

## Capacidades, condições internas de organização e relacionamento e seus impactos na coordenação de uma secretaria de meio ambiente

Capacities, internal conditions of organization and relationship and their impacts on the coordination of an environment secretariat

Capacidades, condiciones internas de organización y relación y sus impactos en la coordinación de una secretaría de medio ambiente

Recebido: 12/07/2021 | Revisado: 18/07/2021 | Aceito: 04/08/2021 | Publicado: 09/08/2021

### **Glenda da Silva Marques**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9145-0917>  
Universidade Federal do Oeste do Pará, Brasil  
E-mail: [marquesglenda17@gmail.com](mailto:marquesglenda17@gmail.com)

### **Nathally Costa De Oliveira**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0832-5638>  
Universidade Federal do Oeste do Pará, Brasil  
E-mail: [nathallycacau@gmail.com](mailto:nathallycacau@gmail.com)

### **Franciele Dos Santos Mota**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3489-6074>  
Universidade Federal do Oeste do Pará, Brasil  
E-mail: [ciellymota22@gmail.com](mailto:ciellymota22@gmail.com)

### **Miriam Ferreira De Azevedo**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0772-4904>  
Universidade Federal do Oeste do Pará, Brasil  
E-mail: [miriamferreira764@gmail.com](mailto:miriamferreira764@gmail.com)

### **Marco Aurélio Oliveira Santos**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3039-6264>  
Universidade Federal do Oeste do Pará, Brasil  
E-mail: [marcooliveira\\_santos@yahoo.com.br](mailto:marcooliveira_santos@yahoo.com.br)

### **Resumo**

A coordenação é um desafio para as organizações públicas, que nem sempre possuem capacidades para orientar os interesses para objetivos comuns. À vista disso, este trabalho tem por objetivo analisar as capacidades, as condições internas de organização e de relacionamento de uma Secretaria de Meio Ambiente de um município do Oeste paraense, na perspectiva de aprofundar o entendimento acerca dos desafios da coordenação em uma organização pública no contexto amazônico. Para tanto, foram realizadas entrevistas com os gestores e servidores para captar as percepções e posições acerca das ações organizacionais. As entrevistas foram analisadas seguindo-se os princípios de análise de conteúdo com o auxílio de *software* de estatística textual. Os resultados obtidos mostram que a organização busca cumprir com seus objetivos, no entanto existem limitações na organização e no relacionamento, o que produz uma segregação e reduzido fluxo de informação entre os setores e entre as áreas funcionais, vindo a comprometer o processo de coordenação. Constata-se que os desafios da coordenação não estão atrelados apenas às características da burocracia, mas perpassam pela boa organização e relacionamento interno.

**Palavras-chave:** Administração pública; Áreas funcionais; Desempenho.

### **Abstract**

Coordination is a challenge for public organizations, as it does not always have the capacity to guide interests towards common goals. In view of this, this work aims to analyze the capacities, the internal conditions of organization and relationship of an Environment Secretariat of a municipality in the West of Pará, with the perspective of deepening the understanding about the challenges of coordination in a public organization in the context Amazonian. To this end, interviews were conducted with managers and employees to capture perceptions and positions about organizational actions. The interviews were analyzed following the principles of content analysis with the aid of textual statistics software. The results obtained show that the organization seeks to fulfill its objectives, however there are limitations in the organization and in the relationship that produces a segregation and reduced flow of information between sectors between functional areas, compromising the coordination process. It is found that the challenges of coordination are not linked only to the characteristics of the bureaucracy, but it permeates the good organization and internal relationship.

**Keywords:** Public administration; Functional areas; Performance.

## Resumen

La coordinación es un desafío para las organizaciones públicas, ya que no siempre tienen la capacidad de orientar intereses hacia metas comunes. En vista de esto, este objetivo de trabajo para analizar las capacidades, las condiciones internas de la organización y la relación de una Secretaría de Medio Ambiente de un municipio en el oeste de Pará, con la perspectiva de profundizar la comprensión de los desafíos de la articulación en una organización pública en el contexto amazónico. Para ello, se realizaron entrevistas con gerentes y empleados para captar percepciones y posiciones sobre las acciones organizacionales. Las entrevistas se analizaron siguiendo los principios del análisis de contenido con la ayuda de un software de estadística textual. Los resultados obtenidos muestran que la organización busca cumplir con sus objetivos, sin embargo existen limitaciones en la organización y en la relación que produce segregación y un flujo reducido de información entre sectores entre áreas funcionales, comprometiendo el proceso de coordinación. Parece que los desafíos de la coordinación no están vinculados solo a las características de la burocracia, sino que impregna la buena organización y la relación interna.

**Palabras clave:** Administración pública; Áreas funcionales; Desempeño.

## 1. Introdução

A Amazônia apresenta um conjunto de recursos que representam uma reserva de valor estratégico para diferentes setores econômicos. Entretanto, esses recursos ao longo da história têm sido incorporados ao sistema produtivo de forma irracional, resultando em problemas ambientais como o desmatamento, as queimadas, a poluição das águas, a contaminação do solo, entre outros (Becker, 2005; Homma, 2003; Sousa, Santos & Almeida, 2021). Tais problemas geraram e geram desequilíbrios ambientais, sobretudo em contextos nos quais os recursos naturais são importantes fontes de receitas, como no estado do Pará.

