Revista Femass
ISSN 2675-6056
eISSN 2675-6153
Número 2, jul./dez. 2020

CONTINUIDADE E DESCONTINUIDADE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO DE CASO EM MACAÉ-RJ

CYRO RODRIGUES BARRETO
Mestre em Sistemas de Gestão (UFF)
E-mail: cyrobarreto@gmail.com
https://orcid.org/0000-0001-8899-8706

FABIANA MOREIRA LOULA
Pós-graduada em Gestão Pública (FeMASS)
E-mail: fabiloula@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-4709-912X

KHRISTIANO BOQUIMPANI CUCO CALVELLI
Pós-graduado em Gestão Pública (FeMASS)
E-mail: k.boquimpani@yahoo.com.br
https://orcid.org/0000-0002-1051-6241

Artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Resumo: Analisou-se a continuidade e a descontinuidade político-administrativa, por meio de estudo bibliográfico, seguido de um estudo de caso. De maneira geral, verificou-se a predominância de descontinuidades evidenciadas nas trocas de gestões no serviço público ao longo dos anos, sendo apontadas como uma marca do processo político brasileiro, causadora de retrocessos na administração, perda de saber institucional e desperdício de recursos públicos. Dessa forma, o estudo de caso elaborado buscou analisar alguns aspectos da descontinuidade gerada pelas mudanças político-administrativas, utilizando como objeto uma iniciativa de digitalização de documentos da Prefeitura Municipal de Macaé, RJ, por reunir aspectos relevantes apresentados na revisão de literatura.
Palavras-chave: Administração Pública. Continuidade. Descontinuidade.

Abstract: Analizes approaches the political-administrative continuity and discontinuity, having a bibliographic study as methodology, confirmed through a case study. In general, there was a predominance of discontinuities, as evidenced by the changes in public service management over the years, being identified as a mark of the Brazilian political process, causing administrative backtracking, loss of institutional knowledge and waste of public resources. Thus, the case study drawn up here attempted to analyze some aspects of the discontinuity generated by the political--administrative changes, using as an object a digitization initiative of documents from the City Hall of Macaé-RJ, since it gathers relevant aspects presented in the literature review.
Keywords: Public Administration. Continuity. Discontinuity.

1 INTRODUÇÃO

A cada transição de gestores públicos, surge, nos mais diversos cenários, o questionamento quanto à continuidade ou à descontinuidade administrativa das políticas implementadas anteriormente. Esse debate acontece em todas as esferas e, habitualmente, alcança maior destaque com a aproximação dos pleitos eleitorais. Nacif (2015) trata a descontinuidade como um dos grandes problemas brasileiros, sendo uma marca maior da falta de amadurecimento institucional do país, dizendo parecer ser uma "praga invencível". Nogueira (2006) discute sobre um enraizamento da descontinuidade na prática e no discurso do cotidiano, que parece resistir às seguidas tentativas de reforma administrativa.

Nesse contexto, Nogueira (2006) relata ainda acerca de interrupções de iniciativas, programas, projetos e obras, bem como a existência de mudanças radicais de prioridades e o "engavetamento" de

planos em curso e futuros em função, muitas vezes, de variáveis políticas, desprezando-se considerações sobre a criticidade e a relevância das ações descontinuadas. Como consequência, há desperdícios de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, que podem gerar impactos nas equipes envolvidas. Esses impactos podem ser ainda ampliados em decorrência da dinâmica estabelecida entre servidores efetivos (concursados), a chegada de novos gestores (eleitos) e servidores temporários (comissionados e contratados).

Para Husadel e Vacovski (2018), paralelo a essa realidade, são somados os desafios inerentes à gestão pública, com a necessidade de gerenciamento de ações rápidas, eficazes e efetivas para atender os anseios da sociedade, ao mesmo tempo em que há estruturas ultrapassadas, burocracia excessiva e soluções engessadas.

A partir dessa perspectiva, Guerra (2018) alerta sobre a violação dos princípios norteadores da Administração Pública definidos pela Constituição (1988): moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, os quais acabam por atacar o direito fundamental à boa administração pública que, no ordenamento jurídico brasileiro, pode ser reconhecido como um direito coletivo, uma vez que traduz a ideia de que o Estado deve satisfazer o interesse público e de que a coletividade espera e deve receber resultados positivos de uma boa administração.

Com isso, a questão da continuidade e da descontinuidade na administração pública torna-se tema recorrente nas políticas públicas brasileiras. Corriqueiramente, o descrédito nos empreendimentos e ações públicas é algo intrínseco à percepção dos cidadãos em decorrência das inúmeras realidades vividas no contexto político nacional de maneira ampla. Silva (2018) contextualiza o momento atual vivido no Brasil, citando uma falência funcional do regime democrático no país, as crises nos setores internos e externos, bem como o desequilíbrio econômico, configurando um novo cenário.

Leiva (2015) retrata uma sensação de distanciamento entre os cidadãos e as instâncias de representação política, que cria uma expectativa de corrupção, em que os interesses particulares parecem estar sobrepostos ao interesse público e, dessa forma, o poder de transformação social que a política possui fica descreditada pelos cidadãos.

O estudo bibliográfico realizado aponta para a literatura escassa sobre este tema, em detrimento da falta de uma consistente tradição de estudos inovadores sobre a questão, uma vez que enfoque maior dos textos existentes dá-se em relação à descontinuidade administrativa, e não numa possível perspectiva de continuidade.

Destarte, este trabalho analisa alguns impactos da descontinuidade gerada pelas mudanças político-administrativas, utilizando como dados de documentos digitalizados cedidos pela Prefeitura Municipal de Macaé/RJ. A escolha desse objeto de estudo deve-se ao fato de que ela reúne aspectos significativos apontados na revisão da literatura, confirmando as premissas de que a descontinuidade pode afetar importantes iniciativas necessárias à eficiente gestão dos recursos públicos.

REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção apresenta os principais conceitos referentes à continuidade e à descontinuidade político-administrativa, abordando um recorte histórico de trabalhos sobre tema por meio de uma revisão da literatura, para fundamentação teórica e bases ao entendimento do contexto a ser desenvolvido.

Segundo Spink (1987), autor apontado como pioneiro na abordagem desse assunto, o conceito de "continuidade e descontinuidade administrativa" refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na administração pública (direta e indireta) a cada mudança de governo e troca de dirigentes, ganhando maior notoriedade, sobretudo, quando o mesmo segmento político não permanece no poder. Recorrentemente, as trocas de comando político levantam questionamentos e incertezas em relação à interrupção ou ao prosseguimento dos trabalhos desenvolvidos pela gestão anterior. Nota-se que o autor não faz uma associação direta entre continuidade administrativa como algo bom e desejável, tampouco entre descontinuidade como algo ruim e indesejável. Afirma que há a necessidade de se compreender o fenômeno, inserindo-o em uma perspectiva histórica.

O tema "descontinuidade", na forma como se pretende abordar neste estudo, foi apresentado por Arosemena (1990), que apontava a

carência de discussões acerca do papel da descontinuidade na problemática organizacional. Esse autor buscou identificar o papel que a descontinuidade administrativa exerce dentro da problemática cultural da organização pública, investigando as influências negativas ou positivas desse fenômeno no desenvolvimento das atividades de uma organização pública.

Avritscher (1995) ressalta o regime democrático como responsável pela abertura de perspectivas para a alternância no poder. Governos de diferentes concepções políticas e ideológicas têm o referendo do voto para implantar os seus respectivos programas de governo. No entanto, a legitimidade do mandato, obtida em votação, não justifica a tomada de decisões relevantes para a sociedade sem uma análise aprofundada sobre os segmentos da população afetados por essas decisões, os impactos causados no funcionamento administrativo dos órgãos públicos, além de mencionar a viabilidade de uma consulta prévia à sociedade civil, quando aplicável.

Limana (1999) é mais incisivo quanto à participação popular nas decisões de governo, sugerindo que a definição de prioridades nos investimentos dos recursos públicos, além do seu acompanhamento na execução, seja feita pela própria população envolvida e interessada, pois, mesmo que ocorram mudanças de governo local, as prioridades seriam da população e não do novo governante.

Em seus estudos, Avritscher (1995) trata a questão da descontinuidade administrativa nas mudanças de governo, colocando em foco diferenças de ideologia e de prioridades programáticas entre prefeitos eleitos como fator fundamental para as descontinuidades administrativas. Sugere ainda que esse processo de mudança deveria ser conduzido pelos governantes eleitos de forma a avançar e não retroceder no processo de consolidação de um projeto político maior da sociedade. Ou seja, favorecer o desenvolvimento e a democracia, com seu pressuposto fundamental de alternância no poder, garantindo a busca da equidade e da justiça social, ampliação dos direitos sociais e participação da população nas decisões do governo.

Em uma nova perspectiva, Paulics e Maluf (2000) indicam a formalização de parcerias num conselho cogestor para minimizar o perigo da descontinuidade quando ocorrem mudanças administrativas.

Spink, Clemente e Keppke (2001) fizeram um estudo do Programa Gestão Pública e Cidadania, criado em 1996, voltado à disseminação e à premiação de práticas públicas e inovadoras. Esse estudo analisou ações governamentais em 89 prefeituras no período de 1995 a 1997 e identificou possíveis fatores que contribuíram de alguma forma para a continuidade dos programas. Constataram que 88% dos programas continuaram, uma surpreendente predominância da continuidade administrativa, sendo pouco relevante o fato de se ter ou não a continuidade política. Os principais fatores apontados pelos autores que promoveram a continuidade foram: fatores políticos (compromisso de campanha partindo de uma plataforma específica); fatores técnicos (apoio da administração pública, competência técnica, resultados); parcerias com outras organizações; além dos impactos positivos do próprio programa e pressão de grupos locais.

Rezende (2004) enumera algumas causas que podem proporcionar a descontinuidade administrativa em decorrência da mudança de gestão, sendo elas: a sólida instituição dos elementos a serem reformados; a resistência organizada de setores afetados; o surgimento de consequências inesperadas; a existência de objetivos, interesses e valores diversificados ou conflitantes; a falta de foco na mudança por parte dos atores estratégicos; as incertezas, ambiguidades e complexidades inerentes à mudança; o deslocamento de objetivos; os movimentos contraditórios de descentralização e coordenação; e a criação de expectativas exageradas.

Em detrimento à carência de discussões apresentada por Arosemena (1990), Nogueira (2006) relata a facilidade de encontrar, na imprensa e na literatura acadêmica, textos ligados às mais diversas áreas que citam a descontinuidade como uma das características essenciais da gestão pública brasileira. Autores como Fisher e Altenfelder (2003), Sposito e Carrano (2003), Miranda (2004) e Vieira (2005) apresentam a descontinuidade administrativa como empecilho ao desenvolvimento de políticas públicas.

Nogueira (2006) afirma que a descontinuidade contém elementos de continuidade, e a continuidade elementos da descontinuidade, explicando que, embora o senso comum aponte como regra a descontinuidade, existem pesquisas que demonstram que há continuidade administrativa mesmo quando existe descontinuidade política e que, na prática, os projetos e as políticas exteriorizam os dois fenômenos

concomitantemente. Esse autor aponta a existência de uma oscilação do grau de descontinuidade conforme o setor da política pública ou das particularidades estruturais da organização estudada, tipo de produto final, desenho institucional e a estabilidade dos cargos de gestão.

