



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**



**A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE
O PROCESSO DE SUCESSÃO MUNICIPAL**

JULIA GARCIA DOS SANTOS

MARIANA

2019

JULIA GARCIA DOS SANTOS

**A PERCEÇÃO DOS GESTORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE
O PROCESSO DE SUCESSÃO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. D.s Antônio Carlos Miranda

MARIANA

2019

S237p

Santos, Julia Garcia dos.

A percepção dos gestores de assistência social sobre o processo de sucessão municipal [manuscrito] / Julia Garcia dos Santos. - 2019.

36f.: il.: tabs.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Miranda.

Monografia (Graduação). Universidade Federal de Ouro Preto. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Administrativas.

1. Administração pública - Teses. 2. Administração municipal - Teses. 3. Assistência social - Teses. I. Miranda, Antônio Carlos. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU: 364.4



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS



FOLHA DE APROVAÇÃO

Júlia Garcia dos Santos

A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE O PROCESSO DE SUCESSÃO MUNICIPAL

Membros da banca

Prof. D.Sc Antônio Carlos Miranda - UFOP
Profª D.Sc Carolina Saraiva - UFOP
Profª D.Sc Déborah Pessoa Nascimento - UFOP

Versão final

Aprovado em 09 de Dezembro de 2019

De acordo

Professor (a) Orientador (a)



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Carlos Miranda, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/12/2019, às 12:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0029596** e o código CRC **7FC98EC1**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.204175/2019-08

SEI nº 0029596

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: - www.ufop.br

AGRADECIMENTOS

À minha família, meu pai, minha mãe, meus irmãos Catarina, Rubens e Laura. A família é a base para o nosso crescimento e sei que me encontro onde estou agora graças a todos eles que sempre me apoiaram.

À família que ganhei aqui, dona Cotinha (*in memoriam*), dona Conceição, Cida, Zebrinha e todos seus familiares que foram especiais durante esse meu período da graduação e sempre estarão em meu coração.

Aos meus amigos, principalmente o Gustavo que é obrigado a me aguentar há 10 anos e sem opção de fugir dessa amizade.

Aos meus colegas de turma que estiveram junto comigo nesses quatro anos e passando pelas mesmas situações juntos.

Aos professores da UFOP, pois eles me mostraram como a graduação é um caminho difícil, porém gratificante. Se foi possível que eu saísse com maior amplitude nos meus conhecimentos, é graças a todos os esforços que estes profissionais dedicam aos seus alunos.

Ao meu orientador por toda a ajuda, por sempre ser solícito em relação às minhas dúvidas e me tranquilizar nessa etapa final, que deixa qualquer um ansioso e com medo do que acontecerá em seguida.

Aos Orixás, forças presentes em toda minha vivência e processo de evolução. A fé move montanhas.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo compreender como a rotatividade do poder executivo municipal afeta o processo decisório das práticas de gestão de uma instituição pública de assistência social em um município de Minas Gerais. Para isso, foi necessária identificação das práticas e as percepções da equipe de atuação do serviço por meio da abordagem qualitativa, efetuada seis entrevistas aos funcionários públicos da assistência social e, por último, a análise dos resultados a partir da análise do discurso, para melhor elucidação das abordagens e diferenças teóricas percebidas através da construção simbólica e subjetiva de cada participante. Através dos resultados foi possível notar as características marcantes do processo de sucessão do executivo municipal nas práticas de assistência social, como o clientelismo, o crescimento na buscas por resultados em ano de eleição, o desequilíbrio gerado na gestão de Recursos Humanos e materiais, o uso da política para interesses próprios, o descumprimento de uma das práticas de conduta vedada pelo Tribunal Superior Eleitoral e o baixo acompanhamento da gestão nas unidades de serviço.

Palavras-chaves: Administração Pública; Modelos de Gestão; Assistência Social; Processo de Sucessão Municipal.

ABSTRACT

This current research aims to understand how the election of the municipal executive power affects the decision process of management practices in a public social assistance institution of a city in Minas Gerais. For that, it was identified the practices and the perceptions of the service's performance team from the qualitative approach, six interviews were conducted with the workers and, lastly, the analysis of the results through the discourse analysis for a better elucidation of the approaches and theoretical differences perceived through the symbolic and subjective construction of each participant. The results noticed the remarkable characteristics of the succession process of the municipal executive in social assistance practices, such as patronage, growth in search for results in election year, the imbalance generated in the management of human and material resources, the use self-interest policy, non-compliance with one of the conduct practices prohibited by the Superior Electoral Court and the poor monitoring of management in service units.

Keywords: Public Administration; Management Models; Social Assistance; Municipal Succession Process.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relação dos entrevistados, idade, cargos de atuação, tempo de atuação no cargo e formação.....	27
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CI	Comunicado Interno
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Pública
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOM	Lei Orgânica do Município
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SEDESC	Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA	12
3. OBJETIVOS	14
3.1. Objetivo Geral.....	14
3.2. Objetivos Específicos	14
4. HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
5. O PROCESSO DE SUCESSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
6. METODOLOGIA	24
6.1. Delineamento	24
6.2. Processo de coleta de dados.....	25
6.3. Análise de dados.....	26
7. RESULTADOS.....	26
8. CONCLUSÃO	31
REFERÊNCIAS	33

1. INTRODUÇÃO

Diante de um cenário repleto de transformações na economia e avanços tecnológicos, as organizações têm buscado atualizar suas ferramentas de gestão, a fim de melhorar em suas práticas e se consolidar em ambiente competitivo. Ao tentar acompanhar os avanços dos modelos de gestão, a administração pública passou por reformas que visavam sua adaptação às novas exigências da sociedade e que introduziram novos instrumentos que se agregaram às práticas vigentes (COSTA, 2008).

Nesta perspectiva, a administração do Estado passou por diversas reformas até chegar ao modelo atual, passando pelo Patrimonialismo decorrente das monarquias absolutistas, posteriormente emergindo a Administração Pública Burocrática no ano de 1930 e, por fim, a inserção do Modelo Gerencial iniciado na década de 90, inspirado na Nova Gestão Pública e buscando corrigir as falhas do modelo burocrático (VALADARES *et al.*, 2013). Este último modelo visava adotar estratégias diferenciadas e a prática da descentralização dos serviços públicos, utilizando mecanismos de privatização em conjunto com a dinamização e a flexibilização do Estado em sua atuação (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010), colaborando, assim, na transmissão de autonomia ao gestor de cada setor no exercício do cargo.

Deve-se destacar que as reformas administrativas condiziam com o modelo de Estado vigente em cada período, sendo nomeados como Estado Patrimonial, Estado Burocrático e Estado Gerencial por Bresser-Pereira (2001). Para o autor, considera-se que ocorria a predominância dos interesses de classe na administração no Estado Patrimonial enquanto que no Estado Burocrático e no Estado Gerencial correspondiam à transição política de elites para a democracia moderna, em que evidenciou a necessidade do uso de maneira pública do patrimônio público, havendo maior compreensão dos cidadãos brasileiros quanto à utilidade do patrimônio público para fins públicos, demonstrado através das denúncias de privatização, de corrupção, nepotismo, e explicitando, portanto, o combate ao patrimonialismo e a formação de um Estado democrático e gerencial no país. Ademais, a autor afirma que é previsível a Reforma Gerencial passar por avanços e retrocessos, visto que é descendente da resistência à mudança e dos interesses eleitorais, dentre outros fatores.

Inserido neste cenário, o órgão gestor da instituição pública de assistência social de uma cidade pode ser compreendida como descentralizada em sua gestão “que têm por atribuições a organização da rede socioassistencial e oferta de serviços da proteção social básica”, conforme destaca o manual de orientações elaborado pelo Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2009, p. 11), atualmente atuando como Secretaria Especial do Desenvolvimento Social no Ministério da Cidadania criado no dia 1 de janeiro de 2019. As políticas de assistência social são relativamente recentes em suas implantações e possuem maior concentração de suas normatizações posteriores à década de 1990, como a regulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que surgiu em 2005 como um sistema público descentralizado, participativo e não-contributivo, com o propósito de garantir a proteção social através de um sistema nacional (RANGEL, 2009; BONFIM, 2009).

