

Aspectos teóricos sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal de São Paulo¹

EDINEI ARAKAKI GUSKUMA²

Resumo

Este artigo pretende caracterizar alguns aspectos da estrutura organizacional da Câmara Municipal de São Paulo, a influência de alguns fatores no seu desenvolvimento e as limitações do modelo escolhido, tendo como base a estrutura desenvolvida em 1948 e a vigente em 2012.

Palavras-Chave: Estrutura organizacional. Organograma. Burocracia. Câmara Municipal de São Paulo.

1 Introdução

O estudo da estrutura organizacional proporciona a efetiva compreensão dos processos de integração e de inter-relação entre seus componentes, expondo padrões institucionais que influenciam o funcionamento da organização e o comportamento dos seus membros.

Os padrões institucionais que definem e regulamentam os processos de consecução de objetivos nas organizações permitem avaliar de que forma se dará a implementação de alguns aspectos da sua estrutura organizacional, tais como o da hierarquia administrativa, a divisão do trabalho, a relação entre unidades funcionais, a magnitude da amplitude de controle, a cadeia escalar, a definição funcional, entre outros.

Este artigo visa, por meio de uma visão crítica, abordar alguns desses aspectos da estrutura organizacional da CMSP - Câmara Municipal de São Paulo, concentrando esforços na identificação e caracterização dos limites do modelo adotado cujos conceitos básicos não sofreram relevantes alterações desde 1948.

1 O autor agradece as contribuições dos consultores Simone Fantucci, Roberto Tadeu Noritomi e Allan Rodrigues Dias que teceram comentários e sugestões importantes para a finalização desse artigo.

2 Graduado em Administração de Empresas pela FEA-USP, Consultor Técnico Legislativo da CMSP.

2 A caracterização da Câmara Municipal na estrutura do Direito

Identificar a natureza da CMSP na estrutura organizacional estabelecida pelo Direito se torna necessário a fim de se compreender como o seu papel no sistema político vigente influencia a maneira como a sua organização interna foi construída ao longo dos anos, sendo importante resgatar, a luz da atual doutrina, conceitos importantes como o de órgão público e das funções típicas e atípicas.

Segundo Di Pietro (2006), órgão público é uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado, sendo a sua existência, com estruturas e atribuições definidas em lei, relacionada a uma necessidade de distribuir racionalmente as inúmeras e complexas atribuições que incumbem ao Estado nos dias de hoje.

Diante desse conceito, nota-se que a CMSP se caracteriza como um órgão público, aspecto esse confirmado por Moraes (2006) ao considerar que a Constituição Federal de 1988, que atribuiu as funções estatais de soberania aos três tradicionais Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), confiou a esses órgãos parcela da autoridade soberana do Estado, garantindo-lhes, dessa forma, autonomia e independência.

Constata-se, portanto, que dentro da estrutura organizacional estabelecida pelo Direito, a CMSP é caracterizada como um órgão público independente e autônomo cuja existência é prevista pelo texto constitucional sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional perante os demais órgãos públicos.

Essas características de independência e autonomia permitem que a CMSP tenha a liberdade de montar a sua própria estrutura organizacional, no exercício da sua função atípica relativa à administração da sua organização interna.

Segundo Moraes (2006), cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas. As funções atípicas da CMSP constituem-se em administrar e julgar, sendo que a primeira ocorre quando o Legislativo dispõe sobre a sua organização e estrutura interna, e a segunda quando exerce a atividade judicante em situações específicas definidas constitucionalmente.

Já as funções típicas constituem-se em duas atividades: legislar e fiscalizar. Paulo (2010) aponta que, no desempenho da função típica legislativa, cabe ao Poder Legislativo, obedecidas as regras constitucionais do processo legislativo, elaborar normas jurídicas gerais e abstratas, e em cumprimento a sua função fiscalizadora, cabe a realização da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo.

As funções atípica de administrar e a típica de legislar descritas pela doutrina jurídica foram incorporadas quando da estruturação organizacional da CMSP por meio da criação de duas macro estruturas responsáveis respectivamente pelas atividades administrativas e parlamentares, as atualmente denominadas Secretaria Geral Administrativa (SGA) e Secretaria Geral Parlamentar (SGP). Desse fato, surge o primeiro aspecto relativo ao desenho organizacional da CMSP, qual seja, a de que a estratégia, no caso a definida por meio do exercício das suas funções típicas e

atípicas, influenciou a sua estruturação interna, conforme o que preceitua a teoria desenvolvida por Alfred Chandler no seu livro *Strategy and Structure* de que a estrutura da organização deve ser orientada pela estratégia adotada. Tal teoria será melhor explorada quando da análise dos organogramas da CMSP dos anos de 1948 e 2012.