Dentro dessa realidade de alternância de poder, Nonato e Neta (2014) discorrem sobre a necessidade dos servidores públicos municipais adentrarem no universo de gestão de pessoas, tendo como proposta o desenvolvimento de capacitações como instrumento de melhoria dos serviços prestados. Tal iniciativa foi motivada pela observação da dificuldade de alcance de metas em decorrência da descontinuidade na administração pública, entre outras problemáticas como falta de planejamento e de conhecimento das legislações, dificuldade de comunicação e relacionamento interpessoal.

Machado, Cotta e Soares (2015) descrevem a descontinuidade como um fenômeno intrínseco a uma democracia representativa, com alternância de pessoas e partidos nos comandos dos governos. Em um cenário tão complexo exposto pela realidade da administração pública de forma geral, Barreto (2016) aborda a necessidade de os gestores identificarem precocemente os riscos e os potenciais de projetos/iniciativas de gestão, alertando para a possibilidade de serem tratados por meio da eliminação ou da mitigação dos seus impactos com vistas a se obter uma taxa de sucesso que possa atender aos requisitos mais prioritários definidos pelos atores envolvidos. Tal afirmativa aplica-se diretamente nas ações governamentais que são refletidas em impactos positivos ou negativos à população.

Amoêdo (2018), candidato à Presidência da República pelo partido NOVO, fez uma declaração[1] sobre a questão da descontinuidade na administração pública brasileira.

> Em uma última preocupação que eu teria em todos os aspectos de governo é a gente não desfazer as coisas boas que foram feitas. No Brasil, normalmente, dá aquela impressão de que quando entra um novo governante, ele quer colocar o seu programa e mesmo que um programa esteja indo bem, mas aquele programa tem um outro pai, um outro político, ele quer descontinuar aquilo porque parece que ele vai estar ajudando o outro político.

[1] Vídeo postado na rede social Facebook, em 26/07/2018, às 13h03min na página oficial do político João Amoêdo (NOVO).

> Então, a gente tem sempre um ciclo muito curto. Então eu acho que tudo que foi bem feito tem que ser mantido. E um sistema de avaliação para a gente estar efetivamente vendo os resultados que estão acontecendo".

Os pontos de destaque da literatura da continuidade e da descontinuidade administrativa estudada estão sintetizados na Tabela 1:

Tabela 1 - Resumo da literatura continuidade/descontinuidade política-administrativa

ANÁLISE	DESCRIÇÃO
ORIGEM	Em muitos casos, observa-se a necessidade de cada nova gestão de apresentar soluções novas (não necessariamente inovadoras, mas que tenham sua marca). Verifica-se, de uma maneira ampla, a descontinuidade administrativa ligada ao clientelismo e ao personalismo característicos da administração pública brasileira. Identifica-se genericamente certo excesso no número de cargos de confiança (comissionados) nas administrações públicas. **Principais Autores:** Arosemena (1990); Mendonça (2001); Collares, et al.(1999); Spink (1987); Spink, et al. (1999)
CARACTERÍSTICAS	Acontece em projetos, programas, políticas, podendo afetar a organização como um todo. A descontinuidade administrativa pode ocorrer em diversos graus, desde a simples perda de prioridade na agenda de novos gestores até mudanças de nome, táticas, objetivos ou estratégias. A interrupção das atividades, na grande maioria das vezes, ocorre em função de critérios políticos e não-técnicos. Verifica-se a existência de embates entre servidores estáveis e a ação de gestores políticos eleitos ou comissionados. **Principais Autores:** Arosemena (1990); Avritscher (1995); Collares, et al.(1999); Spink (1987)
PERCEPÇÃO DA QUESTÃO	Não há consenso sobre qual predomina, se a continuidade ou a descontinuidade. O senso comum aponta a descontinuidade como regra, mas há pesquisas que mostram que há continuidade administrativa mesmo quando existe descontinuidade política e que, na prática, os projetos e as políticas se expõem aos dois fenômenos simultaneamente. Há pesquisas que sugerem que o grau de descontinuidade pode variar em função do setor da política pública ou das características estruturais da organização estudada, tipo de produto final, desenho institucional, estabilidade dos cargos de gestão, entre outros. **Principais Autores:** Arosemena (1990); Brose et al. (2001); Kfouri (1992); Mendonça (2001); Collares, et al.(1999); Spink (1987); Spink, et al. (1999)

CONSEQUÊNCIAS	A descontinuidade administrativa traz desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, desmotivação das equipes envolvidas e exacerbação do conflito entre técnicos e políticos. Em relação à continuidade administrativa, as pesquisas não permitem concluir se a permanência necessariamente contribui para a qualidade da ação pública. Na sua manifestação mais exagerada, a continuidade pode trazer isolamento, continuísmo, dificuldade de adaptação a mudanças no ambiente e falta de *accountability,* termo da língua inglesa, que pode ser traduzido como responsabilização. **Principais Autores:** Arosemena (1990); Avritscher (1995); Brose, et al.(2001); Mendonça (2001); Collares, et al.(1999); Spink (1987)
FATORES QUE PODEM INFLUENCIAR A CONTINUIDADE	Qualidade e mérito técnico da ação, promoção de parcerias, participação de diversos atores (principalmente da sociedade civil), desenvolvimento de mecanismos institucionais, planejamento com visão de longo prazo, reforço da cultura e da identidade organizacional. **Principais Autores:** Brose, et al. (2001); Spink, et al.(1999)

Fonte: Nogueira - adaptado (2006)

3 METODOLOGIA

Esta seção apresenta uma descrição da metodologia adotada para o desenvolvimento deste estudo. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica relacionada à continuidade e à descontinuidade político-administrativa, apresentando uma evolução cronológica da pesquisa desde as considerações do autor apontado como pioneiro no assunto até a atualidade. Posteriormente, definiu-se a realização de um estudo de caso descritivo, com abordagem qualitativa, sobre a descontinuidade do serviço de digitalização de processos contratados pela Prefeitura Municipal de Macaé-RJ como objeto de análise.

