

REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA: UM OLHAR SOBRE A SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, DIREITOS HUMANOS E ACESSIBILIDADE DE MACAÉ: ESTRATÉGIA, ESTRUTURA E PESSOAS

Cyro Rodrigues Barretto

Mestre em Sistemas de Gestão (Universidade Federal Fluminense)

E-mail: cyro.barretto@petrobras.com.br

 <https://orcid.org/0000-0001-8899-8706>

Kátia Moreira Ladeira

Pós-graduada em Gestão Pública (Universidade Cândido Mendes)

E-mail: katia.moreira.ladeira@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-4130-9816>

Rose Mary Wanzeler Braga

Pós-graduada em Gestão Pública - Faculdade Municipal de Macaé Professor Miguel Ângelo da Silva Santos

E-mail: rose_braga@live.com

 <https://orcid.org/0000-0003-1738-9609>



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: Este trabalho tem a proposta de apresentar, por meio de um estudo de caso, as lições aprendidas do processo de mudança organizacional na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade (SEMDS-DHA), pós-reestruturação administrativa, ocorrida na Prefeitura Municipal de Macaé em 2015 (Lei complementar municipal 238/2015, e Lei complementar municipal 256/2016- Macaé-RJ). O trabalho apresenta as influências históricas de reformas ocorridas e que de forma relevante interferem nos novos modelos vigentes de reformas administrativas e de gestão. Destaca as mudanças socioeconômicas ocorridas na região, decorrentes da crise do petróleo e seus impactos na economia local, motivando a gestão pública do município e apresenta uma proposta de reestruturação administrativa, com o objetivo de diminuir os gastos com a máquina pública e garantir a execução de políticas públicas efetivas, frente aos novos desafios pós-crise econômica na região e no município de Macaé.

Palavras-chave: Reforma Administrativa. Assistência Social. Crise do Petróleo.

Abstract: This paper proposes to present, through a case study, the lessons learned from the process of organizational change in the Municipal Secretariat for Social Development, Human Rights and Accessibility (SEMDS-DHA), post-administrative restructuring, of Macaé in 2015 (Municipal Supplementary Law 238/2015, and Municipal Supplementary Law 256/2016 - Macaé-RJ). The work presents the historical influences that in a significant way interfere in the new models of administrative and management reforms in effect, and the socioeconomic changes in the region, due to the oil crisis and its impacts on the local economy, motivating the public management of the municipality, presenting a proposal for administrative restructuring aimed at reducing public machine costs and ensuring the implementation of effective public policies in the face of the new challenges posed by the economic crisis in the region and in the municipality of Macaé.

Keywords Administrative Reform. Social Assistance. Oil Crisis.

Introdução

O presente trabalho tem a proposta de apresentar as lições aprendidas no processo de mudança organizacional na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade (SEMDS-DHA), pós-reestruturação administrativa e seus impactos na gestão administrativa municipal no município de Macaé, mais especificamente a partir da reestruturação administrativa, ocorrida em 2015, sancionada pela Lei Complementar nº 238/2015. O trabalho também propõe a apresentação das propostas de modelos

de gestão e suas influências na efetivação de reformas na administração pública municipal de Macaé.

O município de Macaé tem uma representatividade econômica bastante expressiva no estado do Rio de Janeiro devido à exploração no mercado petrolífero. No último Censo do IBGE de 2010, a cidade possuía 206.728 habitantes e em 2017 apresentou uma população estimada de 244.139 habitantes. Segundo Brasil (2017), entre o período de 2000 a 2010, a cidade cresceu mais de 63,5%, sendo que este crescimento populacional é fruto do crescimento econômico e da busca pelo mercado de trabalho bastante ativo na cidade, apesar da crise apontada a partir de 2014.

Esse crescimento econômico trouxe à cidade desafios de cidades maiores e a necessidade de uma política pública capaz de atender às demandas desta população e lidar com os impactos causados por este crescimento, trazendo desigualdades sociais ocasionadas por um mercado que não consegue suprir todas as demandas do mercado de trabalho local.

Revisão da Literatura

Para apresentar as mudanças ocorridas na Prefeitura Municipal de Macaé, mais especificamente a Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade, o presente artigo se propõe a fazer uma exposição dos modelos de gestão e reestruturações no Brasil e no mundo pelos principais pensadores da administração pública e seus modelos de gestão, de forma a entender as evoluções, desafios e propostas contemporâneas. Para análise deste embasamento, serão utilizadas fontes bibliográficas de principais autores sobre o tema, pesquisas, bem como artigos e trabalhos acadêmicos realizados, que se propõem a ampliar as análises destas transformações e trazer o embasamento teórico do tema proposto.

A Administração Pública no Brasil

Segundo Torres (2004), a organização da administração pública teve seu início marcado de forma bastante primária nos séculos

XVIII e XIX, e Krull (2010) aponta que isso ocorreu devido ao Estado Absolutista que, anteriormente, detinha todo o poder centralizado e não permitia um desenvolvimento público. A administração não tinha ainda uma elaboração normativa baseada nos princípios constitucionais próprios como os de hoje, apenas algumas obras e regras esparsas que dariam início aos atuais conceitos de direitos constitucionais e administrativos.