3 A Câmara Municipal como organização formal

A CMSP, como um conjunto social com inter-relações determinadas pela estrutura imposta, é conceituada como uma organização, que, segundo Etzioni (1984), caracteriza-se pela divisão do trabalho, poder e responsabilidades, planejada intencionalmente com o intuito de intensificar a realização de objetivos específicos e da presença de um ou mais centros de poder que controlam os esforços realizados pela organização e os dirigem para os seus objetivos. Esses centros de poder necessitam reexaminar continuamente o funcionamento da organização a fim de readequar a sua estrutura tendo como objetivo o aumento da sua eficiência, na utilização dos seus recursos, e eficácia, na realização das suas funções típicas primordiais.

Necessário ressaltar que uma organização é um sistema que, ao atingir as suas metas, produz um elemento identificável que pode ser de alguma maneira utilizado por um outro sistema, ou seja, deverá existir um conjunto de consequências dos processos que ocorrem dentro da organização que influenciam o funcionamento de algum outro sistema, no caso em tela, a sociedade (ETZIONI, 1976).

A CMSP, como organização, deverá, portanto, apresentar resultados proveinentes dos seus processos internos que necessariamente deverão influenciar dois outros sistemas, a saber, o Poder Executivo e a sociedade. Caso não ocorra algum tipo de impacto em algum desses dois sistemas, pode-se inferir que a CMSP não atingiu seus objetivos organizacionais, sendo ineficaz quanto ao exercício das suas funções típicas constitucionalmente definidas.

O conceito de organização pode ser expandido a fim de abranger outras dimensões desse fenômeno social, tais como a existência das organizações formal e informal. Blau (1970) conceitua as organizações formais como aquelas cujas finalidades a serem atingidas, as regras a que seus membros devem obedecer e a estrutura de posição que define as relações entre eles (esquema organizacional) não surgiram espontaneamente durante o curso da interação social, mas foram conscientemente e previamente designadas, para antecipar e guiar as relações e as atividades entre seus membros, ou seja, tais organizações foram formalmente estabelecidas com o propósito de se atingir certas finalidades.

Já a organização informal, segundo Blau (1970) e Lacombe (2003), é formada por grupos, dentro da organização formal, que desenvolvem seus próprios hábitos, valores, normas e relações sociais, conforme seus membros vão convivendo e trabalhando juntos, criando posições informais que norteiam a agregação daqueles que se identificam com determinados aspectos daquele grupo, ou seja, os grupos informais se juntam em razão de um interesse comum, em geral não relacionado aos interesses da organização.

Foi mencionado que a CMSP, como organização, deverá afetar de alguma forma a sociedade, demonstrando assim que suas funções típicas de um organismo legislativo autônomo e independente foram plenamente exercidas. Com base nesse fato, pode-se caracterizar a CMSP como uma organização para o bem-estar público, uma vez que o principal beneficiário das ações efetuadas, no caso o ato de legislar, é a sociedade paulistana. Nesse ponto, Blau (1970, p. 70) aponta uma relevante questão:

A questão imposta pelas organizações para o bem-estar público é uma questão de controle democrático externo – o público deve ter os meios de controlar os fins para que servem essas organizações. Conquanto o controle democrático externo seja essencial, a estrutura interna dessas organizações deveria ser burocrática, governada pelo critério da eficiência [...]. O desafio feito a essas organizações, então, é a manutenção de mecanismos burocráticos eficientes que implementem, com eficácia, os objetivos da comunidade, os quais são escolhidos idealmente – pelo menos em nossa sociedade – por métodos democráticos.

O trecho acima revela dois pontos importantes sobre as organizações formais para o bem-estar público: o controle democrático externo, uma vez que é o público em geral o principal agente a ser atingido pelas atividades exercidas por tais organizações, e a questão da eficiência, definida como um dos objetivos do modelo burocrático organizacional. Esses aspectos devem ser considerados pelas organizações que visam o bem-estar público no momento da construção e funcionamento da sua estrutura organizacional, permitindo a existência de canais de controle democrático externo a serem utilizados pela população e assegurando o respeito ao princípio constitucional da eficiência que deve nortear a administração pública em todas as suas atividades típicas ou atípicas.