Diante disso, Rangel (2009) aponta que o SUAS surge como um sistema operacionalizador da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sendo responsável por definir e organizar os elementos essenciais e imprescindíveis para a sua execução, como a normatização dos padrões dos serviços, qualidade de atendimento, a definição de indicadores de avaliação e de resultados, dentre outros eixos que delimitam sua estrutura.

Simultaneamente à implantação do SUAS, compreendido como um sistema capaz de regular e organizar os serviços socioassistenciais, Bonfim (2009) destaca que seu alicerce é a descentralização político-administrativa, utilizando de controle tecnológico que garanta a disseminação de informações públicas de maneira otimizada, necessárias para a concretização de uma política pública. Desta forma, dada a implantação do SUAS, como sistema nacional, tem-se a expectativa de um sistema que seja permanente e sem que aconteça transições ou sofra mudanças com as trocas de governo (RANGEL, 2009).

Para a consolidação do SUAS, as unidades de assistência social foram reorganizadas em: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP); Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias e Unidades de Acolhimento, conforme é discriminado pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2015).

Como objeto deste estudo foi levado em consideração as unidades executoras do SUAS de um município, responsáveis pela realização do serviço de proteção básica e especializada (MDS, 2009) e voltado ao público de determinado município com condições de vulnerabilidade social (RANGEL, 2009).

Para a implantação das unidades executoras, a descentralização dos serviços de proteção social é uma de suas bases e um órgão público de assistência social possui como atribuições as atividades administrativas de: elaboração do plano de ação da unidade,

responsabilidade de constituir a equipe atuante, supervisão das atividades e a gestão da rede socioassistencial e convênios com outras instituições (MDS, 2009). No entanto, deve-se constatar que sua autonomia de gestão como órgão público é controlada pelo poder executivo local, respondendo diretamente ao SUAS de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SEDESC) e dependendo, desta forma, dos subsídios ofertados pelos órgãos administrativos municipais a fim de executar seus trabalhos de assistência.

Considera-se que uma prefeitura municipal passa por renovações periódicas do seu quadro de gestão, de maneira democrática oriunda das eleições municipais, assim como a Constituição de 1988 garante a possibilidade de uma reeleição do atual prefeito, que geralmente mantém maior parte da equipe anterior na gestão seguinte, quando reeleito. Adicionalmente, é comum a formação de grupos políticos na forma de coligações, em período de eleição, buscando a permanência do mesmo bloco no poder, o que pode gerar uma gestão cíclica e alternada entre os mesmos partidos.

Desta forma, dada a responsabilidade da prefeitura municipal como fornecedor de subsídios e controlador da administração pública local, é importante compreender como as unidades de assistência social respondem às possibilidades que uma eleição traz ao município, em que é possível a inserção de novos gestores e nova reestruturação dentro do órgão municipal ou a manutenção dos gestores anteriores, que pode acarretar à um engessamento em suas práticas e dificultar a oxigenação de novas práticas que poderiam trazer melhorias em seu meio.

2. JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA

A administração e, conseqüentemente, a utilização dos processos de gestão para melhor aplicação dos seus recursos são pontos vitais para o funcionamento de qualquer organização e seu estudo inserido na administração pública torna-se um tema atual, o que torna necessário o acompanhamento das suas diversas transformações ocorridas ao longo do tempo através da identificação dos modelos de gestão praticados e possibilitando, portanto, uma melhor visão das rotinas administrativas e a compreensão de suas práticas.

No entanto, ainda que efetuada modernizações na administração pública, os diversos avanços e recuos em dois séculos transcorridos (COSTA, 2008) emergem questões como a aplicabilidade destes modelos de gestão oriundos de organizações privadas que, por sua natureza, possuem características distintas das instituições públicas, conseqüentemente

colaboram com as deficiências presentes no sistema e demonstram, por fim, a necessidade de estudos organizacionais que viabilizem a descobertas de ferramentas de execução mais eficazes aos órgãos públicos.

A necessidade de análises incorporadas à área se justifica devido à ausência de estudos científicos voltadas especificamente para o viés administrativo da gestão pública nas instituições públicas de assistência social. Adicionalmente, foi possível constatar que uma parcela pequena de pesquisas recentes relacionadas aos modelos de gestão adotados pelas instituições públicas, havendo maior concentração no período das reformas implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (década de 1990) e continuadas no governo Lula (entre os anos 2000 e 2010).

Ainda que existam alguns estudos acerca dos modelos de gestão e suas práticas em instituições públicas, estes estão concentrados em áreas diferentes ao estudo pretendido, o que comprova a necessidade de uma análise aprofundada dada a especificidade da instituição pública analisada. Isto posto, nota-se uma grande carência de estudos que tragam maior compreensão do seu sistema gerencial e que contribuam tanto para análises futuras quanto para a melhoria das práticas utilizadas no meio.

Desta forma, pretende-se que com o levantamento aprofundado da gestão na instituição de assistência social estudada seja possível uma visão mais ampla das práticas de gestão e suas carências para o progresso dos trabalhos efetuados na unidade e possibilite encontrar novos caminhos para o aperfeiçoamento da presente gestão praticada, colaborando, assim, na entrega de um serviço de qualidade para a sociedade local e garantindo o direito dos cidadãos de proteção e equidade social.

A partir deste direcionamento, tem-se como questão: como a rotatividade do poder executivo municipal afeta o processo de decisório das práticas de gestão de uma instituição pública de assistência social em uma cidade do interior de Minas Gerais?

Para tal análise, busca-se compreender a percepção dos gestores e funcionários acerca das práticas de gestão dentro do ambiente estudado através do uso da abordagem qualitativa, da efetuação de entrevistas aos funcionários públicos da assistência social e análise dos mesmos, baseando-se em pesquisas bibliográficas acerca do tema em questão. Espera-se, desta forma, ser possível localizar os principais pontos de entrave nas práticas de gestão, a fim de contribuir no encontro de alternativas que ajudem na minimização dos impactos causados durante o período de troca da gestão do poder executivo local.

3. OBJETIVOS

Para a elaboração de uma análise completa é importante que tenha delimitação dos objetivos acerca do estudo a ser efetuado. Sendo assim, abaixo são descritos o objetivo geral e os objetivos específicos:

3.1. Objetivo Geral

Compreender como a rotatividade no poder executivo municipal afeta o processo decisório das práticas de gestão de uma instituição pública de assistência social.

3.2. Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, foi possível traçar os seguintes delineamentos:

- identificar as práticas de gestão utilizadas pela instituição pública de assistência social de uma cidade de Minas Gerais;
- selecionar as variáveis interdependentes entre o poder executivo local e a unidade pública de assistência social do município e
- levantar quais tipos de dificuldades encontram-se na prática de gestão durante o período de troca do poder executivo municipal.

4. HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreender a gestão das instituições públicas, deve-se levar em consideração as diferenças entre a gestão do setor público e a gestão do setor privado e buscar seu entendimento através de um resgate histórico de sua formação até os dias atuais, que tornará possível maior elucidação das práticas utilizadas e suas heranças das gestões anteriores.

A administração pública no Brasil passou por diversas transformações ao longo de sua história e, em seu contexto inicial, o primeiro modelo adotado surge a partir da administração colonial portuguesa durante o período de colonização até a Revolução de 1930, nomeado como Modelo Patrimonial (VALADARES *et al.*, 2013). Bresser-Pereira (2001) destaca que é dado este nome ao período devido sua derivação do patrimônio de Estado, em que o patrimônio estatal era confundido com o privado e a renda de seus membros oriundas essencialmente do Estado, além da criação de um sistema de agregados e clientes à sua volta também sustentados pelo Estado.

