

Análise das Deficiências e Possibilidades de Melhorias na Gestão Pública Social: uma Experiência na Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa – MG.

Autoria: Thamiris Rodrigues Ferreira, Luciana de Oliveira Miranda Gomes, Felipe Barbosa Zani, Ana Claudia Pedrosa de Oliveira

Resumo

O enfraquecimento do poder Estatal e a escassez de recursos públicos a partir de meados da década de 1970 levaram diversos países à reforma da administração pública, resultando na ascensão do modelo gerencial implantado no setor público, o qual foi inspirado no modelo gerencial do setor privado, porém adquiriu características e valores específicos. A reforma da gestão pública brasileira teve início em 1995 e visou uma administração pública gerencial forte, flexível, ágil, descentralizada e eficiente. Assim, surge o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com o intuito de organizar as Políticas Públicas Sociais. O presente estudo tem como objeto de pesquisa a Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa, Minas Gerais. Buscou-se levantar a situação da mesma e investigar as possibilidades de melhorias de sua gestão para melhor aplicabilidade das propostas do SUAS. As deficiências encontradas na referida secretaria geram uma série de conseqüências no atendimento ao cidadão, fato que justifica a importância de reestruturação de sua gestão.

1. Introdução

As décadas de 1970 e 1980 foram acometidas pela crise do aparelho estatal brasileiro. Diversos fatores explicam a ocorrência desse fato, tais como a incapacidade de reconhecer os fatos novos que ocorriam no plano tecnológico, a visão equivocada do papel do Estado como único responsável pela implementação de políticas sociais, e em parte, porque as distorções de qualquer sistema de administração estatal são inevitáveis à medida que transcorre o tempo. Uma proposta de solução para a crise perpassa pela reforma da administração pública que

deve ser situada como relevante dimensão de um processo mais amplo, que é o da reforma do Estado brasileiro, que compreende três componentes fundamentais: o equacionamento da crise financeira do Estado, a revisão do estilo de intervenção do Estado na economia e finalmente, a recuperação da capacidade de formulação e de implementação das políticas públicas pelo aparelho do Estado. (BRASIL, 1998, p.11).

A reforma da administração pública visa, dentre outros, o fortalecimento da governança - a capacidade de implementação de políticas pelo Estado - por meio da transição de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.

Nesse contexto e especificamente relacionado às Políticas de Assistência Social surge a proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como forma de reordenar as Políticas Públicas Sociais, cujo modelo de gestão é descentralizado e inclusivo, e sugere a implantação de uma nova lógica de organização das ações sócio-assistenciais, além de ferramentas gerenciais na gestão da Política de Assistência Social.

Certamente o órgão da administração pública direta municipal que concentra maior responsabilidade em concretizar as mudanças propostas pelo modelo SUAS e pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS – é a Secretaria Municipal de Assistência Social. Apesar disso, influenciada pelo passado de práticas assistencialistas e paternalistas, e carregada dos vícios típicos da gestão pública, esse órgão muitas vezes não consegue efetivar as mudanças propostas e necessárias.

Como exemplo, pode-se citar a Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa - SMAS - que apresenta diversos problemas em sua gestão, desde a fragmentação das propostas até a falta de capacitação dos servidores (ZANI & GOMES, 2006). Entretanto, ante o exposto interesse da Secretaria em reestruturar sua gestão, assegurado pela Secretária de Assistência Social Sra. Edylene Meyre, surgiu a questão norteadora desse estudo: quais são as ações necessárias para a reestruturação da gestão da Secretaria de Municipal de Assistência Social e, conseqüentemente, ampliação do impacto de seus atendimentos?

A Secretaria de Assistência Social de Viçosa representa o maior vetor de políticas públicas sociais no município. Segundo relatório fornecido pela SMAS, atualmente são desenvolvidos onze projetos/programas que atendem aproximadamente 8.600 pessoas entre crianças/adolescentes, famílias, gestantes, deficientes e idosos. Somente o Programa Bolsa Família, coordenado pela SMAS, atende a 5.000 famílias. Além disso, no ano passado foram atendidos 5.500 indivíduos por meio dos benefícios eventuais, que compreendem a doação de passagens, lentes oftalmológicas, cestas básicas, remédios, auxílio funeral, passe livre dentre outros.

Contudo, apesar da importância da referida Secretaria no contexto social do município, é possível identificar diversos problemas em sua gestão. O impacto desses problemas nas atividades da Secretaria é imediato: duplicidade de benefícios (indivíduos que recebem ajuda de diversas entidades), enfraquecimento das atividades desenvolvidas, perda de legitimidade perante a sociedade, dentre outros (ZANI & GOMES, 2006). Dessa forma, o presente estudo teve como primeiro objetivo identificar os problemas de gestão atualmente enfrentados pela Secretaria buscando, posteriormente, propor a reestruturação de suas atividades.

2. Revisão de literatura

Desde a Revolução Industrial, observa-se na história uma tendência em substituir o governo da nobreza e das famílias reais por uma gestão pública burocrática caracterizada pela impessoalidade, profissionalismo e racionalidade técnica. Tal substituição demonstrou-se bem sucedida, no entanto, após a II Guerra Mundial com aceleradas mudanças, a gestão pública configurou-se como sinônimo de um “governo lento, ineficiente e impessoal” (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Em meados da década de 1970, o cenário mundial apresentava-se bastante turbulento, e diversos fatos caracterizaram essa época, como: a globalização, a crise econômica mundial, a crise da ingovernabilidade e a crise fiscal, e por conseguinte, o enfraquecimento do poder estatal, a escassez de recursos públicos e o avanço de uma ideologia privatizante, configurando dessa forma um novo contexto, em que a reforma da administração pública se fez presente em diversos países, resultando na ascensão do modelo gerencial implantado no setor público.