4 O modelo burocrático de organização

Uma estrutura social, racionalmente organizada, segundo Etzioni (1976), envolve padrões de atividade claramente definidos, nos quais, segundo um modelo ideal, cada conjunto de atividades está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização. Tal organização seria detentora de uma série de cargos e posições hierárquicas possuidoras de um determinado número de privilégios e obrigações, claramente definidos por meio de regras limitadas e específicas, em que a autoridade é estritamente inerente ao cargo e não à pessoa que ocupa tal papel.

Essas características retratam a organização burocrática cuja fonte de legitimidade deriva do poder racional-legal, e não do poder patriarcal ou carismático, constituindo-se em um sistema social de autoridade legal.

Max Weber foi o principal teórico da abordagem relativa às organizações burocráticas, e segundo Motta (1991), ele não considerou a burocracia como um tipo de sistema social, mas como um tipo de poder ou de dominação, da mesma forma que o

eram o patriarcalismo, o patrimonialismo e o feudalismo. Max Weber distinguiu três tipos ideais de autoridade, a saber: a autoridade legitimada pela tradição, a carismática e a legal. A autoridade legal foi assim descrita por Blau (1970, p. 45):

O terceiro tipo de Weber, a autoridade “legal”, é legitimado por uma crença na supremacia da lei. Este tipo assume a forma de um corpo de normas sociais, formalmente estabelecido, destinado a organizar a conduta na busca racional de finalidades específicas. Em tal sistema, a obediência é devida não a uma pessoa – quer seja um chefe tradicional ou um líder carismático – mas a uma série de princípios impessoais.

Nota-se que para Weber, as organizações formais deveriam se estruturar em torno de leis, que, a princípio, seriam racionais e voltadas para o atendimento de todos, não sendo cabível a prevalência de interesses pessoais a reger as relações funcionais e hierárquicas.

Para Maximiano (2006), todas as organizações formais, isto é, aquelas cuja estrutura e funcionamento são baseadas em regulamentos, podem ser consideradas organizações burocráticas. Tais organizações apresentam três características principais que formariam o chamado tipo ideal de burocracia criado por Max Weber: formalidade, impessoalidade e profissionalismo.

Segundo Motta (1991), o formalismo da burocracia expressa-se no fato de que a autoridade se origina de um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, além de distribuir as atividades a serem executadas de forma sistemática, visando os objetivos previamente traçados. A estrutura organizacional da CMSP possui diversas características que definem o caráter formal das burocracias, que serão a seguir relacionadas tendo como base a conceituação teórica desenvolvida por Motta (1991):

- a. A autoridade deriva de normas racionais-legais, ou seja, a autoridade burocrática é baseada em um sistema de normas legais cuja obediência é imposta por leis, regimentos ou atos. A norma legal define o poder da autoridade burocrática, cujas competências são detalhadas a fim de se delimitar o alcance da sua influência.
- b. As normas são escritas e exaustivas, de forma a cobrir todas as áreas da organização, prevendo a maioria das ocorrências e enquadrando-as dentro de um comportamento pré-definido. Essa característica da organização burocrática almeja determinar o comportamento dos seus membros, na medida em que os mesmos sejam obrigados a pautar as suas ações conforme as diretrizes, normas organizacionais, métodos, rotinas ou regimentos previamente existentes, resultando em uma previsibilidade das suas atitudes que colaboram para uma maior precisão no desenvolvimento dos trabalhos. O processo legislativo da CMSP configura-se num exemplo em que as normas se apresentam positivadas, devendo, a priori, ser regimentalmente seguidas ao longo dos trabalhos.
- c. Existência do caráter hierárquico que implica na relação de subordinação entre todos os membros da organização, ou seja, ocorre a subordinação mútua das auto-

ridades em um sistema em que todos devem prestar contas a um nível hierárquico superior, sendo que no caso da CMSP o último nível hierárquico é representado pela Mesa Diretora. Essa característica define os níveis de autoridade verticalmente, apresentando uma forma piramidal quando da representação gráfica da organização. Será verificado a existência dessas formas piramidais nos organogramas da CMSP nos anos de 1948 e 2012, o que comprova o seu caráter burocrático relativo à sua estruturação hierárquica.

- d. O modelo burocrático apresenta uma divisão horizontal do trabalho, na qual as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem alcançados, em um processo de departamentalização que visa agrupar as diferentes atividades em áreas com características semelhantes. Na CMSP é clara a divisão em duas vertentes, a administrativa e a relacionada ao processo legislativo, fato esse constatado na estrutura organizacional definida pela Resolução nº 3 de 1948 e que se manteve até 2012.