O Pará já teve 80% do território coberto por florestas, mas a integração regional promovida pelos militares a partir de 1964 abriu caminho no meio da floresta, dando acesso a recursos até então isolados, facilitando a grilagem, a especulação e a apropriação por diferentes grupos madeireiros e de agricultores comerciais (Becker, 1983; Brasil, 2016; Coy & Klingler, 2014; Homma, 2003). O resultado desse processo gerou conflitos por terras e territórios e a intensificação do desmatamento — perfazendo, só em 2019, 1.249.718 km<sup>2</sup> (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais [INEP], 2020) — e uso irracional dos recursos florestais e naturais das diferentes regiões paraenses.

Especificamente no Oeste do Pará, a abertura de portos, de hidrovias e de rodovias dotou as terras às margens destes empreendimentos com vantagem competitiva locacional que beneficia a produção de *commodities* (Oliveira, 2015), fato que intensificou os problemas ambientais e os conflitos por terras e territórios na região (Brasil, 2016; Comissão Pastoral da Terra [CPT], 2017; Oliveira, 2015). À vista disso, as organizações públicas devem atuar para mitigar esses problemas e coordenar as ações para maximizar os interesses coletivos.

Entretanto, a coordenação tem-se apresentado como um desafio às organizações públicas, pois há inúmeros atores que trabalham para influenciar as ações e decisões públicas. À vista disso, as organizações precisam de capacidades, ou, segundo Mann (1984) e Wu, Ramesh e Howlett (2015), de um conjunto de recursos e habilidades técnico-administrativas necessárias para as organizações fazerem frente ao jogo político dos diferentes interessados. É por meio de recursos e das habilidades técnico-administrativas diferenciadas que as organizações públicas podem tornar-se o ator-chave na estrutura de coordenação. Neste sentido, as organizações precisam ser bem projetadas para fazer frente aos diferentes grupos de interesse que buscam influenciar as ações públicas.

Para fazer frente aos grupos de interesse, as organizações precisam contar com conhecimento especializado na área de atuação para realizar funções administrativas e estabelecer políticas relacionais que maximizem a entrega de bens e serviços públicos (Anne, 2015; Peters, 2015; Pires & Gomide, 2016); precisam contar com recursos que permitam armazenar, processar dados e disseminar informações capazes de gerar aprendizado diferenciado na tomada de decisão (Angel, 2015; Moyson et al., 2017; Peters, 2015); além disso, necessitam de uma organização e relacionamento interno que favoreçam a coordenação dos

diferentes programas e projetos governamentais (Evans & Rauch, 1999; Fukuyama, 2013; Souza, 2017), de modo a maximizar os objetivos coletivos.

À vista disso, as organizações precisam selecionar servidores com o mais alto nível de capital humano, ofertando-lhes carreiras estáveis e bem remuneradas, pois desta forma tendem a ser mais comprometidos com a organização e menos aptos a ser capturados por grupos de interesse (Anne, 2015; Jann & Reichard, 2014). A presença desses servidores capacitados faz com que a organização reduza normas funcionais em prol de um comportamento autônomo e inovador que favoreça a coordenação interna entre as diferentes subáreas de atuação das organizações públicas (Evans & Rauch, 1999; Fukuyama, 2013; Garcia et al., 2019). Desse modo, as organizações conseguem mapear o ambiente e gerar aprendizado que lhes possibilite produzir coordenação interna e externa.

Entretanto, fragilidades nas capacidades e, sobretudo, na organização e relacionamento interno produzem falhas na estrutura de coordenação, uma vez que os atores internos não conseguem exercer com maestria as funções administrativas (Peters, 2018; Pires, Lotta, Vanessa & Oliveira, 2018), não conseguem gerar uma organização interna coerente com os objetivos organizacionais (Peters, 2015; Souza, 2017) e encontram dificuldades para estabelecer relacionamento interno e externo favoráveis à discussão, à ampliação do debate, à revisão, ao aprendizado e à inovação nas políticas públicas (Pires et al., 2016). Por isso, atores externos mais capacitados tendem a direcionar as ações, fazendo das organizações públicas legitimadoras de interesses individuais (Acemoglu, 2005; Migdal, 1988).

Neste cenário, as organizações públicas, especialmente a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), cuja missão é assegurar a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais (Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente — SEMA, e dá outras providências), deve apresentar capacidades, organização e bom relacionamento interno para coordenar as ações governamentais de modo a mitigar os problemas ambientais nos municípios da região Oeste do Pará. Assim, a SEMA deve ser capaz de coordenar diferentes atores e organizações, visando a mitigar os problemas ambientais e proteger inúmeras espécies da fauna e flora paraenses. Entretanto, fragilidades nas capacidades, na organização e no relacionamento interno da SEMA podem limitar a o poder de coordenação, de eficiência e de alcance dos objetivos organizacionais.

À vista disso, o trabalho tem por objetivo analisar as capacidades, as condições internas de organização e de relacionamento da Secretaria de Meio Ambiente de município do Oeste paraense, na perspectiva de aprofundar o entendimento acerca dos desafios da coordenação em uma organização pública no contexto amazônico. Como as organizações públicas são de fundamental importância para a implementação eficiente das políticas, torna-se importante analisar se a SEMA apresenta boas condições para liderar administrativamente as ações organizacionais, estabelecer políticas relacionais favoráveis à ampliação, ao debate, à revisão, ao aprendizado e à inovação nas políticas públicas de combate aos problemas ambientais dos municípios paraenses.

Além desta introdução, o trabalho apresenta os materiais e métodos, os resultados e discussão e as considerações finais.

## 2. Metodologia

O presente estudo caracteriza-se como um estudo exploratório de acordo com os objetivos que orientam a obtenção de *insights* e ideias facilitadores da compreensão da dinâmica interna da SEMA, bem como permite proporcionar familiaridade ao campo de estudo (Gil, 2002; Guimarães, 2013; Rocha & Deusdará, 2005). Para tanto, demanda-se uma abordagem qualitativa, uma vez que visa a proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses e

sugestões para estudos futuros, sendo mais utilizado em estudos organizacionais (Creswell, 2010; Mozzato & Grzybovski, 2011).