Tal modelo foi baseado no modelo de gestão do setor privado, adotando uma lógica de redução dos custos, de flexibilidade administrativa, de controle de resultados e de aumento da eficiência e da produtividade, visando transformar o Estado em uma organização mais ágil, descentralizada e apropriada às demandas presentes e futuras da sociedade, oferecendo serviços centrados no cidadão e com qualidade. (OSÓRIO, 2003)

A administração pública registrou um grande avanço com a utilização do modelo gerencial, apresentando como principais pontos: a demissão de funcionários, como forma de reduzir gastos, a eficiência a qualquer custo e a assimilação com a administração privada, porém, os questionamentos em torno do modelo gerencial se tornaram cada vez mais complexos. Assim, a administração pública deu mais um grande salto, incorporando ao seu modelo alguns conceitos como: flexibilidade, foco nas

necessidades dos clientes, qualidade e planejamento estratégico, passando a ser chamada de nova gerência pública e tendo como principal objetivo a gerência voltada para resultados como forma de se avaliar a organização e seu desempenho (OSÓRIO, 2003).

Pimenta (1998) apresenta oito princípios básicos que, segundo ela representam em síntese as estratégias predominantes da nova gerência pública, são eles: desburocratização; descentralização; transparência; *accountability*; ética; profissionalismo; competitividade e enfoque no cidadão. Dessa forma, pode-se dizer que modelo de administração pública gerencial inspirou-se na administração privada, porém, conservando a defesa do interesse público, implantando ferramentas e idéias gerenciais e buscando melhorar a qualidade dos serviços prestados com foco nas necessidades dos cidadãos.

Eficiência, avaliação de desempenho, qualidade, planejamento estratégico e flexibilidade gerencial são valores procedentes da iniciativa privada, que foram adotados pelo modelo de administração pública. Tais valores demonstram grande importância ao serem aplicados nesse setor. Entretanto existem outros conceitos e valores que se fazem necessários na administração pública, que são: *accountability*, participação política, transparência, equidade e justiça (ABRUCIO, 1997).

A partir da compreensão de que o maior desafio do setor público brasileiro era de natureza gerencial, na década de 1990, detectou-se a necessidade de um novo modelo de gestão pública visando resultados e focada no cidadão. Esse modelo de gestão pública deveria guiar as organizações em sua transformação gerencial, assim como possibilitar a comparação de desempenho entre organizações do setor público brasileiro ou estrangeiro, ou até mesmo com empresas e organizações do setor privado.

A Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado brasileiro teve início em 1995, após a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio da emenda da administração pública (Emenda 19) para o Congresso Nacional. Nos quatro primeiros anos do governo Fernando Henrique a reforma foi executada ao nível federal, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Após a extinção do MARE, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, e os estados e municípios passavam a fazer suas próprias reformas (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A Reforma da Gestão Pública de 1995 teve como finalidade colaborar para a formação de um aparelho de Estado brasileiro forte e eficiente. Tal reforma compreendeu três dimensões:

- a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais;
- b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e
- c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 2005, pp. 7-8)

A Reforma da Gestão Pública de 1995-98 não ignorou os elementos patrimonialistas e clientelistas presentes no Estado brasileiro, no entanto deixou de se preocupar exclusivamente com eles e passou a buscar uma administração mais autônoma e responsabilizada perante a sociedade, com o intuito de tornar o Estado mais

eficiente e moderno. Nesse contexto surgiram o Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) e a Desburocratização, que são duas estratégias nacionais que têm como objetivo comum, promover a qualidade dos serviços públicos e das ações do Estado, sempre tendo em vista a satisfação do cidadão e a melhoria da qualidade da vida da população (BRASIL, 2004b). Tais estratégias auxiliam as ações de melhoria das práticas de gestão e da qualidade do atendimento ao cidadão nas organizações públicas, incentivando o cidadão a exercer o controle social, a participar e avaliar o grau de satisfação e insatisfação com os serviços prestados pela instituição. O principal objetivo dessas estratégias é implantar uma gestão pública focada em resultados, colocando as rotinas, normas e controles a serviço do cidadão de maneira participativa, transparente e indutora do controle social.

No setor público, uma estratégia bem formulada precisa levar em conta as diretrizes de governo e as políticas públicas que dizem respeito à missão da organização. Sob esse direcionamento de Governo, devem ser estabelecidas as estratégias, cuja robustez dependerá do quanto a prática de gestão adotada considera os fatores de influência do ambiente externo.

As práticas utilizadas devem mostrar como a organização identifica, analisa e seleciona as estratégias para atingir os resultados pretendidos, ao menor custo. No setor público brasileiro, as atividades de planejamento atendem a dispositivos constitucionais os quais elegem como instrumentos básicos de planejamento: O Plano Plurianual – PPA-, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, cabendo aos estados, municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União, programas voltados para o PPA. (BRASIL, 2004b, p.83)

O Plano Plurianual (PPA) também é um primoroso instrumento de orientação das atividades da Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa. Organizado a partir dos programas/projetos, dispõe sobre as metas pretendidas, fontes de custeio e pessoal necessário. Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), o PPA é um documento que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Como ferramenta de auxílio na análise da situação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa - MG, assim como no levantamento de soluções para os problemas e deficiência encontrados na mesma, surge o Manual para Avaliação Continuada da Gestão Pública. Esse Manual “reúne informações, conceitos, fundamentos, métodos e técnicas para orientar as organizações públicas brasileiras nos processos de avaliação e melhoria da gestão e de elaboração e implementação de planos de melhoria da gestão” (BRASIL, 2004b, p.7). Os critérios de avaliação do referido manual não são prescritivos em termos de métodos, técnicas e ferramentas, portanto cabe a cada organização definir em seu plano de melhoria da gestão o que fazer para atender às oportunidades de melhorias identificadas no processo de avaliação.