Maximiano (2006) afirma que as relações pessoais que integram as organizações burocráticas são governadas pelos cargos que tais pessoas ocupam e pelos direitos e deveres investidos nesse cargo. Aquele investido em um cargo que possua autoridade tem o seu poder delimitado pela legislação, e a obediência dos seus eventuais subordinados não lhe é devida pessoalmente, mas ao cargo que ocupa. Esses aspectos caracterizam o caráter impessoal das organizações, em que o poder de cada indivíduo não é derivado da sua figura pessoal, como ocorre na liderança carismática, e nem é proveniente de um direito familiar ou hereditário, como no poder tradicional, mas sim da norma criadora do cargo que institui as atribuições do mesmo.

O profissionalismo, em uma organização burocrática, se relaciona ao fato de que o direito de ocupar um cargo nesse tipo de sistema social se baseia na qualificação e capacidade técnica do indivíduo, impedindo que motivos parciais e subjetivos interfiram nesse processo de escolha. Esse aspecto é observado na CMSP quando se analisa o processo de formação do corpo de funcionários estatutários cujo direito à investidura no cargo público se deu por meio de concurso de provas e títulos, em que eram mensurados de forma objetiva e imparcial a capacidade e qualificação técnica dos candidatos.

Em alguns momentos o profissionalismo e o caráter impessoal acima mencionados podem se sobrepor, conforme aponta Motta (1991, p. 33):

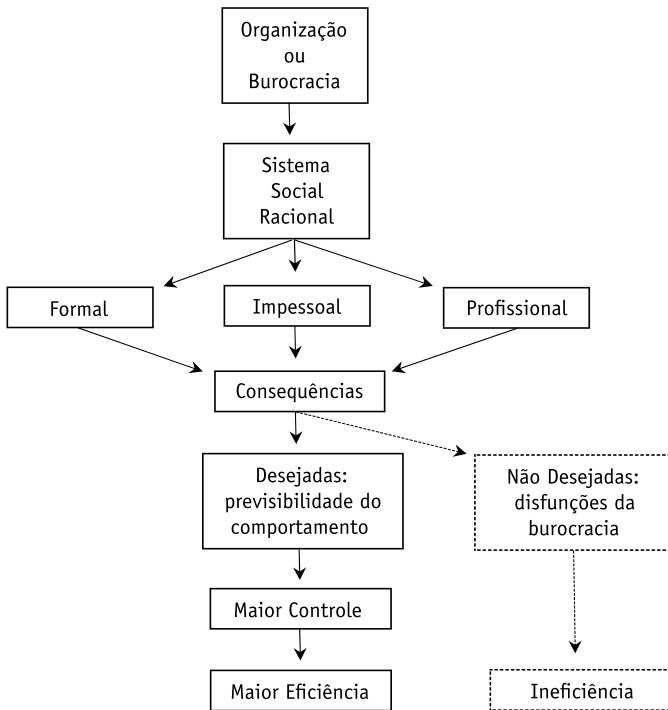
Um aspecto essencial através do qual se expressa o caráter impessoal das burocracias refere-se à forma de escolha dos funcionários. Nos sistemas não burocráticos, os administradores são escolhidos de acordo com critérios eminentemente irracionais. Fatores como linhagem, prestígio social e relações sociais determinarão a escolha. O novo rei ou o senhor feudal é escolhido porque é filho primogênito do último soberano. Na empresa familiar, o filho sucede o pai por direito hereditário. Esse mesmo filho, parentes e afilhados são colocados em postos de relevo dentro da empresa, sem serem levadas em consideração sua competência e sua habilitação para o cargo.

A análise das características da organização burocrática efetuada até esse momento teve como base o tipo ideal de burocracia conceituado por Max Weber. Vários autores, tais como Charles Perrow, William Roth e Robert K. Merton analisaram o modelo proposto por Weber e identificaram as chamadas disfunções da burocracia, que seriam os problemas ocasionados por esse modelo e que hoje impõem a conotação negativa que o termo burocracia carrega junto a sociedade.