Para tanto, foram realizadas entrevistas e análise documental da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Alenquer, sendo que o mesmo faz parte do estado do Pará e da mesorregião do Baixo Amazonas, na região Norte do Brasil. O município de Alenquer se encontra a 650 km da capital do estado, tem uma extensão de 23.645,452 km<sup>2</sup> e apresenta um dos maiores índices de desmatamento da região Oeste do Pará, média de 1.467,54 km<sup>2</sup> nos últimos cinco anos, com 18,7% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, entre outros problemas ambientais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2018; INEP, 2020). Estes fatos demandam a presença de uma Secretaria do Meio Ambiente capacitada para lidar e coordenar ações que visem a mitigar estes problemas ambientais do município.

Para analisar as capacidades e as condições internas de organização e de relacionamento da secretaria, foram levantadas informações no *web site* da prefeitura e foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com 13 servidores de diferentes setores e funções para captar as condições do capital humano, dos recursos para levantar dados e gerar informação, das condições internas de organização e de relacionamento, entre outros elementos que impactam a estrutura de coordenação organizacional. As entrevistas foram transcritas e analisadas seguindo-se as técnicas de análise de conteúdo. Para Campos (2004) e Silva e Fossá (2015), as técnicas de análise de conteúdo têm por objetivo a busca do sentido ou dos sentidos do discurso, permitindo categorizar significados e conexões explicativas.

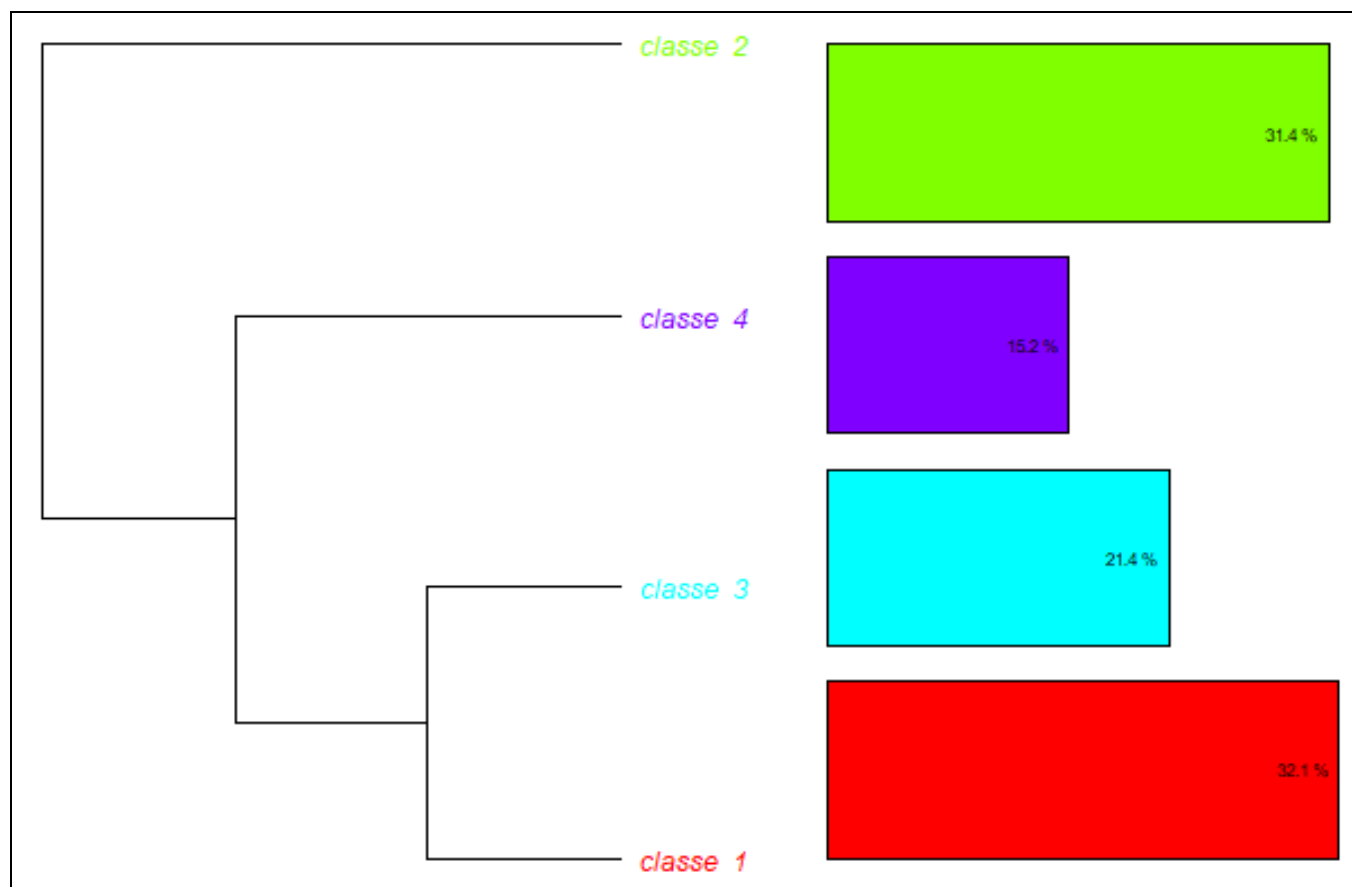
Para a análise das entrevistas foi utilizado o *software* IRAMUTEQ (acrônimo de *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que segue os princípios da análise de conteúdo (Bardin, 1977; Ratinaud & Marchand, 2012). Utiliza a contagem e correlação das palavras para categorizá-las com base na frequência, na correlação e na correspondência das respostas e palavras que lhe forem submetidas para obtenção de tais resultados (Marchand & Ratinaud, 2012). Desse modo, optou-se pela análise classificação hierárquica decrescente.