Porém, o que se espera de uma gestão pública de excelência é estabelecido de forma prescritiva por tais critérios. A essência do processo de avaliação é constituída por esses princípios e características de uma gestão pública de excelência e devem ser demonstrados pelas práticas de gestão da organização e pelos resultados decorrentes dessas práticas.

De acordo com o Manual para Avaliação da Gestão Pública (BRASIL, 2004b) o Plano de Melhoria da Gestão – PMG é um conjunto de metas e ações construídas a partir da auto-avaliação da gestão da organização com o objetivo de transformar a sua ação gerencial e melhorar o seu desempenho institucional. O PMG busca por meio de

estudos aprofundados, as soluções e propostas mais consistentes e adequada à situação da organização.

O PMG é um instrumento de gestão, e por essa razão não depende, nem substitui o planejamento estratégico. Ele pode conter metas de melhoria e de implementação do sistema de planejamento estratégico adotado pela instituição avaliada (BRASIL, 2004b).

3. Metodologia

A pesquisa adquire contornos de natureza qualitativa. Godoy (1995, p.23) comenta que “na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não deve ser a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de sua trajetória”. Além do mais, é preciso considerar que “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares” (MINAYO, 1994, p. 21), como é o caso do estudo realizado, no qual se procurou identificar a situação atual, apontando falhas, a fim de aprimorar a gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa. O estudo também apresentou características exploratórias e descritivas, já que se propôs identificar o problema e buscar soluções práticas para este, através da descrição da realidade que se apresenta. Para isso, o projeto teve como base o método do estudo de caso (YIN, 2005).

Para a consecução da pesquisa constatou-se que seria mais viável a adoção de ferramenta específica para a Gestão Pública, portanto recorreu-se ao Manual para Avaliação Continuada da Gestão Pública, vinculado ao Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, uma iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para auxiliar de forma satisfatória o estudo proposto. De fato, o objetivo foi responder a duas perguntas-chave: Como a Secretaria está? Aonde a Secretaria quer chegar?

Quando da primeira pergunta, *como a Secretaria está?*, realizou-se a análise interna da organização, visando identificar, descrever e caracterizar a SMAS e suas atividades, assim como analisar a força de trabalho disponível na organização e sua respectiva qualificação. Durante essa análise, utilizou-se o Manual para Avaliação Continuada da Gestão Pública, no entanto o roteiro sugerido aborda somente questões objetivas como principais processos, missão ou natureza jurídica da organização. Considerada a inquestionável importância dessa fase, teoricamente responsável por identificar a cultura organizacional (ponto chave de qualquer processo de desenvolvimento organizacional), a equipe julgou estar deficiente a proposta, que ignora aspectos subjetivos como relações interpessoais. Recorreu-se, portanto, à proposta do Diagnóstico Institucional Participativo (OLIVEIRA, 2005).

A resposta para essa primeira questão considerou também a análise externa, ou seja, as condições externas que rodeiam a Secretaria e que lhe impõem desafios e oportunidades. A análise externa envolveu: público abrangido pelos projetos/programas/benefícios da SMAS, características atuais e tendências futuras, oportunidades e perspectivas além da conjuntura econômica, tendências políticas, sociais, culturais, legais, e outros que afetam toda a sociedade, inclusive a Secretaria.

Identificada a situação atual da Secretaria de Assistência Social de Viçosa, partiu-se então para o levantamento das diretrizes organizacionais formadas pela missão, pela visão e pelos objetivos da SMAS. A missão da organização consiste na sua razão de ser e determina a sua identidade. A visão consiste num macro objetivo, não quantificável de longo prazo, que expressa onde e como a organização pretende estar no futuro. Por fim, os objetivos são resultados que a organização busca atingir, podendo ser

de longo, médio ou curto. Dessa forma, respondeu-se a questão: *aonde a Secretaria quer chegar?*

Instrumentos de coleta de dados

Os dados coletados para a realização desta pesquisa podem ser distinguidos em dois tipos: primários e secundários. Os dados primários foram coletados durante as duas etapas citadas acima por meio de entrevistas não estruturadas e entrevistas semi-estruturadas, tendo como sujeitos de pesquisa os servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Os dados secundários, por sua vez, foram obtidos por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental, facilitando o diagnóstico da situação atual da SMAS além de favorecer a realização do *benchmarking*. *Benchmarking* compreende a realização de comparações de processos e práticas de uma organização com os de organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas administrativas, para avaliar serviços e métodos de trabalho, com o propósito de aprimorar-se.

Instrumentos de análise de dados

Para a análise dos dados obtidos nesse estudo, considerou-se o método de pesquisa selecionado e a natureza do trabalho, que dispensam processos estatísticos. Desse modo utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2006), tanto para os dados primários quanto para os dados secundários.

4. Resultados e Discussões

A Política de Assistência Social vem passando por diversas mudanças atualmente. Em julho de 2004 o Conselho Nacional de Assistência Social instituiu o Sistema Único de Assistência Social que propõe novas diretrizes para a área, de modo a aperfeiçoar a proteção social na perspectiva do direito de forma republicana democrática e descentralizada. Dentre seus pressupostos e orientações, alguns eixos estruturantes na organização deste Sistema Nacional podem ser destacados ante a importante repercussão nos municípios: descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; a política de recursos humanos; e a informação, o monitoramento e a avaliação.

Também no contexto estadual foi celebrado, no final de 2006, o “Pacto de Aprimoramento da Gestão da Política de Assistência Social do Estado de Minas Gerais - PAG”, entre o Governo de Minas Gerais e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cita-se, dentre as ações previstas, a implantação/implementação das ferramentas gerenciais na gestão da política de Assistência Social.

No contexto municipal, a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social, geo-referenciando os atendimentos, bem como a aprovação da Lei 1829/07, gerou contratação de profissionais para atuarem na execução das políticas sociais municipais, e conseqüentemente acarretou em diversas mudanças na forma de atuação da Secretaria, exigindo o planejamento de suas atividades.