Algumas das principais disfunções da burocracia elencadas por Maximiano (2006) se referem à valorização excessiva dos regulamentos; excesso de formalidades e regras; resistência a mudanças; despersonalização das relações humanas; desestímulo à inovação; defesa de interesses pessoais dentro da organização; hierarquia e individualismo que realça vaidades e estimula a luta pelo poder; autonomia reduzida dos funcionários; eficiência não mensurada por meio de resultados alcançados, entre outros.

O modelo de burocracia do tipo ideal prevê um sistema social racional que visa à eficiência da organização, entretanto, existem consequências não esperadas do modelo que resultam nas disfunções da burocracia, gerando ineficiência e conflitos organizacionais, conforme demonstra resumidamente o esquema apresentado na figura 1.

Figura 1 - O Sistema Burocrático



Fonte: MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. INTRODUÇÃO À ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA. 7. ED. SÃO PAULO. BRASILIENSE, 1991. p. 52.

5 A estrutura organizacional da CMSP

A estrutura organizacional, conforme define Chiavenato (2004), é o modo como as atividades da organização são divididas, organizadas e coordenadas, constituindo-se na arquitetura que garante a divisão e coordenação das funções dos integrantes da organização.

A representação dessa estrutura é feita por meio do organograma, que segundo Mattos (1975), é um gráfico representativo dos órgãos ou unidades que integram uma determinada organização e de suas interdependências, ou seja, das respectivas relações hierárquicas de autoridade, subordinação, coordenação, vinculação e assessoria, tendo como princípios básicos de elaboração proposto por Lacombe (2003) a simplicidade, padronização e atualização.

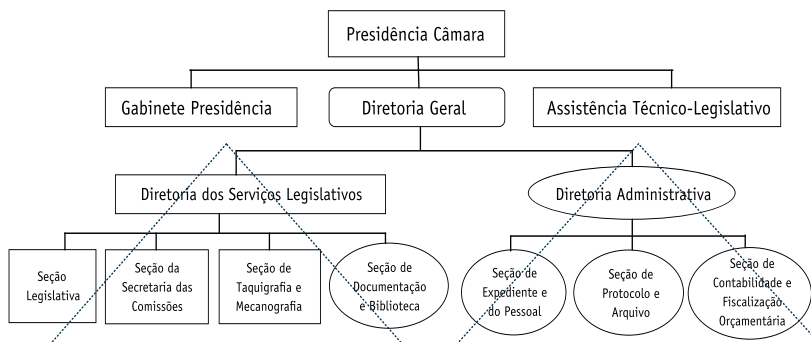
A seguir será analisado a estrutura organizacional da CMSP em dois momentos a fim de se verificar que os principais conceitos teóricos utilizados na sua construção em 1948 foram mantidos na sua atual configuração em 2012.

O ano de 1948 foi escolhido por se tratar do primeiro ano em que ocorreu o reestabelecimento das Assembleias Legislativas e Câmara Municipais no Brasil após a saída de Getúlio Vargas do poder. Segundo Prestes Filho (2010, p. 124), “em setembro de 1947, a Lei Orgânica dos Municípios, decretada pela Assembleia Legislativa de São Paulo e promulgada pelo governador do Estado, determinava que a instalação das Câmaras Municipais ocorreria no primeiro dia de janeiro do primeiro ano de cada quadriênio, sob a presidência do juiz eleitoral competente”. Em 1º de setembro de 1948 foi publicada a Resolução nº 5 em que a CMSP estruturava a sua organização interna nos seguintes termos:

Artigo 6ª – São diretamente subordinados à Presidência da Câmara o Gabinete da Presidência, a Assistência Técnico-Legislativo e a Diretoria Geral da Secretaria.

Com base na resolução acima mencionada, foi elaborado o organograma da CMSP vigente em 1948, que apresentava a seguinte configuração:

Figura 2 - Estrutura Organizacional da CMSP em 1948



FONTE: RESOLUÇÃO Nº 3 DE 1º DE SETEMBRO DE 1948, ELABORAÇÃO DO AUTOR.

Analisando-se a figura 2 é possível constatar que, a exceção da área de fiscalização orçamentária, a estrutura foi construída de modo a separar os órgãos administrativos, no caso a Diretoria Administrativa, dos vinculados diretamente à função legislativa, representados no organograma pela Diretoria dos Serviços Legislativos. Essa divisão coincide com a dupla função do Poder Legislativo, qual seja, a de legislar, quando no exercício da sua função típica, e a de administrar sua organização interna, quando cumpre a sua função atípica. Nota-se, portanto, que a estratégia, definida por Daft (2007, p. 176) como “o plano de ação que prescreve a alocação de recursos e outras atividades para lidar com o ambiente e ajudar a organização a alcançar suas metas”, fora delimitada pelas funções a serem exercidas pela CMSP, sendo capaz de influenciar a construção da sua estrutura organizacional, conforme preconiza a teoria de Alfred Chandler de que a estrutura deve ser orientada pela estratégia da organização.