Para a caracterização do tipo de pesquisa realizada, foram consideradas as principais definições teóricas, de autores reconhecidos, abordadas a seguir.

Segundo Yin (2004), o estudo de caso é utilizado recorrentemente como estratégia de pesquisa relacionada à política, administração pública, estudos organizacionais e gerenciais, pesquisas de planejamento regional e municipal e planejamento de instituições

públicas. Um estudo de caso não precisa conter uma interpretação completa e acurada; em vez disso, seu propósito é estabelecer uma estrutura de discussão e debate entre pesquisadores. Como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos.

Em suma, o estudo de caso permite uma investigação para serem preservadas as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tal como processos organizacionais e administrativos.

A pesquisa descritiva, como o próprio nome indica, tem como principal objetivo a descrição de algum fenômeno, caracterizada pela formulação prévia de hipóteses específicas, diferentemente da pesquisa exploratória (YIN, 2004).

A pesquisa pode ser definida como qualitativa, pois apresenta como foco principal um processo. Além disso, é descritiva, já que utiliza o método indutivo e tem como objetivo a compreensão do contexto de um problema para o alcance das razões e motivações dele. As principais características das pesquisas qualitativas são a imersão do pesquisador no contexto e a perspectiva interpretativa da condução da pesquisa. Os métodos qualitativos são adequados quando o fenômeno estudado é complexo, de natureza social e não tende à quantificação (GIL, 2002).

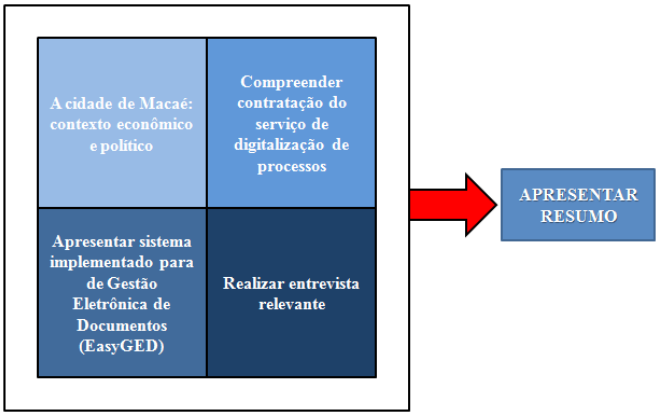
Em se tratando de uma pesquisa descritiva qualitativa, Bryman (1995) enumera como seus principais objetivos: compreensão de determinado fenômeno, interpretação de suas significações para os indivíduos e a sociedade, e a explanação sobre o assunto estudado, sendo a amostra individualmente eleita.

Identificado o evento a ser analisado e a sua caracterização (estudo de caso descritivo qualitativo), foram definidas as linhas de trabalho a serem adotadas para a coleta de informações que permitisse ma compreensão do fenômeno e a elaboração de uma síntese para a apresentação de informações relevantes sobre a cidade de Macaé/RJ.

Por conseguinte, determinou-se que seria apresentado um resumo com informações relevantes sobre o município estudado, destacando características econômicas, políticas e sociais que levassem

ao entendimento do volume de documentos (organizados em processos) gerado pela municipalidade. Posteriormente, foi analisado o processo de contratação do serviço de digitalização de processos (Contrato 127/2011), sendo coletados os principais dados para o seu devido entendimento. O sistema disponibilizado para a gestão eletrônica dos documentos digitalizados foi manipulado, possibilitando o entendimento de seu funcionamento e a sua apresentação. Ainda, foi realizada uma entrevista relevante com declarações a respeito do processo de contratação do serviço, bem como análises gerais relativas ao tema central do estudo. Por fim, as informações essenciais ao entendimento do estudo de caso foram sintetizadas na Tabela 2 (p. 17) e a metodologia utilizada está esquematizada na Figura 1:

Figura 1 - Apresentação esquemática da metodologia utilizada para estudo de caso



Fonte: Dados primários da pesquisa

ESTUDO DE CASO

A cidade de Macaé: contexto econômico e político

Segundo a PMM (2018), Macaé, cidade da Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, outrora apelidada como "Princesinha do Atlântico", teve sua economia do passado baseada na agricultura, pecuária e pesca.

No início da década de 1970, o município viveu um novo momento econômico a partir da descoberta do petróleo na Bacia de Campos, plataforma continental brasileira. Esse fenômeno trouxe

um grande impulso à economia local, sendo foco de interesse da Petrobras, que se instalou no município fazendo de Macaé uma das cidades que mais contribuem na geração de riquezas do Estado do Rio de Janeiro.

Dessa forma, Macaé impulsionou-se internacionalmente e fez com que o Brasil conseguisse se tornar independente na questão do consumo de combustíveis, colocando-o como um dos países mais avançados na tecnologia de prospecção em águas profundas. Assim, a cidade transformou-se na principal responsável pela extração de petróleo no país.

Macaé passou por um "*boom*" industrial no setor petrolífero. Essa expansão desencadeou o crescimento demográfico da cidade fazendo a população saltar de 100.895 habitantes em 1991 para 244.139 habitantes em 2017, segundo os dados do IBGE (2017).