### 3. Resultados e Discussão

A análise foi executada por intermédio do *software* estatístico de análise de conteúdo IRAMUTEQ, sendo que a mesma foi realizada utilizando 1.395 vocábulos, que foram subdivididos em 389 segmentos de textos ou frases. Do total de vocábulos, 70% foram categorizados, o que por sua vez demonstra que a análise em questão tem boa representatividade dos dados.

O resultado da análise deu origem a quatro classes explicativas. Cada classe representa um contexto específico que explica o problema em estudo, sendo que o *software* faz a divisão, saindo de um contexto generalista e migrando para um contexto específico. Nesse sentido, observa-se que a classe 2 representa este contexto generalista e faz uma apresentação dos diferentes elementos explicativos declarados pelos atores entrevistados, ao passo que as classes 1 e 3 são classes explicativas de contextos específicos da dinâmica organizacional da SEMA-Alenquer, como se pode observar a partir da Figura 1.

**Figura 1:** Classificação hierárquica explicativas da dinâmica interna da SEMA.



Fonte: Resultado da análise da classificação hierárquica do IRAMUTEQ.

A classe 2 tem uma representatividade de 31,4% dos elementos explicativos das capacidades, das condições internas de organização e de relacionamento da SEMA-Alenquer que impactam a estrutura de coordenação organizacional. É uma classe generalista e traz uma visão mais ampliada do problema, sobretudo no que tange ao processo decisório na organização e ao envolvimento dos diferentes atores internos no processo de deliberação e participação dos servidores no processo decisório.

Quando perguntado aos respondentes se havia reuniões frequentes, houve alguns relatos de que há reuniões frequentes e de que elas são participativas — do mesmo modo que houve relatos de que há reuniões, mas não com a frequência necessária para mitigar os problemas e orientar as ações organizacionais. Além do mais, houve relatos de que já houve tentativa de realizar reuniões de planejamento, bem como não há reuniões. Estes relatos mostram que há diferenças no processo de discussão entre os diferentes setores e níveis hierárquicos. Nesse sentido, observa-se que os atores internos não estão conseguindo estabelecer uma política relacional eficiente entre os diferentes setores da secretaria e não conseguem expandir os canais de interlocução e de negociação com os diversos atores internos. Consequentemente, entende-se que há um distanciamento entre os servidores de nível de rua e os dos níveis de decisão.

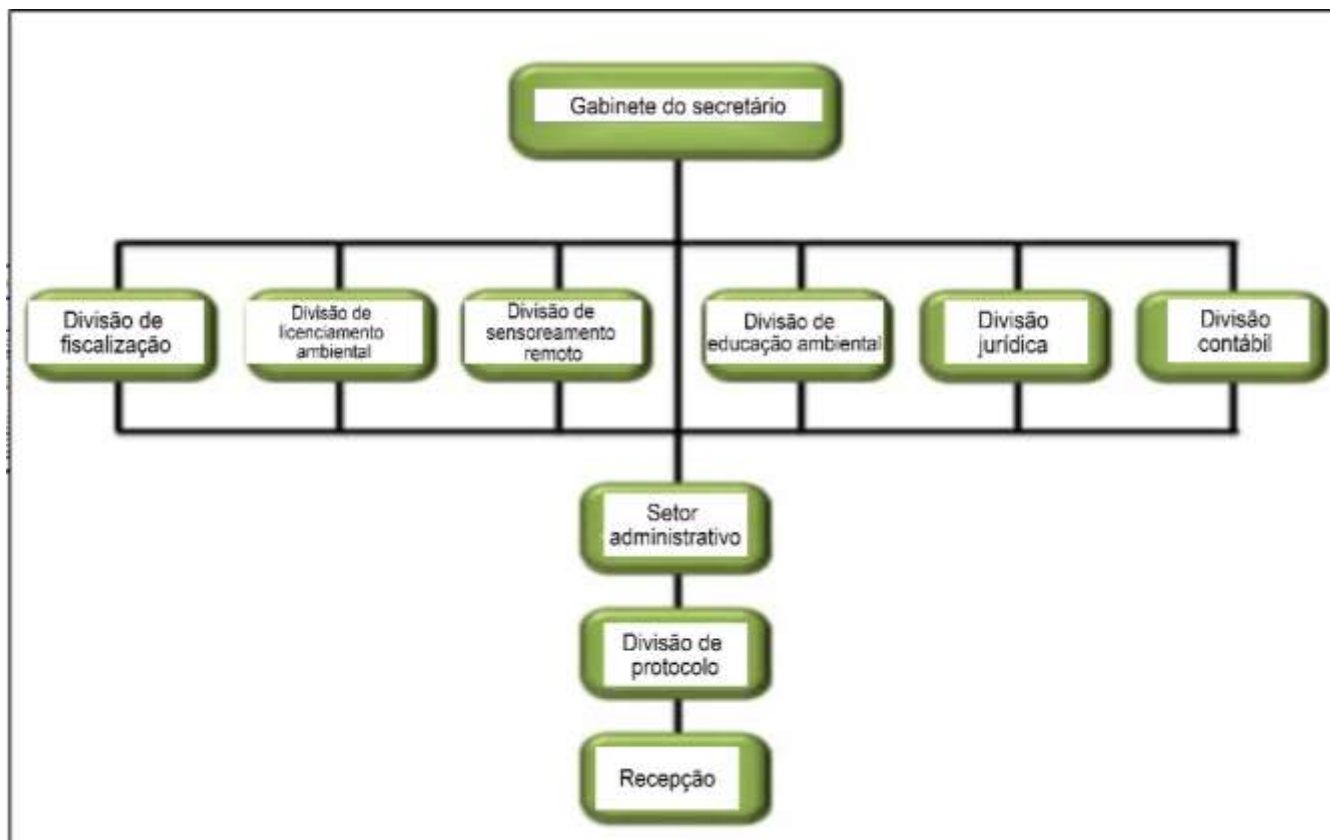
Para Peters (2015), este distanciamento faz com que os servidores de nível de rua se concentrem apenas nas atividades administrativas, deixando de fornecer conselhos e ideias sobre políticas, o que faz com que a informação fique concentrada na parte inferior, e a tomada de decisão, concentrada no topo. Por isso, cada setor passa a ter ideias distintas das políticas, criando-se dificuldades de coordenação. À vista disso, o ambiente interno da secretaria se torna um lócus de luta e de estratégias políticas, que fazem de cada setor um microcosmo em competição pelos recursos públicos (Acemoglu, 2005, 2008; Campos, 2008; Emirbayer & Johnson, 2008). Portanto, a dificuldade de vincular o nível de rua aos níveis superiores de decisão cria disfunções e dificulta mudanças de políticas com as quais estão comprometidos.