O planejamento e a organização da Política de Assistência Social do município de Viçosa pautam-se, sistematicamente, nas diretrizes traçadas em âmbito federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Política Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica, e outras resoluções.

Em âmbito municipal, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) mantém estreito vínculo com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS),

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e com o Conselho Tutelar, garantindo inequívoca participação da sociedade civil no planejamento e acompanhamento de suas atividades.

Quanto à execução das atividades, a SMAS conta com ampla rede social, tendo 35 entidades filantrópicas registradas junto ao Conselho Municipal de Assistência Social, que atuam em diversas áreas – creches, associação de artesãos, centro de promoção de desenvolvimento sustentável – abarcando desde a proteção social básica, passando pela proteção social especial de média complexidade (Projeto gente de Futuro, APAE, Projeto AMOR) até a proteção social especial de alta complexidade (Lar dos Velhinhos, APAC, Casa do Caminho e CASFA).

Nesse sentido, notou-se a extrema importância de reestruturar a gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa, no intuito de também adequá-la às novas diretrizes estabelecidas, favorecendo a captação de recursos federal além de fortalecer as ações desenvolvidas pela SMAS. Outro benefício provável dessa reestruturação é fazer com que a SMAS se alinhe à proposta do PAG, se antevendo as possíveis mudanças nos critérios de partilha de recursos a serem repassados aos municípios.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Viçosa dispõe de um aporte de recursos humanos favorecido pela presença de diversas Instituições de Ensino Superior na cidade, incluindo a Universidade Federal de Viçosa. São 35 funcionários, em que quase a metade (16 funcionários) é de nível superior, 12 de nível médio e 07 de nível fundamental. Somados a esses, têm-se 15 estagiários das áreas de engenharia civil, educação física, economia doméstica e outros. No entanto, não foram identificados recentes programas de capacitação e treinamento, o que dificulta o trabalho interno da SMAS. Além disso, nota-se a necessidade de contratação de mais profissionais para que a demanda da população seja atendida. Dentre os profissionais que se fazem necessários na referida secretaria pode-se citar um profissional na área de educação física, uma vez que se encontram dificuldades no desenvolvimento de atividades físicas dos projetos oferecidos para as crianças e adolescentes.

Durante o levantamento da situação atual da SMAS pôde-se detectar diversos problemas em sua gestão. Uma deficiência que chamou a atenção da equipe foi a dificuldade que os servidores apresentaram em descrever seu cargo e sua função dentro da organização. Para tanto, levantou-se o organograma da Secretaria para que pudesse ficar mais claro a estrutura da organização e as funções de cada departamento, como podem ser observadas na figura 01.

Essa dificuldade de definição das funções de cada cargo deve-se ao grande número de atividades diárias da SMAS e a agilidade com que os fatos ocorrem. Dessa forma muitos funcionários realizam tarefas que não são de sua responsabilidade e em muitos casos deixam de realizar as atividades que lhes são incumbidas de acordo com seu cargo. Cada funcionário faz uma interpretação de quais são suas funções de acordo com o edital do concurso da prefeitura. Entretanto percebe-se que com o passar do tempo, o trabalho e as tarefas realizadas pelo servidor vão se adaptando às necessidades da SMAS, assim os funcionários ficam sobrecarregados e não conseguem realizar suas atividades com eficiência, gerando conflitos de cargos e funções.

Nota-se também que algumas atividades e serviços prestados pelas SMAS são duplamente desempenhados em Viçosa através de outras Secretarias Municipais, como por exemplo, o encaminhamento de alguns pacientes para tratamento de saúde fora do domicílio e doação de materiais de construção, sendo respectivamente responsabilidade da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Obras.

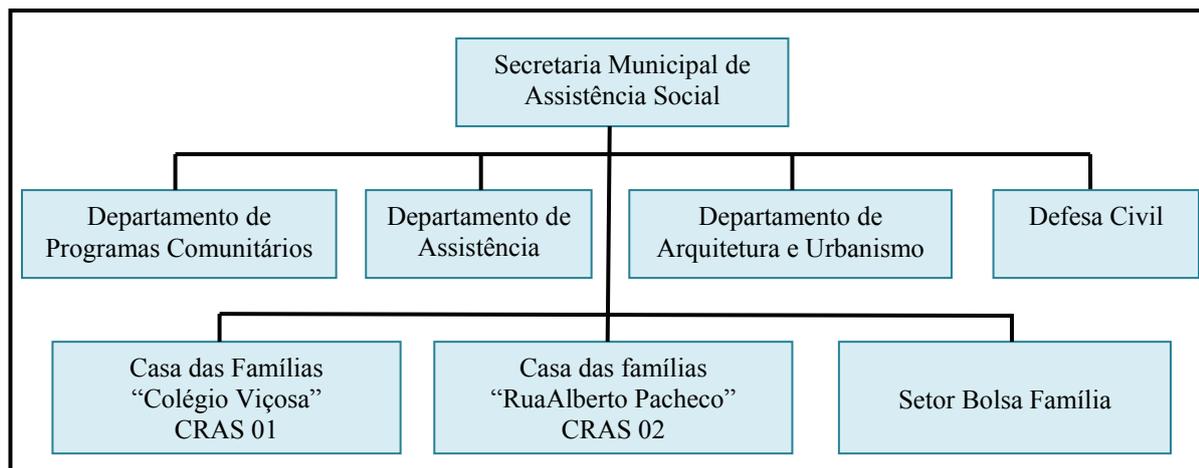


Figura 01: Organograma proposto para a SMAS de Viçosa-MG

Fonte: Dados da Pesquisa

Cada departamento da SMAS tem funções detalhadas no quadro 01, a seguir.