[...] se seu mercado é similar ao atual, então sua produção e venda pode ser manejada através do departamento existente. Se o mercado é um pouco diferente, um novo departamento pode e deve ser criado. A chegada dessa nova estratégia e com ela a nova estrutura é de extrema importância para a saúde atual e o futuro crescimento da economia americana. (Chandler, 1962, p. 394)³

O trecho acima, retirado da obra *Strategy and Structure*, sintetiza o conceito chave da teoria de Chandler (op. cit.) ao afirmar que uma nova estrutura deve ser elaborada no momento da ocorrência de alguma alteração no mercado em que a organização atua, ou seja, a mudança do ambiente faz surgir uma nova estratégia de ação que deve ser acompanhada pela construção de uma nova estrutura organizacional.

Cabe ressaltar que tal teoria foi desenvolvida por meio de estudos de organizações americanas da iniciativa privada, sendo esse o motivo do uso de termos como produção, vendas e mercado, mas sua aplicação a órgãos públicos é perfeitamente plausível, tendo em vista que a administração pública é fortemente influenciada pelas teorias desenvolvidas pela administração empresarial, conforme explica Denhardt (2012, p. 17),

[...] outros autores argumentam que o comportamento dos indivíduos dentro das organizações e o comportamento das próprias organizações são muito parecidos, independentemente do tipo de organização sob análise. A abordagem genérica à análise organizacional também atraiu muitos seguidores e de fato criou

3 “[...] if its market is similar to that of the current line, then its production and sale can be handled through an existing division. If the market is quite different, a new division can and should be formed. The coming of this new strategy and with it the new structure is of paramount importance to the present health and future growth of the American economy.” (Chandler, 1962, p. 394)

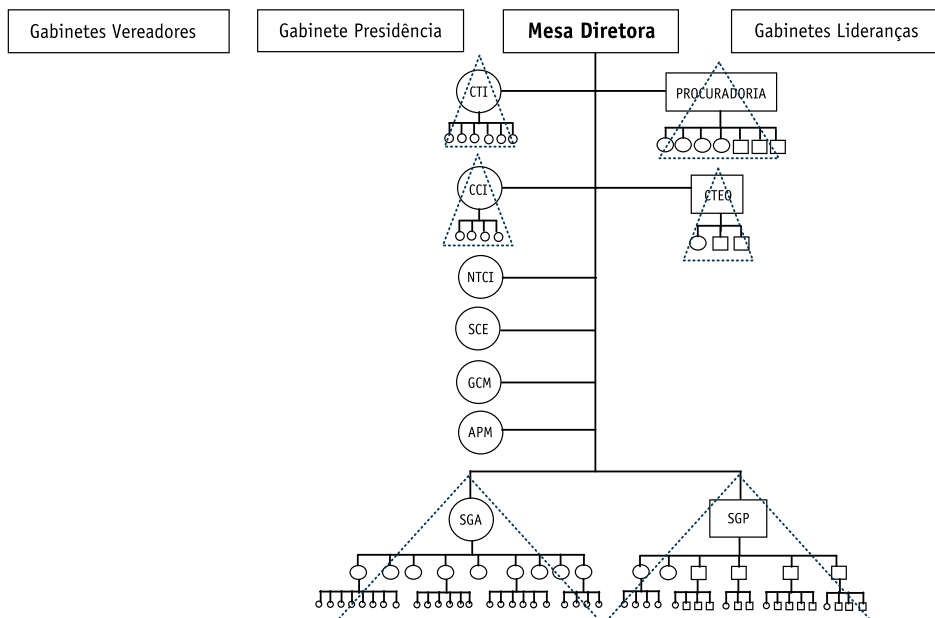
uma área de estudos interdisciplinar que se aproveita do trabalho nos campos da gestão de negócios, administração pública, sociologia organizacional, psicologia industrial e vários outros.

As duas macro estruturas internas criadas em 1948 referentes às atividades legislativas e administrativas se mantiveram no organograma da CMSP em 2012, conforme se verifica por meio da figura 3.