Esta falta de interação/relacionamento setorial limita a capacidade de aprendizado organizacional, pois a informação muitas vezes está distante dos centros decisórios, o que vem a afetar a capacidade de identificar, de reagir e de se adaptar às mudanças em seu ambiente (Moysen et al., 2017). Isso se dá porque o fluxo de informação é uma barreira que limita a capacidade de a secretaria aprender a se adaptar, pois os servidores de nível de rua, em parte, estão trabalhando apenas no processo de implementação, de monitoramento e de mediação de interesses, e deixando de lado o processo de aconselhamento e venda de ideias políticas, fato que se reflete em decisões desconexas com a realidade. Por isto, há um desafio interno, em termos de organização e relacionamento, que compromete a coordenação das ações organizacionais.

As origens dessas deficiências estão relacionadas à organização interna da secretaria, que a classe 4 busca descrever a partir dos 15,2% dos elementos explicativos agrupados. A classe descreve a especialização dos atores internos e da distribuição das atividades setoriais, pois a presença de servidores com alto nível de capital humano os capacita para assumir funções administrativas, gerar informações e abstrair fatos relevantes para estratégias organizacionais (Souza, 2017), bem como eles tendem a promover um melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados (Pires et al., 2016).

Embora na secretaria haja especialização entre os servidores, esta especialização não tem contribuído para gerar uma clara organização das atividades de modo a criar uma estrutura de autoridade de responsabilidade entre as diferentes áreas funcionais, de modo a melhorar o desempenho organizacional, como se observa a partir da Figura 2. Os servidores possuem formação em agronomia, engenharia ambiental, biologia, geologia, gestão ambiental e outros cursos técnicos correlatos à área de atuação da secretaria, elementos que asseguram coerência técnico-administrativa à secretaria, coerência corporativa em termos de objetivo e compartilhamento de habilidades (Evans & Rauch, 1999); entretanto, os servidores não têm conseguido usar estes conhecimento para orientar a organização interna necessária para melhorar a eficiência organizacional.