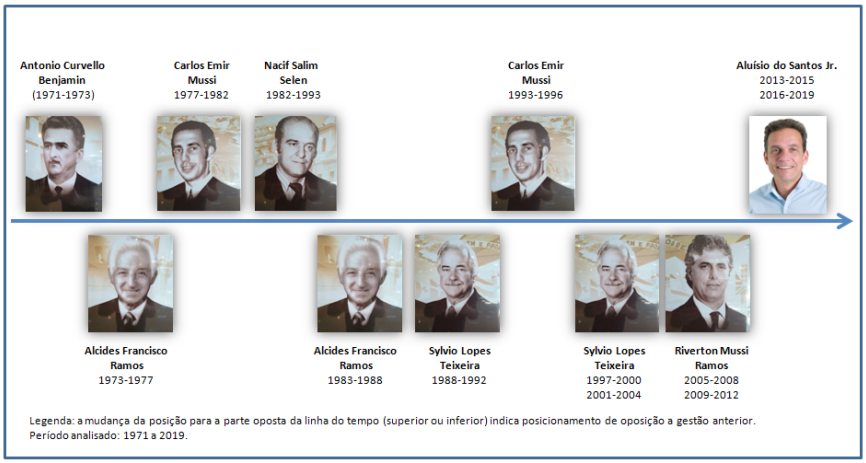
A cidade apresenta um dos maiores PIB per capita do país: R$88.863,40/hab, sendo o 6º maior do Estado do Rio de Janeiro. Apresenta, ainda, salário médio mensal dos trabalhadores formais de 6,6 salários mínimos/trabalhador, sendo o 3º melhor salário do Brasil e o 1º do Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2017).

Como ferramenta para a apresentação sintética do cenário político vivido por Macaé nos últimos anos, elaborou-se uma linha do tempo apresentando os prefeitos, o período de suas gestões e seus respectivos posicionamentos políticos em relação à gestão anterior no início de seus mandatos. As informações quanto aos posicionamentos foram inferidas pelo cruzamento de informações obtidas através de consultas a servidores públicos, políticos e moradores da cidade.

Tendo como foco a análise da alternância de poder mais recente, poderão ser observadas duas gestões do Prefeito Riverton Mussi (à época PMDB) entre 2005 e 2012, sendo sucedido pelo Prefeito Dr. Aluízio (à época PV). No pleito de 2012, o então Prefeito Riverton Mussi apoiou o candidato Christino Áureo (à época PSD), não obtendo êxito em sua indicação.

A linha do tempo das diversas gestões e respectivos Prefeitos de Macaé no período de 1971 a 2019 está representada na Figura 2:

Figura 2 - Linha do tempo dos Prefeitos de Macaé-RJ - 1971 a 2019



Fonte: Dados primários da pesquisa – Imagens Galeria PMM (2018).

Com o passar dos anos, houve uma grande reviravolta econômica, social, demográfica e política, que afetou e afeta de maneira positiva e negativa diretamente os serviços públicos prestados às populações residente e flutuante, sendo esta última existente em decorrência dos postos de trabalho instalados na cidade.

Com o aumento dos recursos, despesas e necessidade de serviços, foi gerado um volume consideravelmente maior de documentos, ordenados em processos físicos até os dias atuais, que devem ser geridos, organizados e arquivados pela municipalidade, por determinação legal, de acordo com suas especificidades.

A contratação do serviço de digitalização de processos

Em decorrência do estudo bibliográfico relacionado ao tema deste trabalho, escolheu-se analisar a descontinuidade do serviço de digitalização dos processos públicos da Prefeitura de Macaé/RJ por apresentar aspectos significativos que ratificam as premissas de que a descontinuidade pode afetar importantes iniciativas necessárias à eficiente gestão dos recursos públicos.

As informações abaixo relacionadas foram extraídas de um processo administrativo público que ocorreu no exercício de 2011, o

qual resultou na contratação de uma empresa especializada na execução de serviços de preservação das informações constantes nos processos de pagamentos e prestações de contas de empenho do período de 2005 a 2012.

A contratação justificou-se pela sobrecarga nas acomodações do Arquivo Geral da Prefeitura Municipal de Macaé e pela insegurança física apresentada ao acervo, com riscos de ação de umidade, mofo, traças, brocas, cupins, animais roedores, além de incêndios, que podem ocasionar perda parcial ou total dos processos.

A administração pública, diante dessa dificuldade, motivou-se a buscar uma solução pela necessidade de preservar a integridade dos dados presentes nos processos de despesas públicas e prestações de contas de qualquer natureza.

Um dos importantes fatores que impulsionaram a busca pela solução foi a necessidade de atender aos órgãos de fiscalização com agilidade e confiabilidade. À época, o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro exigia que fossem apresentados os processos originais. Ficou acordado que os processos seriam digitalizados com certificação. Até então, todo serviço de recebimento, identificação do material e arquivamento era prestado de forma manual, funcionando precariamente e com risco de extravios.

Diante das circunstâncias apresentadas, houve a contratação de uma empresa especializada na execução de serviços de preservações das informações constantes nos processos de despesa e prestações de contas no período de 2005 a 2012. Ao todo, foram digitalizados, aproximadamente, 160.000 (cento e sessenta mil) processos, com um total presumido de 3,2 milhões de páginas, em um prazo de 15 meses, divididos em 4 fases. Sendo elas:

1ª fase – seleção dos documentos para digitalização e microfilmagem e preparação dos protocolos de envio deles, com retirada e recolocação nas caixas. Funcionando da seguinte forma:

• Selecionaram-se os processos de pagamentos e prestação de contas de Empenho, relativos ao período de 2005 a 2012, retirando-os das suas respectivas caixas;

• Prepararam-se as guias - fora dos processos retirados, colocando-as no lugar dos processos retirados;