As macro estruturas que no organograma da CMSP vigente em 1948 eram representadas pela Diretoria dos Serviços Legislativos, estrutura legislativa, e Diretoria Administrativa, estrutura administrativa, permaneceram na estrutura organizacional de 2012, apresentando alteração nas denominações para Secretaria Geral Parlamentar e Secretaria Geral Administrativa, respectivamente. Além disso, nota-se um aumento considerável no número de departamentos ligados diretamente à Mesa Diretora, que em 1948, desconsiderando o gabinete da presidência, consistiam em apenas dois, a Diretoria Geral e a Assistência Técnico-Legislativo, e em 2012 totalizavam dez áreas distintas, o que demonstra uma elevação na amplitude de controle da estrutura organizacional da CMSP. Esse aumento da estrutura é explicado pela ampliação do rol de competências privativas do órgão legislativo, que se resumiam a apenas seis incisos constantes do artigo 34 da Lei nº 1 de 1947. Já a Lei Orgânica Municipal vigente em 2012, apresenta, no seu artigo 14, as atuais competências privativas da CMSP que totalizam vinte e dois incisos. Essa ampliação das competências da CMSP resultou em uma demanda maior de recursos e a necessidade de uma estrutura que atenda ao crescimento das responsabilidades impostas pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Outro aspecto conceitual que não se alterou durante esse período diz respeito à departamentalização funcional adotada pela estrutura da CMSP. Segundo Maximiano (2006), a divisão do trabalho é um processo por meio do qual as tarefas são divididas em partes ou unidades menores, sendo distribuídas a diferentes grupos de trabalho, que são conhecidos genericamente como departamentos. A departamentalização funcional, ou por função ou propósito, consiste em agrupar num mesmo órgão ou departamento, as atividades semelhantes ou de mesma natureza, também ditas de mesma especialidade (Lacombe, 2003). Esse processo de agrupamento de atividades possuidoras de características comuns entre si resulta no desenvolvimento de uma estrutura funcional, que no caso da CMSP é nitidamente baseada nas suas funções legislativa e administrativa.

Figura 3 - Estrutura Organizacional da CMSP em 2012



FONTE: [HTTP://WWW2.CAMARA.SP.GOV.BR/DCE/ORGANOGRAMA_CMSP.PDF](http://www2.camara.sp.gov.br/DCE/ORGANOGRAMA_CMSP.PDF), ELABORAÇÃO DO AUTOR.

Chiavenato (2004) e Daft (2007) elencam algumas limitações da estrutura burocrática funcional, tais como a subobjetivação, em que cada departamento possui seus próprios objetivos táticos e departamentais com diferentes prioridades, favorecendo o isolamento dos demais órgãos, o que ocasiona o surgimento de barreiras e conflitos; cada departamento se torna introversivo, voltado para si mesmo, fazendo com que os objetivos gerais da organização fiquem relegados a um plano secundário, não existindo uma responsabilização pelos resultados globais; a integração é imposta pela hierarquia, ou seja, raramente existe a cooperação ou comunicação mais estreita entre as unidades funcionais; decisões concentradas no topo, gerando uma resposta mais lenta às mudanças externas; visão limitada dos objetivos gerais organizacionais; as cadeias de comando são separadas abaixo do topo da organização, fazendo com que as decisões que envolvam mais de um departamento se acumulem no topo; a ênfase na especialização do trabalho e a divisão de mão de obra pode gerar tarefas rotineiras, que não motivam os funcionários; os funcionários tendem a focar os objetivos departamentais em detrimento das metas organizacionais.

A organização burocrática produz uma estrutura organizacional mecanicista, possuindo como características a ênfase na especialização funcional, um claro desenho hierárquico piramidal, alto caráter formal das relações por meio de normas e regulamentos, processos metodicamente desenhados, resultando no surgimento dos aspectos relativos às disfunções da burocracia.

Gareth Morgan, no seu livro *Imagens da Organização*, ao analisar o fenômeno da mecanização, se utilizou do termo máquina como metáfora das organizações burocráticas que possuem limitações intrínsecas ao seu modelo estrutural em relação às responsabilidades dos cargos.