**Figura 2:** Organograma atual da SEMA-Alenquer.



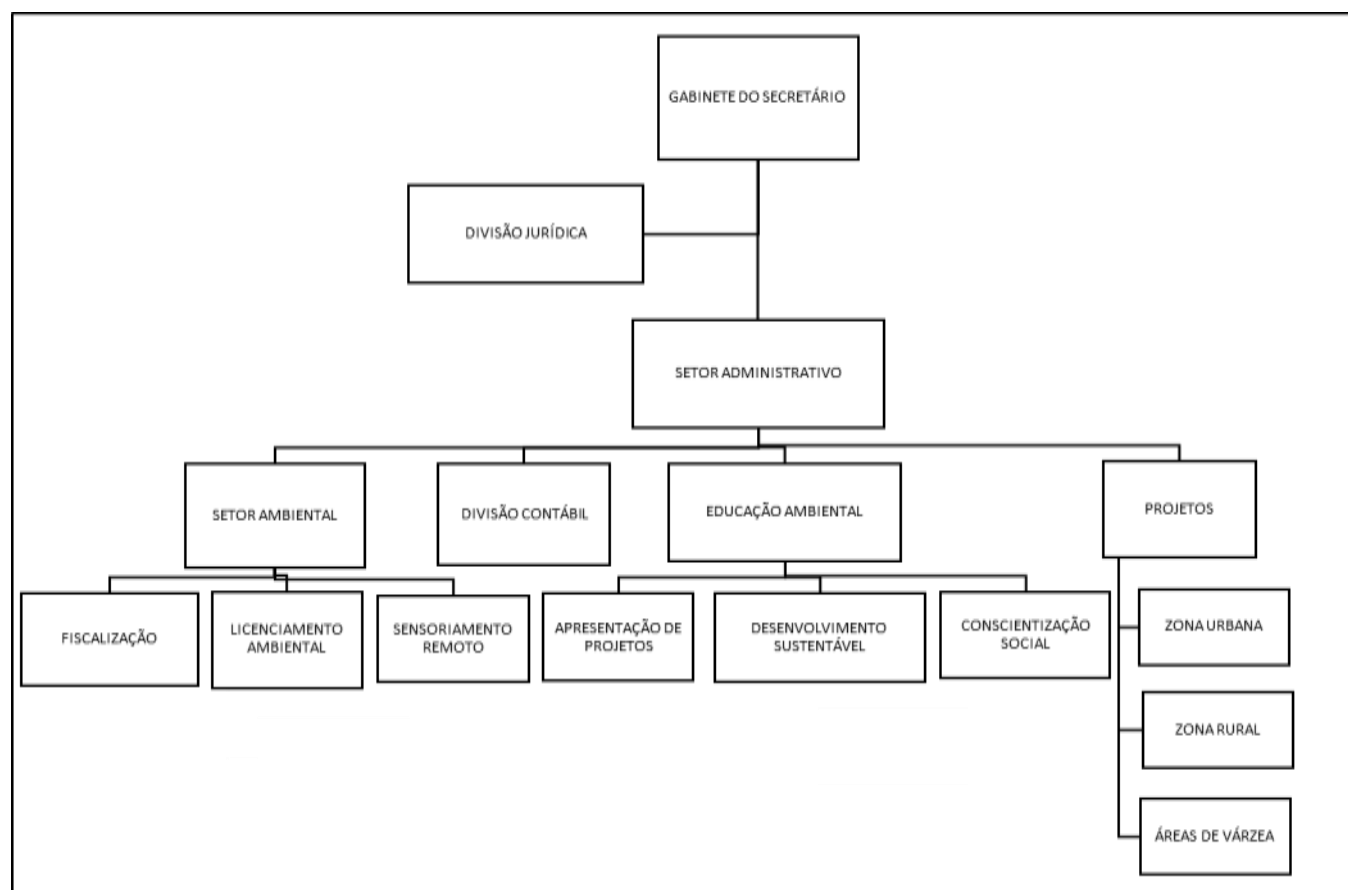
Fonte: (Prefeitura Municipal de Alenquer [Alenquer], 2020).

Pode-se analisar, pelo organograma da secretaria, que não há uma sequência lógica do andamento dos processos internos, o que ocasiona o mau funcionamento. Percebe-se, também, que não há uma real divisão hierárquica entre as áreas funcionais e as atividades que são exercidas, não deixando explícita a estrutura de autoridade e responsabilidade. O modelo de organograma utilizado demonstra que o mesmo foi criado de acordo com o fluxo de entradas de processos, ou seja, o processo chega à recepção, passa pelo administrativo e depois se divide para os setores.

A localização do setor administrativo no organograma se dá em nível operacional, o que o impossibilita de exercer tais atividades, pois quando esse setor se encontra em um nível de comando baixo, acaba não tendo acesso às informações necessárias para planejar, dirigir, coordenar e controlar, já que não tem uma visão mais ampla das situações em que se encontra a secretaria. O ideal é que o setor administrativo seja realocado para o nível tático, onde seria estabelecida uma ponte entre o secretário e o nível operacional. Esta interação resultaria em maior eficiência nos processos e trabalhos da organização, haja vista que o setor administrativo norteia os funcionários, de modo que se evite o desvio dos objetivos organizacionais, e assim sejam alcançados de forma mais efetiva.

Todavia, no intuito de mitigar as falhas detectadas no organograma utilizado pela secretaria, sugere-se um novo organograma (Figura 3).

**Figura 3:** Organograma proposto.



Fonte: Autores.

Neste novo organograma, o setor Administrativo é realocado para uma posição mais adequada, localizada no nível tático, onde poderá exercer as funções administrativas de planejar, dirigir, coordenar e controlar, de forma mais eficaz. Além

disso, o setor Divisão Jurídica fica estabelecido como *staff*, ou seja, fica evidenciado que ele só presta serviços para a organização e não faz parte da mesma, diferentemente do que se apresenta no organograma atual da organização.

Ademais, dividiu-se o setor Divisão de Educação Ambiental e Projetos em dois setores distintos, de modo que o setor de Educação Ambiental se torna o responsável por apresentar os projetos desenvolvidos na organização, mostrando à população sua importância e como eles contribuiriam com a comunidade. Outra responsabilidade será disseminar o desenvolvimento sustentável, mostrando assim que é possível ampliar o poder econômico da região e preservar o meio ambiente. E dessa forma trabalha-se a conscientização por meio de palestras e/ou outros métodos, a fim de incentivar a sociedade alenquerense a buscar o desenvolvimento econômico de forma mais sustentável.

Já o setor de projetos poderá dar maior importância e atenção aos projetos que estão em vigor e expandir a capacidade de elaborar outros, para as zonas urbana, rural e áreas de várzea, segundo as suas carências, além de implementá-los da maneira mais eficiente possível, uma vez que seriam adequados a cada zona, levando em consideração suas especificidades, tornando assim todo o processo mais eficiente.

Muitos destes problemas podem ser relacionados à classe 1, que mostra os problemas de rotatividade da chefia, a função dos entrevistados, as limitações ao seu trabalho e a visão futura da organização. Segundo o entrevistado H, o secretário é designado pelo prefeito, e como há instabilidade política no município, a saída do prefeito faz com que haja rotatividade no cargo e mudanças nos projetos e programas para a secretaria. Neste sentido, 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). O resultado das mudanças gera o embate de ideias e de opiniões entre os servidores e os ocupantes temporários dos cargos, gerando-se conflitos internos que provocam o desperdício dos recursos organizacionais.