• Organizou-se o protocolo de envio dos documentos para a Contratada, que foi assinado pelos representantes do Arquivo Central e da Contratada;

2ª fase – digitalização dos documentos e disponibilização do Sistema GED, que funcionou da seguinte forma:

• Forneceu-se transporte dos documentos selecionados até as dependências da Contratada;

• Organizaram-se os documentos para digitalização, higienizando-os e retirando clipes, grampos ou qualquer outro objeto metálico, reparando folhas rasgadas e planificando folhas amassadas;

• A digitalização foi no formato de PDF, resolução de 200 dpi, bitonal e atribuir índices, até 05 por documento. O processo de digitalização foi feito em ordem inversa à ordem cronológica;

• Foi disponibilizado um sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos – GED necessário para a consulta das imagens digitais, que teve sua operação iniciada em 04 semanas após o início dos serviços. As bases de dados e de imagens foram atualizadas a cada duas semanas;

• O sistema de GED foi fornecido no módulo cliente – servidor para consulta, indexação, edição e administração, sem limite de usuários, conectados a um mesmo servidor.

3ª fase – Ocorreu a microfilmagem dos documentos, num total de 3.200.000 unidades;

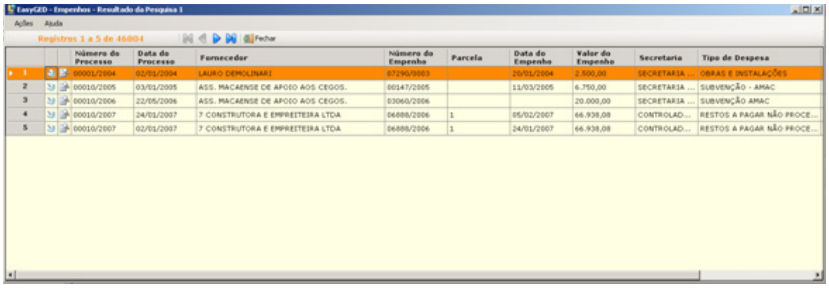
4ª fase - Devolução dos documentos;

Todos os processos digitalizados à época estão disponíveis no Sistema chamado EasyGED e estão sob o domínio do poder público municipal. A seguir, são apresentadas as figuras 3, 4 e 5, que ilustram, a partir de capturas de tela, alguns aspectos de seu funcionamento.

Figura 3 - Página de entrada no sistema EasyGED

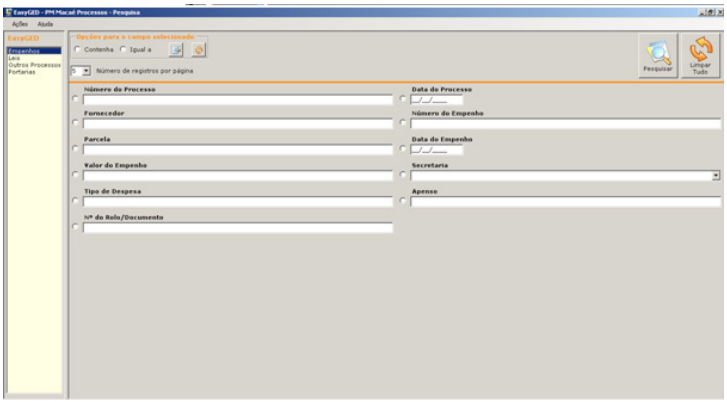
Fonte: *Print* de tela –EasyGED

Figura 4 - Resultado de pesquisa de processos digitalizados disponíveis em PDF



Fonte: *Print* de tela –EasyGED

Figura 5 - Página para pesquisa de processo digitalizado



Fonte: Print de tela –EasyGED

Entendendo melhor o problema: entrevista

Em entrevista[2] realizada pelos autores deste estudo, no dia 16 de agosto de 2018, com o senhor José Manoel Alvitos Garcia, foram feitas declarações acerca do processo de contratação do serviço mencionado acima, bem como análises gerais relativas ao tema central do trabalho, tendo em vista a vasta experiência do entrevistado no serviço público, sobretudo no governo municipal de Macaé-RJ em diversas gestões.

José Manoel tem 43 anos de serviço público. Inicialmente, trabalhou durante 13 anos no Serviço Federal de Processamento de Dados (SEPRO) como desenvolvedor de sistemas. No ano de 1989, iniciou sua trajetória na Prefeitura Municipal de Macaé. Em 1992, passou a fazer parte do quadro efetivo de servidores com o concurso de Administrador. No ano de 2008, foi nomeado Subcontrolador Geral do Município e, desde 2013, ocupa o cargo de Secretário Municipal de Planejamento.

É Administrador de Empresas e Tecnólogo em Processamento de Dados pela Universidade de Administração da Guanabara, com especializações em Análise de Sistemas pela Universidade Cândido Mendes e Administração Pública e Desenvolvimento de Projetos pela Faculdade Municipal Professor Miguel Ângelo da Silva Santos. Possui Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Cândido Mendes.

Pesquisadores: Quais são as principais responsabilidades do gestor público em sua opinião?

Entrevistado: "Atualmente visualizo que os principais atributos de um gestor público são: responsabilidade, seriedade e honestidade. Destaco como missões importantes: gerir os bens públicos e a execução das despesas, primar pelo princípio da legalidade, zelar pelo patrimônio público, pelos servidores e pela qualidade dos serviços prestados aos munícipes."

[2] Transcrição na íntegra e aprovada pelo entrevistado através de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Pesquisadores: Como surgiu a necessidade de digitalizar os processos públicos?