Definições mecanicistas de responsabilidades dos cargos podem encorajar muitos membros da organização a adotar atitudes de descaso e de não-questionamento do tipo “Não é minha obrigação preocupar-me com isso”, “Isso é responsabilidade sua, não minha”, ou “Estou aqui para cumprir ordens”. Embora estes problemas sejam muitas vezes vistos como resultado de má execução ou de atitudes “trazidas para o trabalho” pelos empregados, elas, na realidade, são inerentes à abordagem mecanicista. (Morgan, 2006, p. 52)

O modelo burocrático de organização é inerente às organizações públicas, não sendo característica particular do Poder Legislativo, mas sim, herdado, em parte, da administração patrimonialista e principalmente da administração burocrática que, durante muitas décadas, norteou as escolhas feitas por aqueles que seriam responsáveis pela estruturação organizacional das instituições públicas. Abaixo segue um trecho em que Chiavenato demonstra que é comum a burocracia de máquina ser encontrada em organizações governamentais:

Burocracia de máquina. É comum em organizações de produção em massa e agências governamentais, cujos membros executam tarefas especializadas e padronizadas para acompanhar estratégias programadas. Existe uma hierarquia de autoridade e um nível intermediário bastante ampliado. A departamentalização é geralmente funcional, e o pessoal de linha é assessorado por muitos componentes de staff. A autoridade para decidir é geralmente concentrada na cúpula e a descentralização é mínima. (Chiavenato, 2004, p. 358)

6 Considerações Finais

A estrutura da CMSP, de forte inspiração burocrática, é derivada de uma visão mecanicista de organização, enfatizada pela estrutura hierárquica formal e funcionalmente departamentalizada, em que os órgãos componentes dispõem de certa autonomia gerencial, fazendo com que cada área atue, em alguns momentos, de forma isolada do contexto organizacional. A divisão do trabalho é baseada em um elevado grau de especialização, prevalecendo o formalismo cuja rigidez se dá por meio do estrito cumprimento das regras e regulamentos, além da existência de uma estrutura vertical tradicional, em formato piramidal.

A dimensão estratégica influenciou a dimensão administrativa-organizacional da CMSP, ou seja, a estratégia delimitada pelas funções típicas e atípicas, legislativas e administrativas respectivamente, foram consideradas quando da construção da sua

estrutura organizacional, que enfatizou a divisão em duas macro estruturas relativas ao processo legislativo e administrativo, quais sejam, a Secretaria Geral Parlamentar e a Secretaria Geral Administrativa.

Como a maioria das instituições públicas, esse desenho organizacional burocrático foi herdado dos modelos de administração patrimonialista e burocrática que influenciaram a estruturação de toda uma geração de organizações governamentais.

Abstract

This paper intends to describe some aspects of the Câmara Municipal de São Paulo organizational structure, the influence of some factors on its development and the limits of the chosen model, based on the structure developed in 1948 and the current one in 2012.

Keywords: Organizational structure. Organizational chart. Bureaucracy. Câmara Municipal de São Paulo.

Referências Bibliográficas

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito Administrativo Descomplicado*. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.

BLAU, P. M.; SCOTT, W.R. *Organizações Formais*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1970.

CHANDLER, A. D. *Strategy and Structure: chapters in the history of the American industrial enterprise*. 1. ed. [S.l.]:MIT Press, 1962.

CHIAVENATO, I. *Administração nos novos tempos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DAFT, R. L. *Administração*. 6. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

DALE, E.; URWICK L. F. *Organização e Assessoria*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1971.

DENHARDT, R. B. *Teorias da Administração Pública*. Tradução da 6º edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ETZIONI, A. *Organizações Modernas*. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

_____. (Org.). *Organizações Complexas*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1976.

- LACOMBE, F.; HEILBORN, G. **Administração: princípios e tendências**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- LOUREIRO, M. R. et al (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Teoria das Organizações**. 4.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- MATTOS, A. M. **Organização: uma visão global**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 1.ed.São Paulo: Atlas, 2009.
- _____. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORGAN, G. **Imagens da Organização**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 5. ed. São Paulo: Método, 2010.
- PETERS, B. G.; JON, P. (Org.). **Administração Pública: coletânea**. 1. ed. Brasília: Unesp, 2010.
- PRESTES FILHO, U. de F. **Câmara Municipal de São Paulo: 450 anos de história**. São Paulo, 2010.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 1, de 18 de setembro de 1947. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1947/lei%20n.1,%20de%2018.09.1947.htm>>. Acesso em: 17 set. 2012.
- SÃO PAULO (Município). VII Consolidação do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo: aprovado pela Resolução nº 2 de 1991 e atualizado até a Resolução nº 4 de 2010. São Paulo.
- _____. Resolução nº 3, de 1 de setembro de 1948. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/resolucoesmsp/RC348.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2012