A ocorrência de conflitos gera falhas e ineficiências, que expõem a tentativa de ruptura e necessidade de aprender a se adaptar para inovar na prestação dos serviços públicos. Para tanto, os entrevistados alegaram que demandam melhorias nos salários, nas condições de trabalho, na qualificação dos servidores, na estrutura e recursos administrativos e na valorização profissional, que contribuiriam para melhorar o desempenho das ações organizacionais.

Segundo o entrevistado W, necessita-se de mais qualificação técnica dos servidores; já para o entrevistado Y, a qualificação dentro do órgão ambiental é privilégio de poucos, pois não há cursos regulares de desenvolvimento profissional. Segundo o entrevistado X, isso ocorre por falta de meritocracia. Para o entrevistado X, por ser uma organização que se depara diariamente com novos desafios, isto pode ser visto como uma desvantagem, pois os servidores são privados de métodos mais recentes, inovadores e eficientes na geração de maior aprendizado. Em vista disso, os servidores acabam desmotivados, havendo redução da eficiência, da criatividade e da inovação organizacional. O resultado é que alguns dos entrevistados alegaram poder optar por mudar de cidade ou de emprego.

Para aqueles que pretendem continuar, há a esperança de se possam melhorar as condições de organização interna, de recursos financeiros e de estímulos à qualificação. Estes elementos mostram que os cargos não estão oferecendo expectativas de promoções relacionadas ao desempenho e à conformidade às normas organizacionais, logo se criam desincentivos que corrompem o comportamento e o desempenho organizacional (Evans & Rauch, 1999). Portanto, a falta desses incentivos e a presença de salários pouco compensadores podem estar criando um ambiente favorável à captura dos servidores por grupos de interesses e ao não seguimento das normas organizacionais.

Estes fatores vão de encontro aos elementos descritivos da classe 3, que agrupa 21,4% dos elementos explicativos. Agrupa elementos descritivos das funções, da seleção, da comunicação, do trabalho em equipe e do clima organizacional. Os respondentes alegaram que ingressaram no serviço público por meio de concurso, processo que assegura a construção de uma burocracia formada por profissionais qualificados e estáveis que ajudam a gerar coerência corporativa e compartilhamento de



habilidades (Evans & Rauch, 1999; Pires et al., 2016). Entretanto, a falta de uma carreira que ofereça incentivos de longo prazo pode estar favorecendo a fuga dos servidores, e o reflexo pode estar dando-se na entrega dos serviços públicos.

Em vista disso, não basta apenas que o indivíduo esteja preparado para assumir funções públicas, ele deve encontrar condições favoráveis para se comprometer com as funções públicas. Portanto, o concurso assegura a seleção de profissionais qualificados, mas as condições de trabalho nem sempre propiciam o melhor desempenho e comprometimento desses profissionais, o que se reflete na autonomia e inovação dos serviços públicos, bem como na maior ou menor necessidade de normas para orientar os agentes públicos. Assim, a ideia de capacidade de coordenação repousa sobre as características da burocracia de carreira, mas pouco se fala sobre a estrutura e organização do trabalho dessa burocracia, e desse modo a organização interna acaba refletindo-se mais na coordenação organizacional.

Então, por mais que a burocracia esteja apta a assumir funções de liderança, a falta de remuneração condizente com as funções leva os atores a optar por não assumir tais cargos, fato que limita o poder de inovação e autonomia das organizações públicas, tornando-as implementadoras e pouco comprometidas com as ações, o que faz com que o Estado perca o papel de ator-chave na estrutura de coordenação interorganizacional (Ramos & Milanesi, 2020). Assim, não basta haver uma boa burocracia para mediar e captar interesses de modo a permitir inovar nas ações governamentais, pois ela deve estar organizada e remunerada de acordo com as responsabilidades organizacionais para não ser capturada por grupos de interesse.

#### **4. Considerações Finais**

Em busca de analisar as capacidades, as condições internas de organização e de relacionamento da Secretaria de Meio Ambiente do município de Alenquer, na perspectiva de aprofundar o entendimento acerca dos desafios da coordenação das ações públicas no contexto amazônico, os resultados mostraram que a organização estudada apresentava algumas falhas, sobretudo na organização e relacionamento internos. Essas falhas comprometem o desenvolvimento de uma estrutura de coordenação eficiente.

A falta de um delineamento organizacional eficiente inviabiliza a clara identificação da estrutura de autoridade e responsabilidade, fazendo com que os atores atuem de forma individualizada. Além do mais, a rotatividade dos coordenadores setoriais leva as equipes internas a seguir políticas ou ideias com as quais estão comprometidas. À vista disso, esses servidores passam a trabalhar para inibir mudanças nas políticas com as quais estão comprometidos, provocando desvios, duplicidade de objetivos e conflitos internos que limitam a capacidade de gerar uma estrutura de coordenação que interligue diferentes setores, programas e projetos.

Quanto à organização interna, esta se apresenta de forma desorganizada, tornando dificultosa a compreensão das relações hierárquicas e do desenvolvimento dos processos realizados pela secretaria. À vista disso, é de suma importância que a secretaria desenvolva novos métodos que estimulem o trabalho em equipe entre os setores e promovam mudanças na questão motivacional dos funcionários, pois o trabalho em equipe é mais efetivo na busca e alcance dos objetivos organizacionais.

Logo, este trabalho mostra que capacidade de coordenação não repousa apenas sobre as características da burocracia de carreira, mas também sobre a organização e o relacionamento entre as diferentes áreas funcionais, bem como que o contexto em que a organização se encontra impacta, de forma direta, o desempenho organizacional. Para tornar este trabalho mais relevante, seria de suma importância que o estudo fosse realizado nos municípios próximos, para determinar se tais limitantes organizacionais também estão presentes em outras realidades.