Entrevistado: "Surgiu por meio de uma determinação da antiga gestão. São algumas justificativas para o trabalho de digitalização dos processos públicos: a grande dispersão dos documentos nos diversos setores públicos, a insegurança e complexidade atrelada à tramitação e ao arquivamento, a necessidade de envio das informações na íntegra aos órgãos fiscalizadores como Tribunal de Contas do Estado e a impressão de maior agilidade, confiabilidade e economia aos serviços."

Pesquisadores: Quais foram os principais benefícios na implantação desse serviço para a Administração Pública em Macaé?

Entrevistado: "Segurança na guarda das informações processuais, agilidade no acesso aos conteúdos e a possibilidade de encaminhamentos dos processos públicos por mídias digitais."

Pesquisadores: Ocorreu continuidade nos serviços de digitalização dos processos públicos?

Entrevistado: "Não. A descontinuidade ocorreu em 2012, em virtude do encerramento contratual."

Pesquisadores: O que motivou a descontinuidade desse serviço? E quais foram as consequências dessa descontinuidade?

Entrevistado: "O encerramento contratual e a mudança de governo. Entendo que, como consequência, houve um retrocesso no processo de modernização na Administração Pública."

Pesquisadores: Atualmente há alguma intenção de retomar o serviço de digitalização processual?

Entrevistado: "Sim, devido à sobrecarga nas acomodações do Arquivo Geral da Prefeitura Municipal de Macaé, da mesma maneira que o acervo armazenado apresenta riscos de segurança física, bem como a necessidade de atender aos órgãos de fiscalização com agilidade e confiabilidade."

Pesquisadores: Como você visualiza a questão da descontinuidade e continuidade político-administrativa de maneira ampla de acordo com sua experiência?

Entrevistado: "A questão da continuidade/descontinuidade depende muito da visão e da formação do gestor que assume o cargo eletivo. A

escolha do seu Secretariado e as características de cada um deles, seja técnica ou política, vai influenciar diretamente no prosseguimento dos trabalhos implantados na gestão anterior. Muitos assessores sem viés técnico não dão importância aos serviços anteriormente implementados, seja por desconhecimento ou simplesmente desinteresse, chegando ao ponto de substituição de serviços funcionais por outros que não são funcionais, levando à desestabilização e à desorganização da administração pública. Existem também aqueles assessores que entendem que tudo que funcionava até o momento não serve, por pura vaidade ou ignorância. Compreendo que a descontinuidade não é de todo ruim. A descontinuidade de alguns serviços que funcionam de forma arcaica ou inadequada deve ocorrer, desde que se aprimore e forneça novas ferramentas eficientes, eficazes e seguras para a execução dos serviços."

Resumo do Estudo de Caso

O resumo das principais informações relacionadas ao estudo de caso realizado, a saber: a apresentação do cenário político-econômico vivenciado em Macaé-RJ, a análise do processo de contratação do serviço de digitalização de processos para a Prefeitura Municipal, a demonstração do sistema EasyGED implementado para possibilitar o acesso aos processos digitalizados e a realização de coleta de dados por meio de entrevista estão sintetizados, a seguir, na Tabela 2:

Tabela 2 – Resumo do Estudo de Caso

PROBLEMA	**Serviço de digitalização de processos em Macaé-RJ descontinuado.**
QUANDO INICIOU	2011 (Contrato Administrativo 127/2011)
SERVIÇO REALIZADO	Digitalização de 160 mil processos referentes ao período de 2005 a 2012.
BENEFÍCIOS	Segurança de documentos relevantes, modernização, agilidade, eficiência e praticidade.
QUANDO DESCONTINUOU	2012 (término do contrato e mudança de gestão).

CONSEQUÊNCIAS	Insegurança no arquivamento de documentos relevantes (grandes riscos), menor eficiência e retrocessos.
SITUAÇÃO ATUAL	Gestão atual sugere necessidade de retomada dos serviços de GED – Gestão Eletrônica de Documentos.

Fonte: Dados primários da pesquisa (2018)

Ao analisar o resumo do estudo de caso, observam-se similaridades evidenciadas por meio da literatura estudada. Algumas características apontadas por Arosemena (1990) e Collares, *et al.* (1999) podem ser verificadas como o impacto gerado em toda a organização pelo projeto descontinuado, a perda de prioridade de ações anteriormente motivadas por outras gestões, assim como a mudança das estratégias e metas previamente estabelecidas.

Outro ponto de destaque são as consequências relatadas por Avritscher (1995) e Mendonça (2001), que apontam a descontinuidade administrativa como causadora de desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional. A interrupção do processo de digitalização dos processos na Prefeitura Municipal de Macaé causa regressão no processo de eficientização da administração pública e extrema insegurança no arquivamento de informações relevantes para a municipalidade.

CONCLUSÃO

Este estudo analisou os principais impactos observados na gestão pública influenciados pela continuidade ou pela descontinuidade que acontecem na administração pública direta ou indireta com as mudanças de comando.

Percebe-se que a descontinuidade administrativa tem uma expressão maior comparada à possibilidade de continuidade, conforme demonstrado no estudo bibliográfico. Nota-se que as mudanças ocorridas pelas interrupções de programas, projetos e obras originam-se, muitas vezes, pela falta ou não aplicação de conhecimento técnico, em detrimento dos interesses políticos, resultando em muitas situações na regressão da administração pública e desperdícios de recursos públicos.

Aponta-se a necessidade de atenção aos princípios que conduzem a Administração Pública regida pela Constituição (1988), sendo eles: moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Princípios esses que zelam pela boa administração pública e pelos bons resultados aos interesses públicos.