Departamento	Função
Projetos Comunitários	Coordenar e desenvolver projetos e programas para a melhoria da comunidade.
Assistência Social	Coordenar Programas Sociais específicos: PETI, Renda Mínima, BPC, Vaca Mecânica. Auxilia nas tarefas do Conselho Municipal de Assistência Social. Responsável pelo andamento dos trabalhos executado pelos funcionários desta secretaria
Habitação e Urbanismo	Coordenar e planejar ações de benfeitorias nos bairros da cidade incluindo a distribuição de material de construção.
Defesa Civil	Coordenar e fiscalizar ações da Defesa Civil do Município (visitas domiciliares nos períodos críticos de chuvas; juntamente com o Chefe de Habitação e Urbanismo visitas domiciliares e, se necessário, doação de materiais de construção).

Quadro 01: Detalhamento das Funções dos Departamentos da SMAS

Fonte: Dados da Pesquisa

A SMAS está dividida em: uma secretaria executiva, dois CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) também conhecido como “Casa das Famílias” e o setor do Bolsa Família. O atendimento à população também foi dividido entre os CRAS, com o intuito de reduzir filas e tempo de espera do usuário. Quanto à estrutura física a SMAS possui um espaço no Colégio Viçosa, onde a secretaria executiva e o CRAS 01 estão instalados, e possui também uma casa alugada localizada na Rua Alberto Pacheco (Bairro de Ramos) onde funciona o CRAS 02 e o Bolsa Família. Tais estruturas demonstram-se precárias, e o ambiente pouco apropriado, não transmitindo bem-estar aos funcionários, reduzindo assim a produtividade dos mesmos. Percebe-se também pouca ventilação e pouca iluminação nos postos de trabalho.

Entretanto o Colégio Viçosa passou por uma reforma, para que fosse possível a ampliação do espaço da SMAS. Porém tal reforma não abrangeu sua totalidade, necessitando ainda de muitas melhorias, como por exemplo, ampliação do espaço físico para atendimentos dos psicólogos, assistentes sociais e nutricionistas, uma vez que houve contratação de alguns profissionais nessas áreas, além de locais para lazer e

esporte possibilitando a realização de atividades físicas com as crianças e adolescente dos projetos desenvolvidos pela SMAS e locais para realização de palestras e cursos.

Nota-se também que os equipamentos disponíveis na SMAS são insuficientes, como por exemplo, linhas telefônicas e computadores conectados à internet, visto que alguns programas têm abrangência nacional e, portanto necessitam de intensa comunicação com órgãos federais. Além disso, os equipamentos fornecidos pela prefeitura não são padronizados, o que causa certos transtornos, como exemplo podemos citar os próprios computadores que em muitos casos não reconhecem as impressoras ou a dificuldade de conseguir cartuchos de tinta para as impressoras da SMAS no município de Viçosa, fazendo-se necessário recorrer ao município de Belo Horizonte.

Ainda em relação à atual estrutura da SMAS, procurou-se sistematizar, organizar e dividir as atividades da referida Secretaria em processos internos e processos externos. Os processos externos são todos aqueles que necessariamente possuem interface com o cidadão, tais processos foram subdivididos em: benefícios eventuais, projetos e programas, atendimentos e campanhas. Já os processos internos são todos aqueles que estão relacionados a parte administrativa da secretaria e que dessa forma não possuem interface com o cidadão, como por exemplo: emissão de recibos, formulários, requisições, relatórios, controle de estoque, laudos de vistoria prestação de contas, controle orçamentário, dentre outros. Dessa forma traçou-se a macrovisão da SMAS, demonstrada na Figura 02.

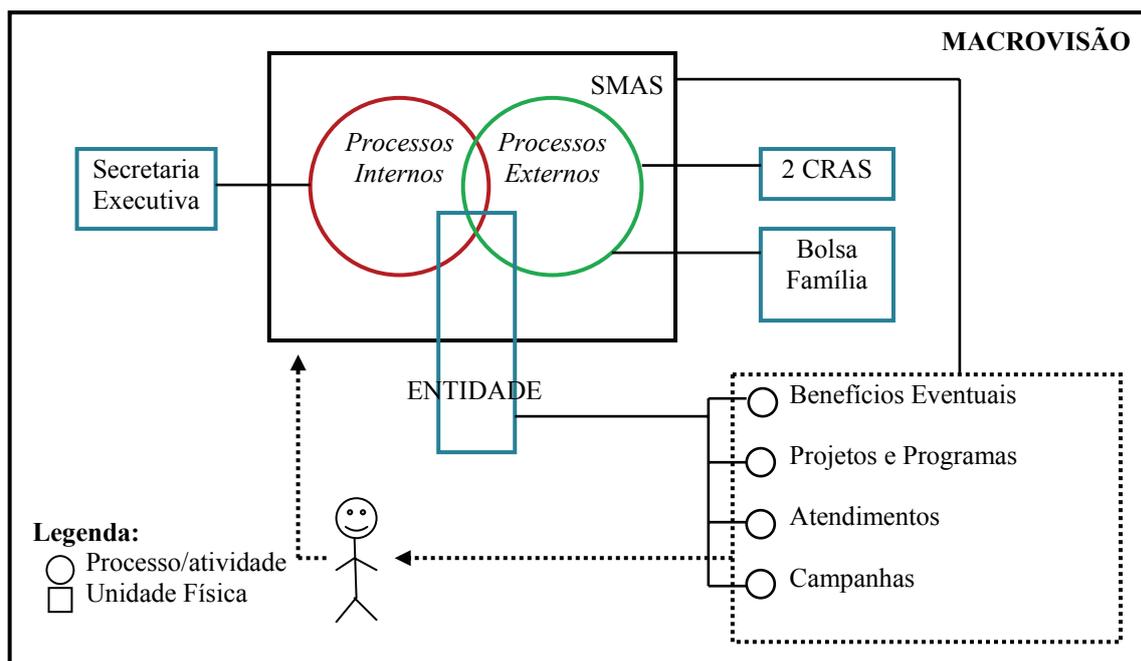


Figura 02: Macrovisão dos Processos da SMAS

Fonte: Dados da Pesquisa

O quadro 02 descreve em detalhes as principais atividades e processos apresentados na figura 02:

Categoria	Processos e atividades envolvidas
Benefícios Eventuais	Doação de cestas básicas, carteira de passe livre, Passagens Rodoviárias, expedição de documentos, auxílio funeral, próteses, material de construção, lentes oftalmológicas, etc.
Projetos e Programas	PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Projeto Crescendo, Bolsa Família, Projeto Gente de Futuro, Bolsa Trabalho, Projeto Renda Mínima, Terceira Idade, Família Viva, Farmácia Comunitária e Catadores de Materiais Recicláveis.
Atendimentos	Psicólogo, Nutricionista, Assistente Social, Defesa Civil, Arquitetura e Urbanismo e Planejamento Familiar.
Campanhas	“Criança quer futuro, não quer esmola”

Quadro 02: Descrição de processos e atividades por categoria.

Fonte: Dados da Pesquisa

A maioria das ações da Secretaria de Assistência Social é desenvolvida em articulação com outras entidades envolvidas na temática social municipal, seja pelo claro entendimento da SMAS quanto à necessidade de articulação da rede socioassistencial, de forma a ampliar o impacto das ações, seja pelo ambiente favorável a essa articulação, caracterizado pela presença de diversas Instituições de Ensino Superior no município ou ainda pela existência de numerosas entidades filantrópicas cadastradas no CMAS. Tais entidades são independentes da SMAS, no entanto estão envolvidas nos processos (internos e externos) da mesma e, portanto, devem enviar relatórios de suas atividades. Para melhor entendimento dos processos da SMAS, foi realizada uma análise dos mesmos. Dessa forma, elaboraram-se os fluxogramas dos processos de doações, de atendimentos, benefícios eventuais, dentre outros. Além dos fluxogramas individuais, também foi elaborado o macroprocesso da instituição, visando simplificar e facilitar a visão das atividades da SMAS.

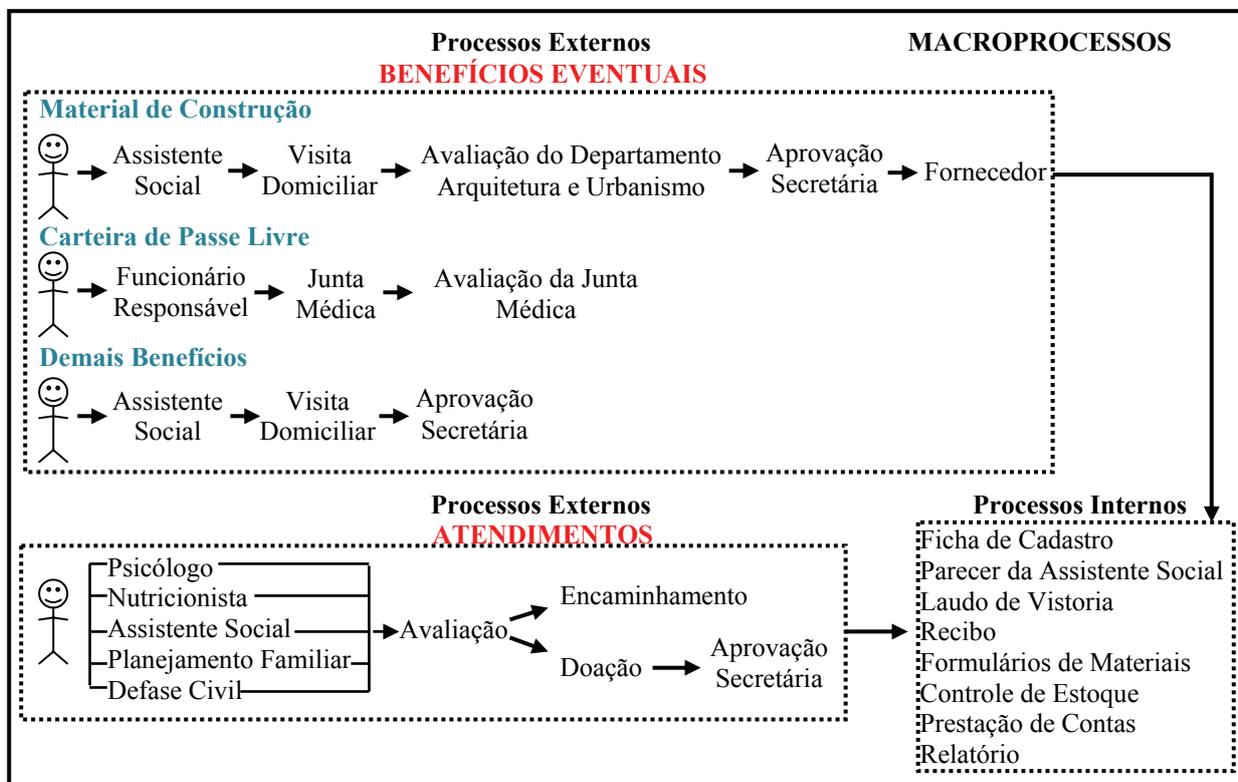


Figura 03: Macroprocessos da SMAS de Viçosa-MG

Fonte: Dados da Pesquisa.