#### **Referências**

Acemoglu, D. (2005). Politics and economics in weak and strong states. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1199–1226. <https://doi.org/10.1016/j>

.jmoneco.2005.05.001

- Acemoglu, D. (2008). Oligarchic Versus Democratic Societies. *Journal of the European Economic Association*, 6, 1–44. <https://doi.org/10.2307/40005150>
- Alenquer. (2020, May 11). *Portal da transparência - Órgãos Municipais*. <http://www.alenquer.pa.gov.br/organizacional>
- Angel, H. (2015). Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors. *Policy and Society*, 34(3–4), 197–208. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.003>
- 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>
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo* (70a ed.). Persona.
- Becker, B. K. (2005). Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, 19(53), 71–86. <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047>
- Becker, B. K. (1983). O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In B. K. Becker, R. H. da Costa, & C. B. Silveira (Eds.), *Abordagens políticas da espacialidade*. UFRJ. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000145&pid=S1517-4522200400010000800007&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000145&pid=S1517-4522200400010000800007&lng=en)
- Decreto nº 73.030, de 30 de Outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências., Câmara dos Deputados 11024 (1973). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>
- Brasil. (2015). *SIAB - DATASUS*. Ministério Da Saúde. <http://datasus.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/epidemiologicos/siab>
- Brasil. (2016). *Camara dos Deputados. Arco Norte: um Desafio Logístico* (R. M. ; T. G. de Lúcio Vale, Freitas, & Alberto Pinheiro. (Eds.)). Câmara dos Deputados. [https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/arco\\_norte.pdf](https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/arco_norte.pdf)
- Campos, C. J. G. (2004). Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, 57(5), 611–614. <https://doi.org/10.1590/S0034-71672004000500019>
- Campos, R. (2008). A natureza do espaço para Milton Santos. *Geografares*, 6(6), 155–165. <https://doi.org/10.7147/geo6.1023>
- Coy, M., & Klingler, M. (2014). Frentes pioneiras em transformação: o eixo da BR-163 e os desafios socioambientais. *Revista Territórios e Fronteiras*, 7(0), 1. <https://doi.org/10.22228/rt-f.v7i0.282>
- CPT (Ed.). (2017). *Comissão Pastoral da Terra. Atlas de Conflitos na Amazônia*. Entremares.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativos, Quantitativos e Mistos*. Artmed.
- 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*. 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>
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Garcia, M. C. L., Costa, M. A. de J., Colares, J. A. da C., Sousa, H. A. de, & Santos, M. A. O. (2019). Organizational disconnection and its impacts on the effectiveness of public cleaning in the municipality of Alenquer-PA. *ITEGAM- Journal of Engineering and Technology for Industrial Applications (ITEGAM-JETIA)*, 5(18). <https://doi.org/10.5935/2447-0228.20190027>
- Gil, A. (2002). Como elaborar projetos de pesquisa. In *São Paulo* (5a ed.). ATLAS.
- Guimarães, E. (2013). Linguagem verbal e não verbal na malha discursiva. *Bakhtiniana: Revista de Estudos Do Discurso*, 8(2), 124–135. <https://doi.org/10.1590/S2176-45732013000200008>
- Homma, A. K. O. (2003). *História da agricultura na Amazônia: da era pré-colombiana ao terceiro milênio*. Embrapa Informação Tecnológica. <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/109082>
- IBGE. (2018). *IBGE | Brasil em Síntese | Pará | Alenquer | Panorama*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/alenquer/panorama>
- INEP. (2020). *Desmatamento nos Municípios da Amazônia Legal*. Programa de Monitoramento Da Floresta Amazônica Brasileira Por Satélite. <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>
- Jann, W., & Reichard, C. (2014). Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista Do Serviço Público*, 53(3), 33–52. <https://doi.org/10.21874/RSP.V53I3.288>
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(02), 185. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>
- Marchand, P., & Ratinaud, P. (2012). L’analyse de similitude appliqué aux corpus textuelles: les primaires socialistes pour l’élection présidentielle française. *Actes Des 11eme Journées Internationales d’Analyse Statistique Des Données Textuelles. JADT*, 687–699.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press.

- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161–177. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>
- Oliveira, A. U. de. (2015). A Amazônia e a nova geografia da produção da soja. *Terra Livre*, 1(26), 13–43. <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/206/190>
- 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>
- Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315813653>
- Pires, R., Lotta, G., Vanessa, & Oliveira, E. de (Eds.). (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas*. IPEA.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. de Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Ramos, C., & Milanesi, A. (2020). The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay. *International Review of Administrative Sciences*, 86(2), 261–277. <https://doi.org/10.1177/0020852318763525>
- Ratinaud, P., & Marchand, P. (2012). Application de la méthode ALCESTE aux « gros » corpus et stabilité des « mondes lexicaux » : analyse du « CableGate » avec IRAMUTEQ. *Actes Des 11eme Journées Internationales d'Analyse Statistique Des Données Textuelles*, 835–844.
- Rocha, D., & Deusdará, B. (2005). Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. *Alea : Estudos Neolatinos, Rio de Janeiro*, 7(2), 305–322. <https://doi.org/10.1590/S1517-106X2005000200010>
- 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, H. A. de, Santos, M. A. dos, & Almeida, L. C. P. de. (2021). Governo municipal, lixo e saúde no contexto Amazônico: Até que ponto as capacidades afetam a gestão dos serviços básicos? *Research, Society and Development*, 10(5), e54210515221. <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i5.15221>
- Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 27–45. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>
- 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>