Para se atingir uma percepção dessa realidade, buscou-se demonstrar o impacto da descontinuidade ocorrida pelas mudanças político-administrativas, por meio da análise de um processo de 2011 para contratação do serviço de digitalização de processos da Prefeitura Municipal de Macaé. Por meio do contrato, realizou-se um serviço de digitalização de 160 mil processos referentes aos períodos de 2005 a 2012, proporcionando modernização, agilidade, eficiência e segurança de documentos relevantes. O serviço foi descontinuado pelo término do contrato e à mudança de gestão, provocando retrocesso, menor eficiência e insegurança no arquivamento desses documentos.

Em consonância com os exemplos elencados na revisão da literatura e com o estudo de caso apresentado, mostra-se imprescindível a conscientização dos gestores públicos em suas tomadas de decisões, de modo que, em suas análises, sejam considerados indicadores que possibilitem a reflexão em relação aos resultados apontados pelos serviços iniciados anteriormente, de maneira que as ações que produzam resultados favoráveis à sociedade e à administração pública sejam continuadas; e descontinuadas aquelas que não alcançaram bons resultados. Assim, conciliam-se as demandas políticas e as necessidades técnicas.

REFERÊNCIAS

AMOÊDO, João Dionísio Filgueira Barreto. **Investir no ensino básico, na valorização do professor e na melhoria da gestão nas nossas escolas:** esses são alguns caminhos para a construção de um NOVO Brasil. Disponível em: https://www.facebook.com/JoaoAmoedoNOVO/videos/vb.353551475083023/511846602586842/?type=2&theater. Acesso em: 27 de jul. 2018.

AROSEMENA, A. A. B. **Descontinuidade administrativa e cultura organizacional: o caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá.** 1990. 271 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de

Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

AVRITSCHER, Harue O. **Aspectos da descontinuidade administrativa no processo de democratização do executivo municipal - São Paulo, 1986-1992**. 1995. 115 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1995.

BARRETO, Cyro Rodrigues *et al.* **Análise Preditiva de Riscos em Projetos:** antecipando os fatores críticos de insucesso. 2016.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BROSE, Markus; PEREIRA, Otavio. Projetos de longo prazo como estratégia de aprendizado organizacional que supere a lógica político-partidária do setor público. **25º Enanpad,** Campinas, 2001.

BRYMAN, A. **Social research methods**. 2nd. ed. Oxford: University Press, 2004.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 68, p. 202-219, dez 1999.

FISHER, Rosa Maria; ALTENFELDER, João Paulo. **Qualidade de gestão a serviço da criança e do adolescente.** São Paulo: Associação de MBA da USP, 2003. Disponível em: http://www.associacaombausp.org.br/gesc_resp/texto1.htm. Acesso em: 2 jun. 2005.

GARCIA, José Manoel Alvitos. **Entrevista**. [ago. 2018]. Entrevistadores: Fabiana Moreira Loula e Khristiano Boquimpani Cuco Calvelli. Transcrição na íntegra e aprovada pelo entrevistado. Macaé, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** Atlas, São Paulo, 2002.

GUERRA, Sidney Cesar Silva; COSTA, Raphaela Rodrigues. O direito fundamental à boa administração e a legalidade dos atos administrativos municipais. **Revista de Direito da Unigranrio**, v. 8, n. 1, 2018.

HUSADEL, David Arruda; VACOVSKI, Eduardo. O desafio da eficiência na administração pública. **Gestão Pública,** v. 10, n. 6, 2018.

IBGE. **Macaé- Censo 2017.** Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macae . Acesso em: 17 ago. 2018.

KFOURI, Berenice Maria Barcellos. **Carreiras gerenciais no serviço público: c**aminhos num Espaço sem Caminho**.** 1992. 161 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1992

LEIVA, Luis Antônio. **O descrédito da sociedade com a política brasileira.** 2015. Disponível em: https://www.webartigos.com/artigos/o-descredito-da-sociedade-com-a-politica-brasileira/134433 Acesso em: 16 de ago. 2018.

LIMANA, A. **O processo de descentralização política administrativa no Brasil**. Scripta Nova, Barcelona, 1999.

MACHADO, J. C.; COTTA, R. M.M.; SOARES, J. B. Reflexões sobre o processo de municipalização das políticas de saúde: a questão da descontinuidade político-administrativa. **Scientific Electronic Library Online**. 2015.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago 2001.

MIRANDA, Antonio. Políticas e planejamento de sistemas de informação no Brasil: Um Caminho Tortuoso. **IV CINFORM** - Encontro Nacional da Ciência da Informação, Salvador, 2004.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais:** fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. São Paulo. Dissertação de Mestrado em Administração da FGV, 2006.

NONATO, R. V., NETA, M. C. S. **Descontinuidade administrativa – seus efeitos em uma nova gestão.** UFSJ, São João del Rey, 2014.

PAULICS, V. A. T.; MALUF, R. S. Merenda Escolar Regionalizada. **Boletim DICAS - Ideias para a ação municipal**, São Paulo, n. 168, Instituto Pólis, 2000.

PMM. **Capital nacional do petróleo.** Disponível em: http://www.macae.rj.gov.br/cidade/conteudo/titulo/capital-nacional-do-petroleo Acesso em: 17 de agosto de 2018.

PORTO, Geciane Silveira. **Tipologia da pesquisa.** Universidade de São Paulo. 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/mod/re-

source/view.php?id=134674. Acesso em: 18 ago. 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, Synara Carolyny Pereira da. **Como a crise política no Brasil afeta o âmbito da jurisdição constitucional.** Trabalho de Conclusão de Curso de Direito. Centro Universitário Tabosa de Almeida – ACES/UNITA. Caruaru, 2018.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança**. Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, jan/mar 1999.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 16-39, set/out/nov/dez 2003.

VIEIRA, Amanda. **Articulação é necessária para acelerar o desenvolvimento social. Cidadania-e.** Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/ noticias/gd280205c.ht m. Acesso em: 17 ago. 2018.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.