Outra carência detectada na SMAS foi a dificuldade de controle e avaliação do desempenho das pessoas e dos projetos/programas oferecidos por ela. Atualmente a SMAS utiliza apenas relatórios periódicos para controlar o número de atendimentos prestados, porém tais dados muitas das vezes revelam-se imprecisos, pois não se tem um controle da quantidade exata de cidadãos atendidos. Esse método não se demonstra muito eficiente, pois dá brecha para que haja duplicidade de benefícios, em que um único usuário recebe ajuda de diversas formas. Em relação aos projetos/programas pôde-se observar que o controle de desempenho é realizado por meio dos resultados obtidos por esses, portanto não há um acompanhamento do desempenho dos projetos/programas durante seu desenvolvimento, impossibilitando a percepção de problemas no seu decorrer e conseqüentemente ações corretivas cabíveis. Diante dessa situação os funcionários e colaboradores da SMAS sentem-se perdidos por não receberem, durante a execução das atividades, orientações relativas à forma correta de proceder e quanto ao andamento e aos resultados já alcançados pelos projetos e programas. Portanto além de melhorias no processo de avaliação de desempenho, faz-se necessário também a melhoria no processo de comunicação da SMAS, visando a união de esforços para um objetivo comum.

Com o intuito de sanar tal problema e aumentar a eficiência dos serviços prestados pela SMAS, a equipe juntamente com a secretária de Assistência Social buscaram parceria com a Agência de Desenvolvimento de Viçosa (ADEVI) na tentativa de informatizar os processos da SMAS através da criação de um software apropriado às necessidades da instituição. Dessa forma, tornar-se-á possível em um futuro próximo, o compartilhamento de dados com as entidades filantrópicas municipais, favorecendo sobremaneira o fortalecimento da rede social. Além disso, esses dados serão utilizados para a construção do Índice Viçosense de Vulnerabilidade Social (IVVS) juntamente com informações da Saúde, Educação e Segurança Pública; dados estes que serão georeferenciados a partir dos setores censitários. Através da identificação das áreas com maior vulnerabilidade social tornar-se-á mais fácil a alocação dos recursos do município.

As Secretarias Municipais de Viçosa enfrentam certa dificuldade em captar recursos, uma vez que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é elevado em função do número de Doutores, mascarando assim, a realidade social. O IVVS será uma ferramenta primordial para justificar a necessidade de recurso do município. A seguir tem-se um esquema/proposta do funcionamento do software, onde o cidadão será o foco da SMAS e o cadastro dos usuários será realizado através do Núcleo Familiar.

De acordo com a proposta acima todos os benefícios e atendimentos serão registrados no cadastro do usuário, dessa forma a SMAS poderá ter controle sobre o número de famílias e usuários atendidos e beneficiados pelos serviços e projeto/programas, agilizar processos e melhorar o controle orçamentário que também é outra deficiência presente no cotidiano da SMAS. É claro que a implementação desse *software* causará mudanças na cultura organizacional da referida secretaria, portanto deverá haver treinamentos para os funcionários, a fim de que os problemas existentes não se multipliquem. Durante esse processo de treinamento seria interessante realizar um trabalho com os servidores para que esses adquiram maiores conhecimentos sobre SMAS, seus processos, projetos/programas, objetivos, dentre outras informações que deveriam fazer parte do cotidiano, mas que não o são.

