. In *Actes des 11eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles*. JADT (pp. 687–699). Liège, Belgique: JADT 2012.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1st ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pattyn, V., & Brans, M. (2015). Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. *Policy and Society*, 34(3–4), 183–196. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.009>
- Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3–4), 219–228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Rank, O. N., Robins, G. L., & Pattison, P. E. (2010). Structural Logic of Intraorganizational Networks. *Organization Science*, 21(3), 745–764. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0450>
- Silva, A. H., & Fossá, M. I. T. (2015). Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualit@s Revista Eletrônica*, 17(1).
- Sousa, Y. S. O. (2021). O Uso do Software Iramuteq: Fundamentos de Lexicometria para Pesquisas Qualitativas. *Estudos E Pesquisas Em Psicologia*, 21(4), 1541–1560. <https://doi.org/10.12957/epp.2021.64034>
- Sousa, H. A. de, Santos, M. A. dos, & Almeida, L. C. P. de. (2021). Gestão de resíduos sólidos: um relato do serviço no contexto Amazônico. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 12(4), 312–328. <https://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.004.0022>
- Stazyk, E. C., & Goerdel, H. T. (2011). The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 645–672. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq047>
- Tsai, W. (2001). Knowledge Transfer in Intraorganizational Networks: Effects of Network Position and Absorptive Capacity on Business Unit Innovation and Performance. *Academy of Management Journal*, 44(5), 996–1004. <https://doi.org/10.5465/3069443>
- Wattal, S., Racherla, P., & Mandviwalla, M. (2010). Network Externalities and Technology Use: A Quantitative Analysis of Intraorganizational Blogs. *Journal of Management Information Systems*, 27(1), 145–174. <https://doi.org/10.2753/MIS0742-1222270107>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

Submetido em: 08.03.2023

Aceito em: 11.04.2023