O Estado de Direito começou a se estabelecer juntamente com o Direito Constitucional. Conforme afirma Martins (2008), os demais ramos do Direito Público e o Direito Administrativo começaram a se formar a partir da separação dos poderes do Estado e com o Princípio da Legalidade, para dar mais segurança aos direitos do povo em relações particulares e também nas relações públicas.

Lima Júnior (1998) aponta que, a partir da década de 80, a Administração Pública muda para um retraimento do controle do Estado.

Meirelles (1998) retrata que, após a Constituição Federal Brasileira em 1988, o artigo 37 indica os princípios fundamentais da administração pública adotando-se assim o modelo de Estado Democrático de Direito bastante aparelhado e rígido. Redistribui tarefas para os Estados e Municípios e reconhece o cidadão como o detentor de poder político pela participação e controle dos serviços públicos.

Secchi (2009) salienta que será no século XX, no contexto do capitalismo ocidental, que a Administração Pública passará a ser caracterizada tal como é conhecida hoje e os recentes esforços de reformas administrativas: o modelo burocrático, o gerencialismo (subdividido em APG - Administração Pública Gerencial e GE - Governo Empreendedor) e a governança pública.

Ao se abordar sobre o tema Administração pública, é importante definir o que ela é. A Administração Pública, em seu sentido objetivo,

é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos e em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2002).

A modernização Administrativa no Setor Público

Segundo Caulliraux e Yuki (2004), a modernização administrativa inicia-se através de uma estratégia de ação dentro de um projeto de reforma, já que estas ações promoverão grandes mudanças organizacionais, como a ruptura de paradigmas, modificação de como o trabalho é historicamente organizado e aceito, mudança dos valores culturais, reestruturação da sistemática da execução das tarefas, etc.

Neste caso, um conjunto de diretrizes deve ser pensado, de forma a orientar estes novos processos decisórios, de forma a potencializar os resultados obtidos. Essas diretrizes, segundo os autores, têm um papel importante enquanto referencial conceitual para legitimação e justificativa das decisões tomadas em uma reforma administrativa.

Metodologia da Pesquisa

A metodologia aplicada para a construção deste trabalho é a pesquisa qualitativa, no sentido de analisar os trabalhos de diversos autores, que podem proporcionar uma base de conhecimento capaz de apresentar a construção das propostas da administração pública no Brasil, até a construção dos modelos de gestão aplicadas e novas propostas de reestruturação administrativas no Brasil e nos municípios. A partir daí, será apresentada uma análise das mudanças ocorridas no município de Macaé, tendo como recorte de análise principalmente a reforma administrativa ocorrida a partir do ano de 2015.

Para subsidiar essas análises, também foram utilizados dados da pesquisa realizada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade, composta de assistentes sociais, pedagogos e psicólogos, tendo como base, dados levantados no setor de Recursos Humanos desta Secretaria. Foi realizada uma Pesquisa intitulada “Perfil dos Trabalhadores do SUAS – Sistema Único de Assistência Social” e, a partir da pesquisa, foi realizada uma análise qualitativa dos dados, tendo também como parâmetro, as normativas das legislações da Assistência Social, como a Política Nacional da Assistência Social/2004, Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais (Resolução nº109/2014 e a NOB-RH/SUAS/2011 – Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos – SUAS.

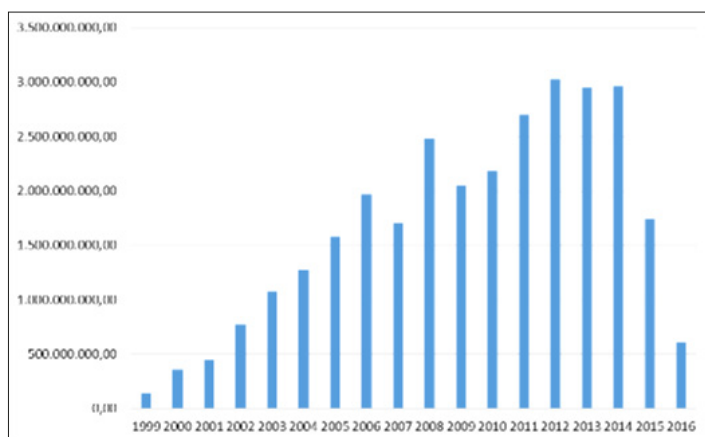
Estudo de Caso

A Reforma Administrativa da Prefeitura de Macaé

A prefeitura de Macaé teve seu primeiro prefeito no ano de 1913 e até hoje o município já teve 47 prefeitos. Houve várias reformas administrativas neste período, cujo objetivo central era sempre justificado pela necessidade de se aperfeiçoar e melhorar o funcionamento da máquina pública. Algumas reformas ocorridas nos últimos anos foram Lei Complementar nº 080/2007, Lei Complementar nº 164/2010, Lei Complementar nº 217/2013, Lei Complementar nº 238/2015 e Lei Complementar nº 256/2016.

As três últimas reformas marcam o início da crise do petróleo no mercado internacional e seus impactos no município, que se iniciaram em 2013 e se intensificaram no ano de 2015 até hoje. Segundo Info Royalties (2016), pode-se verificar no gráfico 1 que as receitas totais relacionadas aos royalties tiveram uma queda significativa a partir do ano de 2015.

Gráfico 1 - Evolução das Receitas Totais de Royalties e Participações Especiais nos oito municípios selecionados do CEP-RJ, de 1999 a 2016 (julho)



Fonte: InfoRoyalties (2016)

Em 2015, o município toma algumas medidas, de forma a manter as contas equilibradas nos gastos públicos de uma maneira geral,

sobretudo com despesa de pessoal. Segundo o Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 3º quadrimestre de 2015, no ano de 2015, a receita corrente líquida do município era de R\$ 2.039 bilhões, tendo alcançado em 2017 (3º quadrimestre 2017) R\$ 1.807 bilhão, uma redução de mais de R\$ 300 milhões na folha de pagamento.

Segundo a Prefeitura de Macaé (2018), desde 2013, dois mil cargos comissionados foram extintos e a partir de 2015, os servidores passaram a ter controle de frequência realizado por biometria sendo que essas e outras medidas possibilitaram uma redução de despesa com pessoal em R\$ 120 milhões de 2015 até 2016.

A Prefeitura de Macaé (2018) afirma ainda que, em 2013, houve cortes de supersalários encontrados na administração municipal, evidenciados a partir de auditoria interna realizada, seguindo orientações do Tribunal de Contas do Estado.

A Lei Municipal nº 217/2013 extinguiu 736 cargos em comissão. O Decreto Municipal nº 70/2013 criou a Comissão Especial de Programação Financeira, responsável pela análise e revisão das despesas públicas, dentre elas as folhas de pagamentos. O Decreto Municipal nº 190/2013 instituiu medidas de gestão e controle de despesa de pessoal, suspensão de diárias, horas extras e tramitação de processos referentes a gratificações e incorporações.

A Lei Complementar Municipal nº 238/2015 definiu a reforma administrativa, com a redução de 62 para 25 secretarias, com seus respectivos fundos municipais, além de sete órgãos da administração indireta. A Prefeitura de Macaé (2018) também informou que pela reforma houve redução do salário de prefeito, vice-prefeito e cargos comissionados a partir da nomenclatura III, em 20%.

A Lei Complementar Municipal nº 256/2016 realizou nova reestruturação da administração pública, reduzindo de 2.400 para apenas 900 cargos comissionados. Houve um período de 180 dias da última Lei Complementar 238/2015 para a Lei 256/2016, em que cada Secretaria poderia sugerir algumas adequações de mudanças, de forma a melhor gerir e alcançar bons resultados, conforme preconiza os princípios da administração pública.

A Prefeitura de Macaé (2018), em seu Portal da Transparência, expressa que a reforma de 2015 reduziu de 62 para 25 secretarias e

autarquias, tendo o corte de 123 cargos comissionados na administração municipal, além das reduções de salários e redução de contratos, inclusive, entregando imóveis alugados, que ficou conhecida como “reforma dos alugueis”. O projeto da nova reforma administrativa, Lei Complementar 256/2016, reduziu de 25 para 16 órgãos, extinguindo as autarquias municipais e elevando Esporte e Cultura a secretarias municipais.

Atualmente, a Prefeitura de Macaé mantém 13.785 mil servidores concursados e 514 comissionados sem vínculo. Destes, quase 50%, 6.812 são apenas da Educação. A área é responsável pelo atendimento de cerca de 41 mil alunos, desde a Educação Infantil ao Ensino Superior (Temas). Em seguida, vem a Saúde, com 5.589 servidores. A área também é responsável por boa parte dos investimentos do governo municipal. (Portal da Transparência da Prefeitura de Macaé).

O governo municipal salienta que é necessário buscar as orientações contidas no relatório do Ministério Público do Rio de Janeiro de 2013, que afirma que os:

[...] gestores de todos os municípios, principalmente aqueles que se encontram com os gastos acima da mediana do gráfico, devem realizar estudos frequentes, no sentido de redimensionar sua estrutura de recursos humanos e verificar a real necessidade de cada prefeitura para gastos desta natureza [...] (BRASIL, 2013).

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade tem sua centralidade nas políticas públicas da Assistência Social, regulamentada pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Após a reforma, somam-se a essa Secretaria as Políticas de Direitos Humanos e Acessibilidade. Importante ressaltar que estas políticas públicas são regulamentadas por lei, tendo como eixo principal a Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) e demais legislações do SUAS.

Com relação à reforma administrativa da Prefeitura de Macaé, verifica-se que a de 2016 é uma adequação, um ajuste, da reforma iniciada em 2015. A reforma mais expressiva ocorreu em 2015, em

que se verifica a diminuição expressiva de cargos e secretarias. Após a reforma, algumas coordenadorias foram extintas e seus serviços foram integrados à nova Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade, cujas estruturas, principalmente, referentes a recursos humanos estão mais reduzidas.

Breve Análise da Reforma Administrativa

Verifica-se que, na última Lei Complementar (256/2016), com relação à Secretaria de Desenvolvimento Social, é incluído o termo “Direitos Humanos e Acessibilidade”, que compreendem as ações e serviços designados junto às Coordenadorias de Políticas para as Mulheres e das Políticas Sociais e Igualdade.

A Lei não especifica quais serviços estão vinculados à Assistência Social e quais estão ligados diretamente aos Direitos Humanos. Na prática, percebe-se que esta divisão

existe pelos serviços oferecidos estarem vinculados diretamente às diretrizes e Legislação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social e legislações específicas da Política de Direitos Humanos.

Verifica-se que, com o suprimento de algumas coordenadorias e secretarias, que aconteceram nas duas últimas reformas (2015 e 2016), o acúmulo de ações que antes eram desenvolvidas por setores específicos ficaram mais centralizados, por consequência, processos decisórios mais lentos. Se por um lado houve a diminuição de cargos, secretarias e subsecretarias, trazendo economicidade, por outro lado verifica-se processos mais burocratizados.

Todas as ações e diretrizes das Secretarias e Órgãos da Prefeitura são regidas por Leis específicas que direcionam os serviços a serem oferecidos à população. Com relação à Política de Assistência Social não é diferente. Após a Constituição Federal de 1988 tem-se a descentralização político-administrativa, trazendo ao município maior responsabilidade direta na execução das políticas públicas. Com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS/93 e a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 foram traçadas os princípios e diretrizes desta Política e outras legislações foram elaboradas no sentido de padronizar e direcionar as ações dentro da Política de Assistência.

Ao se considerar Matos (1993), percebe-se que, na prática, ao se pensar em uma reforma, considerada uma reforma sistêmica¹, algumas estruturas não foram contempladas. Cita-se como exemplo a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), que indica ser fundamental o quadro de referência das Funções Essenciais da Gestão da Política de Assistência Social. A tabela 1 traz de forma sintetizada as funções essenciais da gestão da política de Assistência Social.

Di Pietro (2002) ressalta que a eficiência deve estar em consonância com o princípio da legalidade, pois nunca se poderá justificar a atuação administrativa contrária ao ordenamento jurídico, por mais eficiente que seja, na medida em que ambos os princípios devem atuar de maneira conjunta e não sobrepostas. Desta forma, as reformas devem também contemplar a fase de análise crítica dos processos modelados

Desta análise crítica deve emergir uma listagem de pontos entendidos, enquanto problemas ou oportunidades de melhoria, que se implantados de forma inteligente, precisa e sistêmica promoveriam a modernização da lógica administrativa existente (RAUX, YUKI, 2004).

Tabela 1 - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS: Funções Essenciais da Gestão da Política de Assistência Social

Gestão Municipal	Funções Essenciais
	Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social
	Coordenação da Proteção Social Básica
	Coordenação da Proteção Especial
	Planejamento e Orçamento
	Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social
	Gerenciamento dos Sistemas de Informação
	Monitoramento e Controle da Execução dos Serv., Programas, Projetos e Benefícios
	Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial
	Gestão do Trabalho
	Apoio às Instâncias de Deliberação

Fonte: Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS, 2009 – MDS

¹ Reforma Sistêmica: segundo Matus (1993), são consideradas as reformas realizadas através de decretos e leis específicas, produzindo ampla alteração na divisão do trabalho e nos mecanismos de coordenação nas máquinas direta e indireta sendo que no poder executivo, estas reformas tomam por base as funções dentro de secretarias específicas.

Com relação à tabela 1, a NOB-RH/ SUAS, 2009, orienta quanto à estrutura básica de funções essenciais que devem ser contempladas na formulação de uma estrutura de Secretaria relacionada à Política de Assistência Social.

Verificou-se que, na reforma administrativa ocorrida em 2015 (Lei complementar nº 238/2015, pág. 63), não foram contempladas as funções de “Gerenciamento de Sistemas de Informações” nem a função de “Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios”. Na reforma administrativa de 2016 (Lei Complementar nº256/2016, p. 82), houve a extinção da função da “Gestão do Trabalho” e “Planejamento e Orçamento”, ficando essa última função vinculada diretamente ao Fundo Municipal de Assistência Social. Não foram contempladas a função de “Gestão do Trabalho”, a função de “Gerenciamento de Sistemas de Informações” nem a função de Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios”, apenas “Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial. Por outro lado, a reforma administrativa reforçou novas funções relacionadas aos direitos humanos, como as coordenadorias de políticas para as mulheres, direitos e fomento à inclusão (direcionada à pessoa com deficiência e idosos) e a políticas de acesso e gênero.

Existem normativas e legislações que direcionam a administração pública na sua função de gestão e execução dos serviços públicos. Isto não quer dizer que não existam no dia a dia entaves e burocracia nos processos de trabalho. Caulliraux e Yuki (2004) ressaltam que, neste contexto, deve ser pensado um conjunto de diretrizes que orientem o processo de tomada de decisão, convergindo as ações a serem executadas para polos comuns, potencializando desta forma seus resultados obtidos.

Neste sentido, as duas reformas administrativas (LC238/2015 e 256/2016) tiveram um avanço na questão de fomentar estruturas relacionadas aos direitos humanos, mas deixaram uma lacuna na criação de funções relacionadas à gestão do trabalho, ao planejamento e orçamento (que ficou restrito à estrutura dos fundos municipais) e gerenciamento dos sistemas de informação, tão importantes para a sistematização de dados, monitoramento e avaliação das ações. Os processos decisórios relacionados a recursos ficaram mais lentos,

uma vez que os serviços da procuradoria ficaram centralizados na prefeitura e antes eram descentralizados nas secretarias.

As propostas de mudança em uma reforma requerem um planejamento elaborado com a participação efetiva de todos os gestores nos processos decisórios, alinhados aos objetivos da organização levando em consideração que para implantar mudança de oferta de serviços à sociedade é necessário alocar recursos e definir prioridades, dentre elas a definição de divisão de atividades e mecanismos de coordenação e a capacitação dos funcionários para a execução das atividades definidas, como apontam Caulliraux e Yuki (2004). A reforma administrativa não contemplou esta mudança com a participação dos gestores, detentores do conhecimento *in loco* da realidade de cada política pública que está sendo definida.

Seguem algumas destas diretrizes que podem orientar o processo de uma reforma administrativa:

- desenvolver ações que objetivem o aumento da efetividade na prestação de serviços à sociedade, estimulando a percepção de valor que o cidadão tem em relação à organização;
- desenvolver ações que objetivem a melhoria dos processos, buscando a redução de incidência de erros e do tempo de prestação de serviços e, ainda, garantindo o aumento de sua eficiência e eficácia;
- desenvolver ações que objetivem o crescimento e aprendizagem de toda a organização, construindo uma base de pessoal competente, tecnologia da informação coerente e mecanismos de gestão efetivos para suportar e fomentar o desenvolvimento da organização;
- desenvolver ações que objetivem a melhoria da gestão administrativo-financeira da organização, focando na redução dos custos e no aumento da receita.

Além da necessidade de se criar as diretrizes para o processo de definição dos processos de uma reforma, outro fator importante apontado por Mintzberg (1995) é a definição das estruturas organizacionais por meio de organogramas que apontam a necessidade de uma organização bem estruturada para apreender e gerenciar os sistemas de fluxos informacionais e determinar os inter-relacionamentos e responsabilidades das diferentes partes.

Mintzberg (1995) também aponta que tais fluxos e inter-relacionamentos dificilmente são de formato linear, sendo tarefa extre-

mamente difícil descrever a estruturação das organizações exclusivamente com palavras, sendo necessária a apresentação de estrutura por diagramas, que facilita o entendimento e os processos de trabalho no cotidiano. Neste sentido, pontua-se que a ausência da socialização destes fluxos comprometeu o entendimento do que de fato, na prática, estava sendo proposto na reforma.

Com relação à questão política e à questão técnica, Mintzberg (1995) salienta a questão crítica existente no governo que implica diretamente nos processos administrativos e de reforma, considerando que o período político de cada governo pode implicar em medidas que precisam ser tomadas para a continuidade de um processo de reforma administrativa. Verifica-se que, neste caso, o período político facilitou a construção da nova reforma, pois se efetivou no mesmo período político do atual governo (reformas realizadas no ano período de 2015 a 2016).

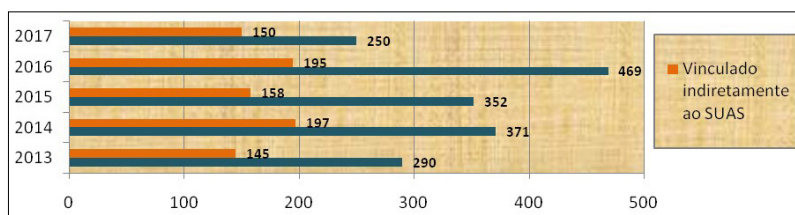
Se um determinado governo planeja uma reforma administrativa, este tempo para o planejamento, implantação e monitoramento da execução do que foi planejado deve ser pensado sobre esta lógica. Segundo Bilhim (2014), a Política é o campo específico do estadista; a Administração, do funcionário técnico, sendo que a elaboração de diretrizes políticas não prescinde da ajuda da Administração, mas nem por isso a Administração é Política.

No caso vertente do gestor público, “[...] seria competência dos políticos a definição das políticas e dos administradores, a implementação das mesmas, segundo regras de boa gestão” (BILHIM, 2014). Para isso, faz-se necessária a troca de experiência, de se ouvir o profissional técnico e o gestor local, que tem o conhecimento dos entraves e dificuldades do cotidiano. Uma estratégia para se manter o processo iniciado é se pensar na estabilidade de quadros gerenciais do governo. A proposta de cargos comissionados nos cargos estratégicos não favorece a continuidade de uma reforma e implantação de um modelo de gestão, o que é comum acontecer no Brasil.

Com relação aos recursos humanos da SEMDS-DHA, apresentam-se alguns dados da pesquisa “Perfil dos Trabalhadores do SUAS”, realizada na Secretaria pelos profissionais técnicos. A pesquisa utilizou dados coletados por meio de um formulário enviado *online*, aplicado junto aos trabalhadores da SEMDS-DHA e a sistematização de dados colhidos no setor de Recursos Humanos da Secretaria. O

objetivo era registrar e analisar a percepção de agentes executores da política de Assistência Social, a partir dos avanços ou entraves para o desenvolvimento de seu trabalho, como parte integrante do SUAS - Sistema Único de Assistência Social e identificar as principais impressões dos trabalhadores do SUAS, no que se refere à dimensão da participação no equipamento de origem, com ênfase na execução do serviço prestado à população quantitativo dos profissionais lotados na SEMDS-DHA, no período de 2013 a 2017, conforme gráfico abaixo.

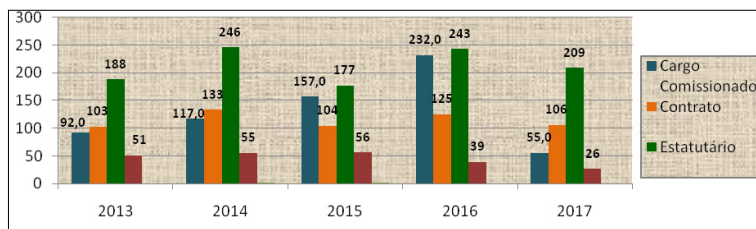
Gráfico 2 – Quantitativo de Profissionais Lotados na SEMDSDHA – por Ano – 2013-2017



Fonte: Pesquisa Perfil Profissional dos Trabalhadores do SUAS, SEMDS-DHA (PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ, 2017).

No gráfico 3, pode-se constatar pela pesquisa a diminuição do quantitativo de profissionais, principalmente dos cargos comissionados, no período 2016-2017, sendo relevante ressaltar que a última reforma administrativa foi no ano de 2016.

Gráfico 3 – Tipo de Vínculo dos Profissionais Lotados na SEMDSDHA, total. Por ano – 2013-2017



Fonte: Pesquisa Perfil Profissional dos Trabalhadores do SUAS, SEMDS-DHA (PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ, 2017)

O período de transição da reforma é caracterizado por diversas

adequações e mudanças de estruturas, extinção de cargos, alterações em processos de trabalho, fluxos de trabalho, extinção e implantação de serviços, coordenadorias, dentre outros.

A Análise SWOT ou Análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário (ou análise de ambiente), sendo usada como base para gestão e planejamento estratégico de uma corporação ou empresa, mas podendo, devido a sua simplicidade, ser utilizada para qualquer tipo de análise de cenário.

A Análise SWOT ou Análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário (ou análise de ambiente), sendo usada como base para gestão e planejamento estratégico de uma corporação ou empresa, mas podendo, devido à sua simplicidade, ser utilizada para qualquer tipo de análise de cenário.

“Na análise interna, a análise SWOT propõe a identificação dos principais pontos fortes (*Strengths*) e pontos fracos (*Weaknesses*), caracterizadores da organização num determinado momento” (BI-CHO; BAPTISTA, 2006, p. 65). Sendo assim, verifica-se que, neste período de transição da reforma administrativa, têm-se como ponto de força (*Strengths*) os recursos humanos da SEMDS-DHA.

Apesar da diminuição de profissionais comissionados e terceirizados devido à reforma, o perfil de profissionais, em sua maioria concursada e bem capacitada, foi um ponto primordial para a continuidade das ações, programas, projetos e serviços oferecidos.

A pesquisa “Perfil Profissional dos trabalhadores do SUAS”, disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Macaé (2017), indica um número significativo de profissionais que possuem ensino superior completo com especializações e profissionais de nível médio completo. Importante ressaltar que a maioria destes profissionais são servidores públicos, o que é fundamental para o processo de continuidade e execução dos objetivos e metas estabelecidos na execução dos serviços socioassistenciais.

Segundo Kaplan e Norton (1997), um sistema de medição de desempenho organizacional bem construído é capaz de alinhar toda a organização em torno da estratégia organizacional. Neste sentido,

Medeiros (2006) afirma que é importante ressaltar que a comunicação e as novas propostas do modelo de gestão do órgão devem estar bem definidas e bem claras, de forma a estarem também alinhadas em todos os setores e secretarias, e que haja clareza dos objetivos e metas e conhecimento dos novos processos, fluxos e estratégias para a melhoria e entendimento do que é proposto.

Neste sentido, aponta-se como ponto de melhoria, a comunicação interna e externa, no sentido de informar e capacitar os órgãos e secretarias. Caulliraux e Yuki (2004) sugerem algumas ações propostas a serem consideradas no processo de uma reforma administrativa:

- informar a estratégia de modelagem dos processos;
- definir as ferramentas de modelagem a ser utilizada;
- definir a metodologia de trabalho;
- como fazer a modelagem dos processos da organização;
- analisar criticamente os processos modelados (para possíveis adequações).

Dentre as propostas de ações pontuadas por Caulliraux e Yuki (2004), ressalta-se que há a ausência da análise crítica dos processos de modelagem, com a participação dos gestores (secretários), de forma a contribuir com propostas de adequação, tendo como referência, o conhecimento da realidade peculiar de cada política pública.

Com relação ao processo de melhoria na comunicação e informação, Souza (2015) acrescenta que a estrutura formal de uma organização é representada graficamente por meio do organograma, que tem o objetivo de apresentar a divisão do trabalho, as pessoas envolvidas e os departamentos da organização sendo o organograma uma representação de quais são as unidades organizacionais existentes, e como elas se desdobram ao longo dos níveis hierárquicos da organização.

Cardoso (2014) explica que por meio de um organograma uma determinada instituição comunica aos seus funcionários e às pessoas externas como o trabalho é dividido, ao longo das unidades organizacionais, sinalizando “quem faz o quê” e quais são as linhas de autoridades presentes, de modo que se ressalta a importância dos sistemas de informação como instrumento de suporte aos novos processos, bem como sistemas de controle e monitoramento, contribuindo na busca da eficiência e eficácia dos serviços a serem ofertados. Como

processo de melhoria, sinaliza-se que essas estruturas devem ser disponibilizadas internamente e em cada serviço público oferecido, bem como no Portal de Transparência no site da Prefeitura.

Análise de Resultados

A reforma administrativa é um processo que busca a transformação de uma determinada realidade. Segundo Skarica (2012), os problemas da administração pública brasileira são fortemente influenciados pelo legado histórico e pela instabilidade dos sistemas políticos, em que podem ser identificados alguns entraves:

- Reformas pragmáticas, conduzidas por meio de formalidades, sendo que nesse caso, a legislação se torna mais importante que a implementação, prioriza-se a legislação em vez de práticas administrativas diárias;
- Ausência da vinculação da lei com a formulação das políticas públicas e ausência da identificação das prioridades das reformas e das metas, sendo que alguns documentos estratégicos originados das reformas foram elaborados sem fornecer qualquer prazo para alcançar os objetivos propostos, e os documentos também não eram acompanhados de indicadores números e *benchmarks* que pudessem servir de orientação para a implementação das metas;
- Políticas de reformas sem transparência e fechadas, pois as reformas devem envolver uma ampla gama de atores e disseminar e capacitar, principalmente os gestores, não adiantando pensar em reforma administrativa se a cultura e mentalidade dos governantes e gestores não condizem com os paradigmas das reformas, sendo assim, os governantes e gestores devem estar preparados para executá-las, para isso é preciso incluí-los no processo de construção de novos conhecimentos;
- Reformas descontínuas, pois as melhorias incrementais diárias se tornam mais importantes que as grandes revisões e reformas que não se incorporam às rotinas diárias e se transformam em frustrações. Dessa forma, necessita-se de se propor um “padrão de reforma sequencial”.

Dos pontos mencionados por Skarica (2012), destaca-se, na reforma ocorrida na Prefeitura de Macaé, a característica de uma reforma fechada, com pouco levantamento de dados de prioridades de mudanças nas estruturas administrativas da Secretaria de Desenvol-

vimento Social, a partir de dados coletados pelos gestores e profissionais técnicos, que conhecem os entraves e dificuldades dos processos de trabalho diários, o que poderia facilitar o mapeamento desta realidade ao traçar mudanças contundentes, em consonância com as legislações pertinentes à Política de Assistência Social.

Destaca-se também a necessidade de capacitar e investir no conhecimento do modelo de gestão pretendida junto aos gestores e profissionais técnicos, investindo no conhecimento, de forma a alinhar as ações e as propostas de mudanças nos processos de trabalho diário, estabelecendo metas e indicadores a partir da sistematização de dados coletados da realidade, através dos serviços prestados junto à população atendida.

Conclusão

A Reforma da administração pública é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica. Jackson (1991) e Hood (1995) confirmam que reformas da administração pública são geralmente alinhadas a valores de eficiência, *accountability* (responsabilidade com ética) e flexibilidade.

As reformas da administração pública brasileira são criticadas por se transformar em políticas simbólicas e não corresponder às expectativas do povo. Por outro lado, Ribeiro *et. al.* (2013) demonstram que as reformas contribuíram para redefinir o papel do Estado e suas relações com a sociedade, além de instigar a criação de um campo de debate acadêmico e profissional sobre a administração pública, sendo assim, as reformas apresentaram tentativas de melhorar o funcionamento do Estado, expondo novas concepções e modelos administrativos.

Com relação à reforma administrativa realizada na Prefeitura de Macaé, podem-se destacar que as reformas são necessárias para conduzir as políticas públicas de acordo com as necessidades e anseios da população e decorrentes de mudanças socioeconômicas, políticas e culturais, no sentido de ajustar a “máquina pública” visando a sua eficiência e eficácia.

Como ponto de melhoria desta reforma, identifica-se o “enxu-

gamento” da máquina pública com a extinção de cargos comissionados excessivos e extinção de algumas secretarias e subsecretaria. Em específico, na Secretaria de Desenvolvimento Social, destaca-se a criação das coordenadorias da Rede de Proteção Básica e Especial e a instituição das coordenadorias relacionadas aos Direitos Humanos.

Com relação a processos a serem melhorados na proposta destas reformas, em específico na SEMDS-DHA – Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade, destaca-se a necessidade de valorização e implementação da gestão do trabalho, que indica a valorização dos recursos humanos e sua capacitação sistemática.

Outro ponto é a necessidade de que os processos de reformas devam considerar o diagnóstico e análise de cada gestor e técnicos de cada política pública (saúde, educação, assistência e outros), e a necessidade de capacitação e compartilhamento do que está sendo proposto, viabilidade de fluxos, identificação e socialização de novos processos de trabalhos, elaboração de organogramas e apresentação de forma clara das etapas a serem seguidas a servidores e gestores, de forma que os entraves existentes neste processo possam ser processos de aprendizado e de melhorias, com o objetivo maior de tornar eficazes os serviços prestados à população.

Não existe, portanto, uma “receita pronta” capaz de trazer soluções aos grandes desafios da administração pública. Os caminhos são construídos por meio da busca pelo conhecimento e construções conjuntas, neste espaço público com desafios e características peculiares.

É provável que novos modelos de gestão cujas teorias estejam consubstanciadas essencialmente na obrigatoriedade de transparência, *accountability* e controle social venham a surgir, com amplo acesso à informação e participação popular em todas as instâncias da gestão pública. Este deve ser o mais lógico e prático caminho a ser percorrido para a conquista de uma administração pública direcionada aos verdadeiros anseios e necessidades populares.

Para tal, além de investimentos em estrutura física, qualificação e adequada valorização de servidores públicos, é imprescindível a conscientização, educação e envolvimento de cada cidadão neste processo. Rek (2018) aponta que o valor histórico, independentemente da denominação concedida ou da implantação de novos modelos gerenciais, é fundamental, assim como o pleno comprometi-

mento do gestor com uma administração pública construída em base democrática, participativa e transparente, para que a “*res-publica*” seja efetivamente administrada com eficiência e ética, ampliando a celeridade e a qualidade na prestação de serviços ao cidadão.

Referências

BICHO, L.; BAPTISTA, S. **Modelo de Porter e análise Swot: estratégias de negócio**. Instituto Politécnico de Coimbra, 2006.

BILHIM, J. Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício. Sociologia, **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. XXVIII, 2014.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. **Anuário estatístico, 2009 e 2017**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 10out. 2018.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo, Demográfico, 2010**.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo, Resultados Gerais da Amostra 2017**. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório do Ministério Público do Rio de Janeiro**. 2013.

CARDOSO, A. S. C. J. **Brasília: planejamento e avaliação de políticas públicas**. IPEA, 2014.

CAULLIRAUX, H.; YUKI, M. **Gestão pública e reforma administrativa: conceitos e casos: A Experiência de Florianópolis**. Rio de Janeiro: Ed. Lucerna, p. 15 a 17, 85, 91 - 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 29. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 411-459.

HOOD, C. *The “new public management” in the 1980s: variations on a theme*. *Account-ing, Organizations and Society*.v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

INFO ROYALTIES. **Banco de dados sobre distribuição de royalties no Brasil**. Universidade Candido Mendes, Campos, Rio de Janeiro. Disponível na internet em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>>. Acessado em: 4 abr. 2016].

JACKSON, M. W. *Administrative argument*. *Aldershot, Hants, England*. Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991.

JUSTIÇA. **Lei Complementar nº 080/2007 do Município de Macaé**: dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. 2007.

JUSTIÇA. **Lei Complementar nº 164/2010 do Município de Macaé**: dispõe sobre a reestruturação na Administração Pública Municipal e dá outras providências. 2010.

JUSTIÇA. **Lei Complementar nº 217/2013 do Município de Macaé**: institui Política de Melhoria de Remuneração dos Profissionais da Educação e Saúde e dá outras providências. 2010.

JUSTIÇA. **Lei Complementar nº 238/2015 do Município de Macaé**: dispõe sobre a reestruturação na Administração Pública Municipal e dá outras providências. 2015.

JUSTIÇA. **Lei Complementar nº 256/2016**: Dispõe sobre a reestruturação na Administração Pública Municipal e dá outras providências. 2016.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. R. **A estratégia em ação: *balanced scorecard***. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KRULL, W. F. **A dicotomia público-privado e sua relação com a gestão pública contemporânea no programa luz para todos**. 2010.

LIMA JÚNIOR, O. B. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público. Brasília, n.2, 1998.

MARTINS, M. H. **Breve histórico da administração pública, como campo do conhecimento** – Parte 1. 2008. p. 58.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. 3. ed., IPEA. 1993.

MEDEIROS, R. **A Comunicação interna numa administração pública**. Natal, RN, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em Cinco Configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. **Leis Complementares da Reforma Administrativa (de 2007 a 2016)**. Disponível em: <http://sistemas.macaerj.gov.br:84/transparencia/legislacao>. Acesso em: 20 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, DIREITOS HUMANOS E ACESSIBILIDADE. **Pesquisa Perfil Profissional dos Trabalhado-**

res do SUAS. SEMDS-DHA, Rio de Janeiro, 2017.

REK, M. Os modelos de Administração Pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa Brasileira. **Âmbito Jurídico.** Rio Grande, XVII, n. 124, maio 2014. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14742. Acessado em julho de 2018.

RIBEIRO, L. M. P. *et. al.*. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. **Anais...** XXXVIII Encontro da ANPAD, artigo, 2013.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista Administração Pública, Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

SKARICA, M. Public administration reform in a fragile institutional framework: the case of Albania. **Hrvatska I Komparativna Javnoprava,** 361-389, 2012.

SOUZA, A. A. **Organização, processos e tomada de decisão.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES : UAB, 2015

TORRES, M. D. F. Estado, **Democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.