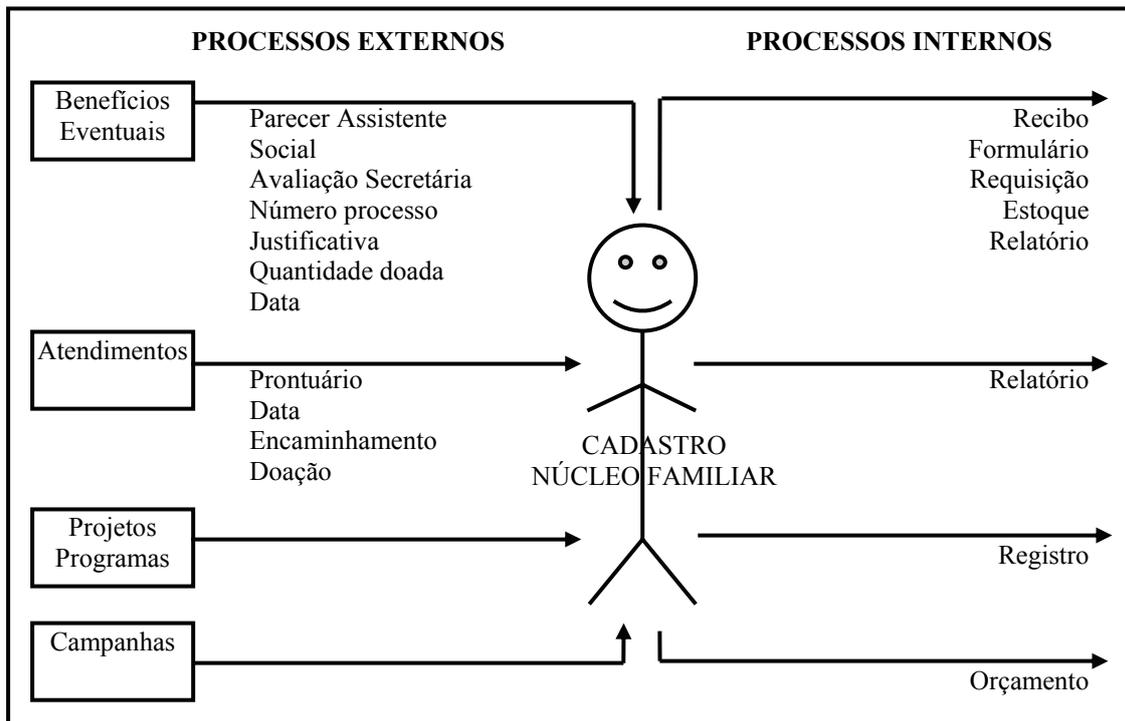


Figura 04: Esquema\ Proposta do Software para SMAS de Viçosa-MG

Fonte: Dados da Pesquisa

Outra questão que gera um pouco de preocupação é a forma como os usuários vêm a mesma. Embora esteja em processo de mudança, a Assistência Social ainda é vista como assistencialista e paternalista. Isso dificulta muito o trabalho da instituição, pois as pessoas crêm que a SMAS é um órgão de caridade e doação, e não a enxergam como um órgão de ajuda e de auxílio para que eles consigam se recuperar e superar os momentos de dificuldade. Dessa forma, a SMAS promove algumas oficinas de aprendizagem para os membros da sociedade na busca de transmitir-lhes conhecimento e técnicas para ingressar no mercado de trabalho, no entanto as oficinas atualmente oferecidas são em sua maioria de trabalhos manuais e artesanais. Alguns funcionários da Secretaria têm consciência de que os temas das oficinas têm que ser ampliados, afinal são cursos que não oferecem, de fato, oportunidade de emprego. Portanto as oficinas de trabalhos manuais e artesanais seriam mais recomendadas aos adolescentes e idosos, como forma de terapia ocupacional ou como terapia de grupo, e teriam que ser oferecidos outros cursos e oficinas visando atender as demandas do mercado de trabalho de Viçosa e região, como por exemplo, garçom, eletricista, diarista, jardineiro, dentre outros.

A sociedade tem o péssimo hábito de apenas se queixar sobre a questão social e a crescente violência no município, porém não entende que cada um deve fazer a sua parte para que essa realidade possa ser modificada. Portanto a SMAS quer buscar maiores parcerias com a população e com a economia local para que haja maiores oportunidades de ingresso desses jovens no mercado de trabalho. Para que haja essa mudança de visão do trabalho da SMAS, não só por parte dos usuários dos serviços e benefícios fornecidos pela instituição como também pelo comércio local, faz-se

necessário a divulgação e conscientização da população a respeito do papel que a SMAS assume perante a sociedade.

6. Conclusões e Recomendações

A Gestão Pública em sua totalidade precisa de uma reestruturação por estar carregada de vícios e falhas. A SMAS apresentou diversas deficiências, e por se tratar de uma área com grande relevância no âmbito municipal, sua reestruturação torna-se imprescindível para que os resultados das ações tenham um impacto maior sobre o cidadão, visando reduzir a desigualdade e dar maior oportunidade a todos.

A implementação do software na SMAS será responsável por uma série de mudanças no ambiente e na cultura da organização, portanto julga-se adequado a utilização dessa brecha para efetivar outras alterações e envolver os funcionários nesse processo de melhoria e transformação, conscientizando-os da necessidade dessas mudanças e os impactos das mesmas para a SMAS e para a sociedade.

A SMAS deve visar mudanças gradativas em a sua forma de atuar, deixando de atender apenas necessidades urgentes e passando a implementar ações preventivas, através de projetos, oficinas, palestras e cursos profissionalizantes, conseguindo assim reduzir problemas futuros como drogas, desemprego e violência.

Durante a análise observou-se que os problemas não são apenas internos. A SMAS necessita de mais parcerias com a sociedade e com o comércio e indústria de Viçosa e região, como meio de absorver os jovens e adultos que estão em busca de um trabalho. Além disso, torna-se relevante a aproximação da SMAS com os órgãos regulamentadores, que de fato implementam os programas como por exemplo, promotoria, conselho dos direitos, justiça, conselho tutelar, dentre outros. Tal aproximação propiciaria maior conhecimento, por parte dos órgãos supracitados, da realidade encontrada pela SMAS.

O impacto das mudanças advindas dessa reestruturação poderá gerar resultados diretos tanto no incentivo à cidadania quanto à inclusão social dos usuários dos serviços da Secretaria, dada a substituição do insulamento pela transparência e controle social. Dessa forma, ante a reestruturação da SMAS, os usuários poderão participar da definição de suas atividades. Além disso, o impacto positivo da reestruturação das atividades da SMAS poderá ser sentido nos projetos/programas sociais, que serão mais bem fundamentados, melhorando conseqüentemente a qualidade de vida da população **demandante** dessas atividades.

A presente pesquisa está atualmente em continuidade com um projeto que teve início em março de 2008. Nesse projeto, está proposto responder “*Como a Secretaria pretende chegar lá?*”. Com os dados, resultados e propostas sugeridas de melhoria da gestão da SMAS, espera-se ser possível implementar tais mudanças e reestruturar a gestão pública social no município de Viçosa.

7. Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n 10. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília. 1997.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os Avanços da reforma na administração pública 1995-1998**. Caderno 15, Brasília, DF: MARE/Secretaria da Reforma do Estado, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Nacional. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS/SAS, 2004a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Avaliação Continuada da Gestão Pública**: Repertório / Secretaria de Gestão. – Brasília: MP, SEGES, 2004b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Melhorando a Gestão Pública**. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão Pública Empreendedora**. Brasília, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos Anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, Cadernos do MARE, n1. Brasília, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. **Revista eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, BA, n.3 set.-nov. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-BRESSER.pdf>>. Acesso em: 22 de nov. 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma Gerencial de 1995**. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br/>>. Acesso em: 23 de novembro de 2007.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. V. 35, n.º 3, 1995, p.20-29.

MINAYO, M. C. de S. **Ciência, técnica e arte**: o desafio da pesquisa social, Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. RJ: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, M. de P.. **Diagnóstico Institucional Participativo**. São Paulo, SP. Disponível em: <http://www.fonte.org.br/documentos/artigo%2012.pdf> Acesso em 09 Jul 2007.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília, MH Comunicação, 1995.

OSÓRIO, V. L. **A utilização do Balanced Scorecard no Aperfeiçoamento da Administração Pública Gerencial** – Estudo de Caso de uma Autarquia Municipal. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PIMENTA, C. C. **A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes mundiais**. Brasília, TCE, 1998.

SEDESE. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Esportes de Minas Gerais. **Pacto de Aprimoramento da Gestão da Política de Assistência Social do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. São Paulo: Bookman, 3ª. Edição, 2005

ZANI, F. B.; GOMES, L. O. M. **Projetos Sociais e o Município: um Estudo da Implementação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em Viçosa, Minas Gerais**. Anais ENAPG, Editora ANPAD, 2006.