Neste primeiro modelo de gestão adotado, a estrutura administrativa do período é caracterizada como ampla e ramificada, oriunda da administração colonial portuguesa,

executada através do controle direto e da adoção de uma administração central que se dividia entre: administração geral, responsável pela esfera administrativa; militar e fazendária (COSTA, 2008). Ressalta-se que, segundo Bresser-Pereira (2001, p. 7), “os critérios administrativos era eram pessoais, e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula”.

O cenário administrativo era repleto de disfunções, como a centralização, a ausência de diferenciação de funções e o excesso de normas e formalismo, conforme aponta Costa (2008). A Corte era a detentora do poder de decisão e sofria dificuldades na comunicação com as capitâneas, em que as normas adotadas por estas e as vilas eram comumente atribuídas às metrópoles, não levando em consideração as particularidades das mesmas, como destaca o autor. Simultaneamente, de acordo com Valadares *et al.* (2013), as heranças políticas eram a base do governo no Modelo Patrimonial e adquiridas através da prática de nepotismo, ou seja, o favorecimento de sujeitos com graus de parentescos próximos. Segundo o autor, o pagamento de favores era comum no período, muitas vezes entregando cargos públicos a outrem, dentre outros costumes do clientelismo.

Após a chegada da família real portuguesa ao Brasil foram efetuadas transformações no aparelho administrativo através da criação de novos organismos no país, ainda que já existentes na antiga sede do reino em Portugal, trazendo benefícios principalmente àqueles que “haviã feito o sacrificio de acompanhar sua alteza real” (COSTA, 2008, p. 836). Contudo, de acordo com o autor, pequenas evoluções foram efetuadas na esfera da administração pública após o país se tornar corte de um império transcontinental, o que causou algumas descentralizações, como a divisão de rendas entre o governo central e os governos providenciais.

Grandes modificações na administração pública brasileira e sua gestão são efetuadas após a Revolução de 1930 durante o Governo Vargas, ao sofrer transição do mercado agrário para o industrial, que criou a necessidade de modernização e deu início às diversas mudanças no aparelho do Estado (COSTA, 2008). O modelo era baseado na burocracia weberiana e sua principal referência eram as práticas vigentes nos países desenvolvidos, focando na “administração de pessoal, de material e do orçamento, para a revisão das estruturas administrativas e para a racionalização dos métodos de trabalho”, segundo Costa (2008, p. 846). Este modelo foi a primeira tentativa sistemática de transposição do patrimonialismo (COSTA, 2008; VALADARES *et al.*, 2013), e buscou agregar à administração pública a

centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado, na busca de uma administração mais racional e eficiente.

O Modelo Burocrático surge, então, como alternativa para a superação das deficiências do Modelo Patrimonial, com base nos fundamentos da racionalidade, eficiência e adequação dos meios aos fins (MATIAS-PEREIRA, 2008) e objetivando a profissionalização da administração pública (VALADARES *et al.*, 2013).

Ao adotar como alicerce o conhecimento técnico do Modelo Burocrático, segundo Matias-Pereira (2008), torna-se uma ferramenta capaz de proporcionar a alta eficiência administrativa, além do caráter racional presente. Em contraposição, Bresser-Pereira (2001) afirma que seu objetivo era a centralização do poder nacional e a burocracia passou a ser utilizada como ferramenta essencial para o controle das grandes empresas, estatais e privadas, produtoras de bens e serviços.

A reformulação integral do Estado brasileiro viabilizou um processo de modernização amplo nos âmbitos sociais e industriais do país, ocorrendo as principais transformações na administração pública a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que visava um aparelho administrativo burocrático e buscava a padronização dos principais procedimentos da gestão pública, de acordo com Valadares *et al.* (2013). Sucintamente, as realizações do DASP no modelo burocrático foram:

[...] o ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos. Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11)

Durante a ditadura militar, os processos de mudança baseados na reforma administrativa burocrática continuaram através do decreto de 25 de fevereiro de 1967 (COSTA, 2008), que buscou modernizar a administração pública através de instrumentos gerenciais comumente utilizados dentro das organizações privadas (VALADARES *et al.*, 2013) e tentava solucionar as limitações do modelo burocrático (MATIAS-PEREIRA, 2008).

As iniciativas de melhorias eram efetuadas através do fortalecimento institucional e visavam a promoção da modernização administrativa dentro de um contexto de forte expansão da ação do estado, conforme afirma Matias-Pereira (2008). Prescrevia-se através do Decreto-lei que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle, além de

estabelecer a distinção entre a administração direta e a indireta, segundo Costa (2008), a fim de possibilitar sua estruturação em conjunção das normatizações, padronizações e execuções orçamentárias (VALADARES *et al.*, 2013).

No entanto, quando comparado ao Modelo Patrimonial, Bresser-Pereira (2001) considera que reforma burocrática teve pequena duração e logo em seguida houve o início do processo de transição para a Reforma Gerencial. O autor apresenta que a tentativa de transformar a administração pública por uma administração para o desenvolvimento começou durante o período do regime militar, em que ocorreu com maior precisão a separação da administração direta e da administração indireta, o que estimulou e flexibilizou o sistema de mérito, além da diminuição da burocracia no sistema de compras do Estado. No entanto, segundo o autor, ainda que tenha ocorrido a descentralização da administração pública, o poder político voltava a ser centralizado nas mãos dos militares governantes do período.

É considerado que o grande processo de descentralização do gerenciamento público no período da ditadura militar contribuiu na adoção do novo modelo seguinte praticado, o Modelo Gerencial, na “tentativa de evoluir os quadros existentes” (VALADARES *et al.*, 2013, p.134). Este modelo foi adotado durante a década de 1990 através da reforma gerencial, também denominada como Nova Gestão Pública, e trouxe como objetivo tornar o Estado mais eficiente através da descentralização do poder público e dos serviços que são subsidiados pelo mesmo, mas que não abarcam o exercício do poder de Estado, transformando-o em “um instrumento de transferências de renda” (KLERING; PORSSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 8). Seu início foi dado a partir da Reforma Gerencial de 1995 a partir da mudança de instituições normativas fundamentais, sendo muitas destas de caráter infraconstitucional (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Sua estrutura e gestão sofreram fortes mudanças, como a busca do resultado de suas atividades e criação de núcleos estratégicos para tomadas de decisões, além da elaboração de planos estratégicos num cenário de administração por resultados (VALADARES *et al.*, 2013). Bresser-Pereira (2001) ressalta que outras alterações foram realizadas na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutamento, seleção e remuneração das carreiras de estado, na busca da flexibilização administrativa, do controle social e da valorização do cidadão, conforme complementa Matias-Pereira (2008).

A gestão de recursos humanos, materiais e financeiros em conjunto com a busca na qualidade e produtividade tornaram-se pressupostos do Modelo Gerencial, que buscou reduzir a insatisfação criada pelo Modelo Burocrático (MATIAS-PEREIRA, 2008). Os princípios da

legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade provenientes do modelo burocrático não foram eliminados, conforme observam Valadares *et al.* (2013), porém foram efetuadas correções em seus conceitos básicos através do acréscimo do conceito de eficiência e dando, assim, o foco central na administração por resultados. Ressalta-se, de acordo com Bresser-Pereira (2001), que a reforma foi realizada em três dimensões: institucional, cultural e de gestão, o que acarretou o surgimento de três instituições: a agência reguladora, que possui autonomia para a regulamentação dos setores empresariais; a agência executiva, focada na execução das leis, e as organizações sociais, incluídas no setor público não-estatal e com autorização para o recebimento de capital orçamental.

No que se refere às organizações sociais, Bresser-Pereira (2001) expõe ser de sua responsabilidade as atividades sociais, dada a correlação com os direitos humanos do cidadão e justificando sua desvinculação ao controle do Estado a partir do uso da organização do direito privado com finalidades públicas e sem fins lucrativos. Observa-se, então, maior preocupação com questões sociais dentro deste novo modelo adotado, dando continuidade a estas questões no início do governo seguinte.

Durante o período do governo Lula foi dada a continuidade das reformas, porém com maior ênfase nos programas sociais (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010), num cenário de preocupação e participação da sociedade, que passa a cobrar dos gestores públicos maior responsabilidade, destaca Matias-Pereira (2008). Desta forma, segundo o autor, ocorreu o aumento dos esforços em programas que viabilizem a inclusão, reduzam a desigualdade, lide com problemas socioambientais e a instabilidade no crescimento econômico.

Nota-se que as diversas reformas ocorridas para a melhoria da gestão no setor público tiveram como ponto de partida os modelos gerenciais utilizados pelo setor privado, o que, se não adaptado à realidade da administração pública, dificultam suas aplicações nas instituições públicas. Para Cóssio (2018), a gestão pública deve basear conjuntamente nos valores sociais e políticos, além dos instrumentais, e o atual modelo de gestão atrela-se às expectativas do mercado com o alicerce na lógica das empresas privadas.

Os conceitos e práticas de eficiência, eficácia, competitividade, administração por objetivos e meritocracia, dentre outros, são inseridos na administração pública sem que se atente às finalidades sociais, adotando padrões que são próprios das empresas privadas, como a noção de rentabilidade, competitividade e concorrência, o que causa desvios em alguns casos na função principal das instituições públicas (CÓSSIO, 2018).

No entanto, há a existência de algumas práticas nas gestões atuais que são de características do período colonialista e é necessário que sejam abandonados certos costumes e privilégios, em um serviço que deve ser efetuado de forma igualitária (VALADARES *et al.*, 2013). Portanto, é dever do Estado estimular a participação da comunidade, além de assegurar a execução de suas tarefas de forma justa e confiável ao cidadão (MATIAS-PEREIRA, 2008).

A partir da entrega à sociedade como finalidade da administração pública, Lara e Gosling (2016) destacam a falta de perspectiva integrada na interação entre a população e o Estado, o que dificulta a capacidade de resposta aos cidadãos como clientes e a colaboração destes como parceiros. Pode-se assumir a execução das atividades com o fim em si mesmo, em que os órgãos públicos tomam sua atenção aos instrumentos utilizados para a gestão e deixam em segundo plano a entrega para a sociedade.

Ao efetuar a análise através de uma ótica mais delimitada, como um dos aparelhos de execução das tarefas dos órgãos públicos as instituições de assistência social são uma das formas que estes órgãos possuem relação direta à sociedade. Sua principal função é a execução de serviços de proteção básica através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que garante a assistência social como direito público geral e é identificado como sistema de gestão pública em um cenário descentralizado e participativo (LAJÚS, 2010).

O SUAS é composto por unidades executoras de assistência social em conjunto com às instâncias deliberativas do governo, de acordo Lajús (2010). Adicionalmente deve ser compreendida como política pública que objetiva a seguridade social do cidadão, em que o atendimento é dado aos cidadãos que são identificados em condição de vulnerabilidade social, a fim de promover a inclusão e equidade a todos. Como aparelhos executores da seguridade social, tem-se os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que é responsável pelos serviços de proteção básica e os Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) em casos de necessidade de proteção social especial ao cidadão (MDS, 2009), dentre outros.

Segundo Lajús (2010), a gestão do SUAS e, conseqüentemente, do CRAS e CREAS possuem como diretriz da sua estrutura a gestão pública prévia, juntamente com o financiamento partilhado entre os entes federados e o fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade civil, a consolidação dos direitos socioassistenciais, a descentralização político-administrativa, a participação do cidadão usuário, a qualificação de recursos humanos utilizados para a assistência social e a informação, monitoramento, avaliação e sistematização dos resultados obtidos.

Sua gestão deve ser alicerçada em “normas operacionais básicas que estabeleçam padrões de desempenho, padrões de qualidade e referencial técnico-operativo” (LAJÚS, 2010, p. 59), além do planejamento municipal, estadual e federal que precede a execução e o sistema de gestão orçamentária proveniente do orçamento público, de acordo com Lajús (2010) e a cartilha de orientações elaborada pelo MDS (2009). Destaca-se, ademais, a importância dada ao sistema de gestão de pessoas levantado pela autora e pelo manual, que pontuam a necessidade de capacitação contínua da equipe e a visão sistêmica interinstitucional.

Sendo assim, as tomadas de decisões advêm do poder executivo local e dos cargos de coordenação alocados pelas prefeituras para as instituições públicas de assistência social, o que gera forte dependência. Simultaneamente, ainda que compreendida como uma instituição descentralizada, as mesmas respondem pelo poder executivo local que sofre alterações em sua estrutura constantemente, como em épocas de eleição e, para que seja possível melhor elucidação, é viável, portanto, buscar maior compreensão do processo de sucessão da administração pública, analisado no tópico seguinte.

5. O PROCESSO DE SUCESSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A prefeitura de um município é o órgão gestor responsável pelas instituições públicas locais e pelos planejamentos estratégicos de cada, efetuando as tomadas de decisões que afetam no curto, médio e longo prazo das instituições públicas do município. É importante destacar as características adquiridas após o processo de redemocratização ocorrido após o fim da ditadura militar para que seja possível compreender a gestão atual do órgão municipal.

Devido ao processo de redemocratização do país, estes órgãos administrativos municipais passam por processos de sucessão em períodos determinados através das eleições, que possui como regra sua ocorrência em anos pares e diferentes dos períodos das eleições realizadas nas esferas nacional e estadual. Para Biondo e Soares (2014), a Constituição de 1988 colaborou para que fosse ampliada a autonomia de cada município, que pode ser traduzida como a disposição de autogoverno, ou seja, a condição de eleger seus dirigentes e a autoadministração, que corresponde à prestação de serviços do município com seus próprios meios, e a auto-organização, que se trata da sua autonomia para elaboração de suas próprias leis (BIONDO; SOARES, 2014).

Quanto à autonomia administrativa de um município, Biondo e Soares (2014) traduzem que o mesmo responde à gestão dos serviços locais e pode-se considerar que as

eleições são uma renovação periódica da equipe do órgão municipal, havendo a possibilidade da reeleição do prefeito anterior em apenas um período subsequente, conforme garante o § 5º do art. 14 da Emenda Constitucional nº 16 de 04 de junho de 1997 (BRASIL, 1997). A partir da reeleição de um prefeito, é comum que este traga a equipe anterior ao seu novo mandato, o que pode acarretar poucas alterações no quadro de colaboradores da prefeitura, assim como a entrada de um novo prefeito ser trazida uma nova equipe para dentro do órgão municipal.

Dado o processo de eleições originado pela redemocratização, Bresser-Pereira (2010, p. 118) destaca que o Estado democrático atual “é governado e transformado pela política”, em que a mesma é a ação social de reforma do Estado utilizada pela sociedade. Para Silva (2015), os partidos políticos são indispensáveis para a estruturação da democracia, não havendo uma sem existência destes. No entanto, a política e suas relações trazem uma contradição em sua ação, uma vez que deve ser utilizada para a construção do Estado pela sociedade, mas também é empregada para interesses próprios dos grupos inseridos na política (BRESSER-PEREIRA, 2010) e são criadas coligações entre os partidos, ainda que possuam ideias diferentes, visando a maximização das chances de vitórias (SILVA, 2015).

Silva (2015) destaca que as eleições municipais são uma prévia das eleições estaduais e nacionais e de interesse político em todas as esferas, uma vez que os alinhamentos políticos e partidários influenciam as eleições nos anos seguintes e a vitória de um partido nas eleições municipais com maior número de prefeituras oferece maior vantagem competitiva nas eleições presidenciais. Desta forma, as eleições se tornam um fator de grande interesse para sua observação, ocorrendo conflito entre os interesses políticos e as exigências da sociedade e criando, assim, um “processo dialético” de construção política no mundo moderno dentro das esferas social e política (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 134). Adicionalmente, há grande importância da análise política na esfera municipal, pois, os municípios passaram a ter autonomia política, administrativa e financeira desde 1988, além de efetuarem o exercício de governo e de administração próprias, encontrando-se em processo de nacionalização, uma vez que há a homogeneidade institucional entre os três níveis: municipal, estadual e federal (SILVA, 2015).

Para que as eleições ocorram de forma democrática e sem o uso indevido do patrimônio público, algumas práticas de conduta normatizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2016) são vedadas ao candidato a prefeito, destacando-se dentre elas: i) ceder ou usar bens móveis que pertencem a administração, como carros, computadores, etc., salvo os bens de uso comum; ii) a utilização de matérias pertencentes ao serviço que ultrapassem o

necessário, como cartas para enviar aos eleitores; iii) usar o serviço de servidor ou de empregado para sua campanha na eleição, sendo permitido apenas no período de férias ou licença ou fora do horário de trabalho; iv) utilizar recursos de caráter social para a distribuição gratuita de bens, como exemplo cestas básicas, exceto ao ser de um programa social já em andamento; v) efetuar transferências de recursos, salvo quando há obras começadas, calamidade pública ou emergência, e vi) utilizar de propaganda institucional na qual conste nome, símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal, caracterizando de abuso de autoridade.

Adicionalmente, o processo de sucessão dentro da administração pública municipal traz fatores que devem ser considerados em seu período de execução, como as normas regulamentadas pelo município e que devem ser seguidas, a nível de exemplo a Lei Orgânica do Município (LOM) que concede ao município sua autonomia legislativa (BIONDO; SOARES, 2014), a autonomia do prefeito ainda em exercício do cargo e tem o dever de manter condutas para a manutenção da gestão do município.

É possível observar o processo de descentralização através da redistribuição de papéis entre o Estado e a sociedade desde do período de redemocratização, conforme é descrito no Manual do Prefeito, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Pública – IBAM (2016). Conforme apontam Biondo e Soares (2014), o município se encontra em nível hierárquico inferior à União ou ao Estado, não tendo como alternativa a delegação de sua competência a outro ente da federação, portanto, o município passa a ter o aumento das atribuições na provisão e gestão dos serviços e se torna responsável no nível estratégico das definições de programas setoriais de alcance nacional e na distribuição de recursos financeiros (IBAM, 2016), o que corresponde a “poder-dever” das autoridades administrativas locais (BIONDO; SOARES, 2014).

Também é apontado no Manual do Prefeito (IBAM, 2016) a insubordinação do Prefeito Municipal à nenhuma outra autoridade na esfera municipal, estadual ou federal, mas possui como dever a obediência das leis e mandados judiciais, considerando-o, assim, “o agente responsável pelo ramo executivo de uma unidade de Governo autônoma – o Município” (IBAM, 2016, p. 45). Desta forma “o município é o plano concreto no qual se desenrolam os processos sociais e políticos”, sendo peça principal na gestão de políticas públicas, como a de assistência social, conforme aponta Silva (2015, p. 15).

Como uma das fontes das normas do município, tem-se a LOM que corresponde ao estatuto maior onde “são fixadas as atribuições, as obrigações e as competências de tudo que

diga respeito ao poder municipal” (BIONDO; SILVA, 2014, p. 7). Pode-se considerar que a LOM é um “contrato social” entre o município e os cidadãos residentes nele, onde é estabelecido os direitos e deveres de cada cidadão, a incluir as autoridades municipais e os servidores públicos do local, de acordo com Biondo e Silva (2014).

Através da LOM é normatizada a responsabilidade da prefeitura e a equipe atuante até que seja transferido o poder de gestão a um novo prefeito eleito, além de limitar seu poder, que impõe o cumprimento de suas obrigações previstas enquanto prefeito e detalha a estrutura administrativa da administração pública e as políticas públicas e sociais, como a de assistência social (BIONDO; SILVA, 2014). As políticas de assistência social de um município descritas na LOM são também alicerçadas na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), responsáveis pela regulamentação das políticas descentralizadoras (IBAM, 2016), cabendo ao Estado o exercício complementar nas ações de assistência social (MDS, 2009).

Conforme é destacado pelo Manual do Prefeito (IBAM, 2016, p. 94), os agentes públicos do município passam a ter função estratégica nos serviços de assistência social oferecidos, sendo os responsáveis pelas funções de “execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços desenvolvidos”, e sua gestão é compartilhada, que garante a integração, cooperação e complementaridade entre cada esfera do governo. Adicionalmente, o manual descreve que o município exerce três níveis de gestão no serviço de assistência social: a gestão inicial, em que todos os municípios automaticamente se enquadraram após a aprovação do SUAS; a gestão básica, quando o município se encarrega da proteção social básica e se responsabiliza pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais, e gestão plena, que corresponde à gestão total das ações de assistência social do município.

A partir de função estratégica dos agentes públicos e da gestão compartilhada do município, presume-se participação da prefeitura e, conseqüentemente, do prefeito e da Secretaria responsável na fiscalização das práticas exercidas nos órgãos de assistência social, em que sua responsabilidade permanece presente nos períodos de eleição. A formação de grupos políticos muitas vezes distintos entre si demonstra a relação contraditória apontada por Bresser-Pereira (2010), pois as coligações deixam de focar na obrigação que um partido político tem com relação à esfera em que atua e passa a visar apenas a perpetuação de seu poder. As limitações e obrigações apontadas pelo TSE e pela LOM para o período de eleição surgem como um direcionamento para a prática correta do uso do poder público, no entanto

faz que surja os questionamentos: até qual ponto são seguidas corretamente pelos partidos e quais as limitações das normas que possam colaborar para práticas que dificultem a gestão dos órgãos municipais?

Qualquer órgão municipal deve ser alheio ao processo de eleição para que possa manter suas práticas em acordo com o que é ofertado a sociedade e uma instituição de assistência social se encaixa nesta perspectiva, especialmente devido ao seu dever de garantir o direito do cidadão e a equidade social. Sendo assim, as práticas durante o processo de sucessão de uma prefeitura municipal ajudam a compreender as limitações das normas já existentes e a realidade da administração pública de uma instituição de assistência social local durante o período de eleição.

6. METODOLOGIA

Como o caminho de construção do pensamento lógico de determinado estudo, a metodologia possui o intuito de contribuir no alcance do objetivo almejado (VERGARA, 2009), sendo caracterizada a metodologia do presente estudo a seguir.

6.1. Delineamento

Para entender como será realizada a pesquisa, deve-se primeiramente apresentar em qual classificação em que a mesma se enquadra, ou seja, realizar seu delineamento, em seguida descrever o processo de coleta de dados e, por fim, compreender como será efetuada a análise dos dados, ou seja, como alcançar determinado resultado.

Caracterizado como qualitativa e descritiva, o presente estudo pode ser enquadrado em ambas as características devido ao fato de expor as “características de uma determinada população ou fenômeno” (VERGARA, 2009, p.42), criando correlações entre as variáveis analisadas, além de utilizar de dados coletados a partir da percepção do fenômeno dentro de seu contexto (TRIVIÑOS, 1987).

Conjuntamente, a pesquisa é desenvolvida se valendo do estudo de caso, considerada por Alyrio (2009) como um método de pesquisa capaz de colaborar nas investigações acerca de determinadas circunstâncias inseridas no contexto organizacional. Para o autor, através do estudo de caso é possível dar ênfase nas relações entre as situações passadas e as atuais do objeto de estudo, efetuada através de uma análise intensiva. É importante que os aspectos gerais do estudo de caso em questão sejam levados em consideração, em conjunção com os comportamentos do meio estudado, as indagações que precisam ser elucidadas e o condutor

da análise dos dados, de acordo com o mesmo, para que então seja efetuado de maneira correta.

Ressalta-se que o processo do estudo de caso é utilizado como meio de organização dos dados sem que efetue alterações da singularidade do objeto de estudo, conforme determina Alyrio (2009). Segundo o autor, o estudo de caso diz respeito à análise intensiva de dada situação, não havendo barreiras entre o contexto que está inserido e o objeto em questão. Desta forma, espera-se que através o estudo de caso qualitativo e descritivo contribua na identificação dos entraves causados pela troca do poder executivo local nas práticas de gestão da instituição pública de assistência social abordada.

6.2. Processo de coleta de dados

Para o processo de coleta de dados, foi efetuado através da entrevista semiestruturada com os funcionários do local de estudo no intuito de identificar uma ampla e detalhada percepção dos colaboradores em todo o processo de mudança de poder executivo municipal e seus impactos no cotidiano da instituição pública de assistência social estudada. A coleta de dados, segundo Marconi e Lakatos (2004), contribui na identificação e obtenção de provas acerca dos objetivos inconscientes ao sujeito, porém norteadores de seu comportamento, gerando a necessidade de maior contato com a realidade do objeto estudado para melhor compreensão.

A entrevista foi aplicada aos colaboradores com ao menos três anos de exercício de cargo para que pudesse ser observada sua percepção acerca do período de sucessão da administração pública municipal. A entrevista é uma das principais técnicas de coletas de dados que contribui na aproximação entre o entrevistado e o pesquisador, conforme considera Cervo e Bervian (2002), a fim de obter informações a respeito de determinado assunto. Sendo assim, foram elaborados para o roteiro da entrevista 14 perguntas, que buscaram evidenciar dentre os fatores: como os colaboradores percebem a rotina administrativa do local de trabalho; quais são suas percepções referente à presença e participação ativa da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SEDESC), responsável pela oferta do serviço de assistência social do município; quais as diferenças observadas pelos participantes nos períodos de eleição e suas percepções no que estas diferenças interferem na gestão do local. É possível localizar o roteiro criado nos apêndices.

As entrevistas foram efetuadas presencialmente, com duração média de 30 minutos para cada participante, a fim de viabilizar a aproximação entre o entrevistado e o pesquisador

e maior observação acerca do discurso de cada entrevistado e melhor análise do mesmo. Por fim, foi efetuada a transcrição de cada entrevista, o que totalizou 12 páginas de conteúdo para a análise posterior.

6.3. Análise de dados

Para que ser efetuada a análise dos dados coletados, foi utilizada a técnica de análise do discurso adotados em cada entrevista, que consiste em na investigação discursiva, a fim de evidenciar as formas construídas pela linguagem, as relações sociais e as instituições e examinar a construção do significado da vida cotidiana dos colaboradores através da linguagem (AZEVEDO, 1999).

A análise do discurso teve sua importância para a pesquisa efetuada, uma vez que tem como principal objetivo a reflexão sobre a forma em que a linguagem é materializada na ideologia e a ideologia se manifesta na língua (ORLANDI, 2009), o que possibilitou a análise aprofundada acerca das percepções dos entrevistados. Observa-se que a análise do discurso busca compreender a produção do sentido de determinado objeto simbólico, de acordo com Orlandi (2009, p. 43), “a partir de uma posição dada em uma conjuntura dada” e sem que seja deixado de levar em conta que a interpretação de quem analisa, que deve se colocar neutro para a contemplação do processo de produção dos sentidos no discurso analisado.

Desta forma, conforme destaca Azevedo (1999), a partir da análise do discurso foi possível cobrir de maneira ampla as diferentes abordagens e as diferenças teóricas percebidas, sem que fosse esquecido a construção simbólica e subjetiva de cada entrevistado e colaborando, portanto, na compreensão dos resultados obtidos e analisador a seguir.

7. RESULTADOS

Foram efetuadas seis entrevistas nas unidades do município pesquisado, tendo como principal critério o tempo de permanência como funcionário público, para que assim fosse possível analisar a respeito da gestão na Secretaria responsável pela assistência social durante o período de sucessão do executivo municipal. Deve-se observar certa dificuldade para a efetuação de mais entrevistas, uma vez que atualmente os cargos são tidos através de um contrato com tempo de dois anos de duração, com prorrogação máxima de dois anos, e a maioria dos funcionários estão sob este tipo contrato. Desta forma, buscou-se efetuar a entrevista com os colaboradores das unidades prestadoras do serviço público de assistência social com, ao menos três anos de permanência no sistema SUAS do município. Todos os

entrevistados são mulheres, o que pode ser explicado pela grande proporção no que diz respeito aos cargos nas unidades e havendo nos locais uma equipe em sua grande maioria feminino. Abaixo, é demonstrado detalhadamente em uma tabela a idade, o cargo de atuação, tempo de atuação no SUAS e a formação de cada entrevistado participante da pesquisa:

Tabela 1: Relação dos entrevistados, idade, cargos de atuação, tempo de atuação no cargo e formação.

ENTREVISTADOS	IDADE	CARGO DE ATUAÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO	FORMAÇÃO
PARTICIPANTE 1	34	Coordenação	11 anos	Direito
PARTICIPANTE 2	42	Coordenação	9 anos	Letras e Pedagogia
PARTICIPANTE 3	26	Auxiliar administrativo	4 anos e 5 meses	Ensino médio
PARTICIPANTE 4	48	Técnica	19 anos	Serviço Social
PARTICIPANTE 5	43	Técnica	10 anos	Terapia Ocupacional
PARTICIPANTE 6	43	Coordenação	8 anos	História

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Primeiramente, é importante observar que a respeito da realocação de funcionários dentro da SEDESC do município para cargos diferentes, como no caso da Participante 5, que atualmente é técnica, porém já ocupou o cargo de coordenação anteriormente em outra unidade. Apesar de não haver outros casos similares nas participantes, a rotatividade dos colaboradores é citada por todas as entrevistadas como algo comum de observar na Secretaria e suas unidades. Outro caso localizado diz respeito à Participante 3, que também sofreu uma transferência da unidade em que trabalha, porém sem que ocorresse a mudança do cargo que executa.

Outro fator a ser considerado é a formação das participantes, pois todas que estão ou estavam em cargo de coordenação, o que deve ser levado em consideração na percepção de cada e na sua compreensão quanto à gestão administrativa. Como é possível notar, nenhuma das entrevistadas possuem formação superior em cursos que possam ser diretamente relacionados à gestão. Conforme foi observado a partir das entrevistas, a percepção das práticas de gestão é percebida de maneira diferente para cada participantes, como exemplo a participante 1 e 6 que discursaram de maneira recorrente sobre uma equipe consolidada para o funcionamento das unidades de maneira consistente. Sendo assim, a segunda etapa da entrevista foi pensada para que cada participante pudesse explicar as funções e rotinas do local em que atuam para maior compreensão das atividades de cada participante e sua

compreensão quanto à gestão e rotina administrativa. Foi descrito, portanto, a respeito do serviço de assistência social, o atendimento, as reuniões de equipe, a elaboração de relatórios e comunicados internos (CI's) e o encaminhamento destes para a Secretaria responsável. Notou-se através do discurso da Participante 6 uma distribuição das tarefas administrativas, que são efetuados pela auxiliar administrativa da unidade, além da ênfase no serviço ofertado pela equipe e sua preocupação quanto à qualidade do atendimento da unidade que atua.

No que se refere à composição dos colaboradores de cada local entrevistado, a unidade em que a Participante 1 atua conta com uma equipe de seis técnicos sob sua supervisão, em que cinco são contratados através de uma empresa terceirizada. Já na unidade da Participante 2, há uma equipe de cinco funcionários, sendo quatro deles contratados terceirizados. No local de trabalho das Participantes 3 e 6, ambas da mesma unidade, a equipe atuante conta com oito profissionais e destas seis são contratados a partir de uma empresa terceirizada. Na unidade de atuação da Participante 4, há a presença de oito técnicos, sendo seis destes funcionários terceirizados e, por último, a unidade em que a Participante 5 atua possui uma equipe de quatro contratados, em que apenas um integrante é terceirizado. Todos os funcionários terceirizados são contratados pela mesma empresa privada e não foram especificados acerca de toda a equipe de trabalho de cada unidade. Cada participante se ateve a discorrer sobre a equipe técnica e coordenação, sem considerar outras equipes presentes, como a equipe de limpeza, motoristas e jovens aprendiz.

Em seguida, foi levantado questionamentos a respeito da participação da secretaria SEDESC nas atividades inerentes à assistência social e todas as participantes afirmaram ocorrer uma baixa frequência dessa participação, havendo apenas a rotina do envio de relatórios à Secretaria. As entrevistadas 4 e 6 destacaram que anteriormente havia maior participação, com reuniões mensais entre a Secretaria e todas as unidades para melhor acompanhamento. Na busca de encontrar alguma diferença, quando questionadas sobre a percepção de alguma alteração na participação da Secretaria em período de eleições, também foi unânime a resposta de que não há a alteração na participação, mantendo-se na mesma frequência.

Com relação à frequência de visitas da Secretaria ou outros funcionários da prefeitura nas unidades, as seis participantes afirmaram haver poucas visitas nos respectivos locais de trabalho e, segundo as entrevistadas 4, 5 e 6, há pouco tempo foi iniciado um programa pela Secretaria chamado “Secretaria Itinerante”, que tem como objetivo a presença do secretário durante meio período em uma unidade e já tendo acontecido três visitas desde o início do

programa. As participantes 1 e 2 acreditam que as visitas são uma tentativa de inserção da Secretaria nas unidades, podem ser vistas como uma tentativa de aumentar o “poder de persuasão”, de acordo com a Participante 2, e as unidades encontram-se bem consolidadas no que refere a este tipo de prática, não permitindo que algo do tipo ocorra.

Para as entrevistadas 1, 4 e 5, ao se aproximar do período de eleições, é possível observar diferenças quanto à regularidade de distribuição de alguns itens, como a cesta básica ou itens de material de construção, fazendo com que ocorra um aumento na abrangência dos atendimentos assistências. Em anos comuns, conforme é lembrado pela Participante 4, a quantidade de cestas básicas disponíveis para a distribuição não é regular. As entrevistadas 1, 4 e 6 afirmam haver maior foco quanto alguns programas do serviço de assistência social e, segundo as participantes 2 e 4, é possível observar influências externas na participação dos programas, como a inserção de beneficiados sem que seja feita a análise dos critérios, de responsabilidade das técnicas.

Ao serem levantadas questões a respeito de práticas incomuns que podem ser observadas durante os períodos de eleições, a Participante 1 afirma que observa apenas este aumento de disponibilidade dos itens distribuídos pela assistência social básica, enquanto a Participante 2 afirma haver um “atravessamento de pessoas com mais influência” para conseguir a inserção em programas, sendo um retrato comum de se observar. A Participante 3 destaca uma situação já vivenciada por ela, em que os usuários do programa de assistência social entregavam documentos escritos com a assinatura de vereadores locais, solicitando a entrega de cestas básicas. Já a Participante 4 destaca que as ocorrências incomuns dependem da gestão e observou o aumento da demanda de materiais de construção. A Participante 5 também relata o aumento da disponibilidade de cestas básicas, além da inserção de usuários em programas sem que seja efetuado o estudo dos critérios pelos assistentes sociais, de responsabilidade dos mesmos. Por fim, a Participante 6 afirmou já ter ocorrido pressão externa, principalmente por vereadores, no que diz respeito à gestão da unidade em que atua, afirmando que é comum estes “jogos políticos” durante as eleições.

Todas as participantes vivenciaram ao menos dois momentos de troca de gestão, sendo comum a troca após a entrada de um novo prefeito na cidade e, conforme as entrevistadas 1, 4 e 5 relembram, houve uma situação em que o município teve oito prefeito em dois anos, o que acarretou a troca da equipe da Secretaria SEDESC ao menos seis vezes. Essas trocas são mais comuns após as eleições, segundo as entrevistadas 5 e 6, porém a cada troca é percebida uma interferência na rotina dos profissionais. Para a Participante 4, cada alteração da Secretaria ou

coordenadores de unidades acarretam uma quebra na rotina, uma vez que é comum haver formas diferentes de executar o trabalho para cada novo colaborador e, de acordo com a Participante 6, “cada pessoa nova que entra na equipe, muda a rotina da equipe”. Por fim, para as entrevistadas 4 e 5, as equipes precisaram aprender a manter sua rotina de trabalho mesmo em situações de troca, para que pudesse minimizar nos impactos que as alterações causam.

É possível notar muitas percepções em comum entre as participantes da entrevista, que pode ser explicado por ser uma rede pequena do serviço assistência social do município estudado e haver uma relação de colaboração entre as entrevistadas em seus serviços executados. Quando é efetuada uma análise das entrevistas de acordo com o que foi evidenciado dos modelos de gestão pública e suas práticas, é possível notar algumas características em comum com cada período, como: a utilização de critérios administrativos pessoais e a prática do clientelismo, em relação à influência de terceiros na participação dos cidadãos nos programas de assistência social; a busca da impessoalidade das participantes; a influência nas buscas de resultados durante o período de eleições; um desequilíbrio na gestão de Recursos Humanos, em que as alterações constantes das equipes e Secretaria geram rupturas no ciclo de rotinas; a inconstância na gestão dos recursos materiais que são distribuídos à sociedade, havendo o aumento em anos de eleições; a falta de impessoalidade da parte de alguns envolvidos da Secretaria para a execução de seus serviços; o uso da política para interesses próprios dos candidatos, e a falta de monitoramento constante da Secretaria na assistência social municipal.

Ressalta-se que deve ser levado em consideração o baixo número de entrevistados, que pode interferir nos resultados obtidos, uma vez que o grau de importância de cada resposta se torna maior. Outro fator que pode interceder nos resultados é o período em que foi efetuada a pesquisa, pois, por não se referir a um ano de eleições municipais, as respostas são tidas de acordo com a memória de cada entrevistado e podem ser diferentes quando experimentadas no período de eleições. Ainda assim, deve-se levar em consideração que a pesquisa foi efetuada no ano anterior às eleições municipais, fator este que pode contribuir de outra maneira nas percepções acerca do período.

Por fim, observa-se uma grande influência do processo de sucessão da administração pública em ano eleitoral no serviço assistência social, porém não apenas neste período, de acordo com o que foi observado por cada participante, o que demonstra uma interferência das práticas do executivo municipal nos anos comuns. Outras questões surgiram com a pesquisa efetuada, como exemplo a influência do tipo de contratação dos profissionais de assistência

social em seus serviços e a busca de alternativas que minimizem os impactos causados nessa constante alteração da equipe e Secretaria, sendo necessário estudos futuros para as problematizações que surgem com a análise. Adicionalmente, pode-se sugerir que seja feito novos estudos durante o período de eleição municipal para melhor observação de suas interferências na assistência social municipal.

8. CONCLUSÃO

A administração pública brasileira buscou acompanhar os avanços decorrentes da globalização através das reformas que visavam sua adaptação às exigências da sociedade, podendo ser classificadas a partir dos modelos de gestão adotados em cada período e, conseqüentemente, das práticas de cada modelo utilizado. Inicialmente, teve-se o Modelo Patrimonial decorrente da colonização, que trazia características como a prática do nepotismo e do clientelismo, a mistura do patrimônio privado com o patrimônio público e a centralização da gestão na corte. O Modelo Burocrático, buscou superar o modelo anterior através da padronização dos procedimentos, adoção da impessoalidade e racionalização dos processos e a adesão dos concursos para o ingresso dos profissionais na área pública. Posteriormente, foi adotado o Modelo Gerencial a partir da década de 90 que buscou a descentralização do poder público, a adoção da administração por resultados e a flexibilização administrativa, além de tratar da gestão de Recursos Humanos, materiais e financeiros, sem deixar de manter aspectos do modelo Burocrático como a legalidade, impessoalidade e moralidade, sendo este modelo ainda praticado na administração pública atual, porém com maior ênfase nas ações sociais.

Deve-se considerar que o processo de redemocratização recorrente do fim da ditadura militar e da criação da Constituição de 1988 colaborou para a consolidação da descentralização do poder público, propiciando a autonomia política, administrativa e financeira de cada município, em que a gestão dos serviços ofertados à população local é de responsabilidade da prefeitura. Ressalta-se que o Estado democrático é governado e transformado pela política que por sua vez se contradiz na prática, visto que deve servir à sociedade, porém muitas vezes acaba servindo a interesses próprios dos grupos políticos. É necessário que o executivo municipal tenha a execução, a articulação, o planejamento, a coordenação, o monitoramento e a avaliação bem consolidados em seus exercícios, sem que as transições vindas dos processos de sucessão afetem o funcionamento do órgão municipal. Para isso, as normativas servem como uma bússola para a gestão pública, como as práticas de condutas vedadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e a Lei Orgânica do Município.

É dever dos funcionários públicos a obediência das leis e mandados judiciais e é de responsabilidade do prefeito e sua equipe escolhida a gestão do município como um todo, sendo, assim, de sua responsabilidade a garantia do funcionamento do órgão público, delegando e atribuindo as obrigações aos sistemas que integram um município, como a secretaria SEDESC, que diz respeito à oferta do serviço de assistência social aos cidadãos. Os agentes públicos do município, portanto, passam a ter a função estratégica nos serviços de assistência social oferecidos e são responsáveis pela gestão do sistema, que deve ser efetuada de maneira compartilhada e garantir a integração, cooperação e complementariedade entre cada esfera. Sua responsabilidade permanece presente nos períodos de eleição, o que torna necessário o uso correto do poder público pelos integrantes da prefeitura, sem que ocorra interferências do processo de eleição na manutenção de gestão dos serviços de assistência social ofertados, que deve garantir ao cidadão o direito e a equidade social, conforme é determinada pela Constituição Federal de 1988 e de responsabilidade do serviço de assistência social. Durante o período de sucessão até que sejam transferido o poder ao novo prefeito e à equipe de sua escolha, as obrigações da gestão pública de assistência social permanecem no poder prefeitura e equipe atuante, que deve ser executada sem que sofram alterações em suas práticas e processos decisórios.

Nota-se a influência do processo de sucessão da administração pública em ano eleitoral nas práticas e gestão dentro da instituição de assistência social municipal, podendo ser observados no serviço público práticas como o clientelismo, o aumento da busca por resultados no período em questão, o desequilíbrio na gestão de Recursos Humanos e materiais, o uso da política para interesses próprios, o não cumprimento de uma das práticas de conduta vedada pelo TSE e o baixo acompanhamento da gestão nas unidades de serviço.

Por último, outros questionamentos surgiram através do estudo efetuado, o que sugere um amplo campo para pesquisas futuras neste tema, como os estudos durante o período de eleição municipal das interferências efetuados, garantindo maior observação das influências do processo de sucessão e suas interferências no serviço de assistência social. Propõe-se pesquisas posteriores que possam compreender a influência do tipo de contratação dos profissionais de assistência social em seus serviços e a busca de alternativas que minimizem os impactos causados nessa constante alteração da equipe e Secretaria, além da sugestão de que seja elaborado novos estudos durante o ano que ocorre as eleições municipais, para melhor observação de suas interferências no serviço de assistência social municipal.

REFERÊNCIAS

- ALYRIO, R. D. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009. 281p.
- AZEVEDO, J. Metodologias qualitativas: análise do discurso. In: STEVES, A.; AZEVEDO, J. **Metodologias qualitativas para as ciências sociais**. Porto: Instituto de Sociologia, 1998, p. 107-114.
- BIONDO, F. E.; SOARES, P. H. Apontamentos sobre o poder público municipal: a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. **COLAB**, jun. 2014. Disponível em: <<https://colab.interlegis.leg.br/>>. Acessado em: 07 nov. 2019.
- BONFIM, M. L. N. da C. **A estratégia do trabalho em rede no SUAS/CRAS – Teresina/PI: uma experiência em movimento**. 2009. 174 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997**: Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Brasília, DF, 04 jun. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>. Acessado em 31 out. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção política do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, v. 81, p. 117-146, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a06n81.pdf>>. Acessado em: 04 nov. 2019.
- _____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS I. (org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 222-259.
- CÓSSIO, M.F. A Nova Gestão Pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, v. 41, n. 1, p. 66-73, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15448/1981-2582.2018.1.29528>>. Acessado em: 20 mai. 2019.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acessado em: 8 abr. 2019.
- KLERING, L. R.; PORSSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Belo Horizonte, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Melody_Porsse/publication/277097960_Novos_Caminhos_da_Administracao_Publica_Brasileira/links/594bd6f5458515e703489126/Novos-Caminhos-da-Administracao-Publica-Brasileira.pdf>. Acessado em: 8 abr. de 2019.
- LAJÚS, M. L. de S. **Sistema Único de Assistência Social: um difícil caminho rumo à conquista da cidadania**, 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande de Sul, Porto Alegre, 2010.
- LARA, R. D.; GOSLING, M. de S. Um modelo de gestão do relacionamento entre os cidadãos e a administração pública. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 333-362, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/read/v22n2/1413-2311-read-22-02-00333.pdf>>. Acessado em: 20 mai. 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. **Orientações técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <http://sedese.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/bb%20virtual/caderno_cras.pdf>. Acessado em: 8 abr. 2019.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios & procedimentos. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009.

RANGEL, E. F. **A implementação e implantação dos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social em São José dos Campos**: um estudo do CRAS – Eugênio de Melo. 2009. 108 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Unidades de atendimento. **Ministério da Cidadania**, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento>>. Acessado em: 24 out. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. 12ª ed., Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALARARES, J. L.; COSTA, K. G. dos S. da; SILVA, E. A.; LUQUINI, R. A. Brasil e Angola: convergências e divergências epistemológicas sobre os modelos de administração pública. **Revista de Ciências da Administração**, v. 15, n. 36, p. 131-142, ago. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2013v15n36p131/25354>>. Acessado em: 8 abr. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 10ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

ANEXO A – Roteiro para entrevistas

- 1 – Qual é sua idade?
- 2 – Qual é seu cargo de ocupação?
- 3 – Há quanto tempo está em exercício do cargo?
- 4 - Qual é a sua formação?
- 5 - Descreva sobre a rotina e funções administrativas que executava em seu serviço.
- 6 - Qual é o grau de participação da Secretaria e Prefeitura nos programas de assistência social? (é efetuada apenas prestação de contas ou há a participação ativa com visitas regulares, dentre outros fatores?)
- 7 - Em anos eleitorais, esse grau de participação se altera de alguma forma? Se sim, como você percebe a alteração?
- 8 - Em anos comuns (sem ser período eleitoral) é comum a visita da Secretaria ou outros funcionários da prefeitura na unidade em que trabalhava?
- 9 - E em anos eleitorais? As visitas se tornam mais frequentes, menos frequentes ou diria que se mantém no mesmo nível?
- 10 - É comum nos períodos eleitorais haver maior oferta de programas ou maior exigência quando às metas e serviços de assistência social ofertados?
- 11 - Você percebeu alguma situação que seja fora do comum durante os períodos de eleições?
- 12 - Após as eleições, era comum a troca de gestão da Secretaria responsável pela assistência social do município?
- 13 - Explique em quais situações foi vivenciado as trocas de gestão na Secretaria ou em unidades de assistência social.
- 14 – Na sua opinião, você acredita que as eleições interfiram na gestão das unidades executoras do serviço de assistência social? Se sim, o que você considera como impacto (positivos e negativos